

N. 00922/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00306/1997 REG.RIC.
N. 02201/1998 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 306 del 1997, proposto da:
Ditta Aldo Reato, rappresentato e difeso dagli avv. Ludovico Marco Benvenuti, Luigi Benvenuti, Andrea Pavanini, con domicilio eletto presso lo stesso Avv. Ludovico Marco Benvenuti in Venezia, Santa Croce, 205;

contro

Comune di Venezia (Ve), rappresentato e difeso dagli avv. Giulio Gidoni, Maddalena Morino, con domicilio eletto presso Giulio Gidoni in Venezia, Avv.Ra Civica - San Marco 4091;

Regione Veneto - (Ve), rappresentata e difesa dagli avv. Luisa Londei, Enrico Specchio, domiciliata in Venezia, Cannaregio, 23;

sul ricorso numero di registro generale 2201 del 1998, proposto da:
Reato Aldo, rappresentato e difeso dagli avv. Luigi Benvenuti, Andrea Pavanini, Ludovico Marco Benvenuti, con domicilio eletto presso Giorgio Orsoni in Venezia, Santa Croce, 205;

contro

Comune di Venezia - (Ve), rappresentato e difeso dagli avv. Giulio Gidoni, Maddalena Morino, con domicilio eletto presso Giulio Gidoni in Venezia, Avv.Ra Civica - San Marco 4091;

Regione Veneto - Commissione Salvaguardia di Venezia - (Ve), parte non costituita in giudizio;

per l'annullamento,

quanto al ricorso n. 306 del 1997:

del parere 13/11/1996 (prot. 25589) con il quale la Commissione di Salvaguardia ha espresso parere contrario sull'istanza di condono edilizio.

Quanto al ricorso n. 2201 del 1998:

del provvedimento prot. n. 28152/51292/00 del 30 Aprile 1998 e notificato il 13 Maggio 1998 con cui il Dirigente dell'Ufficio Tecnico Edilizia Privata del Comune di Venezia ha respinto la richiesta di sanatoria presentata ai sensi dell'art. 31 della L. n. 47/1985 e art. 39 L. n. 724/1994;

per quanto occorra del parere negativo della Commissione per la Salvaguardia di Venezia espresso con voto n. 2/25589 nella seduta del 12 novembre 1996 comunicato con nota del Presidente della Giunta Regione Veneto in data 13 novembre 1996.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Venezia (RG 306/97 e RG 2201/98) e di Regione Veneto (nel solo ricorso RG 306/97);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 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

Il Sig. Aldo Reato afferma di essere subentrato con la propria ditta nella titolarità di un chiosco ad uso bar, sito nel Canale della Giudecca.

A seguito della realizzazione di alcune opere (riferite ad un ampliamento della banchina e la ricostruzione del chiosco bar), oggetto di una concessione poi annullata, veniva presentata un'istanza di sanatoria ai sensi della L. n. 47/1985.

Il progetto comprendeva, appunto, l'ampliamento dell'attuale banchina e la ricostruzione ampliata del chiosco bar.

In relazione a detto procedimento veniva emanato il parere della Commissione di Salvaguardia del 13 Novembre 1996 che sanciva il *“parere contrario in merito alla pratica richiamata confermando e condividendo i precedenti pareri n. 13/6394 formulato nella seduta del 31 Luglio 1995 e n. 02/7030 formulato nella seduta del 25 Febbraio 1988 che si allegano in copia”*.

L'attuale ricorrente impugnava il parere sopracitato sostenendo l'esistenza dei seguenti vizi:

1. violazione dell'art. 39 della L. n. 724/1994, in relazione agli art. 32 e 33 della L. n. 47/1985, in quanto il parere negativo della Commissione di Salvaguardia si riferirebbe, a sua volta, a precedenti pareri di incompatibilità del 1988 e del 1985 riferiti ad un diverso procedimento di rilascio dei titoli autorizzatori edilizi; si rilevava, altresì, l'assenza nel provvedimento impugnato dell'esistenza di un vincolo;
2. violazione della L. n. 47/1985 in relazione agli artt. 76 e segg. della L. Reg. 61/1985 in quanto la Commissione non avrebbe fatto riferimento ad alcuna disposizione impeditiva dell'intervento, rilevando una presunta illegittimità costituzionale degli art. 5 e 6 della L. 171/1973 e con riferimento agli art. 97 e 128 della Costituzione.

Il Comune di Venezia, nel costituirsi, eccepiva l'inammissibilità dell'impugnazione proposta avverso il parere in quanto si sarebbe impugnato un atto endoprocedimentale.

Concludeva lo stesso Comune, e in subordine, per il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Si costituiva, altresì, la Regione Veneto, anche se solo formalmente e senza argomentare in merito a quanto contenuto nel ricorso sopra citato.

Con il ricorso RG 2201/1998 la Ditta Aldo Reato impugnava il provvedimento del 30 Aprile 1998 con il quale il Comune di Venezia aveva rigettato la richiesta di condono, riportando in motivazione il parere rilasciato dalla Commissione di Salvaguardia nel corso del 1988.

Con detta impugnazione si sosteneva l'esistenza di vizi di illegittimità derivata e di ulteriori motivi di censura che reiteravano quanto già dedotto in sede del ricorso RG 306/1997, con riferimento al parere negativo in quella sede impugnato.

Anche nel presente giudizio si costituiva il Comune di Venezia sostenendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

All'udienza del 21 Maggio, sia il ricorso RG 306/1997 che il ricorso RG n. 2201/1998, venivano trattenuti per la decisione.

DIRITTO

1. In primo luogo va disposta la riunione dei ricorsi RG 306/1996 e RG 2201/1998 in considerazione di un'evidente connessione oggettiva e soggettiva.

2. Con riferimento al ricorso RG 306/1997 è necessario esaminare l'eccezione preliminare proposta dall'Amministrazione comunale diretta a rilevare l'inammissibilità del ricorso in quanto diretto ad ottenere l'annullamento di un parere e, quindi, di un atto ritenuto endoprocedimentale.

2. 1 L'eccezione è infondata e va respinta.

Costituisce orientamento consolidato (per tutti si veda T.A.R. Veneto Sez. II, 10-03-1987, n. 140) che il parere della commissione di salvaguardia, previsto per l'esecuzione di opere edilizie nella laguna di Venezia dall'art. 6, l. 16 aprile 1973, n. 171, ha carattere obbligatorio e vincolante, esplicando *“un'efficacia del tutto particolare verso l'attività dell'amministrazione attiva, dal momento che imprime il suo contenuto ed orienta la valutazione finale in maniera ben più intensa di un semplice atto di collaborazione consultiva; esso, pertanto, può essere acquisito anche in via di sanatoria”*.

2.2 E' inoltre, evidente che detto parere esprime una valutazione di compatibilità, o di incompatibilità, analoga (e per certi versi più ampia in quanto riferita anche a profili edilizi) a quella caratteristica del parere della Soprintendenza di cui all'art. 146 dell'art. 42/2004, in relazione al quale sussiste un orientamento pressocchè unanime diretto a sancire l'autonoma impugnabilità (T.A.R. Umbria Perugia Sez. I, 16-01-2013, n. 11).

2.3 Va, altresì, ricordato che anche questo Tribunale (T.A.R. Veneto sez. II del 21/10/2005 n. 3731) ha avuto modo di rilevare come il parere della Commissione di Salvaguardia sia immediatamente impugnabile e, ciò, pur costituendo un atto endoprocedimentale inserito, com'è, nel provvedimento di rilascio di un titolo abilitativo.

3. Respinta l'eccezione preliminare è possibile esaminare il merito dei ricorsi RG 306/1997 e RG 2201/1998, procedendo ad una trattazione unitaria degli stessi in considerazione della sostanziale identità delle censure proposte.

Detti ricorsi possono essere accolti, ritenendo fondato il motivo relativo all'asserita esistenza di un difetto di motivazione (primo motivo del ricorso RG 306/97 e terzo del ricorso RG 2201/98).

3.1 La Commissione di Salvaguardia, nell'ambito di un procedimento di sanatoria, ha ritenuto di fondare il suo parere negativo, rinviando a quanto in precedenza previsto con riferimento ai pareri negativi del 1985 (peraltro annullato da questo Tribunale per carenza di motivazione) e al vincolo del 1988 (quest'ultimo confermato da una pronuncia di secondo grado), riferiti entrambi ad istanze di autorizzazione per manufatti poi effettivamente realizzati.

3.2 Ciò premesso è evidente l'illegittimità del parere (e quindi per illegittimità derivata anche del successivo diniego) nel momento in cui la Commissione di Salvaguardia, lungi da esprimere una qualche e autonoma valutazione di incompatibilità con riferimento al procedimento di sanatoria, si è limitata a rinviare, in modo del tutto apodittico, alle precedenti valutazioni poste in essere dalla stessa Commissione.

3.3 Si consideri, ancora, che i pareri menzionati erano riferiti non ad analoghi procedimenti di condono, bensì a procedimenti di autorizzazione dei titoli edilizi, nell'ambito dei quali la Commissione di Salvaguardia aveva espresso un giudizio di non compatibilità del progetto che, nel contempo, era stato già realizzato.

3.4 E', altresì, noto che nell'ipotesi di un'istanza di condono di cui alla L. n. 47/1985 l'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo ha l'onere di valutare, in considerazione della specialità e dell'eccezionalità della disciplina del condono, i profili di compatibilità sopra citati che, in quanto tali, devono tenere conto della circostanza che l'opera è stata realizzata e, ancora, dell'esistenza di un interesse del privato al mantenimento dell'opera di cui si tratta.

3.5 Detto principio è applicabile soprattutto nel caso di specie dove la richiesta di sanatoria era riferita non già ad un'opera eseguita in assenza di preventiva concessione, quanto in ragione di un titolo abilitativo poi successivamente annullato.

3.6 Infatti, in relazione a provvedimenti negativi in materia di nulla osta paesaggistico, pur ritenendosi sufficiente una motivazione circoscritta alla situazione di incompatibilità, sussiste comunque l'onere

dell'Amministrazione di motivare in modo esaustivo circa la concreta incompatibilità del progetto sottoposto all'esame con i valori paesaggistici tutelati, indicando le specifiche ragioni per le quali le opere edilizie considerate non si ritengono adeguate alle caratteristiche ambientali protette (in questo senso si veda Cons. Stato, VI, 8 maggio 2008, n. 2111 e T.A.R. Salerno sez. I del 20/06/2012 n. 1236).

3.7 Ne consegue che conformemente agli orientamenti sopra citati deve ritenersi illegittimo, nell'ambito della procedura di sanatoria, il parere negativo espresso ai sensi dell'art. 32 della L. n. 47 del 1985, nella parte in cui non contiene una specifica motivazione in ordine al pregiudizio che all'interesse pubblico deriverebbe dall'intervento stesso.

E', altrettanto, evidente che pur non spingendosi l'onere motivazionale fino al punto dell'indicazione di prescrizioni tali da rendere l'intervento edilizio assentibile, il provvedimento di diniego deve rendere intelligibili all'interessato le ragioni del ritenuto contrasto dell'opera con il paesaggio circostante, così da consentire, se del caso, l'adozione di eventuali accorgimenti volti a consentirne il recupero della compatibilità ambientale e paesaggistica.

3.8 Si consideri, ancora, che anche laddove risultasse insistente sull'area un vincolo di inedificabilità assoluto, e risultasse applicabile l'art. 33 della L. n. 47/1985 (circostanza che comunque non è possibile evincere dal parere impugnato) è stato affermato che *“nondimeno in caso di vincolo successivo (come nel caso di specie), il parere negativo al rilascio della sanatoria non può ritenersi atto vincolato, da adottarsi in via automatica solo per effetto dell'esistenza del vincolo di inedificabilità, dovendo la Soprintendenza svolgere i necessari accertamenti in concreto per valutare la compatibilità del manufatto con il*

provvedimento di vincolo. In altre parole, in caso di vincolo sopravvenuto, l'accertamento della Soprintendenza deve essere concreto ed approfondito e nella motivazione dell'atto devono essere puntualmente indicate le ragioni per le quali la conservazione dell'intervento (conseguente al rilascio della sanatoria) sia incompatibile con i valori tutelati" (T.A.R. Lazio sez. II del 05/02/2009 n. 1212).

4. Detto difetto di motivazione deve ritenersi sussistente, sia per quanto concerne il parere negativo della Commissione di Salvaguardia sia, ancora, per quanto riguarda – e per illegittimità derivata – l'impugnazione proposta avverso il provvedimento definitivo di diniego del 13 Maggio 1998 (RG 2201/98) che, in quanto tale, fa proprie le conclusioni del provvedimento obbligatorio e vincolante sopra citato.

5. Ne consegue che i ricorsi di cui agli RG n. 306/1997 e n. 2201/1998 possono essere accolti, con contestuale annullamento degli atti impugnati.

La particolarità della fattispecie esaminata consente di compensare le spese e gli onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sui ricorsi, RG 306/97 e RG 2201/98 come in epigrafe proposti, li accoglie, annullando gli atti impugnati.

Compensa le spese e gli onorari di giudizio tra tutte le parti costituite e per entrambi i ricorsi.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

Nicola Fenicia, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/06/2014

IL SEGRETARIO

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