Pubblicato il 09/11/2020

Sent. n. 1047/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1672 del 2005, proposto da
Comune di Farra D'Alpago - (Bl), Comune di Alpago, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Piero Tandura, con domicilio eletto presso lo studio Marco Cappelletto in Venezia-Mestre, via G. Pepe. 6;
contro
Ministero per i Beni e Le Attivita' Culturali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Venezia, domiciliataria ex lege in Venezia, San Marco, 63;
Soprintendenza Beni Ambientali e Architettonici.del Veneto - (Ve), non costituita in giudizio;
per l'annullamento
del decreto del Soprintendente per i Beni Architettonici ed il Paesaggio per le Province di Venezia, Belluno, Padova e Treviso in data 18 maggio 2005, comunicato all'Amministrazione Comunale di Farra D'Alpago (BL) a mezzo fax in data 18 maggio 2005 e notificato a mezzo lett. racc. 24.05.2005 con il quale veniva annullato il provvedimento 21.03.2005 emesso dal Comune di Farra D'Alpago ai sensi dell'art.146 e 159 del D.Lgs.nr.42 del 22.01.2004 e dell'art. 4 L.R. 63/1994, avente ad oggetto l'autorizzazione, ai finì ambientali, al Comune di Farra D'Alpago per la esecuzione delle opere pubbliche in variante del progetto di sistemazione di un'area turistico-sportiva in Farra D'Alpago, Comune capoluogo, nonché di ogni altro atto presupposto,

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero per i Beni e Le Attivita' Culturali;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica straordinaria del giorno 6 ottobre 2020 il dott. Marco Rinaldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Si controverte sulla legittimità del provvedimento con cui il Soprintendente per i Beni Ambientali e Architettonici di Venezia ha annullato d’ufficio, per difetto di motivazione, il nulla osta paesaggistico rilasciato dal Comune di Farra D'Alpago, nell’ambito dei lavori di sistemazione dell’area turistico-sportiva di Farra, per assentire la realizzazione di novanta parcheggi nei pressi della spiaggia del Lago di Santa Croce, località che ricade in area sottoposta a vincolo ai sensi dell’art. 142, lettere b) e g) del d.lgs. n. 42 del 2004 .

Il Comune ricorrente ha impugnato il suddetto provvedimento, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere.
Ha resistito al ricorso il Ministero per i Beni e le Attivita' Culturali, chiedendo il rigetto delle avverse doglianze.
All'udienza pubblica straordinaria in epigrafe indicata la causa è stata trattenuta in decisione.
Osserva preliminarmente il Collegio che la richiesta di differimento dell'udienza formulata dal difensore della parte ricorrente non può essere accolta, in quanto nel processo amministrativo vengono in rilievo interessi pubblici, la cui composizione e tutela non rientra nella libera disponibilità delle parti (Cons. St. sez. V, 22 febbraio 2016 n. 700; sez. V, 29 dicembre 2014, n. 6414).
Sul piano processuale ciò comporta che una volta che il Giudice sia stato investito della decisione del ricorso non vi è una norma giuridica o un principio di diritto che attribuiscano alla parte ricorrente il diritto al rinvio della discussione del ricorso (cfr. Tar Calabria, Catanzaro, Sez. II, 10 marzo 2017, n. 394; Tar Veneto, Sez. II, 22 gennaio 2016, n. 59; Consiglio di Stato, Sez. V, 22 febbraio 2010, n. 1032; id. 7 ottobre 2008 n. 4889).
Un eventuale rinvio potrebbe trovare fondamento solo in gravi ragioni idonee a incidere, se non tenute in considerazione, sul diritto di difesa costituzionalmente garantito, ovvero su questioni pregiudiziali in senso tecnico la cui cognizione sia attribuita a giudici diversi, evenienze queste che non si verificano nel caso all'esame relativo a una controversia molto risalente nel tempo, in cui la richiesta di rinvio è stata motivata con riferimento alla pendenza di trattative.
Ciò premesso, il ricorso non merita accoglimento per le ragioni di seguito esposte.
È, anzitutto, infondato il primo motivo, con cui il Comune di Farra lamenta l'omessa comunicazione di avvio del procedimento.
La ratio sottesa all'art. 7 della legge n. 241 del 1990 è quella di rendere edotto l'interessato dell'inizio del procedimento che lo riguarda, al fine di consentirgli una adeguata partecipazione; nel caso di specie il procedimento di controllo è stato avviato, come previsto dalla legge, per effetto della trasmissione degli atti alla Soprintendenza da parte del Comune stesso che, quindi, non poteva non conoscerne l'inizio.
Va disatteso anche il secondo motivo di ricorso con cui l'Ente Civico deduce la mancata comunicazione del cd. preavviso di rigetto.
La disposizione di cui all'art. 10-bis, l. 7 agosto 1990 n. 241, in tema di cd. preavviso di rigetto, non trova applicazione quando vi sono specifiche regole procedimentali sulla durata massima di una fase "di riesame" di un precedente atto favorevole. In particolare, l'annullamento dell'autorizzazione paesaggistica – pur se disposto ai sensi dell'art. 159, del Codice dei beni culturali e del paesaggio – non è soggetto all'obbligo di comunicazione preventiva del preavviso di rigetto di cui all'art. 10-bis cit., in quanto costituisce esercizio, entro un termine decadenziale, di un potere che intercorre nell'ambito di un rapporto tra autorità pubbliche, integrando piuttosto una fase ulteriore, di secondo grado, la quale determina la caducazione del precedente atto abilitativo (cfr. in questo senso Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 3/07/2014, n. 3368; Tar Lazio, Roma, n. 131/2020; in termini anche T.A.R. Sardegna sez. II, 10/03/2008, n.387 secondo cui "l'annullamento di un nulla osta paesistico da parte della competente Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggio, patrimonio storico, artistico e demoetnoantropologico integra un procedimento a struttura c.d. bifasica in cui, a seguito dell'iniziale fase favorevole per il richiedente, se ne apre (d'ufficio e obbligatoriamente) una nuova, di secondo grado, la quale determinando la caducazione del precedente nulla osta comunale (o regionale), non è assimilabile alla reiezione di un'istanza di parte, oggetto della disciplina di cui all'art. 10 bis, l. 7 agosto 1990 n. 241").
Infondato è anche il motivo di ricorso con cui si deduce l'illegittimità del gravato annullamento ministeriale del nulla osta paesistico per avere il Soprintendente travalicato i suoi poteri e svolto inammissibili valutazioni di merito.
Il nulla osta paesistico comunale non esterna le ragioni che hanno indotto l'ente territoriale ad affermare la compatibilità paesaggistica dell'opera: dalla lettura dell'atto non è dato comprendere

“come e perché” gli interventi autorizzati (ben novanta parcheggi in area di così alto pregio) sono stati ritenuti compatibili con le caratteristiche e le peculiarità paesaggistiche dell’area tutelata.
L’autorità ministeriale, se pur si è soffermata a rilevare la non compatibilità dell’intervento edilizio progettato dalla parte ricorrente con il vincolo paesaggistico gravante sull’area, ha sostanzialmente evidenziato un vizio consistente nella carenza di motivazione del provvedimento autorizzatorio regionale, rilevando quindi a carico dell’atto annullato un tipico vizio di legittimità.
Secondo consolidata giurisprudenza (Cons. Stato, Ad. plen., 14 dicembre 2001, n. 9, e sez. VI, 25 marzo 2009, n. 1786, 11 giugno 2012, n. 3401, 23 febbraio 2010, n. 1070, 21 settembre 2011, n. 5292; Cons. Stato, V, 3 dicembre 2010, n.8411; sez. VI, n. 300/2012), l’annullamento ministeriale del nulla osta paesaggistico regionale o comunale, da parte della Soprintendenza, risulta riferibile a qualsiasi vizio di legittimità, riscontrato nella valutazione formulata in concreto dall’ente territoriale, ivi compreso l’eccesso di potere in ogni sua figura sintomatica (sviamento, insufficiente motivazione, difetto di istruttoria, illogicità manifesta).
L’unico limite in tema di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica è costituito dal divieto di effettuare un riesame complessivo delle valutazioni compiute dall'ente competente, tale da consentire la sovrapposizione o sostituzione di una nuova valutazione di merito a quella compiuta in sede di rilascio dell'autorizzazione (v., per tutte, Cons. Stato, Ad. plen., n. 9/2001 cit. e Cons. Stato, sez. VI, 14 agosto 2012, n. 4562).
Tale limite sussiste, però, soltanto se l'ente che rilascia “l'autorizzazione di base” abbia adempiuto al suo obbligo di motivare in maniera adeguata in ordine alla compatibilità paesaggistica dell'opera.
In caso contrario, è riscontrabile un vizio di illegittimità per difetto o insufficienza della motivazione, e gli organi ministeriali annullano l’atto – base adottato per vizio di motivazione e ben possono indicare - anche per evidenziare l'eccesso di potere nell'atto esaminato - le ragioni di merito che concludono per la non compatibilità delle opere realizzate con i valori tutelati (v. , tra gli altri, Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1034, 18 gennaio 2012, n. 173, 21 settembre 2011, n. 5292; più di recente v. anche Cons. Stato, VI, nn. 727 del 2016, p. 3.2.1., e 621 del 2017, p. 3.2.).
Nessuna contraddittorietà è, infine, ravvisabile tra il provvedimento impugnato, che nega la possibilità di realizzare 90 parcheggi, e i precedenti atti con cui la Soprintendenza aveva autorizzato la realizzazione di una rotatoria, trattandosi di progetti, quello originario (rotatoria) e quello in variante (costruzione di 90 parcheggi), completamente diversi tra loro per dimensioni e impatto sul contesto paesaggistico tutelato (basti considerare che nel progetto originario la superficie asfaltata era pari a 540 mq, contro i 2100 mq dell’area di parcheggio prevista in variante).
Per quanto sin qui esposto, il ricorso deve essere rigettato.
Le spese di lite possono essere compensate in ragione della problematicità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.
Spese compensate.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:
Andrea Migliozzi, Presidente
Marco Rinaldi, Primo Referendario, Estensore
Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Referendario

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Marco Rinaldi	Andrea Migliozzi

IL SEGRETARIO