

Giurisprudenza

Data udienza 15 luglio 2021

Integrale

Interventi edilizi - Realizzazione di un vigneto - Autorizzazione paesaggistica - Valutazioni tecniche della Soprintendenza - Sindacato - Limiti

REPUBBLICA ITALIANA

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 4675 del 2018, proposto da Società Agricola (Omissis), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (Omissis), con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Verona, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati (omissis), con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio (omissis) in Verona, via (...);

Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via (...);

Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le Province di Verona Rovigo e Vicenza, non costituita in giudizio;

nei confronti

Comune di (omissis), non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza 27 novembre 2017, n. 1062 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione Seconda.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Verona e di Ministero per i Beni e Le Attività Culturali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2021 il Cons. Vincenzo Lopilato.

L'udienza pubblica si è svolta ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, e dell'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto dalla circolare del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa 13 marzo 2020, n. 6305.

FATTO

1. La società Agricola ricorrente (d'ora innanzi solo Società), che produce vino nella Provincia di Verona, ha presentato all'amministrazione provinciale una domanda per il rilascio di un'autorizzazione paesaggistica per provvedere ad opere di sistemazione idraulico agraria volte a realizzare un nuovo vigneto, in sostituzione del precedente, con disposizione dei filari a "ritocchino".

La Provincia, con determinazione 24 luglio 2015, n. 2756, preso atto del parere negativo della Soprintendenza reso con atto 21 luglio 2015, n. 15537, ha rigettato la domanda.

In particolare, il rigetto si è basato sulla seguente motivazione: a) "la conformazione del terreno proposta altera la connotazione e la percezione dei luoghi conferendo un aspetto particolarmente rigido a questo ambito territoriale"; "la realizzazione di un impianto a ritocchino in sostituzione della precedente disposizione a girapoggio, che seguiva le naturali linee di livello del terreno, amplificata dalla rigidità dei filari di vite, modificherebbe negativamente la morfologia collinare del territorio, alterandone la percezione visiva"; b) "gli elementi arborei che si intendono estirpare sono, unitamente alla cortina di vegetazione retrostante, elementi che costituiscono una forma naturalistica e paesaggistica tipica di questa zona"; "l'intervento proposto, qualora realizzato, andrebbe a ridurre ulteriormente, in questa specifica zona della valle, la presenza di soggetti arborei che con le loro chiome conferiscono quelle configurazioni irregolari proprie delle forme naturalistiche della vegetazione collinare esistente"; c) "si sottolinea infine che l'ambito territoriale nel quale si colloca il lotto di terreno oggetto di intervento è identificato negli strumenti urbanistici come "parco rurale di interesse locale" e che nelle norme tecniche di attuazione viene posta particolare attenzione alla conservazione e alla tutela di tutti gli elementi di rilievo ambientale quali i filari alberati, macchie arboree siepi e vegetazione spontanea che servono a marcare le linee di confine tra i poderi, aspetto questo che non pare essere stato considerato dal progetto presentato".

2. La Società ha impugnato tali atti innanzi al Tribunale amministrativo regionale per Veneto, per i motivi riproposti in sede di appello e riportati nella parte in diritto.

3. Il Tribunale amministrativo, con sentenza 27 novembre 2017, n. 1062, ha rigettato il ricorso.

4. La ricorrente di primo grado ha proposto appello.

5. Si è costituita in giudizio la Provincia, chiedendo il rigetto dell'appello. Con memoria la Provincia ha eccepito la sopravvenuta carenza di interesse, avendo la società presentato ed ottenuto, nel 2016, una nuova autorizzazione paesaggistica.

6. La causa è stata decisa all'esito dell'udienza pubblica del 15 luglio 2021.

DIRITTO

1. La questione posta all'esame della Sezione attiene alla legittimità del diniego di autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di un vigneto basato sul sistema a "ritocchino".

2. In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di improcedibilità dell'appello proposta dalla Provincia, in ragione del fatto che, con determinazione 9 gennaio 2017, n. 5, è stata rilasciata una autorizzazione paesaggistica relativa ad un nuovo progetto che si fonderebbe su una diversa conformazione del vigneto.

L'eccezione non è fondata.

L'art. 34, comma 3, cod. proc. amm. prevede che "quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori".

Nella fattispecie in esame, l'appellante ha chiaramente affermato nella memoria difensiva di avere interesse alla decisione di merito a fini risarcitori.

3. Con un primo motivo si assume l'erroneità della sentenza impugnata e l'illegittimità degli atti impugnati in quanto la Soprintendenza si sarebbe limitata a recepire le ragioni del diniego contenute nella proposta redatta dal Servizio pianificazione della Provincia di Verona del 25 maggio 2015. Tale modalità di esternazione delle ragioni del rigetto si risolverebbe, secondo l'appellante, in un vizio di eccesso di potere, in quanto l'ente preposto alla tutela del paesaggio si sarebbe così sottratto al dovere di valutazione autonoma.

Il motivo non è fondato.

L'art. 3 della legge n. 241 del 1990 prevede che ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato. Tale norma consente anche la cd. motivazione per relationem, disponendo che "se le ragioni della decisione risulta da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile (...) anche l'atto cui essa si richiama".

Nella fattispecie in esame, la Soprintendenza, nel preavviso di rigetto, ha espressamente richiamato la relazione del Servizio di pianificazione provinciale e ha riportato il suo contenuto facendolo proprio. Si tratta di una modalità di esternazione della motivazione consentita dalla legge e, pertanto, essa non può ritenersi illegittima. Dalla lettura complessiva della motivazione non emergono, infatti, profili dai quali desumere l'esistenza di figure sintomatiche dell'eccesso di potere ma soltanto una piena adesione a quanto già esternato dall'organo che ha formulato la proposta.

4. Con un secondo motivo si contesta la legittimità sostanziale della motivazione contenuta negli atti impugnati e riportata nella parte in fatto. In particolare: i) con riferimento a quanto riportato alla lettera c), relativamente alla qualificazione dell'area in esame effettuata dagli strumenti urbanistici come parco rurale di interesse locale, essa non implicherebbe la immodificabilità dei luoghi e, in ogni caso, contrariamente a quanto risulterebbe dagli atti impugnati, il progetto prevederebbe il "mantenimento di tutte le essenze arboree esistenti ed il loro incremento"; ii) con riferimento a quanto riportato alla lettera b), relativamente alla circostanza che il nuovo impianto implichi l'estirpazione di elementi arborei, si deduce l'erroneità di tale affermazione in quanto non sarebbe prevista alcuna estirpazione; iii) con riferimento a quanto riportato alla lettera a), relativamente all'alterazione visiva del paesaggio, si deduce la mancata conoscenza dei luoghi da parte dell'amministrazione che non avrebbe tenuto conto del fatto che essi si caratterizzano per la presenza, in gran parte, di impianti a "ritocchino" regolarmente autorizzati.

Il motivo non è fondato.

Le valutazioni tecniche della Soprintendenza sono sindacabili soltanto nel caso in cui, per la presenza di figure sintomatiche di eccesso di potere, si pongano in contrasto con il principio di ragionevolezza tecnica. Non è consentito, in coerenza con il principio di rilevanza costituzionale di separazione dei poteri, al giudice amministrativo effettuare un sindacato sostitutivo.

Nella fattispecie in esame, la motivazione del rigetto si basa su tre postulati, oggetto della censura sopra riportata.

La Sezione rileva come la parte centrale della motivazione, dotata di una sua autosufficienza, è quella riportata sub lettera a), in cui si afferma che: i) "la conformazione del terreno proposta altera la connotazione e la percezione dei luoghi conferendo un aspetto particolarmente rigido a questo ambito territoriale"; ii) "la realizzazione di un impianto a rittochino in sostituzione della precedente disposizione a girapoggio, che seguiva le naturali linee di livello del terreno, amplificata dalla rigidità dei filari di vite, modificherebbe negativamente la morfologia collinare del territorio, alterandone la percezione visiva".

Tale motivazione, per come formulata, non è sindacabile perché espressione di una scelta di merito dell'amministrazione. L'asserita mancata descrizione del contesto caratterizzato dalla presenza di altri impianti a "ritocchino", a prescindere dalla effettiva ricorrenza di tale circostanza di fatto, non sarebbe comunque idonea a rendere illegittima la valutazione amministrativa espressa. L'eventuale esistenza di impianti appartenenti alla stessa tipologia di quello in esame, anche se autorizzati, non implica che sia necessario continuare a consentirne la realizzazione. La valutazione dell'amministrazione è circoscritta al terreno in questione ed è sufficiente per escludere la legittimità dell'intervento richiesto. Non risulta, pertanto, la presenza di figure sintomatiche di eccesso di potere idoneo a rendere non ragionevole la valutazione tecnica espressa dall'amministrazione.

Tale assorbente valutazione rende non rilevanti le denunciate erroneità della motivazione riferite agli altri due punti sopra riportati.

5. Con un terzo motivo si assume l'erroneità della sentenza e l'illegittimità degli atti impugnati per violazione delle regole del contraddittorio imposte dall'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990. In particolare, si assume che l'amministrazione non avrebbe preso in esame le osservazioni della parte e non avrebbe poi motivato adeguatamente con riferimento ad esse, soprattutto con riguardo all'erronea rappresentazione dei fatti esposta nel precedente punto con riguardo alle parti contestate della motivazione adottata.

Il motivo non è fondato.

L'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, nella versione vigente *ratione temporis*, prevede che: i) "nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda"; ii) "entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti"; iii) "dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale"; iv) "non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione".

Questo Consiglio ha già avuto modo di affermare, con orientamento che la Sezione condivide, che non è necessario che l'amministrazione proceda ad un puntuale ed analitica confutazione delle singole argomentazioni svolte (Cons. Stato, sez. II, 20 febbraio 2020, n. 1306.; Cons. Stato, sez. I V, 24 ottobre 2016, n. 4421).

Nella fattispecie in esame, i rilievi relativi al mantenimento delle essenze arboree con una loro implementazione e la mancanza di estirpazioni sono stati ritenuti non rilevanti alla luce della valenza assorbente della prima parte della motivazione stessa in cui, come sopra esposto, si è messo in rilievo come l'intervento programmato alteri la conformazione del paesaggio.

6. Con un quarto motivo si assume che il primo giudice non si sarebbe pronunciato sul vizio di difetto di istruttoria in quanto dagli atti del procedimento risulterebbe la presenza di un intervento di sbancamento con interventi di modifica su elementi arborei, invero non previsti.

Il motivo non è fondato.

È sufficiente ribadire la centralità della motivazione che fa leva sull'incidenza negativa della tipologia di impianto in esame sul paesaggio per ritenere che anche tale asserita violazione delle regole istruttorie non ha rilevanza ai fini dell'adozione della determinazione finale.

7. La natura della controversia giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

- a) rigetta l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe;
- b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice - Presidente

Andrea Pannone - Consigliere

Vincenzo Lopilato - Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio - Consigliere

Giordano Lamberti - Consigliere

Giurisprudenza

Data udienza 15 luglio 2021

Massima redazionale

Interventi edilizi - Realizzazione di un vigneto - Autorizzazione paesaggistica - Valutazioni tecniche della Soprintendenza - Sindacato - Limiti

Le valutazioni tecniche della Soprintendenza sono sindacabili soltanto nel caso in cui, per la presenza di figure sintomatiche di eccesso di potere, si pongano in contrasto con il principio di ragionevolezza tecnica. Non è consentito, in coerenza con il principio di rilevanza costituzionale di separazione dei poteri, al giudice amministrativo effettuare un sindacato sostitutivo.