



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato  
la seguente

*N.4679/08*

*Reg.Dec.*

*N. 2445 Reg.Ric.*

*ANNO 2003*

**DECISIONE**

sul ricorso in appello proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali  
e la Soprintendenza beni ambientali e architettonici di Sassari, in persona  
dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura  
Generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

contro

Fresi Antonello e Fresi Giovanni, rappresentati e difesi dall'avv. Pietro  
Corda con domicilio eletto in Roma via Filippo Carcano n. 27, presso l'avv.  
Antonio Vallebella;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna sede  
di Cagliari n. 3 del 9 gennaio 2002.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive  
difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 17 giugno 2008 relatore il Consigliere  
Marcella Colombati. Uditi l'avv. dello Stato Bachetti e l'avv. Corda;

**FF**

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### **FATTO E DIRITTO**

1. Con sentenza n. 3 del 2002, il Tar per la Sardegna ha accolto il ricorso dei signori Antonello Fresi e Giovanni Fresi proposto, nei confronti del Ministero dei beni e le attività culturali, avverso il decreto n. 141/2001, prot. n. 8517 del 4.5.2001, con il quale il Sovrintendente per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Sassari e Nuoro ha annullato il provvedimento della Regione Sardegna (Assessorato pubblica istruzione – Servizio tutela del paesaggio) n. 178 del 13.2.2001 che, ai sensi dell'art. 151 del d. lgs. n. 490 del 1999, aveva autorizzato i ricorrenti alla realizzazione, nell'agro di Arzachena in località Mirialveda, di un piccolo punto di ristoro con annesse strutture di servizio (venti posti letto).

Il ricorso era affidato a 4 motivi; di questi il Tar ha accolto il terzo (violazione dell'art. 151 cit.), dichiarando assorbiti gli altri.

Il giudice di primo grado ha osservato che l'autorizzazione paesaggistica regionale aveva valutato la compatibilità dell'intervento da realizzare con il bene paesaggistico tutelato, esternando, sia pur succintamente, le ragioni che hanno determinato il provvedimento favorevole e dettando all'uopo ben 8 prescrizioni costruttive tese a garantire un adeguato rispetto dei valori tutelati e ad evitare un eccessivo impatto ambientale dell'intervento proposto; ciò, a differenza di quanto ritenuto nel provvedimento della Sovrintendenza, non è indice di contraddittorietà e difetto di motivazione, ma anzi rappresenta un accorgimento cautelativo della Regione nell'esercitare il previsto potere.

In sostanza, ad avviso del Tar, l'Autorità statale di controllo, anziché limitare il suo esame agli eventuali profili di illegittimità dell'autorizzazione regionale, ha sostanzialmente sovrapposto una propria valutazione "di merito" a quella dell'organo regionale competente, pervenendo a conclusioni opposte.

2. La sentenza è ora appellata dal Ministero per i beni e le attività culturali, il quale premette che con d.m. 12.5.1966 l'intero territorio del Comune di Arzachena è stato dichiarato di notevole interesse pubblico, ai sensi della legge n. 1497 del 1939; quindi osserva che il potere di annullamento ministeriale delle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate in sede locale (dalle Regioni o dai Comuni) "comprende tutti i vizi di legittimità, comprese le singole ipotesi riconducibili all'eccesso di potere, consentendo di espletare un puntuale e penetrante sindacato sull'esercizio del potere autorizzatorio...", tra le quali il difetto di istruttoria e di motivazione, e non si limita ad un "mero controllo formale della legittimità dell'azione amministrativa esercitata dalla Regione"; poiché l'autorizzazione regionale è atto applicativo e non modificativo del vincolo paesaggistico, la sua funzione è quella di verificare la compatibilità dell'opera con le esigenze di conservazione delle bellezze naturali oggetto del vincolo; in concreto l'annullamento ad opera del provvedimento statale è avvenuto "sulla base di una serie di ragioni tutte riconducibili a vizi di legittimità" e con congrua motivazione, poiché l'autorizzazione regionale risulta priva di ogni specifico riferimento alle caratteristiche della zona e per di più appare contraddittoria laddove da un canto autorizza l'intervento e

dall'altro detta una serie di condizioni che avrebbero dovuto precedere l'atto di assenso.

Si sono costituiti nel presente giudizio gli originari ricorrenti, opponendosi all'appello e preliminarmente eccependo l'inammissibilità del gravame per essersi il Ministero limitato a riproporre le valutazioni del Sovrintendente nel decreto annullato, senza criticare il ragionamento che ha indotto il giudice di primo grado ad accogliere il vizio dedotto.

All'udienza del 16 giugno 2008 la causa è passata in decisione.

3. L'appello è da respingere e la sentenza del Tar deve essere confermata; si può quindi prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità.

La questione sottesa alla controversia è nota alla giurisprudenza amministrativa ormai consolidata: si tratta dell'ambito dei poteri, rispettivamente, dell'autorità amministrativa locale (Regioni o Comuni) nel rilasciare l'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di un'opera edilizia in zona vincolata, e dell'autorità statale (Sovrintendenza o Ministero) nell'effettuare il controllo di legittimità sui relativi atti.

Entrambe le parti offrono all'attenzione del Collegio principi giurisprudenziali che sono da condividere, perché ormai pacifici e che non è necessario ripetere.

4. La controversia pertanto si risolve, in punto di fatto, in relazione al contenuto del vincolo e all'entità della realizzanda opera, nonché, in punto di diritto, attraverso l'esame delle motivazioni dei provvedimenti coinvolti nella vicenda processuale.

In punto di fatto risulta che la realizzanda opera edilizia, come riconosciuto anche dal Ministero nell'atto di appello, consiste in un "piccolo" punto di ristoro in zona agricola a qualche chilometro di distanza dal mare e da Porto Cervo. Dalle fotografie depositate dovrebbe insistere in un'area non caratterizzata da peculiare vegetazione e comunque già interessata dalla costruzione di una centrale elettrica nelle vicinanze.

Il decreto di vincolo, riferito genericamente a tutto il Comune di Arzachena, non comporta il divieto assoluto di edificabilità (come di norma avviene) e non contiene particolari indicazioni per la zona interessata dall'intervento; parimenti il provvedimento del Sovrintendente esprime il suo giudizio in senso generale senza soffermarsi sulle caratteristiche specifiche dell'area del costruendo punto di ristoro.

Come rilevano gli appellati, l'art. 19 delle n.t.a. del Piano territoriale paesistico consente negli ambiti 2b (tale è quello in cui insiste la proprietà degli appellati) anche la realizzazione di punti di ristoro (Hg); e pure la Sovrintendenza riconosce che in quelle aree sono ammesse limitate modifiche dello stato dei luoghi.

Entrambi i provvedimenti, quello regionale e quello statale, sono ampiamente motivati.

L'autorizzazione regionale sottolinea l'assenza nel decreto di vincolo di specifiche prescrizioni per l'area dei ricorrenti, della quale considera i caratteri peculiari e la sua non percepibilità da visuali pubbliche; valuta la compatibilità paesaggistica dell'intervento che presenta caratteristiche architettoniche "semplici e lineari"; detta talune prescrizioni "per un più corretto inserimento nell'ambito tutelato", mostrando così di voler garantire

il rispetto dei valori tutelati ed evitare un eccessivo impatto ambientale, come correttamente rilevato dal Tar.

Le prescrizioni riguardano i materiali del manto di copertura e degli infissi e la tinteggiatura delle pareti esterne secondo modelli tradizionali della zona, la costruzione del manufatto seguendo l'andamento naturale del terreno, la limitazione degli sbancamenti allo stretto necessario, la reintegrazione a verde con opere di giardinaggio e la salvaguardia della macchia mediterranea.

Nella specie, quindi, l'autorizzazione regionale, diversamente da quanto ritenuto nel decreto del Sovrintendente, non incorre nel vizio di difetto di motivazione, essendo esternati nell'atto, secondo quanto stabilito dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990, i presupposti per provvedere, le norme applicate, e l'iter logico seguito, culminato nell'imposizione di specifiche prescrizioni a tutela del sito tutelato (Cons. di Stato, VI, n. 5667 del 2007).

Il provvedimento del Sovrintendente (di annullamento di quello regionale) richiama il contenuto del vincolo e censura diffusamente l'atto della Regione come carente di istruttoria e di motivazione; non sarebbero infatti esplicitate le ragioni della compatibilità dell'intervento con il valore tutelato, né sarebbe stata rilevata la compatibilità urbanistica della costruzione con il Piano territoriale paesistico.

Ritiene il Collegio che, nonostante la diffusa motivazione, le considerazioni del Sovrintendente non possono essere condivise.

Esse infatti, da un canto, sono disattese dagli atti del giudizio, ad esempio per quanto riguarda l'asserita mancanza della compatibilità

urbanistica che è stata invece considerata dal Consiglio comunale nella delibera del 26.4.2000 e non doveva essere oggetto specifico dell'autorizzazione paesaggistica; ovvero quando si riferiscono ad "un'area al momento intatta ed integra" senza considerare la presenza dell'imponente centrale elettrica; o ancora quando criticano l'atto di assenso con le contestuali prescrizioni, come sintomo di un'azione contraddittoria e illogica, perché, se è vero che l'art. 151 del d. lgs. n. 490/1999 e l'art. 16 del r.d. n. 1357/1940 dispongono che l'amministrazione può consigliare opportune modifiche al progetto prima però di assumere qualsiasi decisione, in concreto le prescrizioni non sono tali da imporre un progetto diverso; ne deriva che non è configurabile la dedotta contraddittorietà dell'azione amministrativa regionale.

Inoltre le considerazioni del Sovrintendente effettivamente per una parte impingono nel merito delle scelte dell'autorità regionale competente, quando affermano che nell'area interessata "sono pienamente riconoscibili quegli elementi peculiari del paesaggio" che hanno giustificato il vincolo, con ciò illegittimamente sostituendo una propria valutazione a quella operata dall'autorità competente (cfr. tra le tante: Cons. di Stato, VI, n. 5667 del 2007 e richiami ivi contenuti).

5. In conclusione l'appello non può essere accolto, ma le spese processuali possono essere compensate.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato, sezione sesta, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe; spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 17 giugno 2008 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez.VI - nella Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giovanni Ruoppolo	Presidente
Paolo Buonvino	Consigliere
Luciano Barra Caracciolo	Consigliere
Domenico Cafini	Consigliere
Marcella Colombati	Consigliere est.

**Presidente**

**GIOVANNI RUOPPOLO**

**Consigliere**

**MARCELLA COLOMBATI**

**Segretario**

**GIOVANNI CECI**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/09/2008  
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)  
Il Direttore della Sezione  
MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO  
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa  
al Ministero.....  
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria