

Pubblicato il 24/05/2019

N. 02796/2019 REG.PROV.COLL.

N. 04188/2012 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 della Campania

(Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4188 del 2012, proposto da Ettore Morra, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Soprano con domicilio eletto presso lo studio del medesimo in Napoli, via G. Melisurgo, n. 4 e domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

contro

l'Amministrazione per i Beni e le attività Culturali, in persona del Ministro pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, per legge domiciliataria in Napoli, via Armando Diaz, n. 11; il Comune di Capri, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

a) della nota della Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e Provincia, prot. n. 6116 del 30.05.2012, notificata al ricorrente in data 21.06.2012, avente ad oggetto "Capri (NA) — Via

Turo n. 11 — FG. 06 — P.C. 1650 — Ditta: Morra Ettore Progetto di riqualificazione dell'area esterna con realizzazione di piscina a raso con compensazione delle aree a verde mediante rimozione di preesistente pavimentazione. Parere ai sensi del art. 146 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42” con cui è stato espresso parere negativo al rilascio della relativa autorizzazione paesaggistica;

b) della nota della Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e Provincia prot. n. 670 del 12.04.2012, avente ad oggetto "Capri (NA) — Via Turo n. 11 — FG. 06 — P.C. 1650 — Ditta: Morra Ettore. Progetto di riqualificazione dell'area esterna con realizzazione di piscina a raso con compensazione delle aree a verde mediante rimozione di preesistente pavimentazione. Comunicazione di preavviso di procedimento negativo ai sensi dell'art. 10 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.";

c) di tutti gli atti presupposti, preparatori, conseguenti e comunque connessi, ivi compresa la relazione istruttoria del Responsabile dell'Attività di Tutela Paesaggistica della Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e Provincia, richiamata nei provvedimenti impugnati sub a) e sub b).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e della Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologici per Napoli e Provincia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 8 maggio 2019 la dott.ssa Brunella Bruno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio il Sig. Ettore Morra – comproprietario di un immobile sito in Capri, alla via Turo n. 11, catastalmente censito al foglio 6, particella n. 1650, sub n. 2 e ricadente in zona P.I.R. - protezione integrale con restauro paesistico, ambientale - del vigente P.T.P. dell'isola di Capri, approvato con D.M. dell'8.02.1999– ha agito per l'annullamento del parere negativo espresso dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e Provincia in relazione alla richiesta dell'autorizzazione paesaggistica per la riqualificazione dell'area esterna posta a monte della sua proprietà, mediante la realizzazione di una piscina a raso interamente interrata — con un'estensione pari a mt. 9.60 x mt. 2,29 ed una profondità di mt. 1,55 — con compensazione delle aree a verde mediante la rimozione della preesistente pavimentazione.

2. Nel premettere che data 28.02.2012 la Commissione per il paesaggio del Comune di Capri aveva espresso una valutazione favorevole alla realizzazione della piscina in argomento, avendo "riscontrato che il piccolo invaso non comporta alterazione dello stato dei luoghi in quanto risulta completamente allineato con la quota dei preesistenti camminamenti e quindi non è da considerarsi come volumetria edilizia", il ricorrente ha rappresentato di aver, tuttavia, ricevuto dalla competente Soprintendenza, in data 19.04.2012, la comunicazione di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, presentando in data 2 maggio 2012 articolate controdeduzioni, le quali, però, non sono state condivise dall'Autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico ed ambientale gravante sull'area interessata dall'intervento.

3. Avverso gli atti impugnati parte ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, censurando la carenza di motivazione della valutazione espressa dall'amministrazione, in specie quanto all'asserito contrasto con le disposizioni di cui agli artt. 9 e 12 del P.T.P. dell'isola di Capri, approvato con D.M. dell'8.02.1999, non potendosi, a tal fine, ritenere sufficiente il mero riferimento alle sentenze del Consiglio di Stato n. 110 e n. 366 del 2011, cui si associa anche l'erroneità dei presupposti, non venendo nella fattispecie in rilievo un intervento di nuova costruzione determinante una alterazione dello stato dei luoghi bensì un intervento di riqualificazione estetica degli immobili e delle aree pertinenziali, pienamente consentito dalla normativa di riferimento, "anche mediante l'inserimento di elementi architettonici tipici e tradizionali del luogo che non costituiscano nuove volumetrie" a condizione "che non si arrechino danni alle essenze arboree di alto e medio fusto" (art. 9 del P.T.P.). Del pari, la difesa del ricorrente ha contestato la sussistenza di contrasti con le previsioni di cui all'12.4 del P.T.P. dell'isola di Capri nella parte in cui vieta "qualsiasi intervento che comporti incremento dei volumi esistenti" e ciò in quanto l'opera in questione si sostanzia in un piccolo invaso finalizzato alla realizzazione della piscina, profondo un metro e mezzo e completamente allineato con la quota dei preesistenti camminamenti, con conseguente esclusione tanto di incrementi dei volumi esistenti quanto di una alterazione dello stato dei luoghi. Le deduzioni successive si appuntano sul vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento, avendo la Soprintendenza assentito opere per molti aspetti analoghe a quelle che vengono in rilievo nella fattispecie realizzate sull'isola di Capri, con analitica indicazione degli estremi identificativi delle autorizzazioni rilasciate, nonché sulla radicale inconferenza delle sentenze del Consiglio di Stato indicate nel parere gravato, in quanto afferenti ad opere realizzate in zona soggetta ad una differente disciplina (sentenza n. 366 del 2011, concernente la realizzazione di una piscina in zona di

Protezione Integrale, ove, per contro nella fattispecie l'area interessata ricade in zona P.I.R. - protezione integrale con restauro paesistico, ambientale) ovvero connotate da caratteristiche costruttive tali da integrare una vietata "alterazione dell'andamento naturale del terreno e delle strutture idrauliche agrarie esistenti" .

4. L'Amministrazione per i Beni e le attività Culturali si è costituita in giudizio per resistere al gravame, concludendo, con articolate argomentazioni, per il rigetto del ricorso in quanto infondato.

5. Successivamente la difesa del ricorrente ha prodotto memoria e documentazione ad ulteriore supporto delle deduzioni già articolate, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

6. All'udienza pubblica straordinaria dell'8 maggio 2019 la causa è stata trattenuta per la decisione.

7. Il ricorso non merita accoglimento per le ragioni di seguito esposte.

8. In punto di diritto occorre innanzitutto premettere che il Piano Territoriale Paesistico (P.T.P.) di Capri ed Anacapri - approvato con d.m. 8 febbraio 1999 ai sensi dell'art. 1-bis, secondo comma, l. 8 agosto 1985, n. 431 – detta puntuali disposizioni di tutela del territorio dell'isola, per il suo speciale pregio paesaggistico. Queste disposizioni manifestano limiti rigorosi e generali alla valutazione concreta di compatibilità degli interventi modificativi dell'assetto dei luoghi (cfr. Cons. Stato, VI Sezione, 19 gennaio 2011 n. 371). Per ciò che attiene all'uso, cioè alla trasformazione del territorio, il piano paesistico ha, del resto, la sua funzione precipua nell'individuare in negativo gli interventi che, per l'inconciliabilità con il contesto, sono in posizione di incompatibilità assoluta con i valori salvaguardati dal vincolo; e per questi introduce un regime di immutabilità per zone, o per categorie di opere reputate comunque incompatibili con i valori protetti, dunque non realizzabili (cfr. Cons. Stato, II, 20 maggio 1998, n. 548/98 e 549/98).

8.1. Ciò premesso, occorre rilevare che l'art. 9 (interventi consentiti per tutte le zone) del P.T.P. - con prescrizione relativa a tutti gli ambiti di tutela in cui è stato suddiviso il territorio dei due comuni interessati, mediante le classificazioni P.I. (protezione integrale), P.I.R. (protezione integrale con restauro paesistico/ambientale), R.U.A. (recupero urbanistico/edilizio e restauro paesistico/ambientale) – individua tipologie di interventi edilizi consentiti, che sono per loro natura in funzione strettamente conservativa del patrimonio edilizio esistente. Questi consistono in “interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di restauro e risanamento conservativo e 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”.

8.2. L' art. 12 del P.T.P. reca, inoltre, prescrizioni indirizzate all' esclusiva e specifica tutela della zona P.I.R..

L art. 12, comma 3, per le “zone di protezione integrale con restauro paesistico/ambientale” (P.I.R.), analogamente all'art. 11, comma 3, per le “zone di protezione integrale” (P.I.), delle Norme di attuazione del P.T.P. individua in positivo 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. L'art. 12, comma 4, analogamente all'art. 11, comma 4, detta poi in negativo, a salvaguardia dell'integrità del territorio, una serie di divieti e limitazioni fra i quali assumono rilievo i divieti di “qualsiasi intervento che comporti incremento di volumi esistenti” e di “alterazione dell'andamento naturale del terreno”.

8.3. Ci si trova, quindi, di fronte di un corpo di disposizioni che, in relazione alle caratteristiche intrinseche dei luoghi di cui è stato già accertato a suo tempo, con il vincolo, il valore paesistico ed ambientale, si traducono in incisive limitazioni delle

facoltà del titolare del diritto dominicale riguardo, segnatamente, all'esercizio del potere edificatorio.

9. Ciò posto, è agevole rilevare che la costruzione di una piscina, in relazione alla sua consistenza modificativa e trasformativa dell'assetto del territorio, non si configura come riconducibile fra gli interventi consentiti dal richiamato art. 9 del P.T.P., cioè mediante una previsione trasversale giovevole per tutte le zone.

9.1. La previsione dell'art. 9, invero, concerne lavori che, alla luce delle definizioni che si enucleano dall'art. 3, lett. a), b) e c) del testo unico delle disposizioni legislative in materia edilizia, di cui al d.lgs. 6 giugno 2001, n. 378 - utili per l'attitudine descrittiva del tipo di intervento, anche in tema di tutela del paesaggio – , assolvono un ruolo strettamente manutentivo e conservativo del patrimonio edilizio esistente ed escludono l'asservimento all'edificazione di nuove porzioni del territorio, oltre quelle che sono già state interessate dall'attività costruttiva.

9.2. Ciò vale all'evidenza per i lavori di “manutenzione ordinaria e straordinaria”, per i quali resta però fermo l'obbligo di non alterazione delle superfici delle unità immobiliari e delle destinazioni in uso in atto. Ad analoga conclusione si deve pervenire per gli interventi qualificati di “restauro e risanamento conservativo”, ove si consideri che essi sono in ogni caso circoscritti al “consolidamento, ripristino e rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio”, nei limiti della cui consistenza originaria può aver luogo l' “inserimento (di) . . . elementi accessori” o di nuovi impianti.

9.3. Va inoltre rilevata, come già osservato da questa Sezione, l'estraneità dell'opera proposta, necessariamente comportante uno scavo (con conseguente alterazione dell'andamento naturale del terreno) ed una attività edilizia di costruzione (ancorché interrata), alle attività di “conservazione e ricostituzione del verde secondo l'applicazione dei principi fitosociologici che rispettino i processi

dinamico – evolutivi e nella potenzialità della vegetazione dell’area”, queste ultime espressamente consentite (cfr. T.A.R. Napoli, VI Sezione, 23 giugno 2011 n. 3358).

10. Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa del ricorrente, la valutazione negativa espressa dalla Soprintendenza non presenta alcuna lacuna sul piano motivazionale. Il riferimento all’orientamento espresso dal Consiglio di Stato è, invero, pienamente pertinente; il Giudice d’Appello, infatti, in riforma di precedenti decisioni di questo Tribunale, ha chiarito (cfr., ex plurimis, sez. VI n.110/2011; n. 371 del 2011; n. 266 del 2010) che la realizzazione di una piscina in zona paesaggisticamente protetta e precisamente di manufatti con scavo nel sottosuolo– indipendentemente dal conteggio del volume agli effetti degli indici di edificabilità secondo la disciplina riconducibile al singolo strumento urbanistico, che qui non rileva – determina un nuovo e diverso assetto dei luoghi e l’asservimento a diversi utilizzi (quali il deposito, il rimessaggio, le attività di diporto nel caso di piscina), con l’ulteriore precisazione del carattere unitario della disciplina recata dall’art. 9 del P.T.P per le zone P.I. e per quelle P.I.R., in considerazione dell’incidenza dello scavo sull’“andamento naturale del terreno”. Del tutto legittimamente, dunque, la Soprintendenza ha espresso la propria valutazione incentrata sulla declinazione applicativa della normativa paesaggistica alla luce della interpretazione fornita dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

11. Tale ricostruzione, peraltro, è stata già integralmente condivisa dalla Sezione con orientamento consolidato dal quale il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsene (cfr., T.A.R. Napoli, sez. VI: n. 976 del 2018; n. 3789 del 2015; n. 2829 del 2015; n. 3672 del 2014; n. 2048 del 2014; n. 5510 del 2013).

12. Sotto altro profilo nemmeno ha pregio il richiamo all’esecuzione di interventi compensativi della porzione di suolo destinata a piscina mediante la rimozione della preesistente pavimentazione, non essendo siffatta forma di compensazione dei valori paesaggistici del sito presa in considerazione dal P.T.P..

13. Va, infine, respinto anche il motivo di doglianza diretto a censurare il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento. Come costantemente affermato in giurisprudenza, “il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento (configurabile soltanto in caso di assoluta identità di situazioni di fatto e di conseguente assoluta irragionevole diversità del trattamento riservato alle stesse), non può essere dedotto quando viene rivendicata l'applicazione in proprio favore di posizioni giuridiche riconosciute ad altri soggetti in modo illegittimo, in quanto, in applicazione del principio di legalità, la legittimità dell'operato della p.a. non può comunque essere inficiata dall'eventuale illegittimità compiuta in altra situazione” (cfr., ex multis, T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 26 ottobre 2012. n. 4283).

14. Alla luce delle svolte considerazioni il ricorso va respinto siccome infondato.

15. Le spese di lite possono essere compensate in ragione del mutamento dell'orientamento giurisprudenziale, consolidatosi in epoca successiva alla proposizione del ricorso.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Renata Emma Ianigro, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Brunella Bruno

IL PRESIDENTE
Paolo Passoni

IL SEGRETARIO