

Publicato il 31/07/2023

**N. 00805/2023 REG.PROV.COLL.**

**N. 01099/2021 REG.RIC.**

**N. 00212/2022 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1099 del 2021, proposto da Lorenzo Cardo, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Annibali, Andrea Ruffini e Marco Orlando, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero della Cultura - Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio e Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Siena, Grosseto e Arezzo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze e presso la stessa domiciliati in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

***nei confronti***

Comune di Orbetello, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorian Maccari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 212 del 2022, proposto da Lorenzo Cardo, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Annibali, Andrea Ruffini e Marco Orlando, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Orbetello, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorian Maccari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Ministero della Cultura - Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio e Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Siena, Grosseto e Arezzo, non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

*previa sospensione,*

quanto al ricorso n. 1099 del 2021:

- della nota assunta al protocollo n. 27834/2021 del 7 luglio 2021 del Comune di Orbetello, con cui la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Siena, Grosseto e Arezzo ha reso parere negativo in ordine alla richiesta di riesame del Comune di Orbetello, pervenuta il 28 maggio 2021 e acquisita con prot. n. 14590 del primo giugno 2021, relativa all'istanza di autorizzazione paesaggistica semplificata;

quanto al ricorso n. 212 del 2022:

- del provvedimento del Comune di Orbetello del 12 luglio 2021, recante il diniego al rilascio di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del D.lgs. n. 42/2004.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura, della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Siena, Grosseto e Arezzo e del Comune di Orbetello;

Richiamato l'art. 70 c.p.a.;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 maggio 2023 la dott.ssa Silvia De Felice e viste le conclusioni delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Il ricorrente - proprietario di un immobile ubicato all'interno del "Residence Cannella", sito nel Comune di Orbetello - ha presentato istanza di autorizzazione paesaggistica con procedimento semplificato, ai sensi del d.P.R. n. 31/2017, per realizzare una copertura con struttura portante lignea sulla terrazza dell'edificio.

La Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Siena, Grosseto e Arezzo ha espresso parere favorevole ai sensi dell'art. 146 D.lgs. n. 42/2004, dettando tuttavia le seguenti prescrizioni:

- "la struttura dovrà essere realizzata in profili in acciaio molto esili verniciati di color grigio grafite scuro. La copertura ombreggiante dovrà essere prevista in canniccio o stuoia in erica. Non dovranno essere apposti i pannelli grigliati di chiusura";
- "dovranno essere previsti rampicanti d'arredo come bouganville, glicine e gelsomino su fioriere al fine di una migliore mitigazione".

Il Comune di Orbetello ha quindi trasmesso al ricorrente l'autorizzazione paesaggistica, rilasciata "in conformità al citato parere ed alle prescrizioni ivi contenute".

Poiché l'intervento autorizzato in conformità alle prescrizioni del parere della Soprintendenza risultava sostanzialmente difforme da quello progettato, il ricorrente ha rivolto istanza di riesame al Comune di Orbetello.

Quest'ultimo, preso atto delle osservazioni del ricorrente e annullato in via di autotutela il provvedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica con prescrizioni già rilasciato, ha sollecitato la Soprintendenza ad esprimersi nuovamente sulla compatibilità paesaggistica dell'opera con le caratteristiche auspiccate dal proprietario.

Per ben due volte - dopo avere inviato il preavviso di diniego e dopo aver acquisito le osservazioni procedurali del privato - la Soprintendenza ha confermato il proprio parere negativo, affermando che l'intervento contrasterebbe con il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) della Regione Toscana perché "eccessivamente impattante per la propria morfologia, specie a causa della grandezza dei pilastri di sostegno oltre che della considerevole estensione della copertura del fabbricato (a tal fine si prende in considerazione il prospetto laterale dello stato sovrapposto e il fotoinserimento a pag. 8 della Relazione paesaggistica), e per la propria posizione che apre direttamente verso la pubblica viabilità con un alto grado percettivo dovuto alla collazione al piano primo dell'edificio".

2. Il parere negativo è stato impugnato con il ricorso iscritto al n. R.G. 1099/2021.

Il ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 10 *bis* della l. n. 241/1990, perché la Soprintendenza non avrebbe preso in considerazione le puntuali osservazioni presentate dal proprietario in sede procedimentale; la motivazione posta a sostegno del parere, inoltre, sarebbe apparente, fondata su formule stereotipate e su circostanze di fatto errate.

3. Recepito il parere negativo della Soprintendenza, in data 12 luglio 2021, il Comune di Orbetello ha trasmesso al ricorrente il provvedimento contenente il diniego di autorizzazione paesaggistica, impugnato con ricorso straordinario al Presidente della

Repubblica e poi trasposto dinanzi al T.A.R., a seguito dell'opposizione formulata dal Comune di Orbetello.

Il ricorrente ha evidenziato che il provvedimento comunale, oltre ad essere stato adottato senza inviare il preavviso di rigetto, si sarebbe limitato a recepire acriticamente il parere negativo della Soprintendenza, senza indicare le ragioni di contrasto del manufatto progettato rispetto al contesto ambientale e paesaggistico di riferimento; sono state inoltre riproposte in via derivata le censure formulate avverso il parere della Soprintendenza con il ricorso n. R.G. 1099/2021.

4. Il Comune si è costituito in entrambi i giudizi per resistere in rito e nel merito alle pretese attoree.

Il Ministero e la Soprintendenza si sono costituiti nel ricorso n. R.G. 1099/2021 depositando memoria di stile e alcuni documenti.

5. Con ordinanza n. 599 del 20 ottobre 2021, la domanda cautelare proposta nel ricorso n. R.G. 1099/2021 è stata respinta per carenza di un pregiudizio grave ed irreparabile a carico del ricorrente.

6., Entrambe le cause sono state chiamate all'udienza pubblica del 17 maggio 2023 e trattenute per la decisione sulla base dei soli scritti difensivi, come da richiesta di tutte le parti.

## DIRITTO

1. Va preliminarmente disposta la riunione dei ricorsi nn. R.G. 1099/2021 e 212/2022 per ragioni di connessione, ai sensi dell'art.70 c.p.a..

2. Vanno poi disattese le eccezioni preliminari formulate dal Comune di Orbetello con riguardo ai due gravami.

Difatti, non è fondata l'eccezione di improcedibilità del ricorso n. R.G. 1099/2021 che, ad avviso del Comune, discenderebbe dall'intervenuta adozione del provvedimento finale di diniego dell'autorizzazione paesaggistica, autonomamente

impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica poi trasposto dinanzi al T.A.R. con n. R.G. 212/2022.

I due atti, invero, sono stati adottati da Amministrazioni differenti, entrambe preposte per legge alla cogestione del vincolo paesaggistico e chiamate perciò a svolgere valutazioni differenti nell'ambito del complesso procedimento finalizzato alla verifica della compatibilità degli interventi edilizi; gli stessi, pertanto, pur essendo tra loro connessi, mantengono la propria autonomia e possono essere oggetto di distinte impugnazioni rispetto alla decisione delle quali il ricorrente conserva uno specifico interesse.

Non è fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso n. R.G. 212/2022 per mancata notifica alla Soprintendenza presso la sede dell'Avvocatura Distrettuale; a prescindere da ogni altra considerazione, infatti, tale gravame ha ad oggetto il provvedimento comunale di rigetto della domanda di autorizzazione paesaggistica e, ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio processuale, deve pertanto ritenersi sufficiente la notifica all'Amministrazione comunale.

Non è fondata nemmeno l'ulteriore eccezione di inammissibilità del secondo ricorso per violazione del principio di unitarietà della giurisdizione che, secondo il Comune, avrebbe imposto la proposizione di un ricorso giurisdizionale - mediante la proposizione di motivi aggiunti ai sensi dell'art. 43 c.p.a. - anche avverso il provvedimento comunale di diniego, in quanto atto conseguente del parere reso dalla Soprintendenza nell'ambito di un medesimo procedimento complesso.

A tal riguardo va innanzi tutto rammentato che, secondo un condivisibile orientamento giurisprudenziale, il principio di alternatività tra il ricorso straordinario e il ricorso al tribunale amministrativo regionale previsto dall'art. 8 del d.lgs. n. 1199 del 1971 – finalizzato ad evitare il contrasto di decisioni sulla medesima controversia – deve essere applicato in modo rigoroso e prudente, perché destinato ad incidere sul diritto di azione. Lo stesso, pertanto, opera nei casi in cui viene impugnato uno

stesso atto e, al più, quando in una delle due sedi vengono proposte questioni già definite nell'altra (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 5 agosto 2019, n. 5572).

Ciò chiarito, nel caso di specie non sussistono le sopra dette condizioni, posto che, come evidenziato nella parte che precede, con i due rimedi sono stati impugnati atti diversi, emessi da Amministrazioni diverse, formulando doglianze non completamente sovrapponibili.

In ogni caso, a seguito della trasposizione del ricorso straordinario dinanzi al T.A.R., per l'opposizione del Comune, entrambi i contenziosi sono stati rimessi alla decisione del giudice amministrativo e viene perciò meno qualsiasi rischio di decisioni difformi sul medesimo contenzioso.

Non è fondata l'eccezione di inammissibilità del secondo ricorso per mancata impugnazione del provvedimento di ritiro dell'autorizzazione paesaggistica con prescrizioni inizialmente rilasciata dal Comune che, secondo l'Amministrazione, avrebbe comportato acquiescenza alle considerazioni espresse dalla Soprintendenza a sostegno del diniego di autorizzazione paesaggistica.

Lo stesso, invero, è stato adottato proprio in accoglimento delle osservazioni presentate dal ricorrente, in cui si evidenziava la radicale difformità del progetto autorizzato rispetto a quello progettato, per consentire il riesame delle determinazioni assunte dalla Soprintendenza. Esso, quindi, non ha prodotto effetti negativi nella sfera giuridica del ricorrente, ma ne ha piuttosto accolto le istanze, disponendo un'integrazione di istruttoria.

Infine, non è fondata l'eccezione di inammissibilità del secondo ricorso per carenza di interesse concreto all'impugnazione del provvedimento comunale di diniego, poiché con il gravame sono state sollevate anche censure che attengono in modo specifico a tale autonomo provvedimento.

3. Nel merito, sono fondate le censure formulate con il ricorso n. R.G. 1099/2021, con cui il ricorrente ha dedotto la carenza di istruttoria e di motivazione del parere della Soprintendenza.

Sotto un primo profilo, infatti, l'Amministrazione è incorsa in errore laddove - per spiegare il carattere gravemente impattante dell'intervento sul piano paesaggistico - ha evidenziato che lo stesso si apre sulla pubblica via; l'intervento di interesse, in realtà, affaccia su un'area destinata a parcheggio all'interno della corte di tre fabbricati.

Sotto un secondo profilo, non si è dato alcun rilievo alla presenza, sugli immobili contigui a quello del ricorrente, di strutture assolutamente analoghe a quella oggetto della domanda di autorizzazione paesaggistica presentata dal sig. Cardo.

Infine, non sono state evidenziate le concrete ragioni di contrasto dell'intervento con lo specifico vincolo paesaggistico operante nell'area, ma si sono utilizzate formule generiche.

Quanto appena evidenziato consente di accogliere il ricorso n. R.G. 1099/2021, previo assorbimento di ogni residuo profilo di censura.

Per l'effetto, il parere reso dalla Soprintendenza deve essere annullato, ferma la facoltà dell'Amministrazione di rideterminarsi sull'istanza di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica presentata dall'odierno ricorrente, nel rispetto dei principi sopra esposti e se del caso dettando prescrizioni che consentano il pieno rispetto del vincolo paesaggistico esistente senza snaturare completamente il progetto del ricorrente.

Di conseguenza, e negli stessi termini, va accolto anche il ricorso n. R.G. 212/2022, posto che dalla illegittimità del parere reso dalla Soprintendenza deriva inevitabilmente l'illegittimità del diniego comunale che su di esso ha trovato fondamento e che, pertanto, va annullato.



4. Le spese di lite per entrambi i giudizi sono poste a carico del Ministero della Cultura e della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Siena, Grosseto e Arezzo, secondo il criterio della soccombenza.

Le stesse, invece, possono essere compensate nei confronti del Comune di Orbetello in considerazione del fatto che lo stesso ha sollecitato alla Soprintendenza il riesame della pratica e ha adottato il diniego finale sulla base del solo parere negativo reso da quest'ultima.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sui ricorsi nn. R.G. 1099/2021 e 212/2022, come in epigrafe proposti, previamente dispostane la riunione ai sensi dell'art. 70 c.p.a., li accoglie entrambi per le ragioni e per gli effetti precisati in motivazione.

Condanna il Ministero della Cultura e la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Siena, Grosseto e Arezzo al pagamento delle spese di lite a favore del ricorrente, liquidandole in complessivi euro 4.000,00 oltre oneri accessori e rimborso dei contributi unificati versati.

Spese compensate nei confronti del Comune di Orbetello.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 17 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Silvia De Felice, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Silvia De Felice**

**IL PRESIDENTE**  
**Eleonora Di Santo**

IL SEGRETARIO