

N. 00719/2015REG.PROV.COLL.

N. 07593/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7593 del 2014, proposta da Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio eletto in Roma, via dei Portoghesi, 12

contro

Condorelli Celeste, rappresentata e difesa dall'avvocato Ennio Magri', con domicilio eletto presso Ennio Magri, in Roma, Via Guido D'Arezzo n.18;

nei confronti di

Comune di Capri;

per la riforma

della sentenza n. 523 del TAR Campania (Sezione Sesta), del 24 gennaio 2014, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Celeste Condorelli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2014 il Cons. Carlo Mosca e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Clemente e l'avvocato Magrì;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'attuale appellata e originaria ricorrente Condorelli Celeste ricorreva al Tribunale amministrativo per la Campania (Napoli) per l'annullamento del decreto 9 luglio 2009 del Soprintendente per i beni architettonici e paesaggistici per Napoli e provincia, di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata il 22 maggio 2009 dal Comune di Capri per la realizzazione di opere edili per la sistemazione di un'area esterna di un fabbricato di sua proprietà.

Il giudice di primo grado accoglieva il ricorso, evidenziando:

a. la carenza di motivazione dell'atto impugnato da cui non era possibile desumere il contenuto e l'entità della riscontrata difformità tra la documentazione allegata al progetto e quella esistente agli atti dell'ufficio, visto che non si evidenziavano neppure profili di specifica rilevanza della discrasia sotto l'aspetto paesaggistico. Pur tenuto conto della documentazione grafica allegata dalla Soprintendenza agli scritti difensivi, tale motivazione non consentiva, in sostanza, di individuare quale fosse lo stato del fabbricato legittimamente assentito e quali le opere abusive, la cui realizzazione, *sine titulo*, impediva la regolare successione di titoli abilitativi;

b. la rilevata indicazione di due diverse zone nella relazione tecnica e nella relazione illustrativa, peraltro chiarita dalla originaria ricorrente mediante produzione di un certificato del Comune di Capri su cui nulla aveva osservato l'Amministrazione, non individuava un autonomo motivo di illegittimità dell'atto comunale di autorizzazione, integrando la stessa carenza documentale in ordine

alla quale la Soprintendenza avrebbe dovuto utilizzare i suoi poteri istruttori.

2. Con l'appello in epigrafe, l'Amministrazione statale ha censura la sentenza con un unico motivo lamentando la violazione del d.m. 20 marzo 1951 di dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'intero territorio dell'isola di Capri e dell'articolo 159 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*), nonché la violazione degli articoli 9 e 11.3 del *Piano territoriale paesistico* (P.T.P.) dell'isola di Capri, approvato con d.m. dell' 8 febbraio 1999, adottato ai sensi dell'articolo 1-bis, secondo comma, l. 8 agosto 1985, n.431 (*Conversione in legge del decreto legge 27 giugno 1985, n.312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*), nonché la motivazione illogica.

In particolare, l'appello evidenzia che:

- a. tutto il territorio dell'isola di Capri risulta sottoposto a vincolo paesaggistico dai citati decreti ministeriali del 20 marzo 1951 e 8 febbraio 1999;
- b. l'atto di annullamento ha fatto riferimento specifico agli elaborati trasmessi dal Comune e tra questi alla relazione paesaggistica da cui si ricavava che l'area interessata rientrava nella zona P.I.R. del citato P.T.P. e che l'intervento, consistente nella realizzazione di una vasca d'acqua, era compatibile con il citato Piano;
- c. la vasca/piscina era nel progetto inserita in un'area esterna al fabbricato (quest'ultimo oggetto di condoni per alcuni interventi ampliativi), area modificata con la costruzione di vari terrazzamenti e terrazze mai oggetto di sanatoria;
- d. la Soprintendenza aveva quindi valutato l'inesistenza di sanatoria per le costruzione nella citata area esterna e conseguentemente aveva ritenuto illegittimi gli interventi autorizzati dal Comune perchè connessi ad opere eseguite abusivamente e non sanate;
- e. sotto diverso profilo, come confermato dalla relazione paesaggistica allegata all'istanza di condono, la zona oggetto dell'intervento risultava ricompresa in area

classificata come zona di protezione integrale con restauro paesistico-ambientale (PIR) del P.T.P. di Capri. L'aver rilevato una discrasia tra il contenuto della relazione paesaggistica e quello della relazione illustrativa comunale secondo cui l'area dell'intervento ricadeva in zona RUA (recupero urbanistico edilizio e restauro paesistico-ambientale), non costituiva una carenza documentale, ma evidenziava un errore del Comune e, ancora di più, l'illegittimità del nulla osta accordato dal Comune di Capri, visto che la progettata realizzazione della vasca riguardava una zona di protezione integrale con restauro paesistico-ambientale (PIR). Quest'ultima consente, ai sensi dell'articolo 12 del *Piano territoriale paesistico*, interventi nello stretto limite della conservazione e del miglioramento del verde e del risanamento e restauro ambientale, con eliminazione di infrastrutture di contrasto indicate in dettaglio e impedisce qualsiasi intervento comportante incremento di volumi esistenti e alterazione dell'andamento naturale del terreno conseguenti, per effetto dello scavo, in caso di costruzione di una vasca/piscina la quale non può definirsi come riqualificazione estetica;

f. la citata costruzione, in relazione alla sua consistenza modificativa e trasformativa, non si configurava neanche come intervento tra quelli consentiti dall'articolo 9 del predetto P.T.P. per tutte le zone dello stesso Piano e riguardanti la manutenzione e conservazione del patrimonio edilizio esistente con esclusione dell'asservimento dell'edificazione di nuove porzioni del territorio, oltre quelle già interessate dall'attività costruttiva. Neanche la citata costruzione poteva rientrare tra gli interventi di restauro e risanamento circoscritto al consolidamento, al ripristino e al rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio. Pure la riqualificazione estetica delle aree pertinenziali, anche se consentita, in via generale, dall'articolo 9 citato per tutte le zone del P.T.P., nella zona PIR poteva avere luogo solo nei ristretti limiti di conservazione e miglioramento dei valori naturalistici e tradizionali considerati dagli articoli 11 e 12 dello stesso P.T.P. Peraltro, la realizzazione di

manufatti con scavo, dava luogo ad un diverso assetto dei luoghi determinante l'asservimento a nuovi utilizzi resi possibili dalla nuova costruzione;

g. il provvedimento di annullamento dell'autorizzazione comunale era strettamente applicativo dalla disciplina del P.T.P. dell'isola di Capri nei suoi effetti ricognitivi della compatibilità edificatoria con lo specifico paesaggio tutelato, il che escludeva qualsiasi profilo del dedotto vizio di eccesso di potere per violazione del principio di imparzialità.

3. Con atto di costituzione del 7 agosto 2014, l'appellata ha sostenuto l'infondatezza dell'appello, eccependo, in via preliminare, la sua inammissibilità per avere l'Amministrazione appellante, introdotto un'integrazione secondo cui gli interventi sarebbero stati illegittimi in quanto connessi ad opere eseguite abusivamente, il che non è processualmente consentito.

DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio ritiene l'appello ammissibile, non riscontrandovi alcun elemento da cui dedurre la violazione dell'articolo 104, comma 1, Cod. proc. amm.. Ciò poiché il provvedimento impugnato con il ricorso in primo grado e con cui la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per Napoli e provincia ha annullato l'atto comunale di autorizzazione alla effettuazione delle opere, ha motivato non soltanto circa l'illegittimità degli interventi autorizzati in quanto connessi ad opere eseguite abusivamente, ma anche con riguardo alla circostanza che le opere sono ricadenti in zona PIR del PTP: il che è stato ripreso dall'appello proposto dall'Amministrazione, con la specificazione delle norme violate e accertate anche tramite la discrasia rilevata tra la relazione tecnica di parte e la relazione illustrata dal Comune di Capri.

2. Ciò posto, l'appello è fondato e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza il ricorso proposto in primo grado va respinto.

La motivazione posta dalla Soprintendenza a base dell'atto impugnato in primo

grado consente, infatti, di individuare, diversamente da quanto ritenuto dalla sentenza, lo stato del fabbricato legittimamente assentito e quali siano le opere abusive la cui realizzazione senza titolo impedisce la regolare successione di altri titoli abilitativi.

L'atto di annullamento, come è dato evincere nella premessa, fa riferimento agli elaborati trasmessi alla Soprintendenza con il provvedimento comunale n.40 del 22 maggio 2009 che autorizzava l'originaria ricorrente e attuale appellata ad effettuare opere edili consistenti nella sistemazione di aree esterne da realizzare alla via provinciale Marina Piccola, 39 del Comune di Capri.

Dalla stessa premessa si evince che gli elaborati fanno riferimento alla relazione tecnica di parte indicante la zona di intervento come zona di protezione integrale con restauro paesistico ambientale (P.I.R.) del P.T.P., zona invece individuata come zona di recupero urbanistico edilizio e restauro paesistico-ambientale (RUA) nella relazione illustrativa del Comune.

Lo stesso provvedimento autorizzatorio fa, altresì, riferimento al d.m. 20 marzo 1951, di dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'intero territorio dell'isola di Capri, cioè di c.d. *vincolo* paesaggistico, nonché al d.m. 8 febbraio 1989 di approvazione del *Piano territoriale paesistico* di Capri e Anacapri che pone a sua volta delle limitazioni alle facoltà proprietarie, le quali limitazioni risultano dagli accertamenti della stessa Soprintendenza essere state violati.

In sostanza, essendo la vasca/piscina in questione inserita progettualmente in un'area esterna, immediatamente adiacente all'immobile già oggetto di condono per interventi ampliativi, è stato accertato che gli interventi autorizzati dal Comune andavano a inserirsi in un'area modificata dalla costruzione di terrazzamenti e terrazze non oggetto di sanatoria e di conseguenza tali interventi erano da considerare illegittimi come la stessa autorizzazione, in quanto connessi direttamente con opere esterne eseguite abusivamente.

Il provvedimento di annullamento della Soprintendenza ha adeguatamente evidenziato un elemento costitutivo dell'illegittimità dell'atto comunale di base, vale a dire un insanabile contrasto tra la relazione tecnica e la relazione illustrativa. L'atto autorizzatorio comunale andava poi annullato, essendo l'area, su cui progettualmente avrebbe dovuto inserirsi la vasca/piscina, in una zona classificata dal P.T.P. di Capri come di *protezione integrale* con restauro paesistico-ambientale (PIR). Sul che vi è al riguardo ormai copiosa e specifica giurisprudenza negativa di questa Sezione (cfr. Cons. Stato, VI, 12 gennaio 2011, n. 110; 19 gennaio 2011, n. 366 e 371; 2 marzo 2011, n. 1300 e 1306; 13 settembre 2012, n. 4875; 5 marzo 2013, n. 1316; 23 settembre 2014, n. 4785)

Contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza impugnata, la diversa classificazione, nelle due citate relazioni, della zona in questione, individuava, quindi, un autonomo motivo di illegittimità addirittura più pregnante, dal momento che l'inserimento dell'area in una zona P.I.R. comportava limitazioni più incisive, mettendo in evidente risalto l'illegittimità del titolo autorizzatorio.

Diversamente opinando, non potrebbe essere dato senso all'espressione motivazionale utilizzata dalla Soprintendenza nel penultimo paragrafo della premessa del provvedimento di annullamento.

In merito ai vincoli esistenti per la zona classificata PIR nel P.T.P. del Comune di Capri, è utile rammentare – in coerenza con la ricordata e giurisprudenza - che il *Piano territoriale paesistico* di Capri ed Anacapri, approvato con il citato decreto ministeriale 8 febbraio 1999 ai sensi dell'articolo 1-*bis*, secondo comma. l. 8 agosto 1985, n.431, detta disposizioni a tutela del territorio dell'isola, già sottoposto, per il suo speciale pregio paesaggistico, alla norma di salvaguardia di cui all'articolo 1-*quiquies* della stessa citata legge n. 431 del 1985, sino all'adozione del piano suddetto, che stabilisce il divieto di ogni modificazione dell'assetto del territorio, nonché di ogni opera edilizia, con esclusione degli interventi di manutenzione

ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici.

La specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale intervenuta in ragione del particolare valore paesaggistico dell'isola, appronta limiti rigorosi alla valutazione di compatibilità degli interventi modificativi dell'assetto dei luoghi, individuando gli interventi inconciliabili con il contesto e incompatibili in via assoluta con i valori salvaguardati dal vincolo, introducendo un regime di immutabilità per zone, o per categorie di opere reputate incompatibili con i valori protetti e non realizzabili.

L'art. 9 del predetto *Piano territoriale paesistico* prevede gli interventi consentiti in tutte le zone di tutela in cui è stato suddiviso il territorio dell'isola (zone P.I. di protezione integrale, zone P.I.R. di protezione integrale con restauro paesistico/ambientale, zone R.U.A. di recupero urbanistico/edilizia e restauro paesistico ambientale), interventi in funzione strettamente conservativa del patrimonio edilizio esistente, di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, nonché di riqualificazione estetica degli immobili e delle aree pertinenziali, anche mediante l'inserimento di elementi architettonici tipici e tradizionali del luogo che non costituiscano nuove volumetrie.

Il comma 3 del successivo articolo 12 che detta, invece, prescrizioni indirizzate all'esclusiva e specifica tutela della zona P.I.R., individua per le “zone di protezione integrale con restauro paesistico/ambientale” (P.I.R.), gli interventi ammissibili, nello stretto limite della conservazione e miglioramento del verde e del risanamento e restauro ambientale, con eliminazione di infrastrutture di contrasto indicate in dettaglio. Il comma 4, a salvaguardia dell'integrità del territorio, pone poi divieti e limitazioni fra i quali il divieto di “qualsiasi intervento che comporti incremento di volumi esistenti” e il divieto di alterazione dell'andamento naturale del terreno.

Nella specie, la realizzazione della vasca/piscina in zona P.I.R. in ragione delle oggettive modificazioni e trasformazioni dell'assetto del territorio, non può essere ricompresa tra gli interventi di cui al citato articolo 9 del P.T.P. che assolvono ad un ruolo strettamente manutentivo e conservativo del patrimonio edilizio esistente ed escludono l'asservimento dell'edificazione di nuove porzioni del territorio, oltre quelle che sono già state interessate dall'attività costruttiva. Neppure può essere ricompresa tra gli interventi di “restauro e risanamento conservativo”, che sono circoscritti al consolidamento, ripristino e rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio. È altresì evidente come lo scavo, necessario per la sistemazione di una vasca/piscina in una zona di protezione integrale, inevitabilmente comporti un'alterazione dell'andamento naturale del terreno e non possa costituire una riqualificazione estetica dell'immobile in un'area esterna già gravata dall'illegittimità di precedenti interventi e comunque mai nella zona P.I.R. che consente la riqualificazione estetica nello stretto limite della conservazione e miglioramento del verde e del risanamento e restauro ambientale con eliminazione di infrastrutture di contrasto.

In conclusione, l'appello va accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso in primo grado va respinto.

Stante il regime della soccombenza, le spese del doppio grado di giudizio sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe (n. 7593 del 2014) accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso proposto dinanzi al TAR Campania.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio che liquida in euro 3000 (tremila) a favore della parte appellante.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 18 novembre 2014, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Carlo Mosca, Consigliere, Estensore

Bernhard Lageder, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/02/2015

IL SEGRETARIO

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