

Publicato il 29/11/2023

**N. 00872/2023 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01012/2022 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 la Lombardia**

**sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1012 del 2022, proposto da SL Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Bezzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Polpenazze del Garda, non costituito in giudizio;

Ministero della Cultura e Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Brescia, via S. Caterina, 6;

*per l'annullamento*

- della delibera n. 81 del 28.09.2022 con cui la Giunta Comunale di Polpenazze del Garda (BS) concludeva “in senso negativo il procedimento relativo (all'approvazione del) Piano Attuativo residenziale denominato “AdT - 14” presentato dalla Sipac s.r.l. recependo le osservazioni pervenute dalla Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di

- Bergamo e Brescia in data 09.12.2021 protocollate in data 10.12.2021 al n. 5970” (Doc. 1);
- della nota prot. n. 5145 del 29.09.2022 con cui il Responsabile area tecnica del Comune di Polpenazze notificava gli esiti del procedimento di approvazione del Piano attuativo “ambito AT14” (Doc. 2);
  - della nota prot. n. 4971 del 20.09.2022 a firma del Responsabile area tecnica del Comune di Polpenazze contenente la proposta di conclusione del procedimento (Doc. 3);
  - del parere negativo con cui la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia, al protocollo del Comune di Polpenazze n. 5970 del 10.12.2021, riteneva il piano attuativo non compatibile con i valori riconosciuti dalla tutela vigente (Doc. 4);
  - di ogni altro atto o provvedimento non comunicato e non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2023 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. La società SL Costruzioni s.r.l. è proprietaria di un terreno inedificato situato ai margini dell'abitato del Comune di Polpenazze del Garda (identificato in catasto al fg. 9 mappali nn. 156 e 157), in forza di contratto preliminare di vendita del 21 gennaio 2021 e successivo rogito definitivo del 1° ottobre 2021.

1.1. Nel previgente P.G.T. del 2010, l'area in cui è ricompreso il predetto terreno era qualificata come Ambito di Trasformazione 14 (AdT 14), con

destinazione prevalentemente alberghiera e previsione di una potenzialità edificatoria di 3.480 mq di s.l.p.

1.2. Con la Variante al P.G.T. approvata nel 2017, l'area ha mantenuto la propria classificazione come Ambito di Trasformazione 14, ma ha mutato la propria destinazione da *“prevalentemente alberghiera”* a *“prevalentemente residenziale”*, con la previsione di una (minore) potenzialità edificatoria di 1.574,93 mq s.l.p.

1.3. L'area in questione, e più in generale l'intero territorio di Polpenazze del Garda, già dichiarati di notevole interesse pubblico paesaggistico con D.M. 25 febbraio 1967 e D.M. 27 aprile 1976, sono sottoposti al vincolo paesaggistico di Bellezze di insieme di cui all'art. 136 comma 1 lett. c) e d) Parte Terza del d. lgs. n. 42 del 2004.

2. Ciò posto, con istanza del 6 agosto 2021, la società SL Costruzioni s.r.l. presentava al Comune di Polpenazze del Garda *“Proposta di Piano Attuativo Ambito AT14”* finalizzato allo sfruttamento residenziale dell'area di sua proprietà mediante l'edificazione di villette con piscina pertinenziale.

2.1. Su tale proposta, il Comune di Polpenazze esprimeva una valutazione di *“conformità allo strumento urbanistico vigente”* e contestualmente, con pec del 1° settembre 2021, trasmetteva la proposta alla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia per l'espressione del parere di competenza ai sensi dell'art. 16 commi 3 e 4 della L. n. 1150/1942; tale norma prevede, infatti, che *“I piani particolareggiati nei quali siano comprese cose immobili soggette (...) alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, sono preventivamente sottoposti alla competente soprintendenza (...)”*, la quale presenta le proprie *“osservazioni (...) entro 90 giorni dall'avvenuta comunicazione del piano particolareggiato”*: al riguardo va precisato che la giurisprudenza non dubita della sostanziale assimilazione dei piani attuativi o di lottizzazione ai piani particolareggiati contemplati dall'art. 16 (Tar Brescia, sez. II, 12.02.2021, n. 150; T.A.R. Milano, sez. II, 04/12/2007, n.6541).

2.2. La Soprintendenza, all'esito dell'interlocuzione procedimentale con il tecnico progettistica della società proponente, formulava in data 8 dicembre 2021 parere negativo di *"non compatibilità"* del progetto con i valori paesistici sottoposti a tutela, pur manifestando la propria disponibilità a valutare una diversa soluzione progettuale idonea a ridurre notevolmente le volumetrie proposte e dettando altresì prescrizioni *pro futuro* in ordine alla necessità di far precedere ogni futuro intervento sull'area dagli opportuni accertamenti archeologici svolti da ditta specializzata sotto la direzione della stessa Soprintendenza.

2.3. Alla luce del parere negativo della Soprintendenza, il Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Polpenazze, con nota del 20 settembre 2022, proponeva alla giunta comunale di concludere negativamente il procedimento di approvazione del Piano Attuativo denominato "AdT 14", sul rilievo che *"il parere della Soprintendenza sopra richiamato, seppur non vincolante, è di contenuto tale da impedire la prosecuzione dell'iter della pratica, atteso che i privati sarebbero esposti, nel momento di richiedere il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche relative ai vari interventi, a pareri negativi della Soprintendenza, con inutile aggravamento del procedimento"*.

2.4. In accoglimento di tale proposta, la giunta comunale di Polpenazze, con delibera n. 81 del 28 settembre 2023, stabiliva di concludere in senso negativo il procedimento relativo al Piano Attuativo residuale denominato "AdT 14", dandone comunicazione alla proponente con pec del 29 settembre 2022.

3. Con ricorso notificato il 14 novembre 2022 e ritualmente depositato, la società SL Costruzioni s.r.l. impugnava la delibera di giunta da ultimo citata, unitamente alla relativa proposta del Responsabile dell'Area Tecnica e al parere negativo della Soprintendenza, e ne chiedeva l'annullamento, previa sospensione, sulla base di quattro motivi, i primi due riferiti al parere della Soprintendenza, e gli altri due alla delibera di giunta e alla relativa proposta del responsabile del procedimento.

4. Il Comune di Polpenazze, ritualmente intimato, non si costituiva.

5. Si costituivano invece il Ministero della Cultura e la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia, chiedendo il rigetto del ricorso con difese di stile.
6. Con ordinanza n. 289 del 14 dicembre 2022 la Sezione respingeva la domanda cautelare e compensava le spese della fase con valutazioni limitate all'essenza di *periculum in mora*, rinviando all'approfondimento proprio della fase di merito lo scrutinio dei motivi di ricorso.
7. Successivamente, la Soprintendenza depositava relazione sui fatti di causa con la pertinente documentazione, difendendo la legittimità del proprio operato e insistendo per il rigetto del ricorso.
8. In prossimità dell'udienza di merito, la parte ricorrente depositava una memoria conclusiva, insistendo nelle proprie deduzioni e conclusioni.
9. All'udienza pubblica del 9 novembre 2023, la causa era trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato sotto tutti i profili dedotti e va respinto.

I primi due motivi sono riferiti, come detto, al parere negativo reso dalla Soprintendenza.

1. Con il primo motivo, la parte ricorrente ha dedotto vizi di violazione dell'art. 16 della Legge 17.08.1942 n. 1150, nonché di eccesso di potere sotto plurimi profili sintomatici; secondo la parte ricorrente, il parere della Soprintendenza, anziché operare un giusto temperamento tra le esigenze di tipo conservativo connesse alla difesa del paesaggio e quelle connesse allo sviluppo edilizio del territorio e alle legittime aspettative dei proprietari dei terreni a sfruttarne le potenzialità edificatorie, si sarebbe limitato ad inibire ogni possibilità di intervento con motivazione assertiva e apodittica, senza fornire alcuna concreta indicazione idonea ad apportare al progetto le modifiche necessarie a consentirne l'approvazione; con il proprio provvedimento, la Soprintendenza avrebbe sostanzialmente vanificato la capacità edificatoria dell'Ambito, già oggetto di approfondita valutazione

urbanistica e paesaggistico-ambientale in sede di approvazione del P.G.T. e della successiva Variante generale.

La censura, osserva il Collegio, non può essere condivisa.

1.1. Secondo consolidati principi giurisprudenziali, “nel valutare la compatibilità paesaggistica di un'opera, la Soprintendenza dispone di un'ampia discrezionalità tecnica, la quale è sindacabile in sede giurisdizionale solo nelle ipotesi di difetto di motivazione, illogicità manifesta ovvero errore di fatto conclamato” (T.A.R. Brescia, sez. I, 02/04/2020, n.262; T.A.R. Brescia, sez. I, 07/01/2020, n.1; Consiglio di Stato sez. II, 15/09/2020, n.5451).

1.2. Nel caso di specie, ritiene il Collegio che il parere della Soprintendenza del 9 dicembre 2021, impugnato dalla parte ricorrente, non presenti carenze istruttorie e motivazionali, né evidenze valutazioni manifestamente illogiche o irragionevoli, e nemmeno profili di travisamento dei fatti; detto parere, infatti: (i) richiama, innanzitutto, le ragioni sottese all'apposizione del vincolo paesaggistico sull'intero territorio del Comune di Polpenazze del Garda, per come evincibili dal contenuto dei due decreti ministeriali del 25 febbraio 1967 e del 27 aprile 1976; in particolare:

- il D.M. 25/02/1967 ha riconosciuto il notevole interesse pubblico della zona *“perche', presentandosi in posizione elevata su di una collina che fa parte dell'anfiteatro morenico del lago di Garda con un caratteristico agglomerato di vecchie costruzioni sovrastate dall'imponente chiesa parrocchiale del xvi secolo e con la tipica vegetazione gardesana composta in prevalenza di ulivi, cipressi e vigne, punteggiata da grandiose ville signorili con parco, il cui esempio più notevole è quella denominata “le Posteghe”, forma un quadro naturale di particolare bellezza, visibile dal lago e da tutte le strade della zona e, inoltre, presenta punti di belvedere accessibili al pubblico dai quali si gode l'ampia veduta di tutto il bacino del lago compreso tra la penisola di Sirmione e la rocca di Manerba”*.

- analogamente, il D.M. 27/04/1976 ha confermato il notevole interesse pubblico dell'intero territorio comunale perché *“caratterizzato dall'andamento collinoso del terreno degradante verso il lago, dalla tipica vegetazione gardesana composta in*

*prevalenza da impianti di uliveti e vigneti; numerose ville signorili con parco sono sparse ovunque. L'insieme costituisce un quadro panoramico visibile dal lago, da tutte le sponde della zona e dalle strade principali che la percorrono; inoltre presenta punti di belvedere accessibili al pubblico dai quali si gode l'ampia veduta del bacino del lago”;*

(ii) tanto premesso, il parere della Soprintendenza passa ad esaminare lo specifico contesto territoriale e paesaggistico in cui si colloca il progetto di Piano Attuativo presentato dalla ricorrente, rilevando come lo stesso si trovi *“in una classe di sensibilità paesistica media e in una zona prevalentemente a carattere agricolo e naturale interessata da lievi terrazzamenti naturali”;*

(iii) quindi, con specifico riferimento al contenuto del Piano Attuativo, osserva che esso *“rappresenta l'ennesima edificazione in ampliamento alle lottizzazioni già realizzate nello stesso comune che tende ad ampliare l'abitato di Polpenazze in modo progressivo, con il rischio di una saturazione delle suddette aree agricole e una connessione fra gli abitati in un continuum edificato che modificherebbe in modo incompatibile il paesaggio caratteristico di questo contesto”;*

(iv) il parere evidenzia altresì che *“l'area di intervento risulta percepibile da punti di vista di comune accessibilità e da punti di belvedere da cui si gode della veduta del bacino del lago di Garda”;*

(v) sulla base di tali considerazioni, il parere conclude ritenendo *“l'intervento non compatibile con i valori riconosciuti dalla tutela vigente”*, in quanto *“le opere previste arrecherebbero sostanziale pregiudizio ai valori paesaggistici di un ambito che mantiene valenze qualitativamente significative”*.

1.3. Si tratta, secondo il Collegio, di valutazioni adeguatamente motivate e non manifestamente illogiche o irragionevoli.

1.4. Peraltro, nello stesso parere la Soprintendenza si dichiara *“disponibile a valutare una soluzione progettuale che riduca considerevolmente le volumetrie proposte accorpandole in un unico fabbricato con un linguaggio architettonico che trovi un corretto equilibrio con i caratteri del luogo, oltre che possedere una notevole qualità intrinseca. Esso dovrà coniugare l'istanza funzionale con le esigenze di tutela e, nel caso specifico, dovrà*

*avere quella discrezione che consenta un inserimento con un limitatissimo impatto percettivo”*

A questo riguardo va osservato che, alla luce di quanto documentato in atti e di quanto affermato concordemente da entrambe le parti contendenti, risulta che in seno alla fase di procedimento di propria competenza, la Soprintendenza, in occasione di alcuni incontri informali tra il funzionario responsabile di zona e il tecnico incaricato dalla proprietà, ha proposto all'interessata (non una, ma) ben due soluzioni progettuali alternative, potenzialmente compatibili con le ragioni di tutela del vincolo paesistico, vale a dire:

(i) la soluzione “*cascina gardesana*”, di cui si fa menzione nel testo del parere, consistente nell'accorpamento di tutta la volumetria in un unico fabbricato, scegliendo una tipologia costruttiva in grado di richiamare, appunto, quella della cascina gardesana, con il mantenimento dell'area a verde intorno all'edificio; in relazione a tale soluzione – precisa la Soprintendenza nella propria relazione sui fatti di causa – non era stata in alcun modo definita la volumetria possibile, rimettendo al tecnico incaricato la facoltà di ipotizzare le nuove forme progettuali, rimandando ad una definizione successiva la quantificazione in funzione dell'impatto che avrebbe avuto la nuova struttura;

(ii) la “*soluzione ipogea*”, consistente nello sfruttamento del declivio naturale dell'area attraverso la realizzazione di fabbricati parzialmente nascosti nel terreno con un fronte completamente libero sul lato opposto al percorso viario, mantenendo l'andamento a prato soprastante in modo che i volumi non fossero percepibili da visuali pubbliche limitrofe al lotto; di questa soluzione – benchè non riprodotta nel parere della Soprintendenza – dà atto anche la ricorrente nella scheda prodotta sub doc. 13 (“Elenco proposte formulate dalla ricorrente”), nella quale sono riepilogate in forma riassuntiva le interlocuzioni informali intercorse tra il tecnico progettista e la Soprintendenza, le soluzioni alternative proposte da quest'ultima e l'esito delle stesse. Senonchè, riferisce la Soprintendenza che la soluzione “*cascina*



*gardesana*” non è stata presa in alcuna considerazione dalla proprietà, la quale intendeva invece realizzare esclusivamente ville separate con piscine pertinenziali, mentre la soluzione “*ipogea*” è stata sviluppata solo parzialmente dal tecnico della proprietà con la predisposizione di un disegno in cui solo alcuni fabbricati sono stati previsti in modalità “*ipogea*”, mentre altri sono stati mantenuti come “emergenti”, senza alcuna riduzione di volumetria e mantenendo i fabbricati parzialmente visibili nell’area, che allo stato è completamente naturale; per tali criticità, la soluzione non è stata ritenuta risolutiva dalla Soprintendenza.

1.5. In conclusione, alla stregua di tali elementi di fatto, non è condivisibile la censura della ricorrente secondo cui la Soprintendenza avrebbe negato pregiudizialmente ogni possibilità di intervento, vanificando la capacità edificatoria dell’Ambito prevista dallo strumento urbanistico comunale: la Soprintendenza, com’era in suo potere, ha espresso valutazioni negative sul progetto elaborato dalla proponente, spiegando le ragioni del proprio dissenso e nel contempo prospettando possibili soluzioni alternative, che tuttavia la parte non ha inteso perseguire ritenendole non in sintonia con le richieste del mercato nello specifico contesto. La Soprintendenza non si è quindi limitata a predicare la non edificabilità dell’Ambito con valutazione astratta e avulsa dalle specificità del progetto sottoposto al suo esame (c.d. opzione zero), ma ha esaminato in concreto, in contraddittorio con il privato, la possibilità di effettuare l’intervento edilizio con modalità diverse e meno impattanti, incontrando tuttavia la recisa opposizione della parte interessata, per ragioni presumibilmente valide sotto il profilo commerciale, ma certamente recessive rispetto agli interessi pubblici sottesi all’imposizione del vincolo.

1.6. In definitiva, ritiene il Collegio che la Soprintendenza abbia operato un equo temperamento tra gli opposti interessi, pubblici e privati, coinvolti nel procedimento, sulla base di considerazioni adeguatamente esternate nella motivazione del parere impugnato e, nei limiti sindacabili da questo giudice,

non affette da vizi macroscopici di illogicità, irragionevolezza, o inadeguata considerazione dello stato dei luoghi e degli elementi istruttori.

2. Con il secondo motivo, riferito sempre al parere della Soprintendenza, la parte ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge, con particolare riferimento agli artt. 146 e 136 del d.lgs. n. 42/2004, nonché di eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento dei fatti, manifesta illogicità, contraddittorietà e sviamento dalla causa tipica; secondo la parte ricorrente, la Soprintendenza avrebbe perso il potere di pronunciarsi negativamente sul Piano Attuativo proposto dalla ricorrente dopo aver ommesso di eccepire alcunchè in ordine alla nuova destinazione “prevalentemente residenziale” impressa all’Ambito di Trasformazione 14 dalla Variante al PGT del 2017, pur essendo stata chiamata a partecipare al relativo procedimento, e in particolare alla fase di valutazione di assoggettabilità a VAS della Variante, conclusasi con decreto di non assoggettabilità, sulla base del parere favorevole espresso tra l’altro dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali; il parere della Soprintendenza si fonderebbe su una motivazione generica e apparente, sia in ordine alle ragioni di contrasto del Piano Attuativo con i valori paesistici sottesi all’imposizione del vincolo, sia in ordine alle soluzioni progettuali alternative eventualmente praticabili, anch’esse prospettate con formule generiche e clausole di stile, in violazione di consolidati principi giurisprudenziali; sarebbe stato violato anche il principio di leale collaborazione tra ente pubblico e privato, atteso che il parere della Soprintendenza si sarebbe limitato ad opporsi al progetto edificatorio, senza indicare al proponente altre possibili soluzioni progettuali assentibili.

Anche tale censura, osserva il Collegio, non può essere condivisa.

2.1. Intanto, il parere preventivo della Soprintendenza sui Piani Attuativi è previsto direttamente dalla legge (art. 16 comma 3 L. 1150/1942), la quale non prevede preclusioni o limitazioni di sorta all’espressione di tale parere allorchè la stessa Soprintendenza si sia pronunciata (o non si sia pronunciata)

nella fase di approvazione dello strumento urbanistico generale. Certamente, secondo principi generali, non devono sussistere profili di contraddittorietà nel comportamento e nelle valutazioni della Soprintendenza nelle diverse fasi procedurali (cfr., al riguardo, TAR Palermo, 1243/2015; Cons. Stato, 6156/2011 in relazione al rapporto tra fase di espressione del parere sul Piano Attuativo e fase successiva del rilascio della autorizzazione paesaggistica); tuttavia, nel caso di specie, tale contraddittorietà non sussiste.

2.2. Nell'ambito della fase di screening di assoggettabilità a VAS, la Soprintendenza è stata chiamata a pronunciarsi su un progetto di Variante al PGT che, di per sé, si limitava a prevedere il mutamento di destinazione dell'Ambito da *“prevalentemente alberghiero”* a *“prevalentemente residenziale”* con una sensibile riduzione delle potenzialità edificatorie riconosciute all'Ambito, che sarebbero passate da 3.480,00 mq di s.l.p. a 1.574,93 mq s.l.p., e per di più con l'espressa previsione (cfr. art. 29.3. Disposizioni particolari) che *“L'attuazione delle possibilità edificatorie assentite è vincolata alla preventiva predisposizione di un Piano Paesistico di Contesto e alla realizzazione delle eventuali mitigazioni eco-paesistiche in relazione al valore eco-sistemico dell'intorno”*.

2.3. Nei termini in cui la proposta di Variante era formulata, la Soprintendenza non aveva alcun valido e ragionevole motivo per opporsi ad una modifica dello strumento urbanistico che contemplava una sensibile riduzione delle potenzialità edificatorie dell'Ambito e l'obbligo di adottare, nell'edificazione, un Piano Paesistico di contesto con le opportune misure di mitigazione a tutela del contesto paesistico.

2.4. È soltanto nella fase successiva di approvazione del Piano Attuativo che le previsioni astratte della Variante al PGT - di per sé non pregiudizievoli per il contesto paesistico, anzi migliorative rispetto alla pianificazione previgente - hanno assunto concretezza, evidenziando per la prima volta il contenuto del progetto edificatorio e quindi i possibili profili di contrasto con i valori paesaggistici sottesi all'imposizione del vincolo; ed è dunque del tutto legittimo che la Soprintendenza abbia rivendicato il potere di esprimersi

liberamente sul contenuto del progetto edificatorio e sull'impatto di quest'ultimo sul contesto paesistico, senza essere vincolata alle valutazioni favorevoli espresse in precedenza (dal Ministero) sull'astratta previsione pianificatoria di edificabilità del contesto, fondata su elementi generici e, in quella fase, non ancora espressivi di profili di possibile incompatibilità con il vincolo, percepibili solo successivamente nella fase di verifica del concreto progetto edificatorio.

2.5. Tanto più che la Soprintendenza, contrariamente a quanto censurato dalla ricorrente, non si è limitata ad opporsi in maniera preconcepita ad ogni possibilità di intervento sull'area, ma, da un lato ha motivato congruamente le ragioni del proprio dissenso, e dall'altro ha prospettato soluzioni progettuali alternative, scontrandosi con il netto rifiuto dell'interessata. Sul punto, è sufficiente richiamare le considerazioni svolte in relazione al precedente motivo di ricorso.

3. I restanti due motivi di ricorso possono essere esaminati congiuntamente in quanto sollevano censure tra loro connesse in relazione ai provvedimenti con cui l'amministrazione comunale, alla luce del parere negativo formulato dalla Soprintendenza, ha concluso il procedimento respingendo la proposta di Piano Attuativo presentata dalla ricorrente; l'amministrazione ha motivato tale decisione evidenziando che il parere negativo della Soprintendenza, benchè non vincolante, avrebbe certamente precluso alla richiedente l'ottenimento delle autorizzazioni paesaggistiche necessarie ai fini del rilascio dei titoli edilizi, sicchè un'eventuale approvazione del Piano Attuativo si sarebbe rivelata inutile ai fini della concreta realizzabilità dell'intervento.

3.1. Secondo la parte ricorrente, la giunta comunale, in presenza di un Piano Attuativo giudicato conforme allo strumento urbanistico comunale, non avrebbe potuto omettere di approvarlo sulla base di valutazioni estranee all'ambito urbanistico, che eventualmente avrebbero potuto riguardare la fase successiva del rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche (terzo motivo); il Comune avrebbe applicato sviatamente il principio di non aggravamento del

procedimento, che da strumento a tutela del privato sarebbe stato utilizzato soltanto nell'interesse della stessa amministrazione comunale, per prevenire l'attivazione di procedimenti di autorizzazione paesaggistica dall'esito negativo scontato e quindi forieri di attività amministrativa inutile (quarto motivo).

3.2. Le censure sono entrambe infondate.

Benchè nel procedimento di approvazione di un piano particolareggiato la Soprintendenza non esprima un parere vincolante, in mancanza di una espressa previsione di vincolatività nella norma statale di riferimento (art. 16 commi 3 e 4 L. n. 1150/1942), è ragionevole che l'amministrazione comunale tenga conto di un eventuale parere negativo della Soprintendenza valutando i possibili sviluppi del procedimento amministrativo e, quindi, la concreta realizzabilità dell'intervento edilizio in relazione alla posizione contraria manifestata dall'Autorità preposta alla tutela del vincolo.

3.3. In tale prospettiva, dal momento che ai fini della concreta realizzabilità dell'intervento è necessario che l'interessato ottenga l'autorizzazione paesaggistica, sulla quale la Soprintendenza esprime un parere obbligatorio e vincolante ex art. 146 comma 5 d. lgs. n. 42/2004, e senza la quale il Comune non può procedere al rilascio dei titoli edilizi, è ragionevole che l'amministrazione comunale giudichi inutile l'approvazione di un piano attuativo che, sebbene conforme allo strumento urbanistico, sia stato giudicato dalla Soprintendenza incompatibile con il vincolo paesaggistico, in tal modo lasciando chiaramente prefigurare un parere altrettanto negativo – e in tal caso ostativo - in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, essenziale ai fini della concreta realizzabilità dell'intervento.

3.4. Appare quindi ragionevole, in tale contesto, il richiamo contenuto nell'atto del responsabile del procedimento del 20 settembre 2022 al principio di non aggravamento del procedimento; principio che, unitamente a quello di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, giustifica l'esito negativo del procedimento di approvazione del piano attuativo in presenza di un atto

interlocutorio in grado di precludere, nella sostanza, il conseguimento del bene della vita reclamato dall'interessato.

4. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso deve essere respinto.

5. Sussistono peraltro giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite, attesa la peculiarità e la complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Bernardo Massari, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere, Estensore

Luigi Rossetti, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Ariberto Sabino Limongelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Bernardo Massari**

**IL SEGRETARIO**