



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1466 del 2018, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Nino Bullaro e Alessandro Savoca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

- l'Assessorato regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana e la Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio fisico in Palermo, via Valerio Villareale, n. 6;

***per l'annullamento***

- del provvedimento della Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo, prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, avente ad oggetto: “- *Ustica - Accertamento Compatibilità Paesaggistica ex art.167 e 181 del D. L.vo 42/04 per opere realizzate in difformità al N.O. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-su un immobile ubicato in -OMISSIS-; cod.*

*fisc. -OMISSIS-; - Perizia di determinazione della sanzione pecuniaria e dichiarazione di grave danno”;*

- di ogni atto conseguente, susseguente o presupposto;

*e per il riconoscimento*

- dell’interesse legittimo a mantenere le opere nello stato in cui si trovano e del diritto di proprietà privata;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio, la memoria e i documenti depositati dalle Amministrazioni regionali resistenti;

Vista l’ordinanza collegiale n. -OMISSIS-del -OMISSIS-, di reiezione della domanda incidentale cautelare;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Anna Pignataro;

Udito, nella pubblica del giorno 10 febbraio 2022, il difensore di parte ricorrente presente così come specificato nel verbale;

## FATTO

Con atto notificato in data 16 luglio 2018 e depositato il giorno 27 seguente, il ricorrente ha chiesto l’annullamento del provvedimento del -OMISSIS-, notificatogli il -OMISSIS-, con cui la Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo presso l’Assessorato regionale dei Beni Culturali e dell’Identità Siciliana ha

riscontrato la richiesta di compatibilità paesaggistica, presentata il -OMISSIS-, al prot. n. -OMISSIS- - poi integrata il -OMISSIS-, con nota al prot. n. -OMISSIS- - riguardante le opere realizzate in variante all'autorizzazione edilizia rilasciata dal Comune di Ustica in data -OMISSIS-, n.-OMISSIS-, prot. n.-OMISSIS-, e in difformità dalle prescrizioni poste con l'autorizzazione paesaggistica n. -OMISSIS- del -OMISSIS- della stessa Soprintendenza, di seguito così descritte:

- 1 *“demolizione prospetto retrostante nord e sua ricostruzione”*;
- 2 *“regolarizzazione del disegno dello stesso prospetto nord”*;
- 3 *“demolizione prospetto ovest e sua ricostruzione”*;
- 4 *“ampliamento terrazzo per mq 34,83 rispetto ai 14,40 approvati”*;
- 5 *“realizzazione” di un “muro di contenimento ... di mt. 2,00 in luogo di muretti bassi a gradoni di cm. 60 di altezza”*;
- 6 *“realizzazione dello stesso muro in muratura ... in luogo della pietra locale”*;
- 7 *“aumento della superficie del terrazzo laterale esistente (da mt. 7,84 a mt. 20,44)”*;
- 8 *“mancato recupero della muratura esterna dell'edificio a faccia vista nei due prospetti”*;
- 9 *“sostituzione degli infissi del prospetto principale in alluminio anodizzato... con altri in legno”*.

In particolare, la Soprintendenza ha riconosciuto la compatibilità paesaggistica in ordine ai primi due degli interventi di risanamento conservativo sopra elencati, subordinandone il mantenimento “al pagamento dell'indennità” di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, determinata nella somma complessiva di € 1.032,90; ha invece ritenuto le altre opere non compatibili con il paesaggio tutelato, cui arrecano grave danno, e con le norme dettate dal P.T.P., perché repute in difformità dalle condizioni poste con l'autorizzazione paesaggistica n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, e ne ha dunque ordinato la “rimessa in pristino”.

Il ricorrente ha dedotto l'illegittimità dell'atto impugnato per i motivi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto svariati profili (*violazione e falsa applicazione: degli artt. 7, 8 e 10 bis della l. n. 241 del 1990 / dell'art. 146 del d.lgs.vo n. 42 del 2004 / delle norme in materia di garanzie di partecipazione e giusto procedimento / eccesso di potere per difetto d'istruttoria ed ingiustizia manifesta violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi sopra elencati sotto diverso ed ulteriore profilo – eccesso di potere rilevabile in ogni sua figura sintomatica ed in particolare per carenza istruttoria, irragionevolezza, manifesta ingiustizia, interpretazione conforme al diritto dell'unione art. 6 T.U.E art. 7 carta diritti fondamentali / interpretazione conforme all'art. 8 CEDU e art. 1 prot. add. n. 1/ interpretazione costituzionalmente orientata all'art. 42 cost. e 117 cost.* ), affermando in sintesi:

- la formazione del silenzio assenso e, dunque, la violazione dei principi posti a presidio dell'esercizio dei poteri di autotutela (tra cui la violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990); nella specie l'istanza di nulla osta è stata acquisita al protocollo della Soprintendenza il -OMISSIS- e poi integrata il -OMISSIS-, mentre il diniego e le sanzioni applicate sono state comunicate il -OMISSIS-, a distanza di 175 giorni dall'integrazione predetta, ossia ben oltre il termine di 120 giorni normativamente previsto;
- l'insussistenza di ragioni di interesse pubblico tali da "legittimare un'attenuazione dell'obbligo motivazionale", la carenza di istruttoria, il difetto dei presupposti e la violazione della Carta dei Diritti fondamentali in ragione del solo riferimento al pregiudizio al paesaggio agricolo senza il bilanciamento con le "esigenze strutturali indicate" e la proposizione di "soluzioni alternative";
- il silenzio assenso si sarebbe formato anche alla luce della norma di cui all'art. 17-bis introdotto nella legge n. 241 del 1990 dall'art. 3 della legge n. 124 del 2015, che disciplina la formazione del silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche.

Con ordinanza collegiale n. -OMISSIS-del -OMISSIS-, è stata respinta l'istanza cautelare.

Con memoria depositata in data 4 gennaio 2022, il ricorrente ha riferito in ordine all'avvenuto versamento dell'indennità di cui all'art. 167 d.lgs. n. 42 del 2004 e ribadito l'applicabilità dell'art. 17-bis, introdotto nella legge n. 241 del 1990 dall'art. 3 della legge n. 124 del 2015, al fine dell'asserita formazione del silenzio-assenso in ordine alla richiesta avanzata.

L'avvocatura erariale, costituitasi in giudizio per l'amministrazione regionale, con memoria del 10 gennaio 2022, ha controdedotto sui singoli motivi di censura e chiesto il rigetto del gravame, siccome infondato.

All'udienza pubblica del 10 febbraio 2022, il ricorso è stato posto in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è infondato.

1.1 Non può essere condivisa la tesi di parte ricorrente secondo cui si sarebbe formato il silenzio assenso sulla richiesta di autorizzazione paesaggistica in sanatoria, per un plurimo ordine di ragioni:

In primo luogo, giova ricordare che *"la Regione Siciliana gode di potestà legislativa primaria in materia di "tutela del paesaggio" e che, nel suo esercizio, essa ha stabilito che tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nella materia - attribuzioni trasferite alla Regione dall'art. 1 del D.P.R. 30 agosto 1975, n. 637 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti) - sono esercitate dall'Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione (art. 3 della L.R. Siciliana 1 agosto 1977, n. 80, recante "Norme per la tutela, la valorizzazione e l'uso sociale dei beni culturali ed ambientali nel territorio della Regione siciliana"), ora denominato*

*Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, di cui sono organi periferici le "Soprintendenze per i beni culturali ed ambientali" istituite su base provinciale (a loro volta passate alle dipendenze della Regione in base a quanto previsto dall'art. 3 del citato D.P.R. n. 637 del 1975). La stessa legislazione siciliana affida poi alle soprintendenze il rilascio o il diniego dell'autorizzazione paesaggistica (art. 46, comma 1, della L.R. Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17, recante "Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005").*

*In linea con questo assetto organizzativo, la L.R. Siciliana n. 5 del 2019 ha assegnato alla "Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali" competente per territorio (art. 8, comma 1) la definizione del procedimento semplificato, con provvedimento da adottare "entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda" (art. 8, comma 4).*

*L'attribuzione del potere decisorio alla soprintendenza è evidentemente incompatibile con la previa acquisizione del suo parere, il quale resta assorbito nella decisione finale. Ne consegue che il silenzio assenso previsto dalla norma regionale impugnata assume, nel descritto sistema, una valenza del tutto diversa rispetto a quanto disciplinato all'art. 11, comma 9, del D.P.R. n. 31 del 2017: non si tratta infatti, in questo caso, di silenzio assenso endoprocedimentale, destinato a essere seguito comunque da un provvedimento conclusivo espresso dell'amministrazione procedente, ma di un silenzio assenso provvedimentale, destinato a tenere luogo dell'autorizzazione paesaggistica richiesta, secondo lo schema generale dell'art. 20 della stessa L. n. 241 del 1990" (così Corte Costituzionale 22 luglio 2021, n. 160, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della L.R. Siciliana n. 5 del 2019 che, nell'ipotesi di inerzia del soprintendente per più di sessanta giorni, prevede la formazione del silenzio assenso sulla domanda di autorizzazione paesaggistica).*

*Da tale premessa consegue "l'esclusione del silenzio assenso per i provvedimenti in materia di tutela del paesaggio ad opera dell'art. 146 cod. beni culturali, che prevede invece, al comma 10, appositi rimedi sostitutivi nel caso di inerzia dell'amministrazione procedente. Tale esclusione si*

*pone in linea con il principio generale stabilito all'art. 20, comma 4, della L. n. 241 del 1990, che vieta la formazione per silentium del provvedimento conclusivo nei procedimenti implicanti la tutela di "interessi sensibili", come è testualmente confermato, d'altro canto, dal comma 9 dello stesso art. 146, là dove, nel prevedere che con norme regolamentari siano stabilite procedure autorizzatorie semplificate per gli interventi di lieve entità, tiene "ferme ... le esclusioni di cui all'articolo 20, comma 4 della L. 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni".*

In secondo luogo, va ribadito che l'invocato art. 46 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005) secondo il quale “1. *Le autorizzazioni ad eseguire opere in zone soggette a vincolo paesistico o su immobili di interesse storico-artistico sono rilasciate o negate, ove non regolamentate da norme specifiche dalle competenti Soprintendenze entro il termine perentorio di 120 giorni. 2. Le competenti Soprintendenze possono interrompere i termini dei 120 giorni solamente una volta per la richiesta di chiarimenti o integrazioni. Alla presentazione della documentazione richiesta gli uffici avranno l'obbligo entro i successivi 60 giorni di esprimere un proprio parere. Trascorso il termine perentorio di cui sopra si intende reso in senso favorevole*” è stato abrogato a partire dal 26 aprile 2011, a seguito dell'entrata in vigore della legge reg. n. 5 del 2011 che, con l'art. 7, comma 1, ha modificato l'art. 23 della legge reg. n. 10 del 1991, di recepimento della legge n. 241 del 1990, nel senso di rendere applicabile nella Regione Siciliana l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990 il quale esclude il silenzio-assenso nei «procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico» (in tal senso Corte Costituzionale n. 155 del 2021; TAR Sicilia, Palermo, II, 12 aprile 2021, n. 1190; *id.* 29 gennaio 2019, n. 230 ).

In ogni caso, il profilo di censura in esame sarebbe infondato poiché il provvedimento impugnato è stato reso su istanza del ricorrente al fine dell'accertamento “in sanatoria” di opere già realizzate in difformità

dell'autorizzazione paesaggistica n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, per le quali non poteva operare il meccanismo del silenzio assenso di cui all'art. 46 della l.r. 17/2004 che riguardava esclusivamente “le autorizzazioni ad eseguire opere in zone soggette a vincolo paesistico...” e non le richieste in sanatoria (cfr., tra le tante: C.G.A., 14 giugno 2019, n. 551; TAR Sicilia – Catania, Sez. III, 25 gennaio 2021, n. 222).

Infine, alla luce delle superiori considerazioni, va precisata l'inapplicabilità nel caso di specie dell'invocato art. 17-bis “*Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*” all'ipotesi del rilascio di autorizzazione paesaggistica, con particolare riferimento all'ipotesi di silenzio della Soprintendenza chiamata all'emissione del parere obbligatorio e vincolante.

In tal senso milita l'ulteriore considerazione della giurisprudenza secondo la quale il modulo dell'art. 17 *bis* non si applica ove la richiesta non provenga dall'amministrazione procedente, ma dal privato destinatario dell'atto, configurandosi un rapporto verticale tra privato e l'amministrazione, soggetto all'applicazione dell'art. 20 della legge n. 241 del 1990 (cfr. Cons. Stato, IV, 27 luglio 2020, n. 4765).

Per tutte le superiori argomentazioni, va escluso che sulle istanze del ricorrente, presentate dopo l'entrata in vigore della legge reg. n. 5/2011, possa essersi formato alcun implicito provvedimento favorevole della Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo che correttamente ha parzialmente negato il richiesto nulla osta sulla base dell'incompatibilità del progetto in variante con alcune delle prescrizioni imposte con l'autorizzazione paesaggistica n. -OMISSIS- del -OMISSIS-

1.2 Parimenti infondata è la censura di difetto di motivazione del provvedimento negativo.

In termini generali, la giurisprudenza, premesso che il parere riguardante la compatibilità paesaggistica costituisce espressione di discrezionalità tecnica e, dunque, non è sindacabile nel merito se non nei ristretti limiti dell'irragionevolezza e/o dell'illogicità manifeste, del travisamento dei fatti e della carenza di motivazione (Cons. St., II, 15 settembre 2020, n. 5451) ha, in modo condivisibile, chiarito che *“nei pareri negativi di compatibilità paesaggistica l'onere motivazionale è ben assolto con l'individuazione, nel bene abusivo, di caratteristiche che oggettivamente ne impediscano il corretto inserimento nell'area oggetto di specifica tutela”* e ciò anche quando siano utilizzate *“formule stringate o usuali di diniego”*, *“pertanto tale parere può esser sinteticamente motivato nel riferimento alla descrizione delle opere e alle concrete circostanze nelle quali le stesso sono collocate, essendo la tutela del paesaggio valore costituzionale primario tant'è che in questi casi (cfr. Cons. St., VI, 16 maggio 2015 n. 2915; id., 7 novembre 2018 n. 6276), la giurisprudenza amministrativa, anche della Sezione, è consolidata, ove parli dell'estensione e dei termini motivazionali circa la valutazione della compatibilità delle opere edilizie realizzate, dando prevalenza ai valori paesaggistici tutelati, quando non vi siano evidenti errori in fatto o travisamento di oggetto e funzione della tutela e siano rivelati e chiari gli estremi logici dell'incompatibilità (cfr. Cons. St., IV, 24 febbraio 2017 n. 882; id., 18 agosto 2017 n. 4032)... parimenti comprensibile è la ragione per cui non si configura un obbligo di dissenso costruttivo... al fine di riportare a compatibilità paesaggistica il bene condonando, poiché tal istituto, a differenza dei casi in cui non v'è abuso consumato e si debba valutare un progetto ancora da assentire – per cui l'istituto stesso è ineludibile per ragioni di buona fede .... -, è invece inapplicabile ai casi di sanatoria, ove l'attività costruttiva è già definita (fermo restando che, al di là di opere conservative, il bene sanando è immodificabile) e la valutazione di compatibilità paesaggistica dev'esser condotta con riguardo al tempo del commesso abuso ed in base*

*all'esatta dimensione del bene che si vuole condonare*" (Cons. Stato, VI, 24 maggio 2021, n. 4006).

La Soprintendenza resistente, nel caso di specie, ha adeguatamente esplicitato le ragioni per le quali le opere *"non possono considerarsi compatibili con il paesaggio"*, richiamando l'inottemperanza alle prescrizioni già dettate *"per armonizzare l'intervento richiesto al paesaggio circostante"* e alle *"norme dettate dal PTP nonché l'alterazione del territorio in ragione dell'ampliamento della superficie antropizzata rispetto a quella agricola"* *"con conseguente aumento dell'impatto dell'opera sul paesaggio"* e *"perdita dei valori propri dell'ambiente tutelato"* e della *"connotazione dell'edilizia rurale tradizionale"*.

E tutto ciò a prescindere dalla diversa circostanza che le opere realizzate non avrebbero apportato alcun rilevante aumento di volumetria e della superficie utile.

Nessun legittimo affidamento è peraltro ravvisabile, così come priva di valenza giuridica si presenta ancora l'invocazione della ricerca di *"soluzioni alternative"*, trattandosi di attività costruttiva già definita per la quale la valutazione di compatibilità paesaggistica è condotta con riguardo al tempo del commesso abuso e all'esatta dimensione delle opere da sanare; tanto più ove si consideri che il ricorrente si è astenuto dal confutare specificamente la consistenza e l'entità delle opere indicate nel provvedimento gravato, limitandosi ad asserire la necessità di quelle di consolidamento del muro, che è stato realizzato in muratura in luogo della prescritta pietra locale a vista (v. relazione tecnica del 15 giugno 2018, redatta successivamente all'adozione e notificazione del provvedimento impugnato).

2. Il ricorso, pertanto, va rigettato e tutte le questioni testé vagliate esauriscono la vicenda sottoposta all'esame del Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c. e gli argomenti di doglianza non esaminati

espressamente sono stati ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

3. Le spese della presente fase di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di lite a favore delle Amministrazioni resistenti che liquida in € 2.000,00 (euro duemila/00) oltre accessori di legge se dovuti.

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

Vista la richiesta dell'interessato, sussistendo i presupposti di cui all'articolo 52, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte interessata.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Anna Pignataro, Consigliere, Estensore

Francesco Mulieri, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Anna Pignataro**

**IL PRESIDENTE**  
**Salvatore Veneziano**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

LAVORI PUBBLICI