

Pubblicato il 28/05/2021

**N. 00525/2021 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00998/2019 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 Emilia Romagna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 998 del 2019, proposto da Vasini Luca & C. Snc, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Franco Fiorenza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per Le Province di Ravenna Forlì-Cesena e Rimini, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Bologna, domiciliataria ex lege in Bologna, via A. Testoni, 6;

Comune di Bellaria Igea Marina, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Morri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Rimini, piazza Ferrari 3-C;

*per l'annullamento*

del parere negativo ex art. 146 comma 5 del D. Lgs. 42/2004

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per Le Province di Ravenna Forlì-Cesena e Rimini e di Comune di Bellaria Igea Marina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2021 il dott. Andrea Migliozzi;

Trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

I.- Vasini Luca & C s.n.c. è proprietaria di un locale sito in Comune di Bellaria Igea Marina all'altezza del lungomare Cristoforo Colombo, su arenile marittimo soggetto a vincolo paesaggistico, adibito a somministrazione di alimenti e bevande all'insegna di Bar Coconus.

Il manufatto venne realizzato in virtù di autorizzazione edilizia n. 29/2001 rilasciata in data 25/10/2001 ma detto titolo non si perfezionava posto che il Comune ometteva di trasmettere la relativa documentazione alla Soprintendenza ai fini del controllo di legittimità sotto il profilo paesaggistico

.  
Trascorrevano più di 15 anni e nel 2019 la predetta Società al fine di regolarizzare la situazione presentava al Comune di Bellaria Igea Marina domanda di rilascio di autorizzazione paesaggistica( in sanatoria ) ai sensi degli artt. 146 dlgs n. 42/2004 e 70 L.R. n. 24/2017 che conseguiva nel marzo dello stesso anno la valutazione positiva della Commissione comunale per la Qualità architettonica e il Paesaggio : la documentazione veniva quindi trasmessa a cura dell'Amministrazione comunale alla Soprintendenza ai fini del rilascio del relativo parere .

Quest'ultimo ufficio con atto n. 5448 del 26/4/2019 inviava alla ricorrente e al Comune la comunicazione di avviso di procedimento negativo ex art. 10 bis

legge n. 241/90 relativamente al chiesto parere.

L'interessata non produceva osservazioni e il Comune entro 30 giorni dall'avvenuta ricezione non adottava il provvedimento finale, sicchè la nota della Soprintendenza assumeva la valenza formale e sostanziale di arresto procedimentale di contenuto negativo.

II.- Avverso l'atto della Soprintendenza n. 5448/2019 la predetta Società proponeva ricorso straordinario al Capo dello Stato qui trasposto a seguito di atto di opposizione del Comune di Bellaria Igea Marina formulato ai sensi dell'art. 10 del DPR n. 1190 del 1971 .

A sostegno del proposto gravame sono stati dedotti i seguenti motivi:

incompetenza ; violazione di legge sub art. 17 dlgs n. 165/2001; artt. 5,6 e 10 bis della legge n. 241/90 ; determina dirigenziale Soprintendenza Archeologica e belle Arti delle province di Ravenna, Forlì- Cesena , Rimini ; violazione di legge , sub artt. 146 e 167 dlgs n. 42/2004 e art. 3 legge n. 241/90 ; illogicità; irragionevolezza e contraddittorietà ; carenza di motivazione ;

violazione e falsa applicazione art. 146 e 167 dlgs n. 42/2004 ; eccesso di potere per illogicità, carenza di motivazione , omessa considerazione del presupposto di fatto e di diritto ; ragionevolezza ;

violazione e falsa applicazione artt. 131, 146 e 167 dlgs n. 42/2004 sotto altro profilo . carenza di motivazione e di istruttoria . eccesso di potere per illogicità, carenza di motivazione , omessa considerazione dei presupposti di fatto e di diritto; ragionevolezza.

Si è costituita in Giudizio l'Amministrazione statale dei Beni e delle Attività Culturali che ha contestato la fondatezza del ricorso chiedendone la reiezione. Anche il Comune di Bellaria Igea marina si è costituito illustrando gli aspetti di fatto e di diritto della vicenda all'esame e rimettendosi al giudizio di giustizia di questo Collegio.

Le parti hanno poi prodotto a sostegno delle rispettive tesi apposite memorie difensive

All'odierna udienza pubblica la causa è stata introitata per la decisione

## DIRITTO

Oggetto di controversia è l'avviso di procedimento negativo ex art. 10 emesso dalla Soprintendenza in ordine alla richiesta di autorizzazione paesaggistica avanzata dalla Società ricorrente relativamente ad un manufatto ad uso bar sito sull'arenile di proprietà della ricorrente.

Appare utile in primis procedere a qualificare l'atto per cui è causa sulla cui lesività ed impugnabilità non pare vi possano essere dubbi: le disposizioni di cui all'art. 146 del dlgs n. 42/2004 e all'art. 70 della legge Regione Emilia Romagna, in una loro coordinata lettura, configurano un meccanismo di cogestione tra l'Autorità statale e l'ente locale delegato del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica articolato su una ben definita sequela procedimentale di guisa che, in ipotesi in cui come nelle specie, il Comune non adotta il provvedimento finale di recepimento del vincolante pregresso parere della soprintendenza, il preavviso di rigetto dell'autorità statale assume le connotazioni formali e sostanziali di determinazione conclusiva del procedimento de quo, con tutte le conseguenze del caso.

Ciò preliminarmente assodato, mette conto qui altresì ricordare alcuni aspetti di fatto che pure valgono a conferire alla vicenda amministrativa all'esame una certa "singolarità".

Il locale oggetto di richiesta di autorizzazione in sanatoria è uno dei manufatti ad uso commerciale che insistono su un tratto di arenile, prospiciente il lungomare Cristoforo Colombo per i quali venne previsto e predisposto un concreto programma di riqualificazione, con la ricostruzione degli stabilimenti balneari ivi esistenti.

In particolare, venne adottato e approvato con delibera consiliare n. 11/2000 un Piano particolareggiato dell'arenile che prevedeva appunto la demolizione delle strutture all'epoca ivi insistenti su quel tratto di spiaggia con la ricostruzione ex novo di manufatti costituiti da cabine, chioschi bar e così via

da realizzarsi con i moduli e le caratteristiche architettoniche descritte dal predetto strumento di pianificazione.

Detto Piano, è opportuno ricordarlo, aveva le connotazioni di un piano esecutivo dal momento che prevedeva in dettaglio la tipologia e morfologia dei manufatti da installare, compresi i materiali e gli elementi di arredo e ottenne il “via libera “ dalla Soprintendenza che rese parere favorevole in ordine alla compatibilità paesaggistica delle sue previsioni con atto dell’agosto del 1999 Dopo di ciò la stessa Soprintendenza, nulla ebbe da obiettare in relazione a singole autorizzazioni edilizie rilasciate dal Comune in favore di alcuni degli stabilimenti balneari ivi insistenti (sei) facenti parte dello stesso tratto di arenile e quindi dello stesso contesto territoriale in cui sono inseriti gli altri sedici stabilimenti qui in rilievo e quanto sin qui narrato vale , come in prosieguo si va ad esporre, ad evidenziare una non trascurabile contraddittorietà dell’agire dell’autorità statale preposta alla tutela del vincolo per cui è causa.

Il fatto è che, e qui sta l’origine e nel contempo la singolarità della controversia, gli interventi di riqualificazione varia operati presso ben sedici stabilimenti balneari pur ritenuti legittimi dal punto di vista urbanistico-edilizio per una incolpevole omissione da parte del Comune, sono rimasti privi del riscontro di compatibilità paesaggistica di cui però avevano ed hanno bisogno per far conseguire ai titoli edili a suo tempo rilasciati la loro operatività e ponendosi le basi per una eventuale “regolarizzazione” di opere già realizzate interessanti gli stabilimenti balneari dello stesso tratto di arenile ( “esecutive” delle previsioni recate dal Piano particolareggiato stilato ed approvato per quel tratto di spiaggia).

Passando perciò ad esaminare più da vicino il contenuto della comunicazione di avviso di procedimento negativo ex art. 10 bis lege n. 241/90 e contestuale parere negativo viene in rilievo una prima problematica, quella della configurabilità in concreto di un’autorizzazione in sanatoria o comunque di un accertamento di compatibilità paesaggistica “confezionata” ora per allora

La Soprintendenza sul punto assume una posizione se non ermetica, quanto meno dubbia (e/o equivoca) propendendo in definitiva per un avviso sostanzialmente negativo.

Ebbene il “ragionamento” fatto dal suindicato Ufficio statale non convince sotto molteplici profili, in quanto:

pone a sostegno del suo negativo avviso la nota del Ministero n. 19982 del 7/1/2018 avente ad oggetto specificatamente “autorizzazione paesaggistica in sanatoria art. 70 l.r. Emilia Romagna n. 24/2017” che, invece ad una sua piana lettura è di segno decisamente diverso, nel senso che ammette la possibilità proprio con riferimento al caso da quo, di un accertamento di autorizzazione paesaggistica ora per allora;

riferisce di “evidenti difficoltà interpretative relativamente all’applicazione dell’autorizzazione paesaggistica in sanatoria ex art. 70 legge Regione Emilia Romagna n. 24/2017 e dell’art. 146 comma 4 dlgs n. 42/2004”, senza che però tali “perplessità” siano validamente supportate, trascurando di considerare che la giurisprudenza ha avuto modo di affermare ( cfr Cons. Stato Sez. V n. 922/2017 ) che il divieto di regolarizzazione postuma è da ritenersi operante solo per le opere successive all’entrata in vigore del dlgv n. 157 del 24/3/2006, primo correttivo del dlgs n. 42/20048 ( e nel nostro caso i manufatti sono quelli autorizzati in via edilizia nel 2002 e comunque non dopo il 2006 )

non tiene conto della vigente disciplina regionale adottata in subjecta materia.

Il “caso” invero rientra pleno iure nel regime giuridico dettato in via generale dalla legge della Regione Emilia Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017 sulla tutela e l’uso del territorio, lì dove l’art. 70 dopo aver precisato al punto 1 che il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica è disciplinato dagli artt. 146 e 167 del dlgs n. 42 del 2004, al successivo punto 5 ha modo di prevedere che “il divieto di sanatoria stabilito dall’art. 146 comma 4 dlgs n. 42/2004 si applica agli interventi realizzati in area paesaggisticamente vincolata in epoca

successiva al 12 maggio 2006, data di entrata in vigore del dlgv 24//3/2007 n. 157”.

E' sulla base della perdurante vigenza di tale disposto normativo che la Società ricorrente ha presentato domanda di autorizzazione paesaggistica volta a sanare sostanzialmente il vulnus omissivo del 2002 ed sempre è sulla scorta della possibilità offerta dal citato articolo 70 della legge regionale n. 124/2017 che il Comune, soggetto delegato al rilascio del titolo de quo, si determina a vagliare favorevolmente l'istanza con il positivo parere della Commissione Per la Qualità Architettonica e il Paesaggio prima e in sede di relazione tecnica di conformità paesaggistica poi, al fine di attestare la compatibilità paesaggistica degli stabilimenti balneari esistenti in loco e realizzati in conformità del Piano particolareggiato ad hoc approvato, mettendo così fine ad una situazione del tutto abnorme.

Di qui la piena configurabilità (e legittimità) di un rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria

E veniamo alle ragioni del “no” del visto paesaggistico.

Così, in particolare si esprime la Soprintendenza:

“questo Istituto ... ritiene l'intervento non compatibile con i valori paesaggistici tutelati esprimendo le proprie motivazioni che tengono in considerazione i seguenti aspetti caratterizzanti : il litorale, la linea di separazione del mare dalle terre emerse; le visuali . Lo stabilimento balneare in oggetto non tiene conto degli aspetti sopraesposti, poiché la sua collocazione sull'arenile costituisce un forte elemento di interferenza fisco-percettiva che contribuisce ulteriormente a snaturare la visuale del mare e a ridurre la componente naturale dell'arenile. I materiali, le tecnologie costruttive e la morfologia dei manufatti con la loro compattezza crea la quasi totale assenza di trasparenza, inoltre costituiscono elementi permanenti ed inamovibili ed estranei al contesto del litorale”.

Ciò detto, secondo un affermato e condivisibile orientamento giurisprudenziale, il giudizio affidato all'autorità tutoria statale in materia

paesaggistico- ambientale è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa poiché implica l'applicazione di conoscenza tecniche specialistiche proprie dei settori scientifici disciplinari della storia, dell'arte e dell'architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità .

L'apprezzamento compiuto dall'autorità preposte alla tutela è sindacabile in sede giudiziale esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione nonché sotto il profilo della adeguata motivazione e senza che il sindacato giudiziale divenga sostitutivo di quello dell'amministrazione ( cfr Cons Stato Sez. VI 23/7/2018 n. 4666; idem 15/5/2017 n. 2262; 4/6/2015 n. 2751; Tar Campania Salerno sez. II 7/11/2019 n. 1927 )

Ebbene, rileva il Collegio che la valutazione di non compatibilità paesaggistica in relazione alle opere de quibus oggetto di relativa domanda non è adeguata , non si rivela congrua e neppure va esente da profili di irragionevolezza e contraddittorietà e non è perciò idonea a superare positivamente il sindacato giurisdizionale di questo Tribunale in rapporto alla natura discrezionale del potere amministrativo esercitato., che , appunto risulta affetto da palesi vizi di travisamento dei fatti, irragionevolezza, contraddittorietà e illogicità

In primo luogo va rilevato che i manufatti ad realizzati ad uso balneare così come le strutture costituenti la ricostruzione degli originari stabilimenti sono attuative delle previsioni recate dal Piano particolareggiato di arenile approvato nell'anno 2000 aventi una chiara valenza esecutiva, lì dove in particolare dette prescrizioni per le quali la Soprintendenza ebbe ad esprimere parere favorevole con nota prot. n. 13680 del 18/8/1999, hanno avuto cura di prevedere in dettaglio la dimensione, la forma e materiali costruttivi dei manufatti da installarsi su detto tratto di arenile, al chiaro scopo di assicurare una uniformità di dimensioni e una unitarietà delle caratteristiche degli interventi deputati tutti all'utilizzo del turismo balneare, quale attività che contrassegna l'intera spiaggia posta nella pertinenza del lungomare Cristoforo Colombo.

Così dalle tavole allegate al piano sono evincibili gli elementi costitutivi degli interventi previsti nel Piano stesso e cioè la forma delle cabine, la loro collocazione, i materiali, le finiture, le opere di arredo secondo caratteristiche e moduli di realizzazione uguali per tutte le strutture balneari presenti su detto tratto di spiaggia.

Le opere per le quali oggi l'Amministrazione statale mette in discussione la compatibilità paesaggistica sono le stesse previste da quel Piano a suo tempo ritenute compatibili, senza che siano smentite la morfologia dei manufatti, le modalità costruttive, i materiali e nondimeno la Soprintendenza mette in sostanza in discussione tali elementi di uniformità e unitarietà con una valutazione che in quanto apprezzamento ora per allora avrebbe dovuto peraltro utilizzare criteri che avrebbero dovuto essere applicati nel momento in cui all'epoca andava vagliata l'originaria domanda di autorizzazione paesaggistica da parte del comune di Bellaria Igea Marina

Mette conto poi osservare che le caratteristiche "fisiche" degli interventi operati sullo stabilimento de quo, così come descritte dalla parte ricorrente e comuni ad altri casi che pure vengono in discussione in gravami trattati nella odierna udienza pubblica, sono confermate dalla documentazione fotografica (rivelatosi in particolare particolarmente utile un dvd allegato) quanto alle caratteristiche delle strutture. Se così è, non può non dedursi un comportamento contraddittorio dell'Autorità statale, in stridente contrasto con quanto in precedenza "assentito" senza che lo stato dei luoghi abbia subito (e comunque del contrario non si dà contezza) un'alterazione e/o trasformazione per quantità e/o qualità dei manufatti, il che si traduce in un vizio insanabile del l parere oggetto della presente contestazione giudiziale, rendendo radicalmente insufficienti i motivi ostativi opposti alla parte ricorrente.

La illegittimità del parere de quo è rilevabile *ictu oculi* nella misura in cui l'apprezzamento paesaggistico si rivela del tutto avulso dall'habitat naturale per nulla compromesso dalla presenza delle strutture balneari per cui è causa

rivelandosi il giudizio negativamente espresso dalla Soprintendenza, al di là delle apodittiche clausole ivi conclamate (ma non provate) omissivo di una adeguata , esaustiva verifica in ordine alla compatibilità tra i valori paesaggistici oggetto di tutela e l'intervento oggetto di richiesta di autorizzazione.

Detta Autorità infatti si determina in senso sfavorevole, sul rilievo che la collocazione dello stabilimento “costituisce un forte elemento di interferenza fisico- percettiva ed inoltre l'intervento contrasta con gli aspetti caratterizzanti i valori paesaggistici tutelati e cioè il litorale, la linea di separazione del mare dalle terre emerse”.

Niente di tutto ciò.

Invero, a prescindere dal fatto che i manufatti per cui è causa quanto alla loro collocazione e costruzione sono rispettosi delle prescrizioni dettate dal Piano particolareggiato di arenile allo scopo di assicurare mediante l'uniformità, l'unitarietà, il dimensionamento e il posizionamento delle strutture stesse, la presenza dei con visivi, il giudizio in questione pecca di un errore di fondo, quello di individuare il contesto in cui si colloca l'intervento unicamente sulla base di aspetti e caratteristiche naturali del paesaggio, obliterando del tutto gli aspetti e le caratteristiche derivanti dall'azione umana.

In altri termini, la Soprintendenza ha omesso di considerare la realtà dei luoghi e precisamente “l'intorno” dell'area dove insiste lo stabilimento, elemento che non può non rientrare nel giudizio che si va a dare sul rapporto tra il contesto ambientale e intervento realizzato.

Se così fosse stato l'autorità statale preposta alla tutela del paesaggio si sarebbe accorgere che:

quel tratto di arenile è da decenni destinato all'esercizio dell'attività balneare (dove esistono ventidue stabilimenti costituiti con le stesse caratteristiche costruttive e morfologiche) e tale è percepito dall'intera collettività;

il contesto in cui si colloca l'intervento è caratterizzato oltre che da fenomeni naturali anche da aspetti del luogo che si sono venuti a formare a seguito

dell'azione dell'uomo.

La Soprintendenza in particolare non ha tenuto conto del fattore umano e in particolare delle condizioni antropizzate dei luoghi e sì che la nozione di paesaggio come recata dalla Convenzione europea ratificata con legge n. 14 del 9/1/2006 sta a designare una “determinata parte del territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.

E' indubbio che l'attività di conservazione dei valori paesaggistici implica un giudizio di comparazione dell'opera rispetto al contesto da tutelare compiuto però in base alle effettive condizioni dell'area in cui il manufatto è inserito (Cons. Stato n. 6729/2011; idem n. 9578/2010) come integrato dall'azione umana, valutazione comparativa qui del tutto deficitaria.

Insomma occorre dare atto che la valutazione contenuta nell'atto impugnato prescinde inspiegabilmente e ingiustificatamente dalle condizioni reali della realtà circostante e ciò rende per così dire evanescente il giudizio di non compatibilità, non rendendosi conto l'autorità in questione che non v'è alcuna alterazione del contesto paesaggistico per il semplice motivo che quello e solo quello è il paesaggio in cui lo stabilimento e le opere ivi realizzate si vanno compatibilmente ad inserire, e cioè esattamente il contesto di attività balneare da sempre utilizzate nel tratto di spiaggia per cui è causa.

Conclusivamente, il giudizio di non compatibilità espresso dalla Soprintendenza è illegittimo in quanto:

si basa su asserzioni di mero principio sulla scorta delle quali in concreto non è dato intravedere lesione ai beni paesaggistici del luogo pretesamente tutelati;

è contraddittorio rispetto a precedenti valutazioni riguardanti la previsione e realizzazione delle strutture balneari di che trattasi;

è smentito dalla rappresentazione dei luoghi ( cfr DVD depositato agli atti ) dalla quale si evince che non è rilevabile alcuna interferenza con il bene paesaggio oggetto di tutela

Insomma in forza dei fatti suillustrati e delle considerazioni suesposte l'atto recante i motivi ostativi all'accoglimento della richiesta di autorizzazione paesaggistica risulta affetto dai vizi di legittimità denunciati col proposto ricorso coincidenti con quelli di violazione e falsa applicazione degli artt. 146 e 2167 del dlgs n. 42/2004 nonché dell'art. 70 della l.r. n. 24/2017 e di eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di istruttoria, contraddittorietà e difetto di motivazione .

In relazione alla fondatezza delle relative censure aventi valenza assorbente il ricorso all'esame va accolto con conseguente annullamento dell'atto ivi impugnato.

La peculiarità della vicenda in controversia consiglia la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, annulla il provvedimento in epigrafe indicato.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2021 tenutasi da remoto in videoconferenza con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente, Estensore

Umberto Giovannini, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Andrea Migliozi**

## IL SEGRETARIO