

Urbanistica e paesaggio: i poteri in materia di autorizzazione e tutela del territorio

Autore: Basso Alessandro Michele

In: Diritto amministrativo

Il tema che emerge da una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez. sesta, n. 538, decisione del 24/11/2009 e depositata il 5/02/2010), chiamato a pronunciarsi su ricorso proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali (Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici della Sardegna) in relazione all'autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune (di Cagliari) su un progetto di intervento edilizio per la realizzazione del quartiere giardino (unità insediativa E3) in un'area interessata da reperti archeologici, rientrante in un progetto di riqualificazione urbana ed ambientale (oggetto di due accordi di programma, stipulati tra Regione, Comune e privati interessati, di uno strumento urbanistico attuativo e relativa convenzione), è la distinzione delle competenze tra Stato ed Enti locali e delle relative modalità di esercizio dell'azione amministrativa in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del territorio.

In via preliminare, va ricordato che l'accordo di programma (art. 27 l. n. 142 del 1990, art 34 d.lgs. n. 267/2000) rappresenta una specifica tipologia di accordo tra Pubbliche Amministrazioni con l'obiettivo di semplificare l'azione amministrativa in presenza della prevalente esigenza di garantire in tempi rapidi la realizzazione di opere pubbliche **(1)**: è finalizzato, in altri termini, alla definizione ed attuazione, con eventuale incidenza sugli strumenti urbanistici, di opere interventi o programmi che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di soggetti pubblici (Cons. Stato, Sez. quarta, 21/11/2005 n. 6467, TAR Marche 5/05/2006 n. 238).

In materia, risultano applicabili le disposizioni di cui agli artt. 142, 143 e 146 d.lgs n. 42/2004 (previgenti l. "Croce" n. 778/1922, l. "Bottai" n. 1497/1939, l. "Galasso" n. 431/1985 ed art. 146 d.lgs. n. 490/1999), il D.P.C.M. 12/12/2005 e la Convenzione europea sul paesaggio (Firenze, ottobre 2000) ratificata con l. 9/01/2006 n. 14.

Di fatto, la tutela della natura si atteggia come obbligo morale verso le generazioni future e ciò legittima l'intervento dello Stato poiché il paesaggio è la rappresentazione materiale e visibile dello Stato **(2)**.

Sul piano costituzionale (art. 117), la competenza in tema di governo del territorio è di tipo concorrente ovvero rimessa alle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali determinati dallo Stato mentre in ambito di tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 9 Cost.) la potestà legislativa è attribuita in via esclusiva allo Stato.

Le funzioni statali sono esercitate tramite il Ministero per i beni e le attività culturali cui sono devolute, ai sensi del d.lgs 20/10/1998 n. 368, le attribuzioni spettanti al Ministero per i beni culturali e ambientali, istituito con l. 29/01/1975 n. 5 con il compito di gestire il patrimonio culturale e dell'ambiente.

La programmazione territoriale compete alla Regione (art. 5 Cost. e art. 20 co. 3 d.lgs 267/2000) mentre spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano l'assetto e l'utilizzazione del territorio (art. 13 co. 1 d.lgs n. 267/2000).

Ciò premesso, l'attenzione va focalizzata sulle modalità operative della commissione edilizia. Essa non può, sostanzialmente, limitarsi ad esprimere parere favorevole su un progetto con una formula del tipo "a condizione che sia fornita dimostrazione del rispetto delle altezze, che sia corretto il calcolo del volume e tutte le incongruenze grafiche rilevate". Sussistono, all'uopo, particolari ragioni di diritto, specialmente sul piano della motivazione, per annullare il provvedimento autorizzatorio in tutti i casi in cui, cioè, non è possibile ricostruire l'iter logico seguito dalla Commissione per giungere alla manifestazione del parere favorevole o, meglio, quando la medesima non fornisce alcuna motivazione relativa al contesto, all'intersversibilità delle previsioni edificatorie con i luoghi vincolati, alla morfologia dell'area che possa giustificare l'asserito mancato contrasto dell'intervento con i valori paesaggistici dell'area.

La documentazione a corredo del progetto è, infatti, preordinata alla verifica della compatibilità fra

interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato: la valutazione di compatibilità paesaggistica ai fini del rilascio dell'autorizzazione dei singoli interventi edilizi rientranti nell'ambito di un piano urbanistico già approvato è riferita al modo di essere ed alle concrete modalità esecutive del manufatto da realizzare (Cons. Stato 1/10/2008 n. 4726). Ciò deve, pertanto, condurre ad ogni ulteriore indagine istruttoria, valutativa e motivazionale specialmente quando non si riscontra nel nulla-osta presupposto un livello di dettaglio tale da ritenere la valutazione insita in essa (Tar Sardegna, sez. seconda, n. 542/2009) **(3)**.

In tutti i casi in cui il territorio è sottoposto a vincoli o è interessato da situazioni tutelabili per legge, non basta, cioè, munirsi dei nulla-osta delle Amministrazioni locali: occorre anche il via libera della Soprintendenza, il cui parere è diventato preventivo e vincolante. In altri termini parole, l'Ufficio dei beni culturali si esprime sul progetto mentre fino al 2009 si limitava a verificare l'intervento già approvato dal Comune e, nel caso avesse da eccepire, poteva affidarsi ai giudici amministrativi **(4)**.

Il potere ministeriale di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica può essere esercitato per qualunque profilo di illegittimità, ivi compreso il vizio di carenza di motivazione. Quindi, l'annullamento dell'autorizzazione paesaggistica risulta correttamente disposto nel caso in cui l'autorizzazione non contenga alcuna motivazione o presenti vizi di motivazione (Cons. Stato Sez. sesta 29-11-2004 n. 7776) in ordine alla compatibilità dell'intervento con il vincolo ambientale e non sussista almeno un rinvio per relationem a specifici atti istruttori (Cons. Stato sez. sesta 8-05-2008 n. 2122, Cons. Stato Sez. sesta 23-06-2006 n. 3991) **(5)**.

E' comunque da ricordare, ex adverso, che il provvedimento Statale di annullamento di un'autorizzazione paesaggistica non possa essere espressione di una valutazione discrezionale, estesa al merito delle valutazioni inerenti l'oggetto di tutela, che si palesi come sostitutiva e/o aggiuntiva rispetto alle proposizioni tecnico-discrezionali già espresse dai competenti Organi regionali in sede di rilascio dell'autorizzazione medesima (Cons. Stato, Ad. Plen., 14-12-2001 n. 9, Cons. Stato, Sez. sesta, 30-05-2007 n. 2762; Cons. Stato, Sez. sesta, 21-10-2005 n. 5937): ciò quando l'istruttoria prodromica all'emanazione

dell'autorizzazione paesaggistica risulti adeguata sia per quanto concerne i profili paesaggistici sia per quanto concerne i più generali profili relativi all'impatto ambientale dell'opera oggetto di autorizzazione **(6)**.

La funzione dell'autorizzazione paesaggistica, infatti, è di accertare in concreto la sola compatibilità dell'intervento con il mantenimento e l'integrità dei valori dei luoghi (Cons. Stato, Sez. sesta, 14-11-1991 n. 828) **(7)**.

In considerazione del relevantissimo interesse pubblico posto a fondamento della tutela prevista dalla normativa in materia di territorio e paesaggio, è necessario, in sintesi, un effettivo apprezzamento di compatibilità delle caratteristiche dell'intervento specifico con le ragioni sottese all'apposizione del vincolo sull'area interessata.

Alessandro M. Basso

avvocato, dottore di ricerca in "uomo-ambiente" Facoltà di Giurisprudenza ed Agraria/Università di Foggia, conciliatore professionista, giornalista pubblicista, geometra abilitato, guida ufficiale del Parco nazionale del Gargano

NOTE AL TESTO

(1) Per approfondimenti sul tema, M. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993.

(2) S. SETTIS “J'accuse: poco tempo per salvare il paesaggio”, 2010, in <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Tempo%20libero%20e%20Cultura/2010/04/ambiente-paesaggio.shtml?uuid=efad6cce-5096-11df-846e-c79e087affa9&DocRulesView=Libero&fromSearch> ; A.M. BASSO, “Etica, legalità e prassi politica”, a margine del Convegno 19-11-2005, in *Rivista Bonifica*, Foggia, 2006.

(3) Reperibile in http://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/CDS/Cds_2010_n.538.htm

(4) Cfr. A. CHERCHI “Paesaggio protetto sulla carta”, 2010, in http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Editrice/IlSole24Ore/2010/04/27/Economia%20e%20Lavoro/23_A.shtml?uuid=48452d52-51c0-11df-92be-7a8b1f1c5244&DocRulesView=Libero&fromSearch

(5) reperibile in <http://www.lexambiente.it>.

(6) Per approfondimenti, P. DELL'ANNO, “Manuale di diritto ambientale”, Padova, 2003.

(7) L. RAMACCI, “I reati edilizi”, Milano, 2010; S. REZZONICO “I reati edilizi”, Milano, 1989.

<https://www.diritto.it/urbanistica-e-paesaggio-i-poteri-in-materia-di-autorizzazione-e-tutela-del-territorio/>