

Pubblicato il 10/03/2021

N. 02041/2021REG.PROV.COLL.
N. 07709/2014 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7709 del 2014, proposto da Massimo Ciarfuglia, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Buchicchio, Giovanni Corbyons, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone n.44;

contro

Ministero per i beni e le attività culturali, Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici 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, 12;

nei confronti

Comune di Perugia, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) n. 00167/2014, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero per i beni e le attività culturali e di Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici dell'Umbria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2021 il Cons. Giovanni Orsini.

L'udienza si svolge ai sensi dell'art. 25, co.2, del Decreto Legge 137 del 28 ottobre 2020 attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Tar per l'Umbria ha respinto il ricorso presentato dall'odierno appellante per l'annullamento del decreto della Soprintendenza competente prot. 21602 del 6 settembre 2001 con il quale è stata annullata l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune di Perugia in data 24 luglio 2001 e degli atti connessi.

La Soprintendenza in data 10 maggio 2001 aveva già annullato una precedente concessione edilizia in sanatoria relativa allo stesso immobile.

L'autorizzazione annullata riguarda la realizzazione di una costruzione di civile abitazione ed un annesso agricolo in assenza di titolo edilizio in zona vincolata ai sensi del decreto ministeriale n. 67 del 17 dicembre 1966 relativo ad una parte del Comune di Perugia descritta come "splendido quadro naturale che si stende sui colli ad oriente della città" e che "forma un complesso di notevole interesse pubblico godibile dai numerosi punti di belvedere siti nell'area medesima".

Il giudice di primo grado ha respinto i motivi del ricorso concernenti il vizio della motivazione ritenendo che il Comune abbia adottato il nuovo provvedimento dopo l'annullamento del precedente da parte della Soprintendenza senza tener conto dei rilievi formulati in quella sede

dall'organo tutorio, ma limitandosi ad affermare che i manufatti sono di piccole dimensioni, realizzati con materiali naturali e che non risultano visibili dai punti di belvedere. È stato inoltre respinto il motivo con il quale è stata censurata la violazione da parte della Sovrintendenza del divieto di effettuare valutazioni di merito in ordine alla autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune nonostante l'amministrazione avesse adempiuto all'obbligo di motivare in maniera adeguata la compatibilità paesaggistica dell'opera. Il Tar infine ha respinto il motivo di ricorso concernente la visibilità dell'opera, affermando che non può considerarsi irrilevante il fatto che il manufatto, pur non essendo visibile dai punti di vista accessibili al pubblico, lo è da altri luoghi ed in particolare dall'interno del territorio vincolato.

2. L'appello in esame rileva l'erroneità della sentenza di primo grado deducendo il difetto della motivazione sotto diversi profili e la violazione degli articoli 139 e 151 del decreto legislativo n. 490 del 1999.

3. Il Ministero per i beni e le attività culturali si è costituito in giudizio in data 13 ottobre 2014 senza presentare memorie.

L'appellante ha depositato una memoria in data 21 dicembre 2020.

4. Nell'udienza del 21 gennaio 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. L'appello non è fondato.

5.1. Con il primo motivo viene evidenziato che, diversamente da quanto ritenuto dal primo giudice, il provvedimento del Comune è motivato anche con riferimento all'annullamento della precedente autorizzazione come risulterebbe dal verbale della commissione edilizia del 4 luglio 2001 nella quale viene precisato che gli interventi sono stati realizzati con materiali naturali che si integrano organicamente nel contesto ambientale. Gli edifici inoltre sono ad un solo piano di dimensioni contenute e sono coperti dalla fitta vegetazione circostante. In particolare, il richiamo al contesto ambientale di riferimento dimostrerebbe che il Comune ha svolto il giudizio di compatibilità ambientale richiesto dal vincolo esistente nell'area.

La censura non è meritevole di accoglimento.

Come ha sottolineato il primo giudice, il precedente provvedimento di annullamento adottato dalla Soprintendenza evidenziava il contrasto tra la scarsa qualità costruttiva degli immobili abusivi (definiti “baracche”) e il vincolo paesaggistico risalente al 1966 preordinato alla tutela di un’area della città di Perugia di particolare pregio. Il richiamo contenuto nell’autorizzazione del Comune al parere della commissione edilizia non serve a superare il rilevato difetto di motivazione di tale provvedimento (su cui si fonda l’annullamento impugnato) che avrebbe dovuto indicare espressamente e compiutamente le ragioni che giustificavano l’adozione di una nuova autorizzazione per le stesse opere per le quali era stata annullato il precedente provvedimento. Nel parere infatti la commissione edilizia si limita a descrivere i manufatti evidenziando soprattutto la loro scarsa “visibilità” per le dimensioni ridotte e per la vegetazione circostante e mettendo in luce la loro realizzazione con materiali naturali. In tal modo, peraltro, la commissione finisce per giustificare una deroga al vincolo e non appare in contrasto con i compiti propri della Soprintendenza l’adozione di un provvedimento di annullamento basato non già su una diversa valutazione di merito, ma sulla conferma del precedente annullamento e sulla illegittimità per eccesso di potere della nuova autorizzazione ritenuta incompatibile con il vincolo da tutelare.

5.2. Con il secondo motivo viene contestata l’affermazione contenuta nella sentenza impugnata secondo cui il Comune non avrebbe motivato in maniera adeguata la compatibilità paesaggistica dell’opera e che non vi sarebbe contraddizione da parte dell’amministrazione nell’aver recentemente già condonato costruzioni simili. Nel provvedimento autorizzatorio sarebbero rinvenibili, infatti, tutti gli elementi evidenziati dalla sentenza n. 1905 del 2013 del Consiglio di Stato citata anche dal Tar come rilevanti per la valutazione della compatibilità ambientale, vale a dire la descrizione delle opere realizzate, il contesto di riferimento e le ragioni della compatibilità degli interventi. La Soprintendenza avrebbe quindi svolto un esame di merito opposto a quello

dell'amministrazione (contrapponendo ad esempio alla valutazione della commissione edilizia comunale sull'uso di materiali naturali una descrizione delle opere quali "baracche malmesse, mal eseguite e che si sommano a baracche recentemente condonate") senza rilevare alcun effettivo vizio di illegittimità e senza svolgere alcuna istruttoria.

Anche tale censura non è fondata.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito da tempo che il potere di annullamento del nullaosta paesaggistico da parte della Soprintendenza statale non comporta un riesame complessivo delle valutazioni discrezionali compiute dalla regione o dal comune, tale da consentire la sovrapposizione o sostituzione di una propria valutazione di merito a quella compiuta in sede di rilascio dell'autorizzazione, estrinsecandosi invece in una verifica di legittimità, che tuttavia, si estende a tutte le figure sintomatiche del vizio di eccesso di potere (cfr. Cons. St. sez. VI, n. 8246 del 2019). In definitiva, l'unico limite per la Soprintendenza è costituito dal divieto di effettuare un riesame complessivo delle valutazioni compiute dall'ente locale. Limite che sussiste, però, soltanto se l'ente che rilascia l'autorizzazione abbia adempiuto al suo obbligo di motivare in maniera adeguata in ordine alla compatibilità paesaggistica dell'opera. In caso contrario, è riscontrabile un vizio di illegittimità per difetto o insufficienza della motivazione e gli organi ministeriali che annullano l'atto-base per vizio di motivazione possono indicare le ragioni di merito che concludono per la non compatibilità delle opere realizzate con i valori tutelati (v. Cons. St. sez. VI n. 2160 del 2018).

Secondo l'appellante, nel caso di specie, il comune di Perugia avrebbe motivato adeguatamente sulla compatibilità paesaggistica dei manufatti contestati e conseguentemente la Soprintendenza avrebbe sconfinato nel merito. Occorre considerare tuttavia che nel decreto del 10 maggio 2001 di annullamento della precedente autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune, la Soprintendenza aveva precisato che tale autorizzazione "non dà alcun conto degli elementi che hanno condotto l'autorità decidente alla

valutazione favorevole” e che l’intervento in questione “accettando un sistema di baracche malmesse, mal eseguite e che si sommano a baracche già recentemente condonate, comporterebbe una palese e permanente alterazione della zona sottoposta a vincolo paesaggistico, in quanto la costruzione abusiva costituita da un edificio di civile abitazione ed un annesso risulterebbe particolarmente dannosa al contesto sottoposto a vincolo”. Nella successiva autorizzazione comunale, annullata con il provvedimento in esame, è stato richiamato il parere favorevole della commissione edilizia integrata che ha ritenuto le opere compatibili con il contesto ambientale sottoposto a tutela in ragione della loro piccola dimensione ad un solo piano non emergente dalla vegetazione e in quanto realizzati con materiali naturali. Il parere della commissione edilizia e conseguentemente il provvedimento del comune, salvo il riferimento all’utilizzazione di materiali naturali, non si esprime sui rilievi della Soprintendenza concernenti la scarsa qualità dei manufatti che si sommerebbero peraltro ad altre analoghe strutture esistenti nel territorio circostante con effetti deleteri per la tutela dell’area vincolata. La compatibilità delle opere con il contesto si risolverebbe in definitiva, in base al provvedimento annullato, “soprattutto” nella “circostanza che le stesse non sono emergenti dalla folta vegetazione circostante e dunque non visibili dai punti del belvedere esistenti”.

Appare legittimo pertanto che, alla luce di una motivazione parziale di un provvedimento peraltro di reiterazione di altro decreto annullato, la Soprintendenza abbia confermato i propri rilievi funzionali a evidenziare il vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione. Nè appare censurabile l’omessa indicazione da parte della Soprintendenza di prescrizioni volte a rendere compatibili le opere dal punto di vista ambientale.

Nella memoria del 21 dicembre 2020 l’appellante richiama la sentenza di questa sezione n. 2160 del 2018 al fine di sostenere l’esaustività della motivazione dell’autorizzazione del Comune. Tuttavia, anche sulla base di quanto indicato da tale precedente si deve ribadire che il provvedimento

impugnato si mantiene nei limiti di una valutazione di legittimità in quanto l'atto annullato non contiene una "dettagliata" descrizione "delle dimensioni, delle forme, dei colori e dei materiali impiegati", limitandosi a evidenziare genericamente le dimensioni "contenute" e i materiali "naturali che si integrano organicamente nel conteso ambientale". D'altra parte, anche il contesto non è descritto dettagliatamente "mediante l'indicazione di eventuali altri immobili esistenti, delle loro posizioni e dimensioni". Proprio l'esistenza di altri immobili analoghi è considerata come un ulteriore elemento negativo dalla Soprintendenza ai fini della valutazione di compatibilità e l'omessa indicazione di tale aspetto finisce per rendere poco persuasiva e comunque non circostanziata l'affermazione concernente la compatibilità dell'opera con il contesto. Né può essere considerato rilevante che in passato altri immobili vicini siano stati condonati sia per la specificità di ogni singola situazione sia perché l'eventuale disparità di trattamento non può essere risolta estendendo il trattamento illegittimamente più favorevole riservato ad altri a chi sia stato legittimamente destinatario di un trattamento meno favorevole (cfr. Cons. St., sez. VI, n. 2548 del 2013).

5.3. Con il terzo motivo l'appellante lamenta la violazione degli articoli 139 e 151 del decreto legislativo n. 490 del 1999. Il Tar non avrebbe esaminato la censura concernente la mancata indicazione nel provvedimento impugnato della disposizione del decreto legislativo n. 490 del 1999 che sarebbe stata violata; in ogni caso, la motivazione adottata dal primo giudice sarebbe contraddittoria in quanto da un lato afferma che si deve tener conto della "percezione dell'insieme connessa ai punti di vista o di belvedere" e dall'altro che i manufatti fossero visibili anche da altri luoghi con ciò dando rilievo alla circostanza, che non sarebbe contemplata nelle norme di riferimento, che le opere fossero visibili da punti, diversi da quelli di belvedere, posti all'interno dell'area vincolata.

La censura non può essere accolta.

L'omessa indicazione della specifica disposizione violata del codice dei beni culturali ed ambientali non determina l'illegittimità del provvedimento adottato dalla Soprintendenza in ragione del fatto che esso fa innanzitutto riferimento alla violazione del decreto ministeriale che ha sottoposto l'area di interesse al vincolo, il che consente di individuare la violazione delle norme contenute al titolo II del codice ed in particolare all'articolo 139 che si riferisce specificamente alle "bellezze panoramiche". La sentenza di primo grado non appare peraltro contraddittoria sul punto, dato che fa espressamente riferimento alla formulazione dell'articolo 139 comma 1 lett. d) del codice in relazione sia ai "punti di vista" che ai punti di "belvedere" precisando che ciò preclude una distinzione tra interno ed esterno del territorio protetto e giungendo quindi alla conclusione che la tutela della visibilità non è limitata esclusivamente ai punti di belvedere.

6. Alla luce delle esposte considerazioni l'appello deve essere respinto. Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, 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 21 gennaio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente
Diego Sabatino, Consigliere
Bernhard Lageder, Consigliere
Silvestro Maria Russo, Consigliere
Giovanni Orsini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Giovanni Orsini

Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO