

Beni ambientali.Sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità del Ministero in materia di parere paesaggistici

 Stampa

Dettagli

Categoria principale: Beni Ambientali

Categoria: Giurisprudenza Amministrativa TAR

 Pubblicato: 14 Giugno 2022

 Visite: 270



TAR Veneto Sez. II n. 809 del 27 maggio 2022

Beni ambientali.Sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità del Ministero in materia di parere paesaggistici

Ricorso avverso provvedimento con il quale la Soprintendenza si è espressa negativamente sul progetto di P.U.A. presentato dalla società ricorrente, che prevede - in zona destinata dal P.R.G. al c.d. "atterraggio" di diritti edificatori, posta a margine di un'area edificata presso il limite della zona sottoposta a vincolo paesaggistico - la realizzazione di tre villette a schiera ad un piano fuori terra e sottotetto, aventi la superficie di 200 mq ciascuna

Pubblicato il 27/05/2022

N. 00809/2022 REG.PROV.COLL.

N. 01219/2019 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1219 del 2019, proposto da

Comar S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Gaz, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Venezia, Santa Croce 269;

contro

Ministero della Cultura, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria ex lege in Venezia, piazza S. Marco, 63;

Comune di Asiago, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Dario Meneguzzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Malo, via Gorizia n.18;

per l'annullamento

- del diniego di autorizzazione paesaggistica emesso dal Comune di Asiago con nota del 23 luglio 2019, prot.n. 13600, che recepisce il parere negativo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ex art. 146, comma 5, del D.lgs. 42/2004

espresso dalla Soprintendenza Archeologica per i Beni e le Attività Culturali per le Province di Verona, Rovigo e Vicenza con nota ministeriale del 15 aprile 2019, prot. n. 9539, trasmessa dal Comune;

- di ogni atto, anche non noto alla ricorrente, conseguente e presupposto e/o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per Le Province di Verona Rovigo e Vicenza e del Comune di Asiago;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 aprile 2022 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso all'esame la società Comar s.r.l. ha impugnato il diniego di autorizzazione paesaggistica del 23 luglio 2019 prot.n. 13600, emesso dal Comune di Asiago recependo il parere sfavorevole della Soprintendenza Archeologica per i Beni e le Attività Culturali per le Province di Verona, Rovigo e Vicenza del 15 aprile 2019.

La Soprintendenza si è espressa negativamente sul progetto di P.U.A. presentato dalla ricorrente, che prevede - in zona destinata dal P.R.G. al c.d. "atterraggio" di diritti edificatori, posta a margine di un'area edificata, alle pendici della collina del Leiten, presso il limite della zona sottoposta a vincolo paesaggistico - la realizzazione di tre villette a schiera ad un piano fuori terra e sottotetto, aventi la superficie di 200 mq ciascuna.

Il diniego è stato preceduto dalla comunicazione dei motivi ostati all'accoglimento - le cui motivazioni sono state richiamate nel provvedimento finale - nella quale la Soprintendenza così si esprimeva: "considerata la natura e le motivazioni della tutela imposta con il D.M. 14/1/1954 sull'area della Collina del Leiten, da cui deriva "indispensabile difendere tale zona dalla inevitabile invasione di nuove costruzioni le quali ne deturperebbero la tranquilla solennità e recherebbero offesa alla memoria dei caduti...", l'intervento proposto risulta eccessivamente invasivo e contrastante con i presupposti della tutela, sia da un punto di vista formale, sia da un punto di vista sostanziale. Considerate le motivazioni del decreto, che vige da più di sessanta anni, per quanto si possa valutare la possibilità di incrementare i caratteri qualitativi e le specificità in relazione agli elementi costitutivi dell'ambito tutelato, la previsione di una intera lottizzazione all'interno del perimetro della Collina non risulta compatibile con la tutela specifica".

Nei termini previsti, la ricorrente ha presentato proprie osservazioni, evidenziando: la distanza dall'Ossario (almeno 700 m) e la non percepibilità da esso dell'area d'intervento, rendono inspiegabile il giudizio espresso circa la capacità dell'intervento di arrecare pregiudizio alla tranquilla solennità del sito ed offesa alla memoria dei caduti, ovvero a pregiudicare la vista panoramica sulle altre colline; la necessità di considerare le reali caratteristiche dell'intervento che, pur essendo contenuto in un piano attuativo, non prevede l'urbanizzazione ex novo di un'area totalmente inedificata, ma il completamento di una zona già connotata dalla presenza di altri edifici, con la realizzazione di tre villette di non rilevante entità e di una modesta strada privata d'accesso; il preavviso di diniego manifesterebbe una radicale contrarietà a qualsiasi intervento edilizio nell'area vincolata, quasi che il vincolo avesse una portata preclusiva assoluta, che la stessa Soprintendenza ha escluso, di fatto, anche nel recente passato, avendo autorizzato varie altre costruzioni, anche in zona maggiormente interna all'area vincolata.

Ha proposto, infine, di porre una cortina di alberi lungo il confine nord dell'intervento per attenuarne la percepibilità.

Con il parere definitivo, la Soprintendenza ha confermato le motivazioni del preavviso di diniego, con queste ulteriori specificazioni: "nel merito delle osservazioni si specifica che la valutazione fatta dal tecnico qual esito dell'analisi paesaggistica parte dal presupposto di una considerazione del paesaggio esclusivamente di tipo estetico e percettivo, ampiamente superata dalla letteratura e dalla cognizione stessa del paesaggio in termini di relazioni culturali, storiche e geografiche, già dalla Convenzione Europea del 2000. La modifica risulta sostanziale nel senso che viene a modificarsi

l'assetto del territorio che si traduce in paesaggio nei termini specificati in precedenza. "Inedificabilità" è un termine usato solo dal tecnico proponente e non dalla Scrivente".

La ricorrente ha impugnato il diniego di autorizzazione paesaggistica articolando i seguenti motivi:

1. violazione di legge dell'art. 146 del D. Lgs. n. 42 del 2004 e dell'art. 3 della L. n. 241 del 1990. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento dei fatti e falsità del presupposto. Violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti manifestazioni. Illogicità manifesta.

La motivazione del diniego si articola in asserzioni generiche e stereotipate che non rendono manifeste le effettive ragioni di contrasto dell'intervento con il vincolo, tenuto conto del contesto nel quale è destinato a sorgere, nel quale sono state autorizzate costruzioni simili anche nel recente passato.

2. Violazione degli artt. 131, 134, 136, 143 e 146 (sotto ulteriore profilo) del D. Lgs. n. 42 del 2004. Eccesso di potere per sviamento e per manifesta irrazionalità. Violazione dei generali canoni della normativa di tutela paesaggistico-ambientale.

Si sono costituiti il Ministero della Cultura e il Comune di Asiago, insistendo per il rigetto del ricorso.

All'udienza del 7 aprile 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Giova richiamare i consolidati principi giurisprudenziali in materia di motivazione dei provvedimenti di diniego di autorizzazioni paesaggistiche esaustivamente esposti nella motivazione della sentenza di questa Sezione n. 42 del 15 gennaio 2020, che si riporta di seguito. "E' insegnamento giurisprudenziale condiviso dal Collegio quello secondo il quale <<i> i giudizi espressi dagli organi competenti in materia di autorizzazione paesaggistica sono connotati da un'ampia discrezionalità tecnico - valutativa, poiché implicano l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici caratterizzati da ampi margini di opinabilità. Tali giudizi, pertanto, sono sindacabili, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione nonché sotto il profilo dell'adeguata motivazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giurisdizionale non divenga sostitutivo di quello dell'Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile>> (T.A.R. Lombardia, sez. III, 07/03/2019, n. 472).

D'altronde, il diniego di autorizzazione paesaggistica non può limitarsi ad esprimere valutazioni apodittiche e stereotipate, ma deve specificare le ragioni del rigetto dell'istanza ovvero esplicitare i motivi del contrasto tra le opere da realizzarsi e le ragioni di tutela dell'area interessata dall'apposizione del vincolo (sia in relazione al vincolo che ai caratteri del manufatto); non è sufficiente, quindi, la motivazione del diniego fondata su una generica incompatibilità, non potendo l'Amministrazione limitare la sua valutazione al mero riferimento ad un pregiudizio ambientale, utilizzando espressioni vaghe e formule stereotipate (C. Stato, sez. VI, 04/02/2019, n. 853; T.A.R. Umbria, sez. I, 05/06/2019, n. 311). Infatti, posto che qualsiasi nuova opera è suscettibile di generare un impatto visivo sul paesaggio circostante, ovvero una sua "alterazione", il diniego dell'autorizzazione paesaggistica deve contenere una sufficiente esternazione delle peculiari ragioni per le quali si ritiene che un'opera non sia idonea a inserirsi nell'ambiente, attraverso l'esame delle sue caratteristiche concrete e l'analitica individuazione degli elementi di contrasto con il vincolo da tutelare (T.A.R. Toscana, sez. III, 22/08/2019, n. 1204).

In questo senso, quindi, una reale motivazione di un provvedimento di autorizzazione paesaggistica condizionata richiede l'illustrazione della tipologia e delle caratteristiche del vincolo che si tutela, nonché delle ragioni e della misura dell'impatto dell'opera del privato su tale vincolo, sì da consentire in concreto di capire le ragioni della eventuale compressione della facoltà dominicale dell'istante e la sua corrispondenza razionale all'interesse pubblico paesaggistico, secondo i noti principi di proporzionalità e di minor aggravio (T.A.R. Sicilia, sez. dist. Catania, sez. I, 21/03/2019, n. 602).".

Nel caso di specie, la sopra riportata motivazione non rispetta i principi giurisprudenziali esposti perché, al di là di generiche valutazioni, non contiene puntuali comparazioni che diano conto del rapporto tra le caratteristiche concrete dell'intervento e gli elementi caratterizzanti il contesto paesaggistico di riferimento.

A fronte dell'avvenuto rilascio, anche in tempi recenti, di autorizzazioni paesaggistiche per interventi relativi ad edifici siti nel medesimo ambito vincolato e caratterizzati da dimensioni che - secondo quanto afferma il ricorrente senza subire contestazioni sul punto dalle controparti - sono comparabili a quelle dei manufatti oggetto della richiesta autorizzazione, non appare sufficiente a spiegare le ragioni del diniego la mera enunciazione della necessità di preservare la "tranquilla solennità del sito" da una "intera lottizzazione".

Fermo restando che spetta alla Soprintendenza la scelta delle modalità con le quali tutelare un siffatto valore, occorre però che dalla motivazione emerga chiaramente il criterio utilizzato, anche al fine di evitare disparità di trattamento.

Nel caso di specie, il mero riferimento alla natura giuridica dell'atto da approvare (un piano attuativo) non appare chiarificatore delle ragioni del diniego - che deve necessariamente fondarsi su concrete ragioni di contrasto con i valori tutelati - poiché l'intervento consiste nella realizzazione di tre villette di un piano fuori terra e sottotetto, singolarmente di non rilevante entità, e di una strada d'accesso, nonché di una zona destinata a verde pubblico che, in assenza di indicazioni sul suo concreto uso, non si vede come possa dirsi in sé pregiudizievole dei valori tutelati.

A fronte di un vincolo che incontestatamente non è di inedificabilità assoluta, occorre una valutazione puntuale delle caratteristiche concrete dell'intervento e delle sue interrelazioni con lo stato dei luoghi, che tenga conto anche della distanza e delle percepibilità delle nuove costruzioni dall'Ossario - la cui presenza determina la prospettata esigenza di tutelare la "tranquilla solennità del sito" - e verso il suddetto monumento.

In definitiva il provvedimento impugnato e il presupposto parere della Soprintendenza vanno annullati perché viziati da difetto di motivazione.

In considerazione della natura del vizio accertato le spese di lite possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate, ferma la restituzione del contributo unificato a carico della P.A..

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Marco Rinaldi, Presidente

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario, Estensore

Elena Garbari, Primo Referendario