

T.A.R. Lombardia - Sezione I - Sentenza 10/5/2004 , n.1664 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia – prima sezione - ha pronunciato la seguente SENTENZA sul ricorso n. 70/02 proposto da GATTO SALVATORE, GATTO SALVATORE, CERRA ANTONELLA, MASI GIOVANNINA, rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Minieri ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Milano, via Manzoni n.38; contro MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI SOPRINTENDENZA PER I BENI ARCHITETTONICI E PER IL PAESAGGIO DI MILANO costituiti in giudizio, rappresentati e difesi dall'avvocatura dello Stato ed elettivamente domiciliati presso la sua sede in Milano, via Freguglia n. 1; per l'annullamento, della nota della Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio di Milano prot. n. 18725 del 23.10.2001, nel punto in cui "per quanto attiene il contenuto delle osservazioni, questa Soprintendenza ha ritenuto di confermare l'opportunità del vincolo di rispetto, secondo le motivazioni già espresse nell'iniziale proposta e, precisamente, valutando contraddittorie le considerazioni del perito di parte" ed atti connessi e per la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno all'immagine subito dai ricorrenti; sul ricorso n. 2564/02 proposto da EURO 2000 S.R.L., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Minieri ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Milano, via Manzoni n.38; contro MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI SOPRINTENDENZA PER I BENI ARCHITETTONICI E PER IL PAESAGGIO DI MILANO costituiti in giudizio, rappresentati e difesi dall'avvocatura dello Stato ed elettivamente domiciliati presso la sua sede in Milano, via Freguglia n. 1; per l'annullamento, della nota della Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio di Milano prot. n. 15014 dell'1.8.2002, avente ad oggetto: "Gemonio – VA – Area circostante la Chiesa di San Pietro. Comunicazione di dichiarazione di interesse storico-artistico dell'immobile ai sensi dell'art. 49 D.Lgs. 490/99" ed atti connessi e per la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno economico ed all'immagine subito dalla ricorrente; sul ricorso n. 3672/02 proposto da EURO 2000 S.R.L., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Minieri ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Milano, via Manzoni n.38; contro MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI DELLA LOMBARDIA costituiti in giudizio, rappresentati e difesi dall'avvocatura dello Stato ed elettivamente domiciliati presso la sua sede in Milano, via Freguglia n. 1; per l'annullamento, della comunicazione della Soprintendenza Regionale per i beni e le attività culturali della Lombardia prot. n. 3951/IV11 del 31.10.2002, avente ad oggetto: "Gemonio (BG) – Zona di rispetto alla Chiesa di S. Pietro; proposta di vincolo. Tutela D.Lgs. 490/99, Tit. I° - art. 49 – Avvio del procedimento – art. 7"; nonché, ove occorra, della bozza del decreto di vincolo e della relazione tecnico-scientifica allegata a tale provvedimento ed atti connessi e per la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno economico ed all'immagine subito dalla ricorrente; con ricorso per motivi aggiunti, del decreto di vincolo ex art. 49 D.L.vo n. 490/99 del 19.5.2003, emanato nei confronti dell'immobile segnato in Catasto Terreni del Comune di Gemonio al foglio 9, particelle 811-812-813-741-798-280-833-538-802-2052-801-298-800-799-2750-655, di proprietà della ricorrente, unitamente all'allegata relazione tecnico-scientifica e per la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno economico ed all'immagine subito dalla ricorrente; Visti i ricorsi con i relativi allegati; Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata; Visto il ricorso per motivi aggiunti relativo al terzo gravame; Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese; Visti gli atti tutti delle cause; Udito il ref. Elena Quadri, designato relatore per l'udienza del 22.4.2004; Uditi i difensori

delle parti; Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue: FATTO I ricorsi all'esame del Collegio concernono i provvedimenti relativi all'apposizione da parte della Soprintendenza del vincolo di tutela indiretta, ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. 490/99, sull'area circostante la chiesa romanica di San Pietro sita nel comune di Gemonio. Con il primo gravame (R.G. n. 70/2002) i ricorrenti, allora proprietari dell'area medesima, impugnano la nota indicata in epigrafe, con la quale la Soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici di Milano ha ritenuto di confermare l'opportunità del vincolo di rispetto, secondo le motivazioni già espresse nell'iniziale proposta, valutando contraddittorie le considerazioni del perito di parte. A sostegno del proprio gravame i ricorrenti deducono un unico, articolato, motivo di gravame: 1. Violazione degli artt. 41, 42 e 97 della Costituzione; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2, 7 e 49 del d.lgs. 29.10.1999, n. 490; violazione degli artt. 2 e 3 della legge 7.8.1990, n. 241; eccesso di potere per sviamento, insussistenza e/o travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, contraddittorietà, illogicità, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento, carenza e/o insufficienza di istruttoria, carenza e/o insufficienza di motivazione, formulando, inoltre, generica istanza di risarcimento dei danni subiti. Si è costituita l'amministrazione intimata, che ha in via preliminare eccepito l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse ed ha, comunque, chiesto la reiezione del gravame per infondatezza nel merito. Con il secondo ricorso (R.G. n. 2564/02) l'Euro 2000, nel frattempo divenuta proprietaria dell'area in questione, ha impugnato la comunicazione indicata in epigrafe di dichiarazione di interesse storico-artistico dell'immobile ai sensi dell'art. 49 D.Lgs. 490/99, deducendo lo stesso articolato motivo dedotto dai ricorrenti nel primo gravame. La società ha formulato, inoltre, generica istanza di risarcimento dei danni subiti. Si è costituita l'amministrazione intimata, che ha chiesto la reiezione del gravame per infondatezza nel merito. Con il terzo ricorso (R.G. n. 3672/02) la medesima società ha impugnato la nota della Soprintendenza indicata in epigrafe, contenente la proposta di vincolo di tutela indiretta e la comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi degli artt. 49 e 7 del d.lgs. 490/99, nonché della bozza del decreto di vincolo e della relazione tecnico-scientifica allegata a tale provvedimento, deducendo lo stesso articolato motivo dedotto in precedenza, oltre che la violazione del D.M. n. 495/94 e la violazione dell'ordinanza del TAR Lombardia, sez. I, n. 1911/02 e formulando, inoltre, generica istanza di risarcimento dei danni subiti. Si è costituita l'amministrazione intimata, che ha chiesto la reiezione del gravame per infondatezza nel merito. Con il ricorso per motivi aggiunti l'Euro 2000 ha impugnato per gli stessi motivi, oltre che per invalidità derivante dall'illegittimità degli atti presupposti, il decreto di vincolo ex art. 49 D.L.vo n. 490/99 emanato il 19.5.2003, formulando nuova istanza di risarcimento dei danni subiti. Successivamente le parti hanno presentato memorie a sostegno delle rispettive conclusioni. Alla pubblica udienza del 22.4.2004, i gravami sono stati, quindi, trattenuti per la decisione. DIRITTO Con i gravami all'esame i ricorrenti assumono l'illegittimità dei provvedimenti adottati dalla Soprintendenza, relativi all'apposizione del vincolo di tutela indiretta, ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. 490/99, sul terreno circostante la chiesa romanica di San Pietro, sita nel comune di Gemonio, area di loro proprietà. Deve in via preliminare disporsi la riunione dei presenti gravami, che il collegio ritiene di esaminare congiuntamente, attesa la loro evidente connessione soggettiva ed oggettiva. Pare opportuno, innanzitutto, osservare che i ricorrenti Sig. ri Gatto, Cerra e Masi hanno alienato l'area di cui si discute alla società Euro 2000 S.r.l. in data 7.6.2002, circostanza asserita dall'amministrazione intimata, non contraddetta dai ricorrenti e confermata dalla società nel secondo gravame. Di conseguenza, gli stessi ricorrenti non possono più ritenersi titolari di alcun interesse attuale alla decisione del gravame proposto, non essendo più proprietari del terreno oggetto del vincolo, come

fondatamente eccepito dall'amministrazione resistente. Deve, altresì, osservarsi che la nota della Soprintendenza n. 15014 dell'1.8.2002, impugnata dalla Euro 2000 con il secondo gravame e sospesa con ordinanza di questa sezione n. 1911/02 del 18.9.2002, risulta superata dalla nuova comunicazione della Soprintendenza impugnata con il terzo gravame, emessa in data 31.10.2002 in considerazione dell'ordinanza succitata, nonché del cambio nella titolarità del diritto di proprietà sull'area in questione e contenente, oltretutto, prescrizioni più favorevoli per la società ricorrente (misure limitative dell'edificabilità, rispetto a quelle precedenti di totale inedificabilità ed immodificabilità dell'area). I primi due ricorsi (R.G. n.70/02 e n.2564/02) risultano, dunque, improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione, alla luce delle suesposte considerazioni. Passando, dunque, all'esame del terzo gravame, con il medesimo la società Euro 2000 impugna la suddetta comunicazione emessa in data 31.10.2002 dalla Soprintendenza, Il collegio è dell'avviso che il provvedimento oggetto di tale impugnazione sia stato emesso dall'amministrazione del tutto legittimamente, per le ragioni che si illustreranno di seguito. La ricorrente lamenta, sostanzialmente, l'illegittimo e contraddittorio operato della Soprintendenza, la quale, dopo aver tenuto un comportamento totalmente inerte rispetto alla scelta del comune di conferire destinazione commerciale all'area mediante l'approvazione di un piano di lottizzazione convenzionata, nonché rispetto alle decisioni prese in sede di conferenza di servizi concernenti l'allargamento della sede stradale proprio in corrispondenza dell'area di cui si discute, avrebbe improvvisamente deciso di agire adducendo pretestuose finalità di tutela della chiesa di San Pietro e dell'area circostante. Secondo l'assunto della ricorrente, infatti, tale esigenza di tutela non sussisterebbe, atteso che l'area medesima sarebbe già soggetta ad un vincolo di tutela ambientale ed in considerazione dello stato di degrado dell'area medesima che, mediante la realizzazione del centro commerciale – peraltro circondata da una serie di prescrizioni cautelative – potrebbe solo essere eliminato. Da ultimo, la ricorrente censura la tardiva emissione del decreto di vincolo, che sarebbe stato adottato ben oltre i termini previsti dalla legge. La difesa dell'amministrazione, al contrario, sottolinea il legittimo operato della Soprintendenza con riferimento alle esigenze di tutela della chiesa, che risulterebbe compromessa dalla costruzione del centro commerciale, nonché la discrezionalità tecnica del potere, che sarebbe stato legittimamente esercitato. Evidenzia, inoltre, che l'amministrazione, proprio per venire incontro alle esigenze della ricorrente, avrebbe accolto in parte le sue osservazioni presentate a seguito dell'emissione della nota dell'1.8.2002, trasformando le prescrizioni di assoluta inedificabilità dell'area in limiti all'edificabilità e modificando, quindi, in senso più favorevole alla società le proprie determinazioni. Il collegio osserva, innanzitutto, che le doglianze sono rivolte, essenzialmente, alla valutazione effettuata dall'amministrazione che, in quanto caratterizzata da spiccata discrezionalità tecnica, è sindacabile in questa sede esclusivamente per erroneità, illogicità o contraddittorietà manifesta. Nonostante, infatti, la giurisprudenza amministrativa sia, ormai, propensa ad ammettere la sindacabilità giurisdizionale dell'azione amministrativa caratterizzata dall'esercizio della discrezionalità tecnica (vedi, per tutte, Cons. di Stato, sez. V, 5 marzo 2001, n. 1247), atteso che tale discrezionalità concerne un concetto diverso dal merito amministrativo, identificando le ipotesi in cui, in relazione a particolari materie, l'operato dell'amministrazione deve svolgersi secondo criteri, regole e parametri tecnici o scientifici, direttamente o indirettamente richiamati dalla norma giuridica che disciplina il potere esercitato, tale innovativo orientamento non può applicarsi in quei settori caratterizzati da valutazioni riservate all'amministrazione, quanto meno nei casi in cui essa risulti titolare di una particolare competenza legata alla tutela di valori costituzionali speciali. In tal senso, appare

particolarmente significativa l'indicazione ricavabile dall'art. 17 comma 2 della legge n. 241 del 1990, il quale statuisce il principio di non surrogabilità delle valutazioni tecniche spettanti alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale e della salute dei cittadini (cfr., sul punto, nuovamente Cons. di Stato, sez. V, 5 marzo 2001, n. 1247). Tanto premesso, come risulta dall'esame della documentazione versata in atti, la scelta effettuata dalla Sovrintendenza non è caratterizzata da alcuno dei suddetti vizi di erroneità, illogicità o contraddittorietà manifesta. Va premesso che il vincolo indiretto previsto dall'art. 49 del d.lgs. 29.10.1999, n. 490 non ha un contenuto prescrittivo tipico, essendo rimesso all'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione e potendo variare in funzione della protezione del bene, fino a consistere nell'inedificabilità assoluta; infatti, il citato art. 49 prevede che possono essere imposte anche misure non tipizzate dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni tutelati, purché il provvedimento impositivo del vincolo sia congruamente motivato e sorretto da un'adeguata istruttoria. Infatti, la finalità prevista dall'art. 49 è di evitare che siano danneggiate la prospettiva e la luce degli immobili vincolati o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro; pertanto, le misure previste dalla norma citata sono stabilite con riguardo alla globale consistenza della c.d. cornice ambientale, che si estende fino a comprendere ogni immobile, anche non contiguo, ma pur sempre in prossimità del bene monumentale, che sia con esso in relazione tale che la sua manomissione sia idonea, secondo una valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione, ad alterare il complesso di condizioni e caratteristiche fisiche e culturali che connotano lo spazio circostante (cfr. Cons. di Stato, sez. VI, 2.3.1999, n. 233; TAR Toscana, sez. I, 17.7.2000, n.1693). Nella fattispecie in esame, contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, la motivazione circa la necessità di tutelare i terreni attorno al bene monumentale riconosciuto di interesse storico e artistico e perciò sottoposto a vincolo diretto si ricava dalla documentazione versata in atti ed in particolare dalla documentazione fotografica, nonché dalla relazione tecnico-scientifica allegata al decreto impugnato. In particolare, dalla predetta relazione tecnico scientifica allegata al decreto di vincolo emerge inequivocabilmente, sia pure sinteticamente, l'importanza del collegamento fra la conservazione della situazione ambientale circostante e la fruizione dell'immobile di interesse storico-artistico, tutelato in via diretta. Detta relazione evidenzia, in particolare, che l'apposizione del vincolo mira a tutelare il monumentale complesso di San Pietro in Gemonio, che costituisce uno dei più significativi esempi di architettura romanica lombarda non alterata da ricostruzioni o rifacimenti. L'importanza della chiesa è determinata sia dalla presenza, al suo interno, di preziosi affreschi del XII secolo, sia dalla conservazione al suo esterno di una vasta porzione del territorio su cui essa è nata e si è sviluppata. L'area oggetto di rispetto ai sensi dell'art. 49 si riferisce alla zona a sud ovest della chiesa, che costituisce il principale cono visuale del complesso, che conserva ancora la sua forte carica suggestiva proprio perché il brano di territorio su cui esso sorge ha mantenuto inalterate le sue caratteristiche, ovvero la sua configurazione planimetrica ed altimetrica. Inoltre, la necessità si salvaguardare questo spazio per la conservazione del carattere originario delle condizioni di contesto e quindi del significato di questa preziosa testimonianza architettonico-chiesastica è riscontrabile chiaramente anche dalla veduta che si può cogliere dalla terrazza belvedere antistante la chiesa, dove ancora è possibile godere, dall'alto del piccolo promontorio su cui essa è ubicata, di una piacevole panoramica del contesto naturale circostante, che appare inscindibile dal complesso architettonico. La zona di rispetto, quindi, permette la conservazione delle caratteristiche storiche e paesistiche dell'insieme evitando che ne siano alterate le condizioni di ambiente, di decoro o che ne sia danneggiata la prospettiva. In ordine alla censura afferente la assunta

