

A cura di Roberto Chieppa

## Giudice amministrativo

(doi: 10.7390/24715)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 2007

**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 1, 2007, 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](#)

novembre 2006 - febbraio 2007

---

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

---

#### 1. Beni culturali

**Cons. Stato, VI, 24 ottobre 2006 n. 6343, Pres. Carboni, Est. Buonvino. Sul titolo professionale per l'espletamento di servizi di ingegneria relativi ad immobili vincolati e sulla sottoposizione a vincolo delle opere di autori non viventi risalenti ad oltre cinquanta anni addietro.**

Il titolo professionale espressamente richiesto dall'ordinamento per l'espletamento di servizi di ingegneria relativi ad immobili vincolati è quello previsto dall'art. 52 del r.d. 2537/1925, che prescrive che "le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico ed il restauro e il ripristino degli edifici contemplati della legge 20 giugno 1909, n. 364, per l'antichità e le belle arti, sono di spettanza della professione di architetto" (mentre non rilevano altri titoli di specializzazione che, se pure significativi di ulteriori acquisizioni professionali, non possono, in assenza di specifiche previsioni normative in tal senso, essere ritenute equipollenti al richiesto titolo di architetto).

Non sono soggette alla disciplina del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, viceversa lo sono quelle di autori non viventi o eseguite oltre cinquanta anni addietro, anche se non inserite negli elenchi dalla stessa legge previsti, purché appartenenti agli enti pubblici o a persone giuridiche private senza fine di lucro. Si deve, quindi ritenere che la qualificazione di astratta ascrivibilità tra i beni soggetti a vincolo già di per se comporti la sottoposizione - ancorché non definitiva e salva verifica - al vincolo stesso; ciò al fine di non pregiudicare beni pubblici (o appartenenti a persone giuridiche private senza fine di lucro), potenzialmente anche di rilevante pregio, che, solo per non essere stati inclusi negli elenchi da sottoporre al vaglio ministeriale, potrebbero, altrimenti, subire un danno considerevole anche legato, per ciò che qui interessa, a tecniche di restauro e recupero non appropriate.

**Cons. Stato, VI, 14 novembre 2006 n. 6698, Pres. Varrone, Est. Romeo. Sulla motivazione per l'imposizione di un vincolo e sul sindacato giurisdizionale.**

La valutazione tecnico-discrezionale dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo è sindacabile in sede di legittimità nei soli limiti di palese illogicità.

Sono vincolabili i beni che testimoniano in modo qualificato un'epoca e l'imposizione del vincolo deve essere fondata sull'esternazione delle ragioni di interesse pubblico alla conservazione del bene o alla sua destinazione a pubblico godimento.

**Cons. Stato, VI, 29 novembre 2006 n. 6979, Pres. Schinaia, Est. Volpe. Sulla possibilità di una diversa valutazione a distanza di anni di aspetti attinenti ai beni culturali.**

A distanza di tempo è ammissibile un diverso approccio, da parte dell'amministrazione deputata alla tutela dei beni culturali, verso problematiche attinenti la tutela dei monumenti; nell'interesse, non solo del monumento medesimo, ma anche della collettività alla fruizione e alla godibilità dei beni protetti (fattispecie in cui la soprintendenza ai monumenti di Venezia aveva dato nel 1964 il proprio assenso alla realizzazione in via provvisoria e con carattere stagionale di un chiosco adiacente il palazzo dei Camerlenghi ed aveva poi ritenuto nel 1993 che il chiosco - data anche la sua struttura in ferro e vetro - era lesivo del decoro, del valore - limitandone la visibilità - e della fruibilità - riducendola - del prospetto di facciata del monumento costituito dal palazzo dei Camerlenghi, al quale si trovava accostato).

**Cons. Stato, VI, 19 gennaio 2007 n. 111, Pres. Varrone, Est. De Nictolis. Sui presupposti per l'imposizione di un vincolo archeologico indiretto.**

Ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089, il vincolo archeologico c.d. diretto viene imposto su beni o aree nei quali sono stati ritrovati reperti archeologici, o in relazione ai quali vi è certezza dell'esistenza, della localizzazione e dell'importanza del bene archeologico; non è sufficiente, per l'imposizione del vincolo, che comporta compressione del diritto di proprietà privata, la mera prevedibilità del ritrovamento dei resti antichi.

Il vincolo archeologico c.d. indiretto (art. 21 legge 1089/1939) viene imposto su beni e aree circostanti quelli sottoposti a vincolo diretto, per garantirne una migliore visibilità e fruizione collettiva, o migliori condizioni ambientali e di decoro: legittimamente l'amministrazione, in sede di imposizione di vincolo indiretto a tutela di un complesso archeologico, impone il divieto assoluto di edificazione, al fine di garantirne non solo l'integrità e la visibilità della zona, ma anche le condizioni di ambiente e di decoro.

Anche esigenze ambientali possono essere perseguite con il provvedimento impositivo del vincolo indiretto, purché tali esigenze siano finalizzate comunque ad una migliore fruizione collettiva del bene e non siano esclusive; il provvedimento impositivo di tale vincolo è perciò illegittimo solo ove persegua in via esclusiva finalità di tutela paesaggistica.

Il provvedimento di imposizione di un vincolo storico-artistico indiretto deve indicare con precisione il bene oggetto del vincolo, le cose in funzione delle quali il vincolo indiretto è imposto, il rapporto di complementarietà fra le misure limitative e il fine pubblico perseguito, le ragioni di adozione della misura limitativa (pertanto con riferimento ad un sito archeologico è escluso che il vincolo indiretto debba trovare il suo presupposto in reperti insistenti sull'area e già venuti alla luce, essendo un vincolo su bene contiguo al bene culturale)

Ai fini dell'imposizione di vincolo indiretto la continuità dell'area non deve essere intesa in senso solo fisico, né richiedere necessariamente una continuità stilistica o estetica fra le aree, ma può essere invocata anche a tutela della continuità storica fra i monumenti e gli insediamenti circostanti: pertanto, nel caso di una vasta porzione di territorio, di interesse paesistico, archeologico o culturale, riconducibile alla più ampia accezione di parco archeologico, non rileva il mero rapporto di continuità fisica dei terreni ai fini della loro inclusione nell'area vincolata.

Per salvaguardare l'integrità, il decoro e il godimento del complesso archeologico e per consentire le ricerche *re adhuc integra*, l'amministrazione può sottoporre al vincolo un'ampia area, considerata come parco o complesso archeologico, dove vi sono stati i più antichi insediamenti o siano stati rinvenuti reperti.

**Cons. Stato, VI, 19 gennaio 2007 n. 120, Pres. Varrone, Est. Barra Caracciolo. Sull'estensione del vincolo indiretto.**

Presupposto per l'imposizione del vincolo diretto di cui agli artt. 1 e 3 della legge 1089/1939 è la dimostrata, effettiva esistenza delle cose da tutelare; con la conseguenza che il relativo provvedimento si deve considerare illegittimo, per carenza o errore nei presupposti, ove sia stato accertato che in un'area non irrilevante della zona vincolata in realtà non esiste alcun bene archeologico suscettibile di protezione; ciò in quanto la legge, dove consente l'imposizione del vincolo diretto sulle cose di interesse artistico, storico o archeologico, incide, comprimendolo, sul diritto di proprietà (fattispecie in cui nell'area in questione era stato posto in luce, nella parte settentrionale, esclusivamente un tratto di antica strada perilacuale, interessante quindi solo una porzione delimitata del lotto stesso, la cui restante parte venne scavata senza evidenziare strutture archeologiche; è stato quindi ritenuto che l'inscindibilità dell'unitario complesso archeologico in questione, la cui parte più rilevante, la Villa romana, si trova su aree pacificamente estranee al lotto in contestazione, e l'esigenza di preservarlo nella sua globalità, non giustificano l'imposizione del vincolo anche su aree di gran lunga eccedenti la superficie dei ritrovamenti stradari localizzati sul lotto, risultando in assunto, proprio nell'impostazione motivazionale prescelta dall'amministrazione e nelle giustificazioni fattuali da questa addotte, che il sacrificio imposto alla proprietà privata, risulta sproporzionato, irragionevole e immotivato).

**Cons. Stato, V, 31 gennaio 2007 n. 406, Pres. Iannotta, Est. Allegretta. Sulla compatibilità tra insegne pubblicitarie e vincolo monumentale.**

Anche se l'amministrazione ha in precedenza consentito con singoli provvedimenti temporanei, l'installazione di sei insegne pubblicitarie a "standardo" sul fronte di un edificio sito nel centro storico di Perugia, sottoposto a vincolo monumentale *ex lege* 1089/1939, legittimamente può essere negata l'istanza per l'installazione permanente di detti standardi, specialmente in presenza di un regime vincolistico così stringente, come quello imposto con d.m. 28 settembre 1993 del ministro per i Beni culturali e ambientali, recante apposizione del vincolo monumentale sul centro storico di Perugia, compresa la via in questione, a norma del quale è vietata in loco l'installazione e la permanenza per un periodo superiore ad un mese di qualsiasi forma pubblicitaria (dall'illegittimità delle precedenti autorizzazioni temporanee non può quindi derivare alcun affidamento per il privato).

**Cons. Stato, VI, 14 febbraio 2007 n. 607, Pres. Giovannini, Est. De Nictolis. Sulle tipologie di beni aventi carattere storico artistico e sulla natura dei relativi provvedimenti.**

I beni che hanno carattere storico-artistico vanno distinti tra quelli appartenenti a privati e quelli appartenenti ad enti pubblici: per quelli appartenenti a privati, il vincolo deriva da un provvedimento ministeriale costitutivo, che va notificato ai proprietari; per i beni di interesse storico-artistico appartenenti ad enti pubblici, occorre che i proprietari pubblici comunichino al ministero quali sono i beni di loro proprietà di interesse storico-artistico, al fine del loro inserimento in appositi elenchi. Tuttavia l'inserzione negli elenchi ha valore meramente ricognitivo-dichiarativo, e non costitutivo, in quanto il vincolo sorge per legge e sussiste a prescindere dall'inserzione dei beni pubblici in elenco.

Ai fini dell'opponibilità ai terzi delle previste prescrizioni limitative della disponibilità delle cose di interesse storico-artistico, la previa notifica e trascrizione del vincolo mentre è necessaria ove esso sia riferito a cose di proprietà di privati (persone fisiche) ovvero agli immobili ("riconosciuti di interesse particolarmente rilevante"), di cui all'art. 2 della legge cit., anche se

appartenenti ad enti pubblici (o persone giuridiche), non è prescritta con riguardo alle cose (che "presentano interesse storico-artistico") di cui al precedente art. 1, appartenenti "alle province, ai comuni, enti ed istituti legalmente riconosciuti", in quanto in tale ultima ipotesi il vincolo di disposizione deriva direttamente dalla legge, in relazione alle qualità intrinseche dei beni suddetti (ed alla natura del soggetto proprietario).

Un immobile conserva carattere storico-artistico ai sensi dell'art. 1 legge 1089/1939 fino a quando non si perfezioni la compravendita in favore di un soggetto privato, non essendo sufficiente una aggiudicazione del bene nell'ambito di una procedura di dismissione, non perfezionata, atteso che occorreva consentire allo Stato l'esercizio della prelazione.

## 2. Beni paesaggistici

### **Cons. Stato, IV, 16 ottobre 2006 n. 6163, Pres. Salvatore, Est. Leoni. Sulla competenza in tema di condono paesaggistico.**

Il combinato disposto dell'art. 1, comma 37 e 39 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, concernente delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, ha introdotto, in deroga a quanto previsto a regime dall'art. 146 del d.lg. 42/2004 e per il tempo di vigenza indicato, il cd. condono paesaggistico, finalizzato all'accertamento postumo della conformità paesaggistica.

Tale accertamento è di competenza dell'autorità regionale, salvo che la relativa competenza non sia stata attribuita all'ente locale (nel caso di specie, è stato ritenuto che alcuna omissione potesse essere addebitata al comune ed è stato quindi respinto il ricorso proposto avverso il silenzio dell'amministrazione comunale).

### **Cons. Stato, VI, 27 dicembre 2006 n. 7985, Pres. Giovannini, Est. Balucani. Sulla competenza ad adottare i provvedimenti di annullamento di autorizzazioni paesaggistiche e sulla motivazione di dette autorizzazioni.**

A seguito della entrata in vigore dell'art. 3 decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 gli atti di amministrazione attiva dei singoli ministeri sono stati assegnati alla competenza dei dirigenti e non più del ministro, e ciò alla stregua del generale principio di separazione tra le funzioni di indirizzo (in capo al ministro) e le funzioni di gestione (in capo ai dirigenti).

Esula pertanto dalla competenza del ministro il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151 decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, oggi sostituito dall'art. 159 d.lg. 42/2004.

Le autorizzazioni ex art. 7 legge 29 giugno 1939, n. 1497, anche se hanno natura di atti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, debbono essere congruamente motivate in modo che possa essere ricostruito l'"iter" logico che ha condotto a ritenere le opere autorizzate non lesive dei valori paesistici sottesi all'imposizione del vincolo (nel caso di specie, è stato ritenuto che non l'onere di adeguata motivazione il riferimento al parere formale espresso dalla Commissione edilizia comunale integrata, la quale da parte sua, si era limitata ad osservare che "l'intervento si inserisce in un'area destinata ad impianti produttivi e ben si inserisce nell'ambiente circostante").

### **Cons. Stato, VI, 10 gennaio 2007 n. 28, Pres. Varrone. Est. Cafini. Sull'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento di annullamento di autorizzazione paesaggistica.**

Sussiste l'obbligo dell'amministrazione statale di dare notizia all'interessato dell'avvio del procedimento preordinato all'eventuale annullamento del nulla osta paesaggistico rilasciato ai sensi dell'art. 151 del d.lg. 490/1999; l'onere di comunicare l'avvio del procedimento non è soddisfatto dalla semplice indicazione della soggezione al potere ministeriale contenuta nell'autorizzazione paesaggistica, né, dall'indicazione del ministero tra i destinatari dell'atto medesimo.

Il rilascio di autorizzazione paesaggistica non può costituire atto equipollente all'avviso di procedimento da iniziarsi da parte della soprintendenza ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241; ciò perché la detta autorizzazione costituisce l'oggetto della nuova fase procedimentale destinata ad aprirsi di fronte all'autorità statale, sicché la stessa non può, strutturalmente, essere considerata equivalente all'avviso dell'inizio di tale nuova fase, dal momento che non contiene alcuna generica informazione circa l'oggetto, il responsabile del procedimento, le modalità di partecipazione ed, in genere, lo svolgimento della predetta nuova fase.

### **Cons. Stato, VI, 19 gennaio 2007 n. 92, Pres. Varrone. Est. De Nictolis. Sul termine per l'esercizio del potere di annullamento di autorizzazioni paesaggistiche e sulla sua sospensione.**

Il termine perentorio di sessanta giorni per l'adozione del provvedimento ministeriale di annullamento di nulla osta paesistico, inizia a decorrere solo da quando la documentazione perviene, completa, all'organo competente a decidere (che, all'epoca dei fatti di causa, era l'amministrazione centrale, e non gli organi periferici dell'amministrazione dei beni culturali e ambientali; sicché, se competente è il ministro - in difetto di delega alla locale soprintendenza - il termine decorre da quando gli atti pervengono al ministro e non da quando arrivano presso gli organi periferici).

L'art. 82, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, stabilisce che le regioni devono trasmettere le autorizzazioni paesistiche rilasciate "al ministero", e non già alle periferiche soprintendenze, e che dall'arrivo degli atti al ministro decorre il termine di sessanta giorni per l'esercizio del potere di annullamento; non rileva che circolari del ministero dei Beni culturali e ambientali (31 agosto 1985, n. 8; 15 giugno 1988, n. 4320; 16 maggio 1989, n. 4054) stabiliscano che le pratiche relative a nulla osta paesistici siano inoltrate al ministro per il tramite delle locali soprintendenze, in quanto le circolari non possono essere ritenute vincolanti se contrarie alle leggi.

Stante la perentorietà del termine per l'annullamento delle autorizzazioni paesaggistiche, non è consentito che lo stesso venga sospeso, interrotto o prorogato arbitrariamente, cioè al di fuori di una necessaria istruttoria, e tanto nell'ottica del principio di leale cooperazione, che per Corte cost. 18 ottobre 1996, n. 341, non opera in modo unidirezionale, perché al dovere regionale di informazione immediata e completa corrisponde il dovere statale di non determinare ingiustificati

aggravamenti del procedimento con richieste di documentazione pretestuose, dilatorie o tardive, suscettibili di menomare l'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di tutela del paesaggio.

**Cons. Stato, VI, 21 febbraio 2007 n. 924, Pres. Schinaia. Est. Minicone. Sulla motivazione delle autorizzazioni paesaggistiche e sulla comparazione tra interesse pubblico e interesse del privato.**

In materia di esercizio del potere ministeriale di annullamento, l'insufficienza della motivazione è un vizio autonomo di legittimità del nulla osta, tale da giustificare *ex se* l'intervento caducatorio, con la conseguenza che in presenza dell'accertamento del vizio di difetto di motivazione in sede di esercizio del potere statale di annullamento risultano ininfluenti eventuali ulteriori considerazioni circa il presunto esercizio da parte della soprintendenza di apprezzamenti di merito preclusi, in quanto di competenza dell'autorità locale.

E' illegittima l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dal comune *sic et simpliciter* senza dare alcun conto dell'avvenuto apprezzamento comparativo, da un lato, del contenuto del vincolo, dall'altro, di tutte le rilevanti circostanze di fatto relative al manufatto e al suo inserimento nel contesto protetto, tale da giustificare la scelta del comune di dare prevalenza all'interesse del privato rispetto a quello tutelato, in via primaria, attraverso l'imposizione del vincolo stesso.

**Cons. Stato, VI, 9 marzo 2007 n. 1103, Pres. Varrone. Est. Cirillo. Sulla conclusione del procedimento di rilascio di autorizzazione paesaggistica e sugli interventi di edilizia c.d. agevolata o convenzionata.**

Il procedimento ex art. 7 legge 1497/1939 si conclude o con l'inutile scadenza del termine all'uopo previsto o con la emanazione nel termine del decreto di annullamento; sicché non rileva se la successiva notifica dell'atto, che ha natura non ricettizia, avvenga dopo il decorso del termine, essendo questa una fase esterna all'iter di perfezionamento del procedimento.

Eventuali intereventi in deroga ammessi per le sole opere pubbliche non possono essere estesi agli interventi di edilizia pubblica c.d. agevolata o convenzionata, i quali sono eseguiti da soggetti privati e si traducono nella realizzazione di beni di proprietà privata, superficiaria o piena, che non possono essere qualificati opere pubbliche in senso proprio, per difetto del requisito soggettivo.