



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 della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4456 dell'anno 2012, proposto da:
Cinque Paola, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Saverio Esposito,
unitamente al quale è legalmente domiciliata presso la Segreteria del T.A.R.
Campania-sede di Napoli, p.zza Municipio;

contro

- Ministero per i Beni e le Attivita' Culturali e Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e provincia, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso la cui sede sono domiciliati per legge, in Napoli, via Diaz n. 11;
- Comune di Piano di Sorrento, non costituito;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- del parere emesso dal Ministero per i Beni e le Attivita' Culturali - Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed

Etnoantropologici per Napoli e provincia prot. n 7956 del 18.6.2012, limitatamente alla parte in cui risulta negativo sulla istanza presentata dal ricorrente, ovvero in relazione alla richiesta di realizzare una serra;

- di ogni ulteriore atto connesso, successivo, preordinato e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato per il Ministero per i Beni e Le Attivita' Culturali e per la Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e provincia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 marzo 2013 il dott. Michelangelo Maria Liguori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente ricorso, notificato tra il 3 e l'8 ottobre 2012 e depositato il successivo 25 ottobre, Cinque Paola ha esposto:

- che era proprietaria di un terreno agricolo ubicato in Piano di Sorrento, alla via Francesco Saverio Ciampa n. 11 (identificato in catasto con la p.lla n. 201 del foglio 3);

- che in data 28.3.2012 aveva presentato allo Sportello Unico per l'Edilizia del Comune di Piano di Sorrento istanza (prot. n. 6814) di permesso di costruire ex art. 10 DPR 380/2001, riguardante interventi di sistemazione del suddetto fondo, comprendenti anche la realizzazione di una serra floricola di modeste dimensioni (mt. 3,80 x mt. 6,04, con altezza media di mt. 2,27), costituita da strutture precarie a basso impatto visivo;

- che gli altri interventi richiesti riguardavano la realizzazione di una ringhiera in ferro lungo i lati sud ed est del fondo, e piccoli camminamenti in pietra naturale posata “a secco”;
- che successivamente, il 16.4.2012, aveva inoltrato per le medesime opere anche richiesta di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell’art. 146 Decr. Leg.vo 42/2004;
- che la Commissione Locale per il Paesaggio del Comune di Piano di Sorrento, nella seduta del 17.4.2012 aveva espresso parere favorevole all’intervento (e quindi anche alla realizzazione della serra), ritenendo che lo stesso fosse teso al miglioramento del fondo, che i materiali da utilizzarsi fossero conformi al P.U.T., e che la costruenda struttura fosse poco percepibile dalla pubblica via;
- che la Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e provincia, cui la pratica era stata trasmessa per quanto di competenza, in data 18.6.2012 aveva reso, con nota prot. n. 7956, parere favorevole all’intervento, ma limitatamente alla realizzazione dei camminamenti in pietra e alla messa in sicurezza del parapetto (da realizzarsi invece che con una ringhiera, con l’innalzamento del muro di contenimento in tufo prospiciente via Ciampa, mediante utilizzo dello stesso materiale e della medesima tecnica costruttiva);
- che l’organo statale si era espresso invece negativamente in ordine alla costruzione della pure prevista serra, affermando che la stessa “*per dimensione e ubicazione costituisce detrattore ambientale*”.

Tanto esposto, la ricorrente ha impugnato per quanto d’interesse il parere soprintendentizio, chiedendone l’annullamento *in parte qua* (ovvero in relazione alla posizione negativa sulla serra) per i seguenti motivi:

1) eccesso di potere per carenza e genericità della motivazione – violazione del principio del giusto procedimento – illogicità – travisamento dei fatti – violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della L. 241/1990: il parere oggetto di gravame non

conterrebbe una motivazione sufficiente a far comprendere le ragioni del diniego; non sarebbe chiaro cosa l'organo statale intenda laddove parla della serra come "detrattore ambientale", né fornisce indicazioni normative all'uopo utili; la Soprintendenza non indicherebbe in cosa si sostanzierebbe l'asserito contrasto tra la realizzanda serra e i valori paesistici oggetto di tutela; neppure sarebbero fornite indicazioni circa un eventuale contrasto dell'intervento in parola con le linee di azione contenute nel Protocollo d'intesa tra Regione e Soprintendenza in materia di valutazione della compatibilità paesaggistica delle costruzioni; nell'ambito del sindacato di compatibilità paesaggistica, ogni atto di gestione del vincolo ambientale sarebbe connotato da discrezionalità tecnica, la quale però presenterebbe comunque limiti legati alla fondatezza dei presupposti di fatto, ad una istruttoria esauriente, alla ragionevolezza delle valutazioni effettuate, alla adeguata ponderazione degli interessi coinvolti; il parere negativo in parola sarebbe del tutto apodittico, e perciò carente di motivazione sul punto della effettiva incidenza della serra sul territorio circostante;

2) ulteriore illegittimità del parere impugnato, per violazione dell'art. 146 Decr. Leg.vo 42/2004 ed eccesso di potere per carenza di motivazione – violazione del principio di leale collaborazione tra P.A.: le espressioni utilizzate nella motivazione del gravato parere non chiarirebbero al destinatario le ragioni del parziale diniego; in particolare non sarebbe chiaro per quale ragione l'ubicazione della serra contrasterebbe con i valori paesaggistici del sito; tale carenza motivazionale risulterebbe maggiormente alla luce della positiva valutazione data invece sull'intervento dalla Commissione Comunale per il Paesaggio (specificamente fondata sulla scarsa percepibilità visiva dalla pubblica strada); la dedotta carenza motivazionale sarebbe anche aggravata dalla circostanza che il vincolo oggetto di tutela non è individuo, bensì d'insieme, per cui l'organo statale avrebbe dovuto

spiegare come e perché la realizzazione della serra risulterebbe pregiudizievole per il complessivo contesto paesaggistico del luogo.

In data 16 novembre 2012 si è costituita in giudizio l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli per il Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e per la Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e provincia, onde resistere al proposto ricorso.

All'udienza camerale del 22 novembre 2012, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, quest'ultima è stata cancellata dal ruolo su richiesta della ricorrente.

Alla pubblica udienza del 21 marzo 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Oggetto del giudizio instaurato con il presente ricorso è il provvedimento della Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e provincia con cui è stato reso parere parzialmente negativo (ovvero solo quanto alla realizzazione di una serra), in ordine agli aspetti paesaggistici, nell'ambito del procedimento edilizio attivato presso il Comune di Piano di Sorrento da Cinque Paola, e finalizzato a conseguire il permesso di costruire per un intervento edilizio da effettuarsi in un fondo di proprietà, ubicato in via Francesco Saverio Ciampa n. 11 (in catasto alla p.lla 201 del foglio 3); intervento comprendente, oltre all'installazione della serra interessata dal diniego (di circa mq. 23,00), anche la realizzazione di una ringhiera in ferro lungo il lato sud e sul lato est, nonché piccoli camminamenti in pietra naturale posata "a secco". Detto parere negativo, che ha fatto seguito al diverso parere, favorevole, reso in proposito dalla Commissione Locale per il Paesaggio del Comune di Piano di Sorrento nella seduta del 17.4.2012, è stato così giustificato sul punto dall'organo statale: "...resta esclusa la realizzazione della serra che per dimensione e ubicazione costituisce detrattore ambientale".

Allo stato, non risulta che sia intervenuto alcun definitivo provvedimento comunale atto a chiudere il procedimento paesistico.

Ciò posto, osserva in primo luogo il Tribunale che il gravame risulta ammissibile, ancorché diretto contro un atto consultivo ed endoprocedimentale. Infatti, a questo è attribuita, dal co. 5 dell'art. 146 Decr. Leg.vo 42/2004, valenza vincolante in riferimento al successivo provvedimento (ancora da emanarsi) conclusivo del subprocedimento finalizzato, nell'ambito del procedimento edilizio volto ad assentire un articolato intervento comprendente anche la costruzione di una serra, all'emissione di un'autorizzazione paesaggistica; la quale ultima, quindi, non potrebbe che presentare carattere meramente riproduttivo della precedente valutazione effettuata dall'organo statale: perciò, è appunto all'atto dell'emanazione del parere negativo che va ricondotto il determinarsi della prima lesione dell'interesse legittimo del privato interessato (cfr. Cons. di Stato sez. V, n. 1587 del 19.10.1999; T.A.R. Campania-Napoli n. 4125 del 15.10.2012; T.A.R. Campania-Napoli n. 2083 del 23.4.2010; T.A.R. Campania-Napoli n. 7596 del 19.6.2003; T.A.R. Emilia Romagna-Bologna n. 511 del 5.5.2003).

Invero, va chiarito che, a differenza dal regime transitorio in precedenza vigente (disciplinato dall'art. 159 Decr. Leg.vo 42/2004, alla stregua del quale spettavano all'Autorità regionale, o ad altra da questa delegata, i compiti di amministrazione attiva in materia di gestione dei vincoli paesaggistici, rimanendo alle Soprintendenze solo funzioni di controllo sui provvedimenti autorizzatori, consistenti nella possibilità di procedere al loro annullamento entro il termine perentorio di gg. 60 dal rilascio, qualora fosse stata ravvisata la sussistenza di vizi di legittimità), quello attuale, di cui all'art. 146 dello stesso decreto, delinea una situazione di co-gestione del vincolo, in sede di amministrazione attiva, da parte dell'Autorità regionale (o di quella delegata) e dell'Autorità statale periferica, con una chiara prevalenza, però, delle valutazioni fatte da quest'ultima, sebbene

effettuate in sede consultiva (atteso che il parere reso in tale procedimento è dalla legge definito “vincolante” per l’Autorità deputata al rilascio del provvedimento finale).

Va comunque posto in luce che le valutazioni operate nel citato ambito costituiscono espressione di discrezionalità tecnica, per cui sono sindacabili per eccesso di potere, in sede di legittimità, esclusivamente per difetto di motivazione, illogicità manifesta, ed errore di fatto (cfr. Cons. di Stato, sez. VI, n. 4823 del 7.10.2008; Cons. di Stato sez. V, n. 177 del 12.1.2000; T.A.R. Campania-Napoli n. 4125 del 15.10.2012; T.A.R. Valle d’Aosta n. 41 del 13.1.2009; T.A.R. Valle d’Aosta n- 97 del 24.9.2004).

Così delineato l’ambito della controversia, ritiene il Collegio che il ricorso è fondato e va accolto.

Invero la ricorrente ha ragione quando, con i due connessi motivi di ricorso articolati, lamenta che l’organo statale non abbia dato in maniera idonea conto delle ragioni del diniego opposto alla costruzione della serra, né spiegando perché la dimensione e l’ubicazione di questa sarebbero contrastanti con il vincolo oggetto di tutela, né chiarendo in cosa si sostanzierebbe la detrazione ambientale che deriverebbe dalla sua realizzazione: le espressioni usate nell’occasione, difatti, oltre ad essere estremamente sintetiche, appaiono del tutto vaghe e generiche, per cui denotano una insufficienza dell’effettuata valutazione, a sua volta conseguenza di una istruttoria evidentemente carente.

Peraltro, la rilevanza di tali dedotti vizi risulta amplificata dalla circostanza che il vincolo oggetto di tutela non è individuo, bensì d’insieme; nonché dal fatto che il provvedimento dell’organo statale, facendo seguito ad una valutazione di segno diverso effettuata dalla Commissione Locale per il Paesaggio (in cui quest’ultima aveva posto a base del suo favorevole giudizio la “*limitata percepibilità dell’intervento*

proposto da pubblica strada”), avrebbe dovuto anche far emergere le ragioni di un giudizio di segno del tutto opposto.

Pertanto, il provvedimento impugnato va annullato in relazione a quanto d’interesse per la ricorrente, ovvero nella sola parte in cui si esprime negativamente circa la realizzazione della prevista serra; salva rimanendo, comunque, una nuova valutazione sul punto da parte dell’organo ministeriale, all’esito di rinnovata istruttoria, e con corredo di idonea e compiuta motivazione.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e, liquidate come da dispositivo, sono poste a carico del Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e provincia, che ad esse ha dato causa.

Nulla va disposto, quanto alle spese, in relazione al non costituito Comune di Piano di Sorrento.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima) pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, proposto da Cinque Paola, lo accoglie, e per l’effetto annulla il provvedimento impugnato nella sola parte in cui si esprime negativamente circa la realizzazione della prevista serra; salva rimanendo, comunque, una nuova valutazione sul punto da parte dell’organo ministeriale, all’esito di rinnovata istruttoria, e con corredo di idonea e compiuta motivazione.

Condanna il Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Storici, Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e provincia alla rifusione in favore della ricorrente delle spese di giudizio, che liquida in complessivi euro 1.500,00, oltre accessori di legge.

Nulla per le spese nei confronti del non costituito Comune di Piano di Sorrento.

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

Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 21 marzo 2013, 6 giugno 2013, con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pagano, Presidente

Michelangelo Maria Liguori, Consigliere, Estensore

Diana Caminiti, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/10/2013

IL SEGRETARIO

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