

Giancarlo Montedoro
Giudice amministrativo
(doi: 10.7390/80496)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 1, gennaio-aprile 2015

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

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 1, 2015, 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 [Giancarlo Montedoro](#) [*]

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

1. Beni culturali

Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2015, n. 12 - Pres. Barra Caracciolo, Est. Vigotti - sull'irrelevanza, ai fini della compatibilità paesaggistica, della qualificazione delle opere in termini di "volume tecnico", che rileva solo sul piano urbanistico ed edilizio, ma non su quello paesaggistico. Sui casi tassativi di autorizzazione paesaggistica postuma.

Ai fini della compatibilità paesaggistica di opere realizzate in zone vincolate nessun rilievo assume la definizione degli interventi edilizi in termini di volume tecnico, qualificazione rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio, ma non sotto quello paesaggistico.

Gli interventi indicati nell' art. 167 del d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 (ovverosia gli interventi che non abbiano determinato creazione di superfici utili o di volumi e quelli configurabili in termini di manutenzione ordinaria o straordinaria) sono gli unici per i quali è possibile l'accertamento postumo di conformità paesaggistica, a sua volta presupposto del rilascio della sanatoria edilizia. Da ciò deriva, innanzitutto, l'ininfluenza della definizione degli interventi, realizzati senza titolo, in termini di volumi tecnici, dato che quel che rileva è la creazione di superfici e di volumi e il carattere non sussumibile degli interventi stessi nella categoria della manutenzione edilizia.

Cons. Stato, sez. VI, del 22 gennaio 2015, n. 227 - Pres. Baccharini, Est. Giovagnoli - Sulla legittimità del vincolo archeologico apposto su un appezzamento di terreno, collocato in zona caratterizzata da resti di epoca romana. Irrilevanza della soglia di intensità dell'interesse culturale, non essendo ammissibile una graduazione dell'intensità del relativo vincolo. Irrilevanza del valore artistico dei reperti ai fini del vincolo archeologico.

La disciplina del provvedimento di imposizione del vincolo di interesse culturale sui beni di proprietà privata (in tutti i testi normativi succedutisi nel corso degli anni: dalla legge n. 1089 del 1939, al d.lg. n. 490 del 1999, sino al vigente d.lg. n. 42 del 2004) non prevedono, almeno al momento dell'imposizione del vincolo, una distinzione delle forme di tutela legata ad un diverso livello di intensità dell'interesse culturale da tutelare. Al contrario, il legislatore configura in maniera unitaria sia la consistenza dell'interesse culturale che l'amministrazione è chiamata ad accertare, sia gli effetti derivanti dall'imposizione del relativo vincolo che consegue al riconoscimento di tale interesse.

L'imposizione del vincolo determina effetti tendenzialmente unitari, che consistono nell'attribuzione al bene di un nuovo regime giuridico, che non è più quello "comune" della proprietà privata, ma quello "speciale" e "derogatorio" della proprietà privata di interesse pubblico, che, in nome dell'interesse culturale da salvaguardare, fa sorgere in capo al proprietario obblighi di conservazione e limitazioni all'uso del bene. Il riconoscimento dell'interesse culturale sottopone, quindi, il bene ad un regime speciale, conformando la proprietà in ragione dell'esigenza di proteggere l'interesse culturale. Tale regime si sostanzia per lo più in un regime di previa autorizzazione amministrativa diretto a verificare, di volta in volta, la compatibilità tra gli usi del bene che il proprietario si propone e la salvaguardia dell'interesse culturale.

Il provvedimento di imposizione del vincolo di interesse culturale sottopone i beni di proprietà privata ad un regime giuridico che assume carattere unitario e non conosce differenziazioni dipendenti dal maggiore o minore livello di intensità dell'interesse culturale. Non sono previste forme intermedie di un interesse culturale, che esiste ma in forma "minore" o "attenuata", con conseguente riconoscimento di una tutela meno intensa e, quindi, di una minore conformazione pubblicistica della proprietà privata. La maggiore o minore intensità dell'interesse culturale da

salvaguardare assumerà rilievo semmai non al momento dell'imposizione del vincolo, ma successivamente, al momento della "gestione" dello stesso da parte delle competenti autorità, al momento cioè del rilascio delle autorizzazioni che, di volta in volta, il proprietario che intende intervenire sul bene dovrà ottenere.

L'amministrazione, al momento dell'imposizione del vincolo, è tenuta soltanto a motivare in ordine all'esistenza dell'interesse culturale e non anche a compiere un'ulteriore verifica diretta ad individuare la soglia di intensità dell'interesse culturale per graduare la relativa intensità del correlativo vincolo. In senso contrario non vale certamente richiamare l'art. 96 d.lg. n. 163 del 2006: il richiamo non è pertinente perché la disposizione citata, contenuta nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici aventi ad oggetto opere pubbliche su aree di interesse archeologico, detta una disciplina specifica e settoriale, che non risulta applicabile né direttamente né analogicamente, stante la diversità della fattispecie che vengono in considerazione e l'impossibilità di rinvenire nell'art. 96 d.lg. n. 163 del 2006 l'enunciazione di principi generali regolatori della materia.

Non rileva, infine, la circostanza che nella motivazione nulla si dica in ordine al valore artistico dei reperti, atteso che possono rivestire interesse archeologico anche reperti che non presentano alcun valore artistico.

Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2015, n. 669 - Pres. Virgilio, Est. Sabatino - In ordine alla disciplina della procedura espropriativa applicabile ai beni culturali.

Il corpus della disciplina espropriativa valevole nel caso dei beni culturali è stato oggetto di disamina da parte del Consiglio di stato (da ultimo, vedi sez. VI, 11 maggio 2011, n. 2792), il quale ha evidenziato come il d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio, di seguito codice) preveda negli articoli 95, 96 e 97 tre fattispecie di espropriazione che, volte tutte ad assicurare l'interesse pubblico alla salvaguardia del patrimonio culturale, si distinguono per l'articolazione di tale interesse secondo fini specifici, idonei, in ciascuna delle fattispecie, a legittimare il sacrificio della proprietà privata. L'ablazione della proprietà è, infatti, consentita: con l'art. 95 ("Espropriazione di beni culturali", di beni "immobili e mobili"), se sussiste "un importante interesse" al fine di "migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica dei beni medesimi" (comma 1); con l'art. 96 ("Espropriazione per fini strumentali"), se l'esproprio di "edifici ed aree" è necessario per "isolare o restaurare beni culturali immobili" per "assicurarne la luce o la prospettiva, garantirne o accrescere il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso"; con l'art. 97 ("Espropriazione per interesse archeologico", di "immobili"), "al fine di eseguire interventi di interesse archeologico o ricerche per il ritrovamento delle cose indicate nell'articolo 10" (e perciò di rinvenire anche reperti non archeologici).

Le specificità della fattispecie dell'art. 95 sono dunque le seguenti: oggetto dell'esproprio è un bene già qualificato come bene culturale, che può anche essere un bene mobile; scopo primario dell'espropriazione è anzitutto l'acquisizione del bene, per la sua migliore fruizione, e non la realizzazione di un'opera con effetto di trasformazione del territorio; il Ministero ha la facoltà di autorizzare gli enti locali, su loro richiesta, ad effettuare l'espropriazione, ferma la dichiarazione di pubblica utilità da parte del Ministero stesso. Nelle due altre fattispecie: il bene da espropriare non è di per sé tale ma è in rapporto con un bene culturale (in atto ai sensi dell'art. 96, ovvero in via potenziale ai sensi dell'art. 97) ed è sempre un bene immobile; lo scopo primario è quello di eseguire un'opera o un intervento con trasformazione dell'area; il procedimento non prevede fasi in capo ad enti territoriali non regionali.

A tali specificità della fattispecie dell'art. 95 si correla la specialità del relativo procedimento di espropriazione rispetto a quello disciplinato in via generale dal d.P.R. n. 327 del 2001, relativo alla espropriazione di immobili, o diritti relativi, per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, come risulta confermato dall'art. 100 del codice, che riferisce l'applicazione delle "disposizioni generali in materia di espropriazione per pubblica utilità", in quanto compatibili, ai "casi di espropriazione disciplinati dagli articoli 96 e 97", non citando l'art. 95, e dall'art. 52 del d.P.R. n. 327 del 2001, che, in riferimento ai pertinenti articoli del Testo unico delle disposizioni in materia di beni culturali vigente all'epoca, dispone che "nei casi di espropriazione per fini strumentali e per interesse archeologico, previsti dagli articoli 92, 93 e 94 del testo unico approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, si applicano in quanto compatibili le disposizioni del presente testo unico", non venendo anche qui citata la corrispondente disposizione sulla espropriazione dei beni culturali (art. 91).

Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2015, n. 769 - Pres. Barra Caracciolo, Est. De Felice - Sulla speciale legittimazione delle associazioni ambientaliste ex art. 146, comma 12, del d.lg. n. 42/2004 e, in particolare, della legittimazione a proporre appello in caso di mancata partecipazione al giudizio di primo grado. Considerazioni sul vincolo culturale cautelare ex art. 12 del d.lg. n. 42/2004.

Il comma 12, dell'art. 146 del d.lg. n. 42 del 2004 (codice dei beni culturali), come da ultimo modificato dall'art. 2 del d.lg. n. 63 del 2008, detta una disciplina speciale e derogatoria (in tal senso, Ad. Plenaria Cons. Stato n. 1 dell'11 gennaio 2007) con la quale è stata espressamente ampliata in ipotesi peculiari, quali l'impugnativa dell'autorizzazione paesaggistica, la legittimazione ad appellare le sentenze di primo grado, riconoscendola anche a chi, pur essendo legittimato, non abbia proposto il ricorso originario, ovvero non abbia comunque partecipato al giudizio di primo grado. Quest'ultima norma prevede infatti che "L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado".

Quando il giudizio amministrativo ha per oggetto una autorizzazione paesaggistica, la facoltà di proporre appello delle associazioni ambientaliste (pure nel caso di mancata partecipazione al giudizio di primo grado) risulta giustificata dal pericolo che, altrimenti, l'autorizzazione paesaggistica riconosciuta legittima dal Giudice di primo grado possa diventare definitiva con conseguente concreta possibilità, per i proprietari degli immobili, o delle aree interessate, di porre in essere immediatamente interventi anche irreversibili ed irrimediabilmente pregiudizievoli per i valori paesaggistici. Con riguardo a tale legittimazione speciale ad appellare, si è per esempio ritenuto (in tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 17 giugno 2010, n. 3853) che in tale sede sia inammissibile ogni censura attinente a profili di carattere edilizio, così come ogni censura strettamente di tipo proprietario, potendosi invece far rilevare vizi dell'autorizzazione paesaggistica con riguardo agli interessi dell'ambiente (come già rilevato dalla sezione nella ordinanza adottata in sede cautelare n. 3235 in data 22 luglio 2014) o del paesaggio, intesi quali beni comuni.

La disposizione di cui all'art. 12 del d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 ha introdotto cautelatamente un vincolo culturale in forza di una presunzione di legge, superabile soltanto a seguito di una verifica negativa, in quanto finalizzata all'esclusione dell'interesse culturale e conseguentemente al definitivo esonero dall'applicazione delle disposizioni di tutela dei beni culturali (art. 12 comma 4), anche in vista di una loro eventuale sdemanzializzazione (art. 12 commi 5 e 6); diversamente, in caso contrario e quindi di conferma dell'interesse culturale presunto, le cose di cui all'art. 10 del codice restano definitivamente sottoposte alle disposizioni di tutela del codice dei beni culturali (ai sensi dell'art. 12 comma 7). Fino alla verifica effettiva dell'interesse culturale, i beni di cui all'art. 10 (tra cui anche le pubbliche piazze) rimangono comunque assoggettati alle disposizioni di tutela, sicché colui che intenda eseguire su di essi opere e lavori di qualunque genere deve preliminarmente munirsi dell'autorizzazione del soprintendente, che "è resa su progetto" e può contenere prescrizioni (art. 21 commi 4 e 5 del codice).

Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2015, n. 1000 - Pres. Severini, Est. Buricelli - Sulla ragionevolezza dell'imposizione del vincolo archeologico sull'intera area in cui sono stati ritrovati i reperti e non sulla singola particella, ove è avvenuto il ritrovamento.

Quando si tratta della imposizione del vincolo archeologico l'autorità amministrativa logicamente ritiene di sottoporre a tutela una intera area complessivamente abitata nell'antichità e solo eventualmente cinta da mura, comprendendovi anche gli spazi verdi, dal momento che le esigenze di salvaguardia riguardano non i reperti in sé e solo in quanto addossati gli uni agli altri, ma complessivamente tutta la complessiva superficie destinata *illo tempore* all'insediamento umano (conforme alla sentenza Cons. Stato n. 999/2015).

Il ritrovamento di resti di insediamenti di epoche passate in una determinata area rende probabile la presenza di altri resti nelle immediate vicinanze. E' pertanto ragionevole ad attendibile, sotto il profilo tecnico e scientifico, la scelta dell'amministrazione di vincolare non solo la particella in cui sono esattamente stati ritrovati i reperti archeologici, ma anche tutta la zona ad essa circostante.

Ai fini della tutela vincolistica su beni archeologici, l'effettiva esistenza delle cose da tutelare può essere dimostrata anche per presunzione. E' ininfluente che i materiali oggetto di tutela siano stati portati alla luce o siano ancora interrati, essendo sufficiente che il complesso risulti adeguatamente definito e che il vincolo archeologico appaia adeguato alla finalità di pubblico interesse al quale è preordinato.

L'amministrazione dei beni culturali ed ambientali può estendere il vincolo archeologico ad intere aree in cui siano disseminati ruderi archeologici particolarmente importanti: è necessario, però, in tal caso, che i ruderi stessi costituiscano un complesso unitario ed inscindibile, tale da rendere indispensabile il sacrificio totale degli interessi dei proprietari e senza possibilità di adottare soluzioni meno radicali, evitandosi, in ogni caso, che l'imposizione della limitazione sia sproporzionata rispetto alla finalità di pubblico interesse cui è preordinato.

In via generale, inoltre, il giudizio che presiede all'imposizione di una dichiarazione di interesse (c.d. vincolo) culturale è, in rapporto al principio fondamentale dell'art. 9 Cost., un giudizio di ordine tecnico. Come tale, si sottrae al sindacato giurisdizionale, salvo sia basato su un percorso argomentativo travisante o incongruo rispetto alla tecnica stessa, o comunque risulti oggettivamente inattendibile.

Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2015, n. 1003 - Pres. Severini, Est. Vigotti - sull'inammissibilità dei vincoli culturali che si sostanziano in una mera destinazione d'uso.

Se è vero che l'apprezzamento circa l'importanza dell'interesse culturale dell'immobile considerato, e la conseguente necessità di sottoporlo al regime di tutela proprio dei beni che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, comma 3 lettera a) del d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio) e che siano, quindi, dichiarati beni culturali, appartiene alla valutazione propria dell'amministrazione a ciò preposta, è anche vero che la valutazione non può prescindere, a pena di una astrazione pericolosa per la stessa sopravvivenza in concreto della cosa che costituisce il bene culturale, dalla considerazione delle concrete coordinate di spazio e di tempo in cui esso è calato. La valutazione dell'amministrazione deve necessariamente tener conto di un complesso e integrato sistema attinente all'interesse pubblico in concreto, nel quale la concreta sopravvivenza della testimonianza culturale deve inevitabilmente collegarsi alla necessità di preservare, con il valore culturale, la stessa esistenza materiale e la vitalità del contesto del quale il bene stesso è parte integrante.

Il vincolo, oggetto del caso concreto, rende di fatto impossibile una destinazione d'uso diversa da quella teatrale o cinematografica e, quindi, quanto a effetti pratici, si risolve in un vincolo di destinazione d'uso. La giurisprudenza, però,

non ammette i vincoli culturali di mera destinazione, specie per attività commerciale o imprenditoriali (cfr. Cons. Stato, VI, 16 settembre 1998, n. 1266; 13 settembre 1990, n. 819; 28 agosto 2006, n. 5004; 6 maggio 2008, n. 2009; 12 luglio 2011, n. 4198; IV, 12 giugno 2013, n. 3255). Più volte ha osservato il Consiglio di Stato, sin dalla vigenza della l. 1 giugno 1939, n. 1089 (ma è principio valido anche per le successive normative del settore), che non è sostenibile l'adattabilità di questo vincolo per la tutela funzionale di attività imprenditoriali in determinati immobili. Tale principio esclude che, normalmente, tra i beni tutelati possano essere comprese le gestioni commerciali o l'esercizio di specifiche attività, anche se attinenti a valori storici e culturali presi in considerazione dalla legge di riferimento. Per le stesse ragioni un tale effetto di limitazione della destinazione d'uso sembra, inoltre, generare un'insostenibilità economica della utilizzazione: va, dunque, in ultimo a contraddire la stessa salvaguardia materiale del bene, cui la legge di tutela è orientata.

Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2015, n. 1008 - Pres. Severini, Est. Vigotti - Sulla necessità di una valutazione comparativa dei vincoli culturali imposti su un determinato bene rispetto al contesto ed alle condizioni di fatto in cui è lo stesso è posto.

In via generale, la valutazione attinente alla compatibilità di un'opera con i valori presidiati dai vincoli previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio non può prescindere dalla considerazione delle concrete coordinate di spazio e di tempo in cui essa è calata. La valutazione dell'amministrazione deve, quindi, necessariamente essere condotta alla stregua delle specifiche e attuali condizioni di fatto del contesto nel quale il bene da preservare è parte.

Nella fattispecie in esame, la piazza Cavour e, in generale, gli spazi antistanti il palazzo Sant'Agostino a Salerno, sono attualmente adibiti a parcheggio a raso: la valutazione della convenienza, sotto il profilo dell'interesse pubblico alla preservazione dei valori storico-ambientali, avrebbe dovuto, quindi, tener conto di tale elemento di fatto, per comparare la soluzione proposta con l'attuale stato delle cose, e scegliere, anche in base a questa comparazione, la soluzione tecnica maggiormente in linea con l'interesse della tutela. Non è tale, e risulta dunque non attendibile, una valutazione tecnica che non tenga conto del fatto che l'intervento è nel sottosuolo, come del fatto che con il suo mezzo si intende rimuovere la presenza di un parcheggio a raso e l'impatto attuale e reale del detto parcheggio a raso per la visuale del bene culturale protetto in via diretta.

2. Beni paesaggistici

Cons. Stato, sez. VI, 3 ottobre 2014, n. 4957 - Pres. Severini, Est. Carella - Sul rapporto tra autorizzazione paesaggistica e il permesso di costruire.

L'autorizzazione paesistica, preordinata a garantire un armonioso sviluppo della zona protetta che si vuole tutelare per la particolarità ed unicità della sua bellezza, costituisce atto autonomo e presupposto del permesso di costruire, i cui lavori è onere della parte provare nella loro legittimità sulla base di precisi e persuasivi indizi.

Cons. Stato, sez. VI, 15 dicembre 2014, n. 6149 - Pres. Patroni Griffi, Est. De Felice - Sul contenuto del parere della Soprintendenza nel procedimento di autorizzazione paesaggistica.

Nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica il parere vincolante della Soprintendenza deve essere puntualmente e congruamente motivato e, in caso esso sia negativo, deve esplicitare le effettive ragioni di contrasto tra l'intervento progettato ed i valori paesaggistici dei luoghi compendati nel decreto di vincolo. Il parere deve inoltre indicare quale tipo di accorgimento tecnico o, al limite, di modifica progettuale potrebbe fare conseguire all'interessato l'autorizzazione paesaggistica, in quanto la tutela del preminente valore del paesaggio non deve necessariamente coincidere con la sua statica salvaguardia, ma richiede interventi improntati a fattiva collaborazione delle autorità preposte alla tutela paesaggistica, funzionali a conformare le iniziative edilizie al rispetto dei valori estetici e naturalistici insiti nel bene paesaggio.

Nella ipotesi in cui la sicurezza dei luoghi renda inevitabile, per la stessa sovrintendenza, interventi costosi di contenimento, ai quali normalmente non può un comune proprietario farsi carico, tale attività collaborativa è maggiormente doverosa, al fine di perseguire l'obiettivo di un progetto che, nel rispetto dei valori estetici e storici, consenta al proprietario di intervenire realizzando un progetto che consenta la utilizzazione migliore e più fruttuosa del bene vincolato.

Se quindi è evidente che in ogni vicenda analoga, i rapporti tra il privato la cui titolarità sia limitata dal vincolo e la Soprintendenza, che valuta l'interesse pubblico e della collettività alla tutela e fruizione del bene vincolato, debbano essere ispirati a canoni di comportamento di correttezza e lealtà procedimentale, tali obblighi sono ispessiti quando la situazione di ammaloramento del bene richieda interventi, come nella specie, di grande rilevanza economica, ai quali la parte privata, normalmente, non possa fare fronte senza ricorrere a progetti che consentano una valorizzazione economica del bene stesso.

Cons. Stato, sez. IV, 22 dicembre 2014, n. 6290 - Pres. Giaccardi, Est. Sabatino - Sul ruolo della valutazione dell'assetto dimensionale della pianificazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo.

Lo strumento tecnico per giungere all'equilibrio tra i sovrapposti livelli di governo è la valutazione dell'assetto dimensionale della pianificazione, atteso che per la tutela dei beni artistici, il piano regolatore generale può "recare previsioni vincolistiche incidenti su singoli edifici, configurati in sé quali 'zone', quante volte la scelta, pur se puntuale sotto il profilo della portata, sia rivolta non alla tutela autonoma dell'immobile ex se considerato ma al soddisfacimento

di esigenze urbanistiche evidenziate dal carattere qualificante che il singolo immobile assume nel contesto dell'assetto territoriale" e, per la tutela dei beni ambientali, l'esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia "non può non tenere conto del 'valore ambiente', al fine di preservarlo e renderne compatibile la conservazione con le modalità di esistenza e di attività dei singoli individui, delle comunità, delle attività anche economiche dei medesimi". E' cioè l'inserimento della tutela diversificata, ambientale o culturale che sia, in un complesso pianificatorio di effettivo contenuto urbanistico che permette al piano regolatore generale di estendere le sue funzioni in campi normativi ulteriori, operando in via di completamento degli altri livelli di governo. Con l'implicita conseguenza che, qualora il piano regolatore generale, anziché svolgere valutazioni complessive di area, si limiti ad intervenire con previsioni vincolistiche estranee alla disciplina urbanistica e incidenti su singoli beni, si assiste all'illegittimo travalicamento dei limiti imposti alla pianificazione, che va a ledere le attribuzioni di altri plessi della pubblica amministrazione. In quest'ultimo caso, la pianificazione comunale non agisce come complemento, ma come sostituto delle altre forme di tutela, in maniera incompatibile con il riparto di attribuzioni normativamente previsto.

Cons. Stato, sez. IV, 27 gennaio 2015, n. 362 - Pres. Zaccardi, Est. Russo - Sul diritto al panorama, quale diritto la cui lesione determina un danno ingiusto risarcibile.

Il panorama costituisce un valore aggiunto a un immobile che ne incrementa la quotazione di mercato e che corrisponde a un interesse meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico. La sua lesione, derivante dalla sopraelevazione o costruzione in base a un titolo illegittimo di un fabbricato vicino, determina un danno ingiusto da risarcire. Ai fini della quantificazione del risarcimento si devono tener presenti il pregio del panorama di cui gode l'appartamento, riconosciuto dal mercato immobiliare, e il deprezzamento commerciale dell'immobile susseguente al venir meno della panoramicità.

La voce di danno in esame implica la lesione del cd "diritto al panorama": questo diritto, di matrice prevalentemente pretoria, viene ricondotto nell'ambito delle norme del codice civile inerenti alle distanze, alle luci ed alle vedute (artt. 900 - 907 c.c.). In particolare, in tema di diritto al panorama, la Corte di Cassazione ha avuto modo di chiarire che si è in presenza di una "*servitù altius non tollendi*" nella quale l'*utilitas* è rappresentata dalla particolare amenità di cui il fondo dominante viene ad essere dotato per il fatto che essa attribuisce ai suoi proprietari il godimento di una particolare visuale, esclusa essendo la facoltà del proprietario del fondo servente di alzare costruzioni o alberature - quand'anche per altri versi consentite - che pregiudichino o limitino tale visuale. La servitù in questione è una servitù negativa, perché conferisce al suo titolare non la facoltà di compiere attività o di porre in essere interferenze sul fondo servente, ma di vietare al proprietario di quest'ultimo un particolare e determinato uso del fondo stesso" (Corte Cass., sez. II, 20 ottobre 1997, n. 10250).

Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2015, n. 1420 - Pres. Baccharini, Est. De Felice - Autorizzazione paesaggistica, concernente l'inserimento di pannelli fotovoltaici sulla copertura dell'immobile sito nella zona di notevole interesse pubblico "posta tra le pendici delle retrostanti montagne e la riva del Garda. Visibilità del paesaggio come presupposto della relativa tutela.

La situazione paesaggisticamente compromessa ad opera di preesistenti realizzazioni, lungi dal consentire nuove deturpazioni, richiede maggiormente per la legittimità dell'azione amministrativa che nuove costruzioni non deturpino esteriormente l'ambito protetto (tra varie, Cons. Stato, VI, 21 luglio 2011, n. 4418 secondo cui il giudizio di comparazione dell'opera al contesto da difendere va compiuto, in conclusione, tenendo presenti le effettive e reali condizioni di sistema dell'area in cui il manufatto è stato o deve essere inserito).

L'aspetto paesaggistico è riferito alla percepibilità della modificazione dell'aspetto esteriore del bene protetto quale prerequisite di rilevanza paesaggistica del fatto (in tal senso circolare ministeriale n. 0016721 del 13 settembre 2010) poiché il paesaggio è la "forma visibile" del territorio: in difetto di visibilità, manca in linea di principio l'interesse paesaggistico.

Nota

[*] Con la collaborazione della dott.ssa Vania Talenti.