

Publicato il 18/09/2023

**N. 13861/2023 REG.PROV.COLL.
N. 08361/2011 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 Lazio

(Sezione Seconda Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8361 del 2011, proposto da Luciana Gilardi, rappresentata e difesa dall'avvocato Matteo Di Raimondo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ente Parco Naturale Regionale dei Monti Lucretili, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del provvedimento prot. 229 del 19.4.2011 adottato dall'Ente Parco naturale regionale dei Monti Lucretili (sanatoria edilizia prot. n. 4460/11).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ente Parco Naturale Regionale dei Monti Lucretili;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, c.p.a.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 14 luglio 2023 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La signora Gilardi è proprietario di un immobile nel Comune di Monteflavio distinto al foglio di mappa n. 15, particella 412, subalterno n. 5.

L'immobile ricade nell'area del Parco Monti Lucretili istituito con l.r. n. 41/1989, soggetto a vincolo paesaggistico con il d.m. del 22.5.1985.

In data 21.2.2001 la signora Giraldi presentava al Comune una comunicazione di inizio lavori di manutenzione ordinaria dell'immobile costituiti dalla creazione di una scala interna e la realizzazione nella cantina di una sala da pranzo con servizi, senza aumento di volumetria o modificazione della sagoma esterna dell'edificio.

In data 24.12.2010 la signora Giraldi presentava al Comune un'istanza di accertamento di conformità urbanistica ai sensi degli artt. 36 e 37 del d.p.r. n. 380/2001 al fine di legittimare il cambio di destinazione d'uso di un locale dell'immobile e gli interventi edilizi realizzati in precedenza in quanto non rientranti nella manutenzione ordinaria. L'istanza veniva prodotta anche al Parco Monti Lucretili al fine di ottenere il nulla osta di

competenza.

In data 26.2.2011 la signora Giraldi depositava una denuncia di inizio attività in sanatoria ai sensi dell'art. 36 del d.p.r. n. 380/2001 in relazione alla richiesta di accertamento urbanistico in sanatoria che era stata prodotta in precedenza.

In data 19.4.2011 l'Ente Parco Monti Lucretili con provvedimento prot. 2298/2011 accertava la violazione delle norme urbanistiche-edilizie in quanto gli interventi edilizi eseguiti nel 2001 erano soggetti a permesso a costruire, concretando ristrutturazione edilizia all'interno della sagoma ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c), del d.p.r. n. 380/2001. Quindi, dopo aver evidenziato che i lavori erano stati condotti senza aver prima ottenuto il nulla osta del Parco ai sensi dell'art. 25 della l.r. n. 29/1979, ordinava il ripristino dello stato dei luoghi.

In data 31.5.2011 il Comune esprimeva il proprio parere favorevole al rilascio del permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 36 del d.p.r. n. 380/2001 espressamente subordinato al rilascio del nulla osta di competenza dell'Ente Parco.

In data 15.6.2011 l'Ente Parco Monti Lucretili con provvedimento prot. 3456/2011 adottava il diniego della richiesta di sanatoria edilizia presentata in data 24.12.2010 in quanto ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 269/2003 non era possibile realizzare "nuove opere" nelle aree soggette a vincolo paesaggistico (c.d. interventi maggiori, in cui rientra la ristrutturazione edilizia).

In data 4.8.2011 la signora Gilardi presentava all'Ente Parco istanza di revoca del provvedimento prot. 3456/2011 di diniego del nulla osta paesaggistico in quanto l'intervento edilizio non necessitava nulla osta paesaggistico ma di semplice nulla osta ambientale.

L'Ente Parco con provvedimento del 23.8.2011 prot. 4691 respingeva l'istanza di revoca poiché l'art. 28, comma 1, della l.r. n. 29/1997, non consentiva il rilascio del nulla osta postumo.

La signora Gilardi ha impugnato il provvedimento prot. 2298/2011, il provvedimento prot. 3456/2011, il provvedimento prot. 4691/2011, contestando sostanzialmente la violazione della disciplina sul rilascio del nulla osta da parte dell'Ente Parco ai sensi l'art. 28 della l.r. n. 29/1997 e dell'art. 13 della legge n. 394/1991, nonché quella sull'accertamento della doppia conformità (art. 36 d.p.r. n. 380/2001), sul condono edilizio (legge n. 47/1987, d.l. n. 326/2003), oltre al difetto di motivazione e di istruttoria.

Più in particolare, con il primo motivo afferma che l'Ente Parco avrebbe negato nel 2011 l'accertamento di conformità *“sull'erroneo presupposto che non può essere rilasciato un nulla osta postumo alla realizzazione dell'illecito poiché la giurisprudenza esclude del tutto l'applicazione del condono edilizio per gli abusi edilizi “maggiori” in aree soggetto a vincolo imposto a tutela degli interessi pubblici”*, laddove si osserva che la ricorrente non presentato domanda di condono ma domanda di accertamento di conformità ex art. 36 del d.p.r. n. 380/2001.

Con il secondo motivo lamenta che il provvedimento di diniego sarebbe illegittimo *“in quanto adottato oltre il termine stabilito dall'art. 13 della legge 394 del 1991 [ossia sessanta giorni dalla richiesta di nulla osta] ed in assenza di un previo provvedimento di cauzione in autotutela del silenzio assenso formatosi”*.

Con il terzo motivo, rivolto nei confronti dell'ordine di ripristino oggetto del provvedimento prot. 2298/2011, la ricorrente fa valere la violazione dell'art. 38 della legge n. 47/1985 in quanto avrebbe presentata istanza

di accertamento di conformità (art. 36 del d.p.r. n. 380/2001) per cui l'amministrazione, in pendenza della domanda, non poteva adottare l'ordine di ripristino.

Con il quarto motivo censura gli atti impugnati per difetto di motivazione mancando *“qualunque esternazione in ordine alle ragioni di interesse pubblico sottese dapprima all'ordine di ripristino e successivamente al diniego di nulla osta e al provvedimento di mancata revoca”*.

Ed infine, con il quinto motivo evidenzia la violazione dell'art. 28, comma 3, della l.r. n. 29/1997, per avere l'amministrazione comunale *“adottato direttamente l'ordine di riduzione in pristino senza la prevista comunicazione della sospensione dei lavori, ledendo in tal modo il diritto di difesa della ricorrente in uno con il diritto di partecipazione al procedimento amministrativo”*.

Il Comune si è costituito in resistenza replicando alle censure sollevate.

All'udienza del 14 luglio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso non è fondato.

Ai sensi della l.r. n. 41/1989 è stato istituito il Parco Monti Lucretili e con l'art. 9 della l.r. n. 29/1997 è stato istituito il Parco naturale regionale dei Monti Lucretili cui è affidata l'amministrazione e gestione delle attività e del territorio del Parco.

L'art. 28, comma 1, della l.r. n. 29/1997, prevede che *“Il rilascio di concessioni od autorizzazioni, relativo ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta, è sottoposto a preventivo nulla osta dall'ente di gestione ai sensi dell'articolo 13, commi 1, 2 e 4 della L.R. n. 394/1991. Ai fini dell'acquisizione del nulla-osta, le amministrazioni interessate convocano apposite conferenze di servizi ai sensi degli*

articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater della L. n. 241/1990 ...”.

L'art. 13 della l.r. n. 394/1991 stabilisce che *“Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco. Il nulla osta verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine il nulla osta si intende rilasciato ...*

3. L'esame delle richieste di nulla osta può essere affidato con deliberazione del Consiglio direttivo ad un apposito comitato la cui composizione e la cui attività sono disciplinate dal regolamento del parco.

4. Il Presidente del parco, entro sessanta giorni dalla richiesta, con comunicazione scritta al richiedente, può rinviare, per una sola volta, di ulteriori trenta giorni i termini di espressione del nulla osta”.

A sua volta l'art. 28 della l.r. n. 29/1997 sancisce che *“2. Il nulla-osta di cui al comma 1 verifica la conformità con le norme di salvaguardia di cui all'articolo 9, comma 3, lettera b), con il piano e con il regolamento dell'area naturale protetta, nonché il rispetto dei criteri indicati nell'articolo 33.*

3. Qualora nelle aree naturali protette venga esercitata un'attività in difformità dal piano, dal regolamento o dal nulla-osta, il direttore dell'ente di gestione dispone la sospensione dell'attività medesima ed ordina la riduzione in pristino o la ricostruzione di specie vegetali o animali ai sensi dell'articolo 29 della L. n. 394/1991”.

Alla luce del quadro normativo su descritto emerge che ogni intervento edilizio su immobili ricadenti nel Parco è sottoposto al preventivo nulla osta c.d. ambientale dell'Ente Parco che è volto a verificare la conformità

dell'intervento proposto rispetto ai valori paesaggistici del Parco e alla tipologia di interventi ammessi (cristallizzati nelle norme di salvaguardia, nel Piano di assetto approvato dalla Regione nel 2000 e nel regolamento dell'area naturale protetta ai sensi dell'art. 27 della l.r. n. 29/1997).

La legge non si distingue tra interventi comportanti aumenti di volumetria oppure di manutenzione straordinaria in quanto richiede il preventivo rilascio del nulla osta per ogni tipologia di intervento. Il nulla osta inoltre non può essere rilasciato dopo l'intervento bensì prima in quanto è volto a verificare, come detto, la preventiva compatibilità dell'iniziativa edilizia ai valori paesaggistici del Parco e alla tipologia di interventi ammessi (come peraltro confermato dal parere della Regione Lazio prot. 47150 del 13.3.2009 deposito in giudizio dal Comune).

I motivi di ricorso di parte ricorrente non sono fondati.

Con riferimento al primo motivo, e quindi all'impugnativa del provvedimento prot. 2298/2011, va osservato che i lavori che sono stati realizzati nel 2001 non sono stati preceduti dalla richiesta di nulla osta preventiva all'Ente Parco ai sensi dell'art. 28, comma 1, della l.r. n. 29/1997.

Ne consegue che correttamente l'Ente Parco ha disposto la riduzione in pristino attivando il potere di "riduzione in pristino" conferito dall'art. 28, comma 3, della l.r. n. 29/1997.

Con riferimento all'impugnativa del provvedimento prot. 3456/2011 va invece rilevato che il Comune aveva espresso in data 31.5.2011 il proprio parere favorevole al rilascio del permesso di costruire in sanatoria del 24.12.2010 subordinando l'atto al rilascio del nulla osta c.d. ambientale di competenza dell'Ente Parco.

L'Ente Parco ha poi adottato il diniego dell'istanza di accertamento di c.d. doppia conformità del 24.12.2010 invocando erroneamente, come ha dedotto la ricorrente, la normativa in materia di condono edilizio (art. 32 d.l. n. 269/2003), mentre nella specie l'istante non aveva inoltrato richiesta di condono, ma di sanatoria ai sensi dell'art. 36 del d.p.r. n. 380/2001.

Tuttavia, come evidenziato dalla difesa comunale, l'Ente Parco che aveva ricevuto l'istanza al fine di esprimere il nulla osta di competenza con il provvedimento prot. 3456/2011 ha comunque espresso sostanzialmente il proprio diniego al rilascio del titolo edilizio in sanatoria. Tale diniego equivale sostanzialmente a nulla osta negativo ai sensi dell'art. 28, comma 1, della l.r. n. 29/1997.

Ed allora, attesa la natura vincolata del provvedimento negativo adottato dall'Ente Parco e fermo restando che l'Ente ha altresì competenza sia in materia ambientale che paesaggistica (cfr. parere della Regione Lazio prot. 202071 del 13.10.2009 depositato in giudizio dal Comune), il vizio in cui è affetto il provvedimento non incide, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 1, della legge n. 241/1990, sul dispositivo del provvedimento gravato in quanto l'Ente non avrebbe comunque rilasciato il nulla osta favorevole sull'istanza di accertamento di c.d. doppia conformità in quanto la ricorrente non aveva richiesto e ottenuto il preventivo nulla osta.

Difatti, l'Ente Parco ha poi correttamente evidenziato nel provvedimento prot. 4691/2011, con cui ha respinto la richiesta di revoca del provvedimento prot. 3456/2011, che non poteva disporsi la revoca in quanto la ricorrente non aveva richiesto e ottenuto il preventivo nulla osta ai sensi dell'art. 28 della l.r. n. 29/1997 fermo restando che il nulla

osta non poteva essere adottato in via postuma richiamando in proposito il condivisibile orientamento espresso nel parere della Regione Lazio prot. 47150/2009 (depositato in giudizio dal Comune). Ne consegue che anche questo provvedimento è immune dai vizi denunciati.

Con riferimento al secondo motivo di ricorso va evidenziato che in materia di tutela ambientale e paesaggistica non opera l'istituto del silenzio assenso come prevede, in via generale, l'art. 20, comma 4, della legge n. 241/990. Inoltre, la disciplina dell'art. 13 della legge n. 394/1994 non è utilmente invocata, in quanto l'istituto del silenzio assenso ivi previsto trova applicazione soltanto laddove il nulla osta sia richiesto prima che sia realizzata l'opera da costruire e non già in corso d'opera oppure, come nel caso di specie, in via postuma ossia successivamente alla sua realizzazione.

Con riguardo al terzo motivo di ricorso va rilevato che l'istanza di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del d.p.r. n. 380/2001 è stata respinta in quanto, entro il termine di sessanta giorni dalla sua presentazione, non è intervenuta alcuna pronuncia favorevole all'istante così come prevede il comma 3 dell'art. 36 cit.. Da qui la legittimità del provvedimento repressivo che è stato adottato sul presupposto del mancato accoglimento dell'istanza di accertamento di conformità.

Con riferimento al quarto motivo di ricorso va osservato che, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, i provvedimenti gravati appaiono congruamente motivati individuando i presupposti fattuali (la realizzazione delle opere edilizie) e le ragioni giuridiche (l'assenza del preventivo nulla osta del Parco e il vincolo paesaggistico dell'area) che li hanno giustificati.

In relazione al quinto motivo, infine, va rammentato che la misura della

sospensione delle attività edilizia, oggetto della disposizione invocata dalla ricorrente (art. 28, comma 3, della l.r. n. 29/1997), presuppone che le opere abusive non siano state ancora realizzate, laddove nel caso di specie è stata presentata una richiesta di accertamento di conformità urbanistica per opere abusive già realizzate.

In conclusione, il ricorso non è fondato e va pertanto respinto.

In considerazione della natura della controversia e delle questioni giuridiche trattate, sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2023, tenutasi da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Rocco Vampa, Presidente

Luca Iera, Referendario, Estensore

Michele Tecchia, Referendario

L'ESTENSORE

Luca Iera

IL PRESIDENTE

Rocco Vampa

IL SEGRETARIO