



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 506 del 2017, proposto da Comune di Tuoro sul Trasimeno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Catia Mosconi, con domicilio eletto presso lo studio Silvia Assennato in Roma, via Carlo Poma, n. 2;

contro

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio dell'Umbria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Consorzio Palazzuolo ed Antonio Abbuozzo non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 507 del 2017, proposto da Comune di Tuoro sul Trasimeno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Catia Mosconi, con domicilio eletto presso lo studio Silvia Assennato in Roma, via Carlo Poma, n. 2;

contro

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio dell'Umbria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Dsa Trade S.a.s., Rodolfo Coscia, Antonio Abbozzo, Egmb S.r.l., Mirko Ceccarelli, Umbria Immobiliare S.r.l. e Laretta Pericoli non costituiti in giudizio;

per la riforma

quanto al ricorso n. 506 del 2017:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria n. 492/2016;

quanto al ricorso n. 507 del 2017:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria n. 493/2016.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2020 il Cons. Giordano Lamberti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Con ricorso notificato il 9 dicembre 2015, il Comune di Tuoro sul Trasimeno ha impugnato il parere negativo di compatibilità paesaggistica della Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio dell'Umbria – n. 1411 del 9 ottobre 2015 - reso ai sensi del comma 8, art. 146 D. Lgs. 42/2004 in riferimento al programmato intervento di lottizzazione, finalizzato all'edificazione di 21 lotti.

2 - Il medesimo parere negativo della Soprintendenza è stato altresì impugnato dai proprietari di alcuni lotti del “Consorzio Palazzuolo” (DSA TRADE S.A.S. + 4) con un separato ricorso.

3 - Tale parere negativo era stato rilasciato dalla competente Soprintendenza sul presupposto che *“l'intervento proposto risulta: 1 - in contrasto con le motivazioni riportate nel parere del CCRT Regionale n. 2 del 17.10.2000 conseguente al verbale della riunione nella seduta del 17.10.2000 – art. 136 lett. d) del D.Lgs 42/2014 con la conseguente motivazione: “Le parti non tutelate del territorio del Comune di Tuoro sul Trasimeno, ad esclusione dell’omonimo centro abitato, e le adiacenti parti non tutelate dal Comune di Lisciano Niccone, secondo le perimetrazioni di cui nell’allegata cartografia, risultano meritevoli di essere sottoposte a vincolo ai sensi dell’art. 1, n. 4 della L. 29.06.1939 n. 1497 ora D.Lgs. 42/04, poiché esse unitamente alle aree boscate, costituiscono quadri naturali e panoramici godibili dai punti di vista accessibili al pubblico già tutelati (strada di grande comunicazione E45 e ferrovia Terontola-Foligno) ed offrono punti di vista accessibili al pubblico (strada statale n. 416, tratto che dal valico Gosparini scende verso il Lago Trasimeno) dai quali punti di vista è possibile godere le splendide visuali del Lago Trasimeno...”; 2 - non essere finalizzato ad un miglioramento della qualità paesaggistica complessiva dei luoghi, in quanto l’intervento determina una modificazione della morfologia e dell’orografia dei luoghi, e comporta l’eliminazione della compagine vegetazionale, alterando significativamente un contesto di caratteristico aspetto di alto valore estetico e paesistico. Inoltre l’intervento nel suo complesso costituito da opere di urbanizzazione primaria modifica l’assetto fondiario, agricolo e culturale e dai caratteri strutturali del territorio agricolo, introducendo elementi estranei ed incongrui ai caratteri compositivi, percettivi e simbolici del contesto di alto valore paesaggistico costituito dalle colline olate che degradano verso vallé”.*

4 – Con le sentenze n. 492/2016 e n. 493/2016, il T.A.R. per l’Umbria ha respinto entrambi i ricorsi, ritenendo legittimo il parere impugnato.

5 – Avverso tali sentenze ha proposto appello il Comune per i motivi di seguito esaminati.

6 – In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei due ricorsi in appello (n. 506/2017 e n. 507/2017), stante la connessione oggettiva e soggettiva che li caratterizza, avendo gli stessi ad oggetto il medesimo provvedimento della Soprintendenza.

7– Con un primo ordine di censure, il Comune appellante deduce che:

- a) il T.A.R. avrebbe errato nel non aver rilevato i vizi di incongruità ed illogicità della valutazione effettuata dall'amministrazione, che avrebbe di fatto introdotto un vincolo di totale inedificabilità, in contrasto con il regime fissato dal Piano Regolatore Generale, attuato con il progetto di lottizzazione Palazzuolo, sulla base delle prescrizioni impartite dall'allora competente Provincia (quest'ultima aveva recepito il parere favorevole della stessa Soprintendenza, sulla cui compatibilità paesaggistica si era già espresso il T.A.R. per l'Umbria con sentenze passate in giudicato);
- b) la sentenza impugnata è da censurare per non aver riconosciuto nel parere impugnato un vuoto motivazionale, dal momento che tale atto si esaurirebbe nell'assunto apodittico della incompatibilità paesaggistica dell'intervento per la sussistenza del vincolo di notevole rilevanza paesaggistica.

7.1 – Da un altro punto di vista il Comune, in riferimento al merito del parere, deduce che:

- a) l'intervento non apporta interferenze negative sulle visuali delle zone protette, rimanendo l'ambito pressoché escluso dalla vista, proprio per la posizione orografica defilata rispetto alle visuali, coperta sia dall'immediato abitato urbano, sia dalla sovrastante collina;
- b) la compagine vegetazionale, costituita prevalentemente da olivi, viene per l'intero salvaguardata dal Piano Attuativo con la tutela di quelli esistenti e la prescrizione di piantumazione compensativa di eventuali alberature espianate con l'obbligo di curarne l'attecchimento, onde conservare il tessuto degli oliveti esistenti in zona.

8 – Le censure, che possono essere esaminata congiuntamente, sono infondate per le ragioni di seguito esposte.

Il contenuto essenziale del parere impugnato è il seguente: *“l'intervento determina una modificazione della morfologia e dell'orografia dei luoghi, e comporta l'eliminazione della compagine vegetazionale, alterando significativamente un contesto di caratteristico aspetto di alto valore estetico e paesistico. Inoltre l'intervento nel suo complesso costituito da opere di urbanizzazione primaria modifica l'assetto fondiario, agricolo e culturale e dai caratteri strutturali del territorio agricolo, introducendo elementi estranei ed incongrui ai caratteri compositivi, percettivi e simbolici del contesto di alto valore paesaggistico costituito dalle colline olivate che degradano verso valle”*.

8.1 – Alla luce del testo dell'atto impugnato, al contrario di quanto prospettato dall'appellante, la Soprintendenza non ha affatto considerato l'area denominata “Palazzuolo” come sottoposta a vincolo d'inedificabilità assoluta, essendosi solo evidenziato il forte impatto degli interventi edificatori programmati sul contesto sottoposto a tutela nell'ambito del quale erano localizzati.

8.2 – Sotto altro profilo, le ragioni esplicitate dall'amministrazione non possono affatto considerarsi apodittiche, avendo invece, seppur in modo sintetico, chiaramente individuato le ragioni di incompatibilità dell'intervento, dando conto dell'impatto che gli interventi previsti dal Piano Attuativo erano destinati ad avere sull'area protetta, sia sotto il profilo della sua trasformazione materiale e dei riflessi che ne derivavano, sia per quel che riguardava le conseguenze derivanti dalla presenza delle nuove costruzioni che non andavano in alcun modo ad armonizzarsi con l'ambiente in cui si sarebbero dovute inserire, comportando lo stravolgimento dell'assetto esistente e la compromissione di alcune sue fondamentali caratteristiche di pregio sotto il profilo paesistico.

La giurisprudenza è decisamente orientata a ritenere soddisfacente anche una motivazione scarna e sintetica, purché sia idonea a rivelare “gli estremi logici dell'incompatibilità” (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2013 n. 3878).

8.3 - Le ulteriori considerazioni dell'appellante si risolvono in una critica all'operato della Sovrintendenza che attengono al merito della valutazione e

che, pertanto, non può essere sindacato da questo Giudice, il cui controllo, come noto, è limitato al vaglio di ragionevolezza e logicità della motivazione (*cf.* Cons. St., sez. VI, 28 dicembre 2015, n. 5844; Cons. St., sez. VI, 28 ottobre 2015, n. 4925; Cons. St., sez. VI, 04 giugno 2015, n. 2751).

Invero, la Soprintendenza dispone di un'ampia discrezionalità tecnico - specialistica nel dare i pareri di compatibilità paesaggistica ed il potere di valutazione tecnica esercitato è sindacabile in sede giurisdizionale soltanto per difetto di motivazione, illogicità manifesta ovvero errore di fatto conclamato.

Nel caso di specie, le valutazioni della Soprintendenza non paiono esorbitare dal potere che le è proprio, avuto anche riguardo al fatto che si è al cospetto di un intervento di lottizzazione di considerevoli dimensioni, finalizzato ad una edificazione destinata a modificare radicalmente lo stato dei luoghi (trattasi di 21 lotti per oltre 1400 mc ed una superficie superiore a 28.000 mq), con una sicura incidenza sull'ambiente boschivo circostante.

Per le ragioni esposte, da un lato, non è ravvisabile alcun deficit motivazionale nei provvedimenti impugnati; dall'altro, le ulteriori considerazioni dell'appellante svolgono una critica all'operato della Sovrintendenza attinenti al merito della valutazione, che però non può essere sindacato da questo Giudice, il cui controllo, come già evidenziato, è limitato al vaglio di ragionevolezza e logicità della motivazione (*cf.* Cons. St., sez. VI, 28.12.2015, n. 5844; Cons. St., sez. VI, 28.10.2015, n. 4925; Cons. St., sez. VI, 04.06.2015, n. 2751).

9 – Con il terzo motivo di appello si deduce la carenza di motivazione, nella sentenza impugnata, in ordine all'ecceppata contraddittorietà del parere negativo della Soprintendenza, rispetto a quello favorevole della Provincia (determinazione n. 6107/2005) e del Rapporto Riepilogativo Istruttorio n. 84 del 2005, relativo agli aspetti di cui all'art. 146 del D. Lgs. 42/2004 ai fini della tutela paesaggistica, oltre a quello urbanistico ed ambientale, con osservazioni e prescrizioni per la tutela paesaggistica.

Secondo l'appellante, la sentenza impugnata sarebbe parimenti carente di motivazione sull'eccepta contraddittorietà del parere impugnato rispetto alla precedente nota della Soprintendenza (n. 10204 del 05.07.2005), in cui la stessa si era espressa favorevolmente ai fini paesaggistici sull'attuazione del compendio Palazzuolo.

10 – La censura è infondata.

Giova ricordare che con l'entrata in vigore dell'art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n.42, la Soprintendenza esercita, non più un sindacato di mera legittimità (come previsto dall'art. 159 d.lgs. n. 42/04 nel regime transitorio vigente fino al 31 dicembre 2009) sull'atto autorizzatorio di base adottato dalla Regione o dall'ente subdelegato, con il correlativo potere di annullamento ad estrema difesa del vincolo, ma una valutazione di "merito amministrativo", espressione dei nuovi poteri di cogestione del vincolo paesaggistico (*cf.* Cons. Stato, Sez. VI, 25 febbraio 2013, n. 1129).

Ne consegue che gli apprezzamenti che avevano indotto la Provincia di Perugia ad esprimersi favorevolmente non svolgono alcuna efficacia vincolante nei confronti della Sovrintendenza.

Per le stesse ragioni, non può riconoscersi alcuna valenza determinante al parere provvisorio reso dalla stessa Soprintendenza nell'interlocuzione avuta con la Provincia di Perugia, ove, oltre tutto, la stessa Soprintendenza aveva esplicitato che si trattava esclusivamente di un parere preliminare, riservandosi di valutare le previsioni del progetto una volta intervenuta la versione definitiva dello stesso.

11 – Risulta infondata anche la censura con cui si deduce l'omessa pronuncia del T.A.R. sulla questione relativa alla dedotta illegittimità del parere negativo, in quanto reso senza la valutazione delle osservazioni formulate dall'interessato, a seguito della comunicazione di preavviso di diniego.

In generale, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'onere di spiegare le ragioni per le quali non si è tenuto conto delle osservazioni presentate dai privati non deve essere inteso in senso formalistico,

considerato che tale obbligo viene meno qualora le stesse non avrebbero potuto influenzare effettivamente la concreta portata del provvedimento finale (*cf.* Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 20 febbraio 2020, n. 1306, e Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 22 febbraio 2019, n. 1225).

In fatto, il provvedimento impugnato richiama le osservazioni svolte durante il procedimento, pur non confutandole in modo specifico; del resto, dal tenore della motivazione (già richiamata) si evince inequivocabilmente la valutazione effettuata dall'amministrazione ed il superamento dei rilievi dell'istante.

A questo riguardo, la giurisprudenza ha chiarito che l'amministrazione non è tenuta a confutare in maniera analitica ogni singolo punto, ma si può limitare ad una replica che faccia intendere le motivazioni del mancato accoglimento delle osservazioni del privato (*ex multis*, Cons. St., Sez. VI, 3 luglio 2014, n. 3355).

12 – Risulta infine inammissibile l'ultimo motivo di appello con cui è stato impugnato il capo della sentenza che ritiene non condivisibile l'eccepta violazione dell'obbligo del "dissenso costruttivo", ritenendolo proprio della sola conferenza dei servizi disciplinata dall'art. 14 quater, comma 1, L. 241/1990.

Invero, parte appellante si è limitata a riproporre la censura svolta in primo grado, senza svolgere alcuna critica specifica al ragionamento svolto dal giudice di primo grado, che in modo chiaro ed esaustivo aveva esaminato la questione. Risulta pertanto violato dall'art. 101 c.p.a., stante l'assenza di specifiche censure contro i capi della sentenza gravata.

Ad ogni buon conto, deve ribadirsi che, al momento in cui fu reso il contestato parere paesaggistico, la Soprintendenza non era tenuta in base a nessuna norma a fornire indicazioni sulle modifiche del Piano che potevano consentire agli interventi edificatori da esso previsti di armonizzarsi con il contesto sottoposto a tutela ovvero di non impattare negativamente su di esso.

13 – In definitiva, gli appelli non devono trovare accoglimento.

Le spese di lite dell'amministrazione appellata, unitariamente liquidate per i due ricorsi in appello come in dispositivo, sono poste a carico del Comune appellante in applicazione del criterio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando, respinge l'appello e condanna parte appellante alla refusione delle spese di lite in favore dell'amministrazione appellata che si liquidano in €3.000, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giordano Lamberti

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO