

A cura di Roberto Chieppa

Giudice amministrativo

(doi: 10.7390/22494)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, settembre 2006

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Aedon



Rivista di arti e diritto on line

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 2, 2006, Issn 1127-1345

[home](#) [indice](#) [ricerca](#) [risorse web](#)

Osservatorio sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di beni culturali e paesaggistici

a cura di [Roberto Chieppa](#)

gennaio-maggio 2006

Sommario: [1. Beni culturali.](#) - [2. Beni paesaggistici.](#)

1. Beni culturali

Cons. Stato, V, 27 gennaio 2006 n. 238, Pres. Santoro, Est. Allegretta. Sul rapporto tra la tutela dei beni culturali di interesse religioso e le necessarie valutazioni delle autorità ecclesiastiche.

Ai sensi dell'art. 34, comma 15, del t.u. approvato con d.lg. 30 marzo 1990, n. 76 (recante le norme per gli interventi nei territori delle aree meridionali colpite dagli eventi sismici del novembre 1980), la soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici è chiamata a manifestare il proprio parere, nella fase tra adozione ed approvazione dello strumento urbanistico, in caso di presenza all'interno del piano di edifici vincolati, siano essi di interesse religioso, o meno.

Nella generale categoria dei beni culturali, quelli che rivestono anche interesse religioso costituiscono una particolare *species* la cui disciplina è determinata dalla rilevanza dell'interesse religioso di cui sono oggetto; è, in particolare, previsto che tutte le volte che gli organi amministrativi siano chiamati a "provvedere" in ordine a beni culturali di interesse religioso, ove sussistano esigenze connesse al culto e quali che siano queste esigenze, il contenuto del provvedimento dovrà essere concordato, quanto ad esse, con l'autorità religiosa ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, sussistendo un'esigenza di composizione di interessi pariorinati di rilievo costituzionale, quali il reciproco riconoscimento di indipendenza e sovranità tra lo Stato italiano e la Chiesa Cattolica e la libertà di culto (artt. 7 e 19 Cost.), da una parte, e la tutela dei beni culturali (art. 9 Cost.), dall'altra.

E' illegittimo il parere della soprintendenza che non dia conto motivatamente, del previo accordo con l'autorità ecclesiastica, ovvero dell'impossibilità di raggiungerlo, in quanto la valutazione delle esigenze del culto, connesse agli edifici aventi carattere di beni culturali di interesse religioso compresi in uno speciale piano di recupero, non potrebbe essere differita ad un momento successivo alla sua approvazione ed all'entrata in vigore delle sue vincolanti e dettagliate prescrizioni, non residuando alcun margine di apprezzamento degli interessi coinvolti che non sia relativo a mere modalità di attuazione di tali prescrizioni (il ricorso accolto era stato proposto dal Vescovo della competente Diocesi, il quale lamentava che il piano di recupero prevedeva la ricostruzione in sito della Chiesa Madre di S.M. Assunta, distrutta dal sisma del 1980, anziché quella della Chiesa di Sant'Antonio, come ritenuto opportuno dall'Autorità ecclesiastica).

Cons. Stato, VI, 17 febbraio 2006 n. 659, Pres. Giovannini, Est. Cafini. Sul limite del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni dell'interesse archeologico e sui presupposti per l'estensione di un vincolo archeologico.

Non spetta alle parti private valutare l'interesse archeologico dei reperti conseguenti ad una indagine della soprintendenza; né il giudice amministrativo può sindacare la relativa attività, giacché, in tema di imposizione del vincolo archeologico, le valutazioni espresse in ordine alla qualità e al pregio dei beni da tutelare attengono al merito dell'azione amministrativa e sono, pertanto, insindacabili nel giudizio di legittimità.

Non costituisce indice dell'assenza di interesse archeologico l'avvenuto reinterro con materiale inerte dei reperti rinvenuti, finalizzato ad evitare il degrado e i danneggiamenti probabili alle sezioni stratigrafiche, oltre che ad evitare le conseguenti responsabilità derivanti dalla mancata osservanza delle necessarie cautele e a cui, quindi, non può attribuirsi il significato del definitivo completamento dell'indagine per il mancato ritrovamento di alcun reperto archeologico di interesse (nel caso di specie, è stato giudicato legittima l'estensione di un vincolo nella città di Tortona in relazione ad una necropoli, ubicata nella città romana di Dertona, lungo la antica via Postumia).

Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 22 marzo 2006 n. 107, Pres. Virgilio, Est. Salvia. Sulla tutela dei centri storici e

sul concetto di beni culturali urbanistici.

La tradizionale legislazione sui beni culturali (conosciuta secondo i canoni estetici degli anni '30) tendeva essenzialmente ad una tutela puntiforme delle c.d. "cose d'arte" (con la sola apertura del "vincolo indiretto"), viceversa la successiva e più evoluta normativa sui "centri storici" tende a conservare e tramandare nella loro integrità interi complessi urbanistici-architettonici, che - in quanto prodotti irripetibili di un ciclo economico e sociale ormai chiuso - assumono il valore di beni culturali a tutti gli effetti ("beni culturali urbanistici").

La tutela dei "centri storici" (come anche dei minori "agglomerati storici"), prescinde dal carattere eccelso dei medesimi: più che il valore dei "singoli" manufatti architettonici, assume in essi rilievo la completezza dell'insieme, e quindi: l'assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti "gerarchie" di volumi e di altezze tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli "antichi" ivi compresa quella contadina.

In presenza di previsioni urbanistiche, secondo cui nel centro storico l'altezza degli edifici non deve superare quella degli edifici circostanti di carattere storico-artistico, è legittimo fare riferimento ai fini del rilascio del titolo abilitativo per nuovi edifici, alle altezze degli edifici circostanti realizzati da tempo.

Cons. Stato, VI, 9 maggio 2006 n. 2539, Pres. Giovannini, Est. Polito. Sui rapporti tra tutela storico artistica degli immobili e imposizione di vincolo paesaggistico.

E' illegittima l'imposizione di un vincolo paesaggistico, motivata con il valore architettonico di singoli edifici ricadenti nel territorio della città di Verona ricondotti nella nozione di "complesso di cose mobili" suscettibili di tutela ai sensi dell'art. 1, n. 3, della legge 29 giugno 1939, n. 1497, in quanto la tutela paesaggistica non può fondarsi unicamente sul pregio architettonico di fabbricati ricadenti in una determinata porzione di territorio, senza che gli stessi vengano a raccordarsi ad elementi naturalistici che, nella loro fusione con le modifiche sul territorio introdotte ad iniziativa dell'uomo, diano luogo alla nozione di località o ambito territoriale che, nel suo complesso, esprima valori omogenei sia di carattere estetico, sia di riferimento alle tradizionali forme di utilizzazione del territorio in consonanza con il paesaggio e con le condizioni di ambiente circostanti; in tal caso il valore storico ed artistico dei fabbricati di stile architettonico "*liberty*" non resta, peraltro, privo di tutela, ma deve essere utilizzato il diverso strumento del vincolo storico artistico.

La riserva di legge in materia di limiti al contenuto del diritto dominicale stabilita dall'art. 42, secondo comma, della Costituzione determina la stretta tipicità e nominatività delle fattispecie provvedimentali a tal fine normativamente previste e non consente l'applicazione in via estensiva o analogica della tutela paesaggistica ad oggetti e situazioni, non direttamente contemplate dalla relativa disciplina, ma oggetto della diversa tutela storico artistica (nel caso di specie, è stata annullata la dichiarazione di interesse pubblico ai sensi della l. 1497/1939 di individuati ambiti ricadenti nel territorio urbanizzato del comune di Verona - fra i quali è compreso "Borgo Milano"; vincolo motivato "non solo per la presenza di edifici che si rifanno allo stile liberty, ma anche per la presenza di altre espressioni architettoniche che caratterizzano gli ambiti descritti, come elementi di archeologia industriale; schiere di fabbricati lungo le principali vie di accesso alla città; cortine policrome di fabbricati che seppure di edilizia minore e povere caratterizzano le zone che le identificano").

Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 15 maggio 2006 n. 220, Pres. Virgilio, Est. Salvia. Sui limiti per la rimozione di singole opere d'arte presenti in un immobile soggetto a vincolo storico ed artistico.

E' legittimo il diniego opposto dalla soprintendenza ad una istanza di autorizzazione a rimuovere due opere d'arte (una specchiera del '700 intagliata e un S. Giovanni) situate nel piano nobile di un complesso, soggetto a vincolo di interesse storico e artistico, in quanto le due opere d'arte fanno parte integrante del complesso immobiliare e sono soggette anch'esse al vincolo.

Infatti, per tale valutazione, bisogna affrancarsi sia dalle categorie tecniche della "amovibilità"/"inamovibilità" dei beni, sia da quelle civilistiche relative alla complementarietà delle cose e alla loro destinazione per volontà dei proprietari, ma occorre invece assumere come unico criterio-guida la *ratio* della normativa pubblicistica sui beni culturali, che non incentiva lo "smontaggio" delle opere d'arte per incrementare il commercio di singoli pezzi e l'improprio inserimento di essi in ambienti alieni, ma al contrario è diretta a mantenere il più possibile la integrità materiale e funzionale di certi luoghi significativi per la memoria collettiva (nel caso di specie, viene sottolineato che nell'epoca preindustriale - non caratterizzata ancora da diffuse produzioni in serie - gli interni delle case patrizie, delle chiese e degli edifici aventi un valore simbolico, erano oggetto di accurate progettazioni, che riguardavano anche i dettagli degli arredi e dei decori. Con riferimento ai palazzi settecenteschi, il gioco della dilatazione degli spazi e delle luci, assumeva un ruolo determinante, con l'immane presenza nei saloni settecenteschi di "specchiere" incassate o appoggiate al muro).

Cons. Stato, IV, 16 maggio 2006 n. 2776, Pres. Venturini, Est. Cacace. In tema di competenza degli architetti per il restauro di immobili soggetti a vincolo storico artistico.

Sono di spettanza della professione di architetto il restauro ed il ripristino di immobili soggetti a vincolo ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089.

Non si pongono problemi di compatibilità con il diritto comunitario ed è manifestamente infondata la questione di costituzionalità delle norme (art. 52 del r.d. n. 2537 del 1925), che riservano alla professione di architetto "le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico" e "il restauro ed il ripristino degli edifici contemplati dalla legge 20 giugno 1909, n. 364" (normativa poi trasfusa nella l. 1089/1939 prima, nel d.lg. 490/1999 poi ed infine nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

Cons. Stato, VI, 23 maggio 2006 n. 3078, Pres. Schinaia, Est. Minicone. In tema di vincolo indiretto relativo ad un castello.

Le misure di vincolo indiretto previste dall'art. 21 della l. 1089/1939, a salvaguardia delle condizioni di ambiente e decoro delle cose immobili tutelate dalla stessa legge, vanno stabilite con riguardo alla globale consistenza della cosiddetta cornice ambientale, la quale, pertanto, si estende fino a comprendere ogni immobile, purché in prossimità del bene monumentale, che sia con questo in tale relazione che la sua manomissione sia idonea ad alterare il complesso di condizioni e caratteristiche fisiche e culturali che connotano lo spazio a quello circostante; tale valutazione costituisce apprezzamento di natura discrezionale non sindacabile in sede di legittimità se non per macroscopica incongruenza ed illogicità.

E' logica la scelta di mantenere intorno allo storico Castello di Malpaga, già reggia e dimora del condottiero Bartolomeo Colleoni, non solo una zona di rispetto di ampiezza adeguata alla parte superstite del primitivo contado, ma di conservare anche, in essa, il prevalente indotto uso agricolo e la tipologia degli edifici esistenti, a tale uso correlati, con divieto di nuove costruzioni e con puntuali prescrizioni circa l'eventuale manutenzione di quelli attuali (nel caso di specie, è stata ritenuta incompatibile con il vincolo indiretto la realizzazione di un campo da golf, ritenuto dal Consiglio di Stato del tutto estraneo al contesto storico del territorio circondante il bene immobile in questione, tenuto anche conto di una serie di pesanti alterazioni correlate alla realizzazione degli edifici serventi la struttura sportiva ivi prevista).

Il vincolo indiretto, in tanto ha ragion d'essere, in quanto si connota con le caratteristiche di ampiezza e di conservazione della situazione attuale derivanti dalle sue radici storiche, onde, una volta riconosciuta la sua necessità, per la tutela del territorio contermini al Castello di Malpaga, non vi è spazio per l'introduzione di interessi urbanistici diversi né del comune né della società privata deputata alla realizzazione delle incisive strutture gravitanti intorno al progetto di un campo da golf o di altre infrastrutture turistiche.

2. Beni paesaggistici

Cons. Stato, II, parere 18 gennaio 2006, n. 2449, Pres. Trotta, Est. Pozzi. Sul termine per l'annullamento delle autorizzazioni paesaggistiche e sull'interruzione del termine in caso di richiesta istruttoria.

Il termine perentorio di sessanta giorni entro il quale l'amministrazione dei beni culturali e ambientali può annullare una autorizzazione paesaggistica inizia a decorrere solo dal momento in cui perviene alla competente soprintendenza la documentazione completa e può essere interrotto dalla data di comunicazione agli interessati in caso di richieste istruttorie, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni.

Cons. Stato, IV, 30 gennaio 2006 n. 293, Pres. Venturini, Est. Lodi. In tema di vincoli paesaggistici e piani consortili.

Non sono applicabili nelle zone comprese nei piani regolatori territoriali consortili i vincoli paesaggistici previsti dagli artt. 1 legge 8 agosto 1985 n. 431 e 146 comma 1 lett. c) t.u. 29 ottobre 1999 n. 490, che richiedono l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi edificatori nella fascia dei 150 metri dalle sponde dei fiumi, torrenti e corsi d'acqua.

Cons. Stato, VI, 10 febbraio 2006 n. 528, Pres. Giovannini, Est. Caringella. Sul parere di compatibilità paesaggistica richiesta in caso di condono edilizio di immobile sito in zona vincolata.

Il termine perentorio di sessanta giorni, previsto per l'esercizio del potere di annullamento della autorizzazioni paesaggistiche, si riferisce solo all'adozione del provvedimento ministeriale di annullamento e non anche alla successiva fase di comunicazione o notificazione ai destinatari del provvedimento stesso.

In caso di condono edilizio, l'art. 32, comma 1, della legge 28 febbraio 1985 n. 47, richiede per le opere edilizie eseguite su aree vincolate il parere delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo; tali autorità devono essere individuate in base alle competenze per il rilascio a regime delle autorizzazioni e, quindi, per le aree soggette a vincolo paesaggistico deve applicarsi la disciplina dettata dalla l. 431/1985, che delega alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative statali per la protezione delle bellezze naturali, ferme restando le misure (di sostituzione in caso di inerzia e di annullamento in caso di autorizzazione illegittima) la cui adozione è riservata al ministero per i Beni culturali.

Per il condono edilizio delle opere realizzate in difetto del prescritto titolo abilitativo in zone vincolate, l'obbligo di acquisire il parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo vige anche in caso di vincolo imposto in data successiva al completamento dei lavori.

Cons. Stato, VI, 27 aprile 2006 n. 2381, Pres. Varrone, Est. Barra Caracciolo. In materia ai autorizzazioni paesaggistiche, principio di leale collaborazione e rapporti tra vincoli ex lege e piani regionali.

In caso del procedimento di annullamento di autorizzazioni paesaggistiche, il principio di leale collaborazione, pur quando si riflettesse, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale in un obbligo di comunicazione a carico dell'organo statale nei confronti dell'ente delegato dalla regione, è principio di ordine sostanziale e non procedimentale, può essere invocato solo dagli enti interessati e non dal privato destinatario finale dell'atto di annullamento.

Le previsioni dell'art. 142 del d.lg. 42/2004, nella materia della protezione paesistica, hanno valore di disposizioni inderogabili adottate dallo Stato nell'ambito della legislazione di sua competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, e tale qualificazione implica che i beni tutelati ex lege siano obbligatoriamente soggetti a tutela in forme che i Piani regionali potranno disciplinare in concreto, secondo i contenuti dell'art. 143 del d.lg. in parola, senza però giungere ad escludere la necessità dell'autorizzazione che di tale tutela è il momento ineludibile. Ne discende che la mancata indicazione, all'interno del Piano e con riferimento ai "territori costruiti", del vincolo relativo a dette aree ex art. 142, può configurare una lacuna o una dimenticanza che non condiziona la vigenza della qualificazione e del regime che essa richiama, onde la necessità di autorizzazione, e non tanto per il principio di gerarchia delle fonti, quanto per quello "di competenza" delle fonti medesime, in base al quale la regione non può legiferare o normare in contrarietà alle disposizioni della legislazione statale, essendo tale area di interessi riservati appunto allo Stato e preclusi alla sua competenza (nel caso di specie, nonostante il silenzio del PUTT, il vincolo ex lege è stato ritenuto sussistente).

Cons. Stato, VI, 23 maggio 2006 n. 3079, Pres. Schinaia, Est. Maruotti. Sulla motivazione richiesta in sede di rilascio di autorizzazione paesaggistica.

In sede di rilascio di autorizzazione paesaggistica, la visibilità delle opere progettate deve essere oggetto di una specifica valutazione, poiché per la tutela dell'ambiente e del paesaggio è essenziale che le valutazioni amministrative risultino consapevoli della concreta incidenza delle opere sul contesto ambientale e della irreversibile riduzione dei tratti naturali esistenti e di quelli percepiti.

E' legittimo l'annullamento di un nulla osta paesaggistico, rilasciato con una 'motivazione di stile', senza alcuna valutazione del fatto che la realizzazione degli impianti in questione inciderebbe nella prospettiva panoramica tra la pianura e le colline.

copyright 2006 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)