



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 Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 680 del 2002 proposto da Dellasantina Massimo, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Valeriani e dall'avv. Massimiliano Semprini, ed elettivamente domiciliato in Bologna, via Del Monte n. 10, presso lo studio dell'avv. Michele Bonfiglioli;

contro

il Ministero per i Beni e le Attività culturali e la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna, in persona dei legali rappresentanti p.t., difesi e rappresentati dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege*;

– limitatamente all'atto di “motivi aggiunti” – il Comune di Cattolica, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Berti ed elettivamente domiciliato in Bologna, strada Maggiore n. 31, presso lo studio dell'avv. Carla Rossi;

e con l'intervento di

ad adiuvandum – limitatamente all'atto introduttivo della lite – del Comune di

Cattolica, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Rossi ed elettivamente domiciliato in Bologna, strada Maggiore n. 31, presso lo studio dell'avv. Carla Rossi;

per l'annullamento

– quanto all'atto introduttivo della lite – del provvedimento prot. n. 632BN del 25 marzo 2002, relativo all'annullamento, da parte della Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna, dell'autorizzazione in precedenza rilasciata dal Comune di Cattolica ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 490/99 per l'installazione in spiaggia di una vasca idromassaggio;

– quanto all'atto di “motivi aggiunti” – del provvedimento prot. n. 5850 del 7 marzo 2008 con cui il Dirigente del Settore Urbanistica del Comune di Cattolica ha disposto il diniego della domanda del ricorrente di accertamento di compatibilità paesaggistica relativamente alle opere di “*realizzazione di zona relax con vasca idromassaggio di mq. 10,90, unita a quella della Zona di Spiaggia n. 84 di mq. 8,60 eseguite presso lo stabilimento balneare n. 85*”, nonché del presupposto parere negativo in data 22 maggio 2007 (prot. n. 1077BN) della Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di “motivi aggiunti” depositato il 12 maggio 2008;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero per i Beni e le Attività culturali e della Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna, nonché del Comune di Cattolica (limitatamente all'atto di “motivi aggiunti”);

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* del Comune di Cattolica (limitatamente all'atto introduttivo della lite);

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza del 20 dicembre 2012 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con nota prot. n. 632BN del 25 marzo 2002 la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna comunicava al ricorrente di avere annullato l'autorizzazione che gli era stata rilasciata dal Comune di Cattolica, ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 490/99, a mezzo dell'atto n. 9/2002, prot. n. 445, del 30 gennaio 2002, in ordine all'installazione di una vasca idromassaggio nella zona di spiaggia n. 85.

Avverso la determinazione in tal modo assunta ha proposto impugnativa l'interessato. Imputa all'Amministrazione statale di avere esercitato un inammissibile controllo di merito sulle scelte comunali – mentre in tale fase sarebbe consentito solo un riscontro di legittimità dell'autorizzazione rilasciata –, e di avere comunque omesso di motivare e istruire in modo puntuale le proprie verifiche, anche in ragione della piena rispondenza dell'intervento assentito rispetto alle previsioni del p.t.p.r. e del p.t.c.p. oltre che del “piano particolareggiato della spiaggia” (già in precedenza sottoposto al vaglio dell'organo statale), e anche alla luce dell'approfondita motivazione che assisterebbe l'atto abilitativo annullato quanto all'ammissibilità delle opere sotto il profilo paesaggistico/ambientale; deduce, infine, l'omessa comunicazione di avvio del procedimento. Di qui la richiesta di annullamento dell'atto impugnato.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero per i Beni e le Attività culturali e la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, resistendo al gravame. Ha inoltre spiegato intervento *ad adiuvandum* il Comune di Cattolica.

Successivamente, allo scopo di fruire del condono ambientale di cui all'art. 1, commi 37 e 39, della legge n. 308 del 2004, il ricorrente presentava al Comune di Cattolica l'apposita istanza di accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento oggetto dell'atto in precedenza impugnato, ma ricevendone un diniego (v. provvedimento prot. n. 5850 del 7 marzo 2008, a firma del Dirigente del Settore Urbanistica del Comune di Cattolica) in ragione del parere negativo espresso (in data 22 maggio 2007, prot. n. 1077BN) dalla Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna.

Avverso tali sopraggiunte determinazioni ha proposto impugnativa l'interessato (atto di "motivi aggiunti" depositato il 12 maggio 2008). Ripropone le questioni già dedotte con l'atto introduttivo della lite, che ritiene viziare sia in via derivata sia in via autonoma il diniego di sanatoria e il presupposto parere sfavorevole della Soprintendenza. Di qui la richiesta di annullamento degli atti impugnati.

Si è costituito in giudizio il Comune di Cattolica, opponendosi all'accoglimento della domanda giudiziale. Negli stessi termini si è espressa anche l'Avvocatura dello Stato.

All'udienza del 20 dicembre 2012, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Il Collegio è innanzi tutto chiamato ad esaminare le questioni dedotte con l'atto introduttivo della lite.

Va premesso che, quanto alla motivazione che deve assistere l'autorizzazione paesaggistica, la giurisprudenza ha ripetutamente osservato come, anche in caso di provvedimento positivo, l'Amministrazione sia tenuta ad esplicitare le ragioni della ritenuta effettiva compatibilità dell'intervento con gli specifici valori paesaggistici dei luoghi, e debba per questo fornire tutti gli elementi utili al riscontro dell'idoneità dell'istruttoria, dell'apprezzamento delle varie circostanze di fatto rilevanti nel singolo caso e della non manifesta irragionevolezza del giudizio

formulato circa la prevalenza di un valore in conflitto con quello tutelato in via primaria, di modo che l'insufficienza della motivazione, costituendo un vizio di legittimità dell'atto, ne giustifica per ciò solo l'annullamento da parte dell'Autorità statale investita della verifica in sede di controllo (v., tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 22 marzo 2007 n. 1362). Se, poi, l'annullamento è fondato su più vizi dell'autorizzazione paesaggistica, il giudice chiamato a sindacare la legittimità del provvedimento dell'Autorità statale può limitarsi ad accertare la sussistenza del vizio di motivazione dell'atto annullato senza necessità di vagliare le altre irregolarità rilevate, alla luce del consolidato principio per cui, quando il provvedimento amministrativo sia sorretto da una pluralità di ragioni giustificatrici tra loro autonome, è sufficiente la fondatezza anche di una sola di esse perché l'atto rimanga legittimo (v. TAR Campania, Salerno, Sez. II, 29 luglio 2008 n. 2195).

Orbene, e venendo al caso di specie, nel lamentare che l'intervento edilizio altera la percezione paesaggistica del litorale e inibisce la possibilità del libero godimento del luogo in ragione del profilarsi di un effetto di saturazione dello spazio prospettico, la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna pone a fondamento delle proprie conclusioni critiche anche un inadeguato esercizio delle funzioni di pertinenza dell'Amministrazione comunale, cui sostanzialmente rimprovera di avere omesso di *"...verificare la compatibilità dell'opera che si intende realizzare con la salvaguardia dei valori paesistici protetti dal vincolo ..."* giacché non è *"...concesso in sede autorizzatoria di derogare all'accertamento di detti valori contenuto nel relativo provvedimento ..."*; appare, insomma, lampante che tra le censure mosse all'ente locale, allorché denuncia che il *"...provvedimento ... è viziato da eccesso di potere ..."*, l'Autorità statale abbia inteso riferirsi ad un difetto di motivazione, per non avere l'ente dato rigorosamente conto delle valutazioni operate e delle logiche seguite al fine di approdare alla scelta di ammissibilità di un

intervento preordinato all'attuazione di valori diversi da quello tutelato in via primaria. Poiché, dunque, l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dall'Amministrazione comunale era nella circostanza priva di indicazioni puntuali circa l'impatto dell'intervento edilizio sull'area vincolata e circa la tollerabilità di una simile trasformazione del territorio rispetto alla salvaguardia dell'integrità dei valori ambientali oggetto di tutela (vi si osservava unicamente, con formula stereotipa e generica, che “...l'attuale organizzazione delle attrezzature di spiaggia rispetti l'esigenza di conservazione dei valori paesistici protetti dal vincolo, inserendosi nel contesto ambientale con forme architettoniche e motivi ornamentali coerenti con la percezione armonica del paesaggio oggetto di tutela ai sensi dell'art. 146, punto a), del D.Lgs. 490/99 ...”, mentre il riferimento alla precarietà e stagionalità dell'opera nonché alle sue limitate dimensioni dichiaratamente serviva ad avvalorarne la coerenza con le previsioni del p.t.p.r. e del p.t.c.p.), legittimamente la Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna ha annullato il provvedimento abilitativo sottoposto al suo controllo; né, d'altra parte, persuade l'assunto secondo cui, a ben vedere, una più approfondita motivazione sul punto non sarebbe stata necessaria – a fronte della preesistenza di un piano particolareggiato che avrebbe già a suo tempo accertato la conformità degli interventi *in loco* rispetto al piano territoriale paesistico regionale e al piano territoriale di coordinamento provinciale –, in quanto, ad avviso del Collegio, in una pianificazione attuativa, sia paesistica che urbanistica, per quanto minuziosa, non sono certamente definite in concreto le dettagliate caratteristiche delle opere edilizie che si possono realizzare, essendo questo livello di specificazione proprio della successiva fase di progettazione delle opere stesse e non potendo la compatibilità ambientale ovviamente prescindere da ciò che in realtà dovrà essere edificato. Resta a questo punto il Collegio esonerato dall'occuparsi degli altri profili di censura denunciati dall'organo statale (quanto, in particolare, alle specifiche ragioni di incompatibilità dell'intervento con i valori

paesistici tutelati), per risultare articolata la decisione in un complesso di rilievi, e tra essi quello inerente il difetto di motivazione, il quale reca obiettivamente un'autonoma capacità di incidere sul risultato del controllo, giustificandone da solo l'esito negativo.

Quanto, infine, alla dedotta carenza di comunicazione di avvio del procedimento, non ignora il Collegio l'orientamento giurisprudenziale che, nel regime giuridico anteriore al regolamento approvato con d.m. n. 165 del 19 giugno 2002, considera necessario l'avviso ex art. 7 della legge n. 241 del 1990 da parte dell'Autorità statale investita del controllo sull'autorizzazione paesaggistica, avviso ritenuto indispensabile anche quando detta autorizzazione rechi nel dispositivo l'annuncio della sua trasmissione alla locale soprintendenza per il compimento delle relative funzioni (v., tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 20 luglio 2011 n. 4382); sennonché, a fronte di un vizio – carenza di motivazione in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica – che per le sue caratteristiche si sottrae ad apporti del privato suscettibili di colmare la lacuna, in alcun modo la partecipazione della ricorrente avrebbe potuto nella fattispecie dare luogo ad un differente esito dell'attività di riscontro della Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna, sicché è legittimo invocare il disposto di cui all'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990 (*“Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”*).

Restano da esaminare le questioni che, formulate a mezzo di atto di “motivi aggiunti”, riguardano il sopraggiunto diniego di sanatoria ex art. 1, commi 37 e 39,

della legge n. 308 del 2004. Il ricorrente assume viziate le nuove determinazioni – soprattutto il parere negativo espresso dalla Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna –, per ragioni coincidenti con quelle già addotte in relazione all’annullamento dell’originaria autorizzazione paesaggistica, nell’assunto che l’ulteriore pronunciamento sfavorevole della Soprintendenza riproponga un errato e abnorme apprezzamento delle condizioni dei luoghi e delle caratteristiche dell’intervento edilizio censurato, e si connoti in ogni caso per un’insufficiente istruttoria e un’inadeguata motivazione.

Le doglianze sono infondate.

Esclusa l’illegittimità derivata da un atto (l’annullamento dell’autorizzazione paesaggistica) che si è visto essere insuscettibile di rimozione in sede giurisdizionale, il Collegio ritiene di dover sottolineare come, per costante giurisprudenza, le autorizzazioni e i dinieghi di autorizzazione di compatibilità paesaggistica siano provvedimenti basati su di un giudizio che attiene alla discrezionalità tecnica dell’Amministrazione, sì da essere sindacabili in sede di legittimità solo per difetto di motivazione, illogicità manifesta ed errore di fatto. Ebbene, il parere nella fattispecie espresso dalla Soprintendenza per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Ravenna (che, per essere “vincolante” ai sensi dell’art. 182, comma 3-ter, del d.lgs. n. 42 del 2004, si risolve nell’atto direttamente lesivo della sfera giuridica del privato) non presenta vizi della suindicata natura, se è vero che lo stesso analizza in maniera adeguata gli effetti negativi che la nuova opera produrrebbe a danno dei valori paesaggistici oggetto di tutela (incontrollato aumento della caratterizzazione urbana di un’area già interessata da molteplici e pregiudizievoli interventi edilizi, ulteriore sacrificio della complessiva percezione armonica dei luoghi, aggravarsi della perdita di identità paesaggistica dell’arenile, accentuarsi del turbamento del pregio ambientale dell’area), in esito a valutazioni che, riferite all’interesse dei lavori oggetto della richiesta di sanatoria, non si è

dimostrato essere incoerenti con lo stato dei luoghi, né affette da evidente irrazionalità, né prive di idonea illustrazione delle ragioni che le sorreggono.

Per le esposte considerazioni, il ricorso va respinto.

La peculiarità della vicenda dedotta in giudizio giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 20 dicembre 2012, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Calvo, Presidente

Sergio Fina, Consigliere

Italo Caso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/01/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)