

N. 01314/2014REG.PROV.COLL.
N. 05433/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5433 del 2013, proposto da:
Ministero per i beni e le attività culturali in persona del ministro in
carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato,
domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Rivetti Immobiliare s.r.l., in persona del legale rappresentante in carica,
rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Abbamonte, presso lo stesso
elettivamente domiciliato in Roma, via degli Avignonesi, 5;

Comune di Bucciano in persona del sindaco in carica, rappresentato e
difeso dall'avvocato Giovanna Fucci, elettivamente domiciliato presso
l'avvocato Andrea Abbamonte in Roma, via degli Avignonesi, 5;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - NAPOLI: SEZIONE VIII n.
1913/2013, resa tra le parti, concernete diniego di permesso di costruire.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Rivetti Immobiliare s.r.l. e del Comune di Bucciano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2014 il consigliere Roberta Vigotti e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Basilica e gli avvocati Soprano per delega dell'avvocato Abbamonte e Colagrande per delega dell'avvocato Fucci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il Ministero per i beni e le attività culturali chiede la riforma della sentenza con la quale il Tribunale amministrativo della Campania ha accolto il ricorso proposto dalla società Rivetti Immobiliare avverso il provvedimento della competente Soprintendenza di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata il 23 novembre 2009 dal Comune di Buccinasco per la realizzazione di un complesso immobiliare nel territorio di questo Comune, in zona ricadente nel piano territoriale paesistico del Taburno.

I) La sentenza impugnata ha accolto il ricorso sul presupposto della violazione del termine perentorio stabilito dall'art. 159, comma 3, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*, d'ora in avanti Codice), applicabile *ratione temporis* per l'esercizio del potere statale di annullamento.

Questa, secondo il primo giudice, la scansione temporale del procedimento:

- in data 1° dicembre 2009 è stata recapitata alla Soprintendenza la nota comunale del 27 novembre 2009, di trasmissione dell'autorizzazione paesaggistica;

- con nota del 1° febbraio 2010 la Soprintendenza ha chiesto al Comune l'integrazione documentale della pratica;
- il Comune ha trasmesso quanto richiesto (tavole di inquadramento territoriale, individuazione della particella catastale interessata, tavola rappresentativa delle altezze degli edifici circostanti, norme attuativa della zona F del piano regolatore, prospetti quotati, documentazione fotografica, rendering dell'intervento, piano quotato dello stato di fatto e del progetto) in data 17 febbraio 2010, con nota recapitata il 23 febbraio successivo;
- l'autorizzazione paesaggistica è stata annullata dalla Soprintendenza in data 15 aprile 2010, con provvedimento ricevuto dalla società interessata il 4 novembre 2010;
- in data 13 luglio 2010 la Rivetti Immobiliare aveva già provveduto a richiedere al Comune un nuovo permesso di costruire per la realizzazione del medesimo complesso commerciale e residenziale;
- su tale progetto la Soprintendenza l'8 settembre 2010 ha espresso parere negativo ai sensi dell'art. 146, commi 5 e 8, del Codice.

Il Tribunale amministrativo ha quindi rilevato che il termine perentorio di sessanta giorni previsto per la conclusione del subprocedimento presso la Soprintendenza, a partire dal 1° dicembre 2009, giorno in cui l'autorizzazione comunale è pervenuta a questa Amministrazione, è spirato prima ancora della richiesta di integrazione documentale, formulata, come si è detto, con nota del 1° febbraio 2010. Comunque, tale richiesta, anche ove tempestivamente inoltrata, avrebbe avuto l'effetto di sospendere, e non di interrompere, il decorso del predetto termine.

La sentenza impugnata ha quindi accolto il ricorso proposto avverso il provvedimento del 15 aprile 2010, e, conseguentemente, ha dichiarato la

sopravvenuta carenza di interesse a coltivare i motivi attinenti al successivo parere negativo dell'8 settembre 2010, pure compreso nell'oggetto del giudizio.

II) La sentenza merita la riforma chiesta con l'appello.

Va innanzitutto puntualizzato, quanto al punto appena ricordato, che, per costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (per tutte, sez. VI, 31 maggio 2013, n. 2997 e 3 settembre 2013, n. 4387), il termine legislativamente previsto per l'esercizio del potere della Soprintendenza decorre dal momento in cui, con la completa ricezione della necessaria documentazione, essa è in grado di esperire una esaustiva valutazione: di conseguenza, la richiesta di integrazione documentale ha per effetto l'interruzione del decorso del termine, che riprende *ex novo* una volta acquisiti gli elementi integrativi di giudizio necessari per il corretto esercizio del potere, sulla base di una compiuta istruttoria.

Non è quindi condivisibile l'assunto evidenziato dalla sentenza impugnata, secondo cui la richiesta del 1° febbraio 2010 ha avuto l'effetto di sospendere, e non di interrompere, il procedimento presso la Soprintendenza; al contrario, il termine di cui trattasi è cominciato a (ri)decorrere dal 17 febbraio 2010, giorno in cui è stata ricevuta dall'Amministrazione statale la documentazione completa, e rispetto al quale l'annullamento, intervenuto il 15 aprile successivo, è tempestivo.

III) Neppure può essere condiviso il computo del termine operato dal Tribunale amministrativo dal momento della ricezione del provvedimento comunale fino alla richiesta di integrazione documentale. Tale computo è errato in fatto: il protocollo di arrivo alla Soprintendenza della nota comunale di trasmissione dell'autorizzazione paesaggistica reca la data del 2 dicembre 2009, e non quella del 1° dicembre, considerata dalla sentenza impugnata. Rispetto alla data di

effettiva ricezione, la richiesta della Soprintendenza, inoltrata il 1° febbraio 2010, è quindi intervenuta entro il termine predicato dall'art. 159, tenuto conto che il 31 gennaio era domenica.

IV) L'appello è fondato anche nella parte in cui rileva l'incompletezza della documentazione originariamente trasmessa dal Comune, difettandone gli elementi utili per la verifica di conformità dell'intervento alle prescrizioni contenute nei piani paesaggistici e territoriali, e così della documentazione prescritta dal DPCM 12 dicembre 2005 (emanato ex art. 146, comma 3, del Codice).

La richiesta di ulteriori dettagli dell'intervento, sommariamente descritto dal Comune come *“composto da n. 3 piani fuori terra con sottostante piano interrato da adibire a n. 14 garage e un'ampia zona da destinare a deposito”*, nonché delle caratteristiche dell'edificazione circostante già in essere, appare quindi giustificata e necessaria per il completo svolgimento dell'esame demandato alla Soprintendenza

Al contrario di quanto ha ritenuto il primo giudice, gli elementi richiesti non costituiscono, infatti, una mera integrazione di quelli che il Comune aveva già trasmesso, ma sono riconducibili al contenuto della documentazione tecnica minima come definita dal citato DPCM (che comprende, tra l'altro, la descrizione dell'intervento e della caratteristiche dell'opera, l'analisi dello stato attuale, la rappresentazione fotografica anche del contesto paesaggistico, la rappresentazione degli *skylines* e dei prospetti anche degli edifici contermini, la descrizione puntuale dell'area di intervento con indicazione e analisi dei livelli di tutela ivi operanti, rilevabili dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, urbanistica e territoriale e da ogni fonte normativa, regolamentare e provvedimentale), tutti elementi non contenuti, o non sufficientemente dettagliati, nella relazione trasmessa alla

Soprintendenza e negli allegati ad essa.

V) Anche i motivi del ricorso di primo grado, dichiarati assorbiti dal Tribunale amministrativo e riproposti in appello dalla società Rivetti Immobiliare sono infondati, alle luce delle considerazioni che seguono:

1) L'annullamento di cui al provvedimento del 15 aprile 2010 non procede da una non consentita valutazione di merito da parte della Soprintendenza, sostitutiva di quella operata dal Comune nel rilasciare l'autorizzazione paesaggistica, ma consegue al riscontro di illegittimità estrinseche nel provvedimento comunale, consistenti nella inadeguata motivazione e ponderazione circa a) la compatibilità dell'intervento con le norme del piano territoriale paesistico relative ai limiti di altezza dei nuovi edifici e con le caratteristiche dell'area nella quale la scarsa edificazione è di contenuta volumetria e di poco ingombro; b) il forte impatto del corpo di fabbrica, di notevole sviluppo planimetrico, sul contesto esistente; c) lo sfruttamento intensivo del lotto e l'inadeguatezza dei criteri di mitigazione paesaggistica; d) le ragioni della ritenuta compatibilità dell'intervento con le esigenze di tutela, giudizio che non è stato preceduto da approfondita analisi e valutazione del contesto paesistico; e) il mancato rispetto della deliberazione n. 5 del 24 marzo 2009 del Comune e delle norme del PTP vigenti nella zona per quanto riguarda l'altezza delle falde; f) il mancato ricorso a soluzioni di integrazione nel contesto mediante il frazionamento dei corpi di fabbrica.

L'annullamento, quindi, non deriva da una nuova valutazione dell'intervento, ma dalla evidenziata carenza motivazionale e di istruttoria del provvedimento comunale, che si è estrinsecata in un vaglio di legittimità riconducibile all'eccesso di potere.

2) La pluralità delle carenze rilevate dalla Soprintendenza, sopra

riassunte, rende ininfluyente la verifica dei limiti di altezza stabiliti per la nuova edificazione nella zona interessata dall'intervento, che la ricorrente in primo grado contesta sia quella (pari a sette metri) considerata nel PTP e richiamata dal provvedimento impugnato, sia perché, comunque, l'annullamento è sostenuto da diversi motivi, sia perché quello che l'Amministrazione statale ha imputato a vizio della autorizzazione comunale è una mancata ponderazione dei parametri rilevanti.

La censura è comunque anche infondata, perché i limiti previsti per la zona F del piano regolatore comunale, nella quale rientra, secondo la società ricorrente in primo grado, l'intervento *de quo*, e che consentirebbero un'altezza maggiore di quella prevista dal piano paesistico, recedono rispetto alle disposizioni di tale piano: l'art. 145 comma 3 del Codice espressamente prevede che *“le previsioni dei piani paesaggistici...non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici?”*.

3) Le valutazioni del tecnico di fiducia della società Rivetti, depositate in atti, non valgono ad evidenziare la pretesa illegittimità del provvedimento in esame, dato che si sovrappongono a quelle relative alla compatibilità dell'intervento con il vincolo paesaggistico esistente sull'area che l'art. 159 del Codice affida alla Soprintendenza, non censurabili se non per illogicità o travisamento di fatto, che nella fattispecie non è dato riscontrare.

4) Non sono fondate le censure rivolte contro il provvedimento della Soprintendenza in data 8 settembre 2010, pure oggetto del ricorso di primo grado, contenente parere negativo ai sensi dell'art. 146 del Codice

sul progetto modificato dalla società Rivetti, al quale ha fatto seguito il provvedimento comunale 6 maggio 2011, di diniego dell'autorizzazione, oggetto dei motivi aggiunti al ricorso.

Il provvedimento impugnato ha rilevato, nel nuovo progetto, il persistente forte impatto già riscontrato nella prima versione e la non congruenza della tipologia con il contesto nel quale è destinata ad inserirsi la costruzione, la realizzazione di un muro di notevole ingombro, la carenza dell'istruttoria comunale circa il rispetto delle altezze imposte dal PTP, circa l'analisi della compatibilità dell'intervento con le esigenze di tutela, nonché circa la legittimità del cambio di destinazione d'uso, la mancata esposizione delle ragioni che hanno impedito il ricorso a soluzioni di mitigazione ambientale, l'estraneità del progetto al tessuto edilizio tipico della cittadina.

Le considerazioni sopra svolte con riferimento all'impugnazione del provvedimento del 15 aprile 2010 valgono alla reiezione anche dei motivi rivolti avverso il parere in esame, che si sostanziano nella pretesa, non consentita sostituzione di valutazioni proprie dell'Amministrazione statale (e così, in particolare, per quanto riguarda la funzione e le caratteristiche del portico da realizzare lungo il prospetto dell'edificio verso la prevista piazza, l'impatto del muro, la congruenza con il tessuto edilizio e la coerenza del disegno complessivo).

VI) In conclusione, l'appello è fondato e deve essere accolto, con conseguente reiezione del ricorso di primo grado, ma le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti anche per questo secondo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe indicato, lo

accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado e i motivi ad esso aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Gabriella De Michele, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere, Estensore

Carlo Mosca, Consigliere

Andrea Pannone, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/03/2014

IL SEGRETARIO

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