

N. 00705/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00977/1998 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 977 del 1998, proposto da:
Pavalez Oreste e Zanoni Lorella, rappresentato e difeso dall'avv.
Francesca Maggiolo, con domicilio eletto presso Francesca Maggiolo in
Venezia-Mestre, corso del Popolo, 70;

contro

Provincia di Verona - (Vr), rappresentato e difeso dagli avv. Antonio
Sartori, Giancarlo Biancardi, Isabella Sorio, con domicilio eletto presso
Antonio Sartori in Venezia-Mestre, Calle del Sale, 33;

per l'annullamento

del provvedimento provinciale 29.11.1997 n. 340/97 con cui è stato
ordinato ai ricorrenti il pagamento dell'indennità di L. 37.500.000 ai
sensi dell'art. 15 della L. 29/06/1939 n. 1497 nonché occorrendo della
perizia 24/04/97 (prot. 2896 del 16/06/1997) richiamata nel suddetto

decreto e del relativo benessere provinciale in calce dell'11/06/97 con cui è stata quantificata la suddetta indennità.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Verona - (Vr);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 aprile 2014 il dott. Giovanni

Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti sono proprietari di un fabbricato abitativo ed area pertinenziale in Comune di Badia Calavena (VR) in zona soggetta a vincolo paesistico.

Gli stessi ricorrenti affermano di aver effettuato su detto fabbricato alcuni interventi di ristrutturazione che sono stati autorizzati in sanatoria sia, dall'Amministrazione Provinciale di Verona – Beni Ambientali sia, ancora, dal Comune di Badia Calavena.

In data 12 Marzo 1993 il Sig. Oreste Pavalez chiedeva alla Provincia di Verona il rilascio in sanatoria dell'autorizzazione prescritta dalla legge n. 1497/1939.

Detta istanza di autorizzazione paesaggistica in sanatoria veniva sottoposta all'esame della Commissione consultiva provinciale per i beni ambientali, costituita ai sensi dell'art. 3 della L. Reg. n. 11/1984, che si esprimeva favorevolmente in quanto *“le opere realizzate non impattano negativamente sull'ambiente”*.

Seguiva l'emanazione del decreto del 31/05/1993 con il quale si disponeva il pagamento della sanzione di cui all'art. 15 della L. n. 1497/1939.

La Provincia di Verona quantificava, successivamente, l'indennità di cui all'art. 15 della L. n. 1497/1939 in Lire 37.500.000 con decreto n. 340/91 del Presidente della Provincia di Verona, provvedimento quest'ultimo impugnato nel presente ricorso.

A seguito del proponimento di quest'ultimo si sosteneva l'esistenza dei seguenti vizi:

1. illegittimità per incompetenza, ai sensi degli art. 4 e segg. della L. Reg. n. 63/1994 nella parte in cui ha subdelegato ai Comuni i poteri relativi all'adozione di provvedimenti sanzionatori in materia di protezione delle bellezze naturali;
2. incompetenza assoluta ai sensi dell'art. 15 della legge n. 1497/1939 nella parte in cui stabilisce che "l'indennità di cui al I comma è determinata dal Ministro per l'Educazione Nazionale in base a perizia degli uffici del Genio Civile o della Milizia Forestale assistiti dal Regio Soprintendente".
3. violazione dell'art. 7 della L. 241/90 in quanto la provincia non avrebbe comunicato l'avvio del procedimento;
4. violazione dell'art. 7 della L. n. 1497/1939 in quanto si sostiene come per le opere di cui si tratta non sarebbe risultata necessaria l'autorizzazione ambientale che sarebbe stata richiesta dai ricorrenti solo "ad abundantiam".
5. violazione sotto altro profilo dell'art. 15 della L. n. 1497/1939 e art. 82 del Dpr n. 616/1977 in quanto l'indennità di cui si tratta non

avrebbe dovuto essere applicate nell'ipotesi (come quella in esame) dove non sussiste alcun danno ambientale.

6. illegittimità per violazione, sotto ulteriore profilo dell'art. 15 della L. n. 1497/1939 nonché per eccesso di potere sotto il profilo dell'assenza, o quanto meno, della insufficienza, contraddittorietà ed illogicità della motivazione, dell'erroneità nei presupposti, della carenza di istruttoria e della illogicità e perplessità dell'iter perseguito.

Si costituiva la Provincia di Verona sostenendo l'infondatezza delle censure così dedotte.

Nella Camera di Consiglio del 29 Aprile 1998 il TAR accoglieva l'istanza cautelare.

All'udienza del 09 Aprile 2014, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso può essere accolto, risultando fondato il solo sesto motivo delle censure proposte.

1.1 La lettura della perizia di stima della sanzione pecuniaria, predisposta da un perito incaricato dalla Provincia di Verona, conferma l'esistenza del vizi di eccesso di potere, i cui sintomi non possono non essere individuati nella contraddittorietà del contenuto e della illogicità della motivazione della stessa stima fatta propria dal provvedimento ora impugnato.

1.2 Nella memoria difensiva l'Amministrazione provinciale ha sostenuto come il riferimento al "danno culturale", nella parte in cui costituiva anch'esso il presupposto della sanzione, doveva considerarsi una terminologia dall'evidente carattere "apodittico", rilevando come nel

caso di specie risulterebbero applicabili i principi in materia di integrazione postuma della motivazione.

1.3 Si rilevava, in ultimo, il carattere “equitativo” della stima correlata all’erogazione della sanzione di cui all’art. 15 della L. n. 1497/1939, circostanza che a parere dell’Amministrazione avrebbe consentito di superare l’eccesso di potere la cui esistenza veniva asserita dalla ricorrente.

2. Le tesi della Provincia di Verona non possono essere condivise, risultando non superabile il difetto di motivazione, la contraddittorietà e la mancanza di un corretto iter logico, vizi questi ultimi evincibili dal tenore complessivo dell’atto di stima della sanzione e che, in quanto tali, hanno l’effetto di inficiare la legittimità del provvedimento di determinazione ora impugnato.

2.1 Sul punto va, in primo luogo, evidenziato come il provvedimento che ha sancito l’applicazione dell’art. 15 della L. n. 1497/1939 aveva espressamente previsto come nel caso di specie risultasse inesistente un danno al paesaggio, circostanza che già di per sé è in contraddizione con il riferimento al “*danno culturale*”, presupposto per la stima così posta in essere.

2.2 E’ necessario, inoltre, evidenziare che malgrado la perizia indichi come il criterio da utilizzare doveva risultare pari alla al presunto “profitto”, in quanto risultato della differenza tra il valore dell’opera realizzata e i costi sostenuti per la sua esecuzione, nella quantificazione della sanzione il perito incaricato ha ritenuto di far riferimento al solo “costo di costruzione”.

2.3 Si consideri, ancora, come detti parametri devono considerarsi tra loro alternativi e, ciò, in ossequio ad un costante orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato Sez. V, 20-12-2013, n. 6113) nella parte in cui ha sancito che “...nella previsione normativa, il danno arrecato all'ambiente viene in considerazione solo come criterio di commisurazione della sanzione - in alternativa al profitto conseguito - e non come parametro per l'anno della sanzione medesima (Riforma della sentenza del T.a.r. Liguria, sez. I, 11 giugno 1999, n. 239)”.

2.4 Nemmeno è possibile comprendere se detto costo di costruzione sia riferito a tutte le opere realizzate o solo a quelle poste all'interno e, ciò, anche considerando come sempre nella stima di cui si tratta si affermi che il danno culturale sarebbe limitato alla sola parte interna (soprattutto per la demolizione dei solai lignei).

2.5 Non è possibile comprendere, in ultimo, sulla base di quali presupposti l'Amministrazione ha ritenuto di individuare la somma, espressa per metro quadro e pari a Lire 150.000,00, alla base del calcolo dell'importo complessivo della sanzione.

3. In presenza di detti vizi è, peraltro, evidente come non sia sufficiente a sancire la legittimità del provvedimento impugnato, l'asserito carattere “equitativo” della somma in questione e, ciò, considerando che anche laddove si ritenesse condivisibile l'esistenza del carattere sopra citato ne risulterebbero comunque lesi i principi in materia di obbligo della motivazione, il cui rispetto prescinde dalle modalità di computo utilizzate per calcolare la sanzione.

Il motivo è, pertanto, fondato e va accolto.

4. Se l'accoglimento della censura sopra citata è sufficiente a disporre l'annullamento degli atti impugnati va comunque evidenziato, anche ai fini della riedizione del potere da parte dell'Amministrazione competente, come sia opportuno evidenziare, altresì, l'infondatezza degli ulteriori motivi dedotti.

5. E' infondato il primo motivo mediante il quale si sostiene l'incompetenza della Provincia di Verona, nell'emanare l'atto impugnato e, ciò, a seguito della delega in materia attribuita ai Comuni a seguito dell'emanazione della L. Reg. n. 63/1994.

5.1 Sul punto è possibile rilevare come il provvedimento del 31 Maggio 1993 (provvedimento rimasto inoppugnato), con il quale è stata comminata la sanzione, è stato emanato in un momento antecedente alla quantificazione di cui si tratta e, quindi, in una fase precedente all'entrata in vigore della disciplina sopra citata.

5.2 Deve inoltre rilevarsi che il successivo decreto del Presidente della Provincia di Verona di determinazione della sanzione ha un valore meramente integrativo e attuativo di una sanzione la cui applicazione era stata già disposta in precedenza.

5.3 Si consideri, ancora, che l'art.10 comma 3 della legge regionale sopra citata prevede una disciplina transitoria che consente di ritenere come sussistesse la competenza della Provincia a concludere tutti quei procedimenti nell'ambito dei quali risultasse già emesso il parere della Commissione consultiva provinciale e, ciò, conformemente a quanto in precedenza già sancito da questo Tribunale (per tutti si veda TAR Veneto n. 299/2013).

5.4 Da considerare infondato è anche il secondo motivo mediante il quale si è dedotta l'incompetenza del professionista incaricato della determinazione della stima ora annullata.

Sul punto è dirimente constatare come l'art. 82 comma 2 lett. f) del Dpr 616/1977 attribuisce alle Regioni tutti i poteri in materia di protezione delle bellezze naturali, potere quest'ultimo che deve necessariamente considerarsi diretto a ricomprendere l'emanazione e la determinazione delle relative sanzioni, legittimando il ricorso anche ad un professionista esterno.

6. Va respinto il terzo motivo mediante il quale si asserisce la violazione dell'art. 7 della L. n. 241/90 e, ciò, in applicazione di un consolidato orientamento giurisprudenziale che esclude la necessità di far luogo alla comunicazione di avvio del procedimento in presenza di un procedimento ad istanza di parte.

E' del pari evidente che nel caso di specie era stato il ricorrente ad attivare il relativo procedimento e, ciò, nel momento in cui aveva chiesto alla Provincia di Verona il rilascio dell'autorizzazione in relazione alla domanda di concessione edilizia in sanatoria in precedenza presentata.

7. Con il quarto e il quinto motivo si sostiene che gli interventi oggetto dell'istanza di sanatoria non avrebbero arrecato pregiudizio al paesaggio. Anche qui, al fine di rilevare l'infondatezza delle censure proposte, è sufficiente ricordare quanto sancito da precedenti pronunce nella parte in cui hanno previsto che l'indennità prevista per abusi edilizi in zone soggette a vincoli paesaggistici costituisce una sanzione amministrativa

che prescinde dall'esistenza di un effettivo danno (Cons. Stato Sez. V, 20-12-2013, n. 6113).

8. In conclusione il ricorso può essere accolto, limitatamente a quanto sopra precisato, con conseguente annullamento degli atti in epigrafe citati.

La particolarità della fattispecie esaminata consente di compensare le spese tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo Accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati così come precisato in parte motiva.

Compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

Nicola Fenicia, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/05/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)