

AMBIENTE: Paesaggio - Tutela - Vincolo indiretto - Estensione del vincolo - Ubicazione del complesso monumentale - Art. 45 D.Lgs. n. 152 del 2006 (Codice dei beni culturali) - Carattere ambivalente dei valori tutelati dalla norma.

Cons. Stato, Sez. VI, 30 giugno 2021, n. 4923

- in *Riv. giur. dell'edilizia*, 4, 2021, pag. 1337 e ss.

1. “[...] il vincolo indiretto concerne la c.d. cornice ambientale di un bene culturale [...]. Ne deriva che non è il solo bene in sé [...] a costituire oggetto della tutela, ma l'intero ambiente potenzialmente interagente con il valore culturale, che può richiedere una conservazione particolare. In questo senso il canone di verifica del corretto esercizio del potere deve avvenire secondo un criterio di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità. La giurisprudenza [...] ha già avuto modo di precisare che tali criteri sono tra loro strettamente connessi e si specificano nel conseguimento di un punto di equilibrio identificabile nella corretta funzionalità dell'esercizio del potere che deve essere congruo e rapportato allo scopo legale per cui è previsto [...]”.

2. “[...] Le caratteristiche del bene sottoposto al vincolo diretto e la peculiarità del contesto sul quale si innesta il vincolo impugnato [...] portano al superamento anche della prospettazione di parte appellante, secondo cui la tutela prevista dall'art. 45 del D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 ammetterebbe una tutela della luce, della cornice e del decoro solo verso l'immobile oggetto di tutela diretta, ma non la salvaguardia degli scorci, degli equilibri prospettici e delle visuali godibili anche dall'immobile stesso. Al riguardo, la giurisprudenza ha già avuto modo di osservare che i valori tutelati dalla norma citata hanno carattere ambivalente ed investono l'ambito territoriale interessato nel loro insieme in ragione della peculiarità dei beni da tutelare, con la conseguenza che il vincolo indiretto può essere apposto per consentire di comprendere l'importanza dei luoghi in cui gli immobili tutelati dal vincolo diretto si inseriscono mediante la loro conservazione pressoché integrale [...]”.

FATTO

1 - Deda s.r.l. è una società attiva nel settore immobiliare ed è proprietaria di un vasto appezzamento di terreno sito nel comune di Due Carrare (foglio 11, mappali nn. 54, 72, 106, 109, 110, 214, 224, 285, 286, 287, 378, 379, 527, 529, 534, 537, 539, 540, 596, 607, 609, 595, 535, 538). Si tratta di un'area di circa 150.000 mq collocata di fianco al casello autostradale di Terme

Euganee, lungo la A13 Padova – Bologna ed a circa 1000 mt. dal bene monumentale rappresentato dal Castello del Catajo.

2 - La Società appellante ha intrapreso su tale area la realizzazione di un'importante iniziativa commerciale (la società riferisce che il relativo progetto, nella sua versione più aggiornata, prevede la realizzazione di un unico edificio, con un massimo di due piani fuori terra ed altezza massima di mt. 12 ed un volume massimo è di mc. 433.500).

3 - Il Castello del Catajo è un bene monumentale tutelato con vincolo di tutela diretta apposto da distinti provvedimenti del 19 aprile 1925, del 15 gennaio 1930 e del 13 aprile 1964, quest'ultimo comprensivo oltre che dell'immobile anche dei parchi annessi e delle adiacenze, che è stato dichiarato di interesse culturale particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. a), del D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, con decreto del 21 febbraio 2011, che ha esteso il vincolo diretto ad alcuni terreni.

4 - Con la nota n. 26859 del 20 dicembre 2017, la Soprintendenza ha dato comunicazione di avvio del procedimento per l'apposizione di un vincolo di tutela indiretta ai sensi dell'art. 45 del D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Il vincolo è stato successivamente adottato con il provvedimento del 18 aprile 2018 della Commissione regionale per il patrimonio culturale del Veneto ("Corepacu"). Il vincolo apposto ha un'estensione di circa 3 kmq e comporta anche l'inedificabilità dell'area in cui la società ha progettato di realizzare la struttura commerciale.

5 - L'appellante ha impugnato il provvedimento avanti il T.A.R. per il Veneto, deducendo: a) la nullità del vincolo ai sensi dell'art. 21 septies della legge 7 agosto 1990, n. 241, per mancanza di una valida determinazione collegiale della Commissione regionale, carenza di atto presupposto, incompetenza e intervenuto decorso del termine di assunzione del provvedimento; b) la violazione dell'art. 45 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, per difetto di istruttoria e di motivazione, perché la norma citata presuppone che ci sia una relazione ed interazione effettiva tra l'oggetto con vincolo monumentale e l'area gravata dal vincolo indiretto, da verificare in concreto in ragione delle caratteristiche e della consistenza dell'area; c) la violazione dell'art. 45 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, il difetto di istruttoria e di motivazione in relazione all'abnorme ed irragionevole estensione del vincolo e alla mancata comparazione tra l'interesse pubblico ed il sacrificio imposto all'interesse privato; d) la violazione degli artt. 45 e 46 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, lo sviamento e la violazione delle competenze comunali e provinciali in materia urbanistica, perché un vincolo di tali dimensioni ed un così minuto grado di dettaglio delle prescrizioni impartite si sostituisce alle previsioni dello strumento urbanistico; e) la violazione degli artt. 136 e seguenti del

D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nonché lo sviamento, perché il vincolo indiretto formalmente è giustificato con riferimento alle esigenze di tutela del Castello del Catajo, ma in realtà è motivato con qualità intrinseche del territorio circostante in cui ricade, e tale situazione avrebbe dovuto trovare tutela attraverso lo strumento tipico della tutela paesaggistica di cui all'art. 136, lett. c), del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42; f) la carenza di istruttoria e lo sviamento sotto altro profilo, perché le carenze istruttorie tradiscono la volontà di disporre comunque un vincolo di inedificabilità assoluta per precludere l'iniziativa commerciale della ricorrente.

5.1 – Il T.A.R. adito ha respinto il ricorso con la sentenza n. 449 del 10 aprile 2019.

6 – Avverso tale pronuncia ha proposto appello la società originariamente ricorrente per i motivi di seguito esaminati.

Si è costituito in giudizio il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali.

Si sono altresì costituiti in giudizio: il Comitato Popolare Lasciateci Respirare, Confesercenti del Veneto Centrale e Confcommercio Imprese per l'Italia, ASCOM Padova, Confagricoltura Padova, CIA Agricoltori Italiani, Padova, le Associazioni Legambiente Onlus e Italia Nostra – soggetti già intervenuti nel giudizio di primo grado, nonché Euroimmobiliare s.r.l. Unipersonale per opporsi all'appello.

6.1 – Con atto depositato in data 17 dicembre 2020, l'appellante ha dato atto che, con la sentenza n. 129 del 3 novembre 2020, il Tribunale di Padova, ai sensi dell'art. 92 l. f., ha dichiarato il fallimento della società DEDA s.r.l., originaria appellante nel presente giudizio; contestualmente si è costituito il Fallimento per la prosecuzione del giudizio.

6.2 – E' intervenuta *ad adiuvandum* Devar Claims s.r.l., quale società di cartolarizzazione che ha acquistato alcuni crediti ipotecari di Deda s.r.l., sul presupposto che l'area oggetto di causa fosse edificabile.

6.3 – All'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1 – Con il primo motivo, l'appellante contesta la sentenza di primo grado nella parte in cui ha disatteso il primo motivo di ricorso con il quale la società aveva dedotto che il verbale della seduta del 18.04.2018 della Corepacu del Veneto non era stato predisposto, né sottoscritto, alla data del 18.04.2018 in cui è stato assunto il provvedimento impugnato.

1.1 – La censura è infondata e deve trovare integrale conferma la statuizione del giudice di primo grado.

Il verbale è da annoverare entro la categoria degli atti certificativi, in quanto è un documento preordinato alla descrizione di atti o fatti giuridicamente rilevanti compiuti in presenza del soggetto

verbalizzante ed ha quindi lo scopo di garantire certezza alla descrizione degli accadimenti, documentandone l'esistenza (Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4989: *“il verbale, infatti, non è atto collegiale ma solo un documento che attesta, con le dovute garanzie legali, il contenuto della volontà collegiale”*).

Per giurisprudenza costante, salvo diversa previsione di legge, la redazione del verbale e la sua approvazione non devono avvenire necessariamente in concomitanza della seduta, ben potendo intervenire in un momento successivo, anche rispetto al provvedimento adottato nella seduta della quale il verbale costituisce documentazione (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 luglio 2018, n. 4373; *id.* 30 gennaio 2001, n. 709; Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 aprile 2002, n. 2199; Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 marzo 2001 n. 1189).

Ai fini del presente giudizio, deve osservarsi che il provvedimento impugnato è stato assunto secondo le modalità a tal fine previste dall'ordinamento (*cf.* art. 46 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e l'art. 39 DPCM 29 agosto 2014, n. 171), ovvero a seguito della votazione resa nella seduta della Commissione tenutasi il 18 aprile, a nulla rilevando che la successiva approvazione del verbale di tale seduta sia successiva.

1.2 - Tale conclusione non risulta inficiata dagli ulteriori rilievi di parte appellante, avuto riguardo al fatto che, in primo luogo, seppur il provvedimento richiami il verbale, la società ha poi potuto avere piena contezza anche di quest'ultimo atto, così da poter verificare quanto avvenuto durante la seduta del 18 aprile all'esito della quale è stata assunta la decisione impugnata; in secondo luogo, deve rilevarsi che, nell'articolare la censura, l'appellante non ha neppure adombrato una supposta discrasia tra il contenuto del provvedimento e quanto certificato nel verbale, né quanto documentato nel verbale, circa la formazione della volontà della Commissione ai fini della decisione, risulta in contrasto con quanto effettivamente deciso con il provvedimento.

E' inoltre fisiologico, proprio perché il provvedimento è stato assunto all'esito della seduta di cui è stata successivamente formalizzata la verbalizzazione, che il contenuto del verbale sia in parte sostanzialmente analogo a quello del provvedimento, non potendosi invece aderire alla prospettazione della società che, senza alcuna fondamento, vorrebbe riconoscere valore provvedimentale anche al verbale.

Invero, il provvedimento impugnato esprime in modo non equivoco la decisione assunta dall'amministrazione, dovendosi pertanto, anche nel caso di specie, confermare la mera funzione ricognitiva del verbale, rispetto a quanto avvenuto durante la seduta del 18 aprile, e per l'effetto escluderne qualunque attitudine a produrre effetti diretti nella sfera giuridica dell'appellante.

Il fatto che nel verbale, formato e sottoscritto in data successiva al provvedimento, siano indicate anche le valutazioni in riferimento alle osservazioni e alle controdeduzioni della Soprintendenza, che non sono, invece, contenute nel provvedimento (che però richiama il verbale), non può costituire un elemento decisivo al fine di riconoscere una valenza provvedimentale al verbale, potendo al più lo stesso configurare un atto idoneo ad integrare la motivazione del provvedimento (in ipotesi suscettibile di impugnazione con motivi aggiunti), rispetto al quale, come detto, riporta il medesimo contenuto decisorio, senza nulla aggiungere, dovendosene per l'effetto escludere la natura di provvedimento. Come già rimarcato, la circostanza che il verbale - dopo aver richiamato osservazioni e controdeduzioni, contenga le stesse identiche disposizioni che concretizzano il vincolo già previste dal provvedimento - induce ragionevolmente a ritenere che la volontà provvedimentale si sia correttamente formata all'esito della seduta del 18 aprile, durante la quale, evidentemente, il Collegio aveva esaminato anche le osservazioni e le controdeduzioni, come certificato nel verbale seppur formato in data successiva.

1.3 - Anche i dubbi circa l'effettiva data in cui sarebbe stato sottoscritto il verbale e la supposta incertezza sul fatto che le controdeduzioni della Soprintendenza siano state trasmesse alla Commissione per la seduta del 18.04.2018 (per altro, la stessa parte appellante afferma che la Commissione, seppur con compressione dell'istruttoria, avrebbe potuto esaminare il tutto "nell'arco di poche ore" nel corso della seduta del 18 aprile) non colgono nel segno ed appaiono sostanzialmente irrilevanti ai fini del presente giudizio, dal momento che l'appellante neppure ipotizza come tali supposte irregolarità si siano riflesse sulla decisione impugnata e sul suo contenuto, né deduce la lesione delle sue prerogative procedimentali e partecipative.

Ad ogni buon conto, in base alla documentazione prodotta in causa, risulta che, a seguito delle memorie istruttorie, la Soprintendenza ha formulato le proprie controdeduzioni con nota del 16 aprile 2018 n. 4574, trasmessa con nota del 17 aprile 2018 n. 4739 e ricevuta in pari data dal Segretariato regionale.

In ogni caso, come anticipato, non è dato comprendere come le denunciate irregolarità si siano riflesse in un pregiudizio per l'appellante, essendo pacifico che la società ha potuto esporre le proprie osservazioni durante la fase procedimentale e nel presente giudizio ha potuto esercitare il proprio diritto di difesa deducendo la criticità e debolezza della decisione assunta, anche in riferimento all'erronea od omessa valutazione degli argomenti dedotti, sotto diversi profili, dalla società durante il procedimento.

1.4 – Per le stesse ragioni, devono essere disattese le contestazioni secondo cui l'atto di imposizione del vincolo sarebbe stato adottato dal solo Presidente della commissione, organo incompetente,

ovvero che sarebbe stato assunto dopo la scadenza del termine perentorio di 120 gg dalla proposta, in quanto, come già evidenziato, il provvedimento è stato assunto all'esito della seduta del 18 aprile, a nulla rilevando che la redazione del verbale della seduta sia ad essa successiva.

2 – Il secondo motivo di appello riproduce il secondo motivo del ricorso originario, volto a stigmatizzare il provvedimento di vincolo indiretto per aver ricompreso nel suo perimetro anche aree prive di un'effettiva interazione con il complesso del Catajo e per aver introdotto una tutela dei cd. "coni visuali" invertita.

In particolare, l'appellante deduce che:

- non sussiste alcuna relazione ed interazione fra il monumento e l'area gravata;
- questo rapporto doveva essere oggetto di una verifica puntuale e svolta in concreto, in ragione delle caratteristiche e della consistenza dell'area;
- le motivazioni addotte nel provvedimento di vincolo (caratteristiche geomorfologiche dei luoghi e necessità di tutelare la prospettiva da e verso il monumento) si palesano incongruenti ed insufficienti, tenuto conto dell'ampiezza del vincolo;
- l'edificazione dell'area in discussione non pregiudica l'integrità e/o le condizioni di ambiente del complesso del Catajo, in quanto si tratta di un'area posta in fregio ad un casello autostradale, a distanza di circa 1,5 km. dal bene;
- l'ampio perimetro che si frappone fra il Castello e l'area è occupato, nell'immediato ridosso del complesso del Catajo, da una strada statale (SS n. 16) di grande traffico, che proprio in quel punto si interseca con la strada provinciale;
- la zona non è urbanisticamente integra, essendo invece totalmente antropizzata (rinvenendosi, proprio tra il Castello ed il Centro, anche edilizia spontanea e degradata).

2.1 – Con il terzo motivo di appello, la società ripropone il terzo motivo disatteso dal T.A.R., contestando l'irragionevole estensione del vincolo (che comprende un perimetro di circa 300 ettari, coinvolgendo il territorio di tre comuni) e l'omessa considerazione che, tra il Castello ed il centro commerciale, è prevista dalla pianificazione regionale e provinciale la realizzazione di una infrastruttura: la complanare autostrada A13.

Secondo l'appellante, a differenza di quanto sostenuto nella sentenza impugnata:

- l'area oggetto dell'intervento non si trova affatto in un contesto ineditato ed è contigua ad una importante infrastruttura (il casello dell'autostrada A13);
- la vista che si apre dall'ingresso del Castello non è integra, essendo visibili agglomerati edilizi di realizzazione recente (anche di scarsa fattura), alcuni tralicci ed addirittura l'insegna "Motel" posta

sul tetto del relativo edificio, il quale risulta essere più alto di circa 1 mt. del progettato centro commerciale (di altezza massima pari a mt. 12).

2.3 - Sotto altro profilo, la società deduce che il Mibac non ha svolto alcuna comparazione fra l'interesse pubblico ed il sacrificio imposto al privato, prevedendo l'inedificabilità delle aree, che si risolve nella impossibilità di realizzare il centro commerciale.

3 – Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente, non devono trovare accoglimento per le ragioni di seguito esposte.

In base all'art. 45 del Codice dei beni culturali *“Il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro”*. La norma demanda all'amministrazione di delimitare con intensità variabile, non predeterminata, le misure più idonee a preservare il valore ed il significato che il bene culturale rappresenta nel territorio nel quale è collocato.

La giurisprudenza ha precisato che il vincolo indiretto concerne la c.d. cornice ambientale di un bene culturale (*cf.* Cons. Stato, IV, 9 dicembre 1969, n. 722; VI, 18 aprile 2011, n. 2354). Ne deriva che non è il solo bene in sé – nel caso di specie il Castello del Catajo - a costituire oggetto della tutela, ma l'intero ambiente potenzialmente interagente con il valore culturale, che può richiedere una conservazione particolare. In questo senso il canone di verifica del corretto esercizio del potere deve avvenire secondo un criterio di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità.

La giurisprudenza (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VI, 3 luglio 2012 n. 3893) ha già avuto modo di precisare che tali criteri sono tra loro strettamente connessi e si specificano nel conseguimento di un punto di equilibrio identificabile nella corretta funzionalità dell'esercizio del potere che deve essere congruo e rapportato allo scopo legale per cui è previsto.

Ai fini del presente giudizio – tenuto conto del particolare rilievo che assume l'area in cui si colloca il Castello, non solo per garantirne la vista, la conservazione e la tutela, ma quale componente del valore e del pregio storico dello stesso (vedasi il richiamo alla relazione tecnica del 2011 che segue) – deve ulteriormente osservarsi come la giurisprudenza abbia precisato che il vincolo indiretto può essere apposto per consentire di comprendere l'importanza dei luoghi in cui gli immobili tutelati dal vincolo diretto si inseriscono mediante la loro conservazione pressoché integrale (Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2493).

Deve anche ricordarsi che la valutazione dell'amministrazione nell'ambito in discorso è per lo più insindacabile, se non sotto il profilo della congruità e della logicità della motivazione ed in particolare per difetto o manifesta illogicità della motivazione o errore di fatto (*cf.* Cons. St., sez.

IV, 22 giugno 2005, n. 3305; Cons. St., sez. VI, 22 agosto 2006, n. 4923; Cons. St., sez. IV, 9 febbraio 2006, n. 659).

3.1 – In base alla relazione tecnico scientifica allegata al provvedimento impugnato, il vincolo indiretto attiene ad un'area che costituisce *“una cornice ambientale che si pone in una relazione visuale e prospettica inscindibile con il Castello e ne costituisce il contesto concorrendo a determinarne il carattere di eccezionalità”* e *“qualsiasi considerazione di carattere architettonico sui contenuti intrinseci e formali del Castello del Catajo deve necessariamente essere accompagnata dalla consapevolezza che una parte fondamentale del suo valore e del suo stesso significato è riconducibile alla relazione attiva che il complesso esprime nei confronti del territorio circostante”*.

In disparte ogni profilo attinente al merito della scelta, che resta insindacabile per il Giudice, la giustificazione del vincolo indiretto e la sua estensione ed incidenza (il vincolo è stato apposto per una estensione di circa km 3 e comporta l'inedificabilità assoluta delle aree) appaiono coerenti con la natura, le caratteristiche e le ragioni di tutela del bene monumentale al quale è funzionale, come innanzi anticipato.

Invero, nella relazione tecnico scientifica del vincolo diretto del 2011, avente ad oggetto il Castello i giardini e le aree limitrofe, si legge che *“il Castello appare legato da un rapporto inscindibile al sistema territoriale destinato ad accoglierlo, in quanto baricentro e fulcro di un impianto ordinatore tanto delle pendici dei Colli Euganei, a ovest, quanto delle dirette pertinenze agricole che si estendono lungo il versante pianeggiante orientale, caratterizzate dalla presenza dello straordinario incrocio idraulico tra il Canale Battaglia e il Canale Rialto e dal reticolo di strade e canalizzazioni che nel tempo hanno improntato la morfologia dell'intero paesaggio agrario”*; con la conseguenza che *il Castello si pone “quale fulcro e origine di tale sistema organico, unico nel suo genere”*; con l'ulteriore considerazione che *“le architetture e i giardini, che si inseriscono in un disegno del territorio molto ampio da cui prendono senso e ragioni, si raccordano alla campagna proprio grazie alla presenza degli affacci multipli della compagine edilizia, nella sua variegata complessità di relazioni e tracciati, capaci di creare più punti di vista privilegiati rispetto all'intorno circostante”*.

Le doglianze di parte appellante, suscettibili in astratto di un qualche margine di apprezzamento, devono essere valutate in concreto, avendo presente la peculiarità del Castello del Catajo, ovvero il fatto, ben evidenziato negli atti che ne hanno disposto la tutela, che il Castello è legato da un rapporto inscindibile con il territorio circostante; più precisamente, deve sottolinearsi che una parte del valore artistico ed architettonico del bene monumentale ed il suo significato storico sono stati,

da ben prima nell'apposizione del vincolo indiretto impugnato, ricondotti anche alla relazione attiva che il Castello esprime nei confronti del territorio circostante; ciò vale a giustificare la particolare invasività della misura indiretta di tutela imposta.

Invero, il provvedimento di tutela indiretta intende conservare i caratteri peculiari della cornice ambientale entro la quale il bene culturale è collocato, della quale vi è una puntuale descrizione nel provvedimento impugnato, mirando alla salvaguardia non solo delle direttrici prospettiche, che consentono di apprezzarne l'inserimento spaziale, ma anche dei molteplici con visivi godibili dai punti di vista privilegiati del complesso architettonico, mirando a conservare le condizioni di prospettiva e di decoro storiche rispetto *“al sistema territoriale di cui il Castello del Catajo risulta essere baricentro visivo e matrice costitutiva”*.

3.2 – Alla luce di tali considerazioni, deve essere disatteso il quinto motivo di appello, con il quale la società contesta come sia stato utilizzato uno strumento di tutela di valori storico –artistici (vincolo indiretto) per finalità di tutela paesaggistica.

Come già evidenziato, l'estensione del vincolo non trova giustificazione nell'esigenza di preservare i valori del contesto territoriale in sé considerato (pur in sé dotato di valore), bensì i valori che lo stesso esprime in funzione del bene culturale del Castello del Catajo e delle sue pertinenze, a cui è inscindibilmente correlato, come ben evidenziato dai passaggi delle relazioni tecniche innanzi richiamati.

Non deve inoltre trascurarsi che l'estensione del vincolo, nel caso in esame, trova una logica spiegazione nell'imponenza e nell'ubicazione del complesso monumentale da tutelare, in quanto nel perimetro del vincolo diretto sono incluse anche la collina che fiancheggia il Castello e alcune aree agricole; pertanto, sussiste una logica congruenza tra l'ampia estensione del vincolo indiretto e l'ampia estensione del vincolo diretto da tutelare (*cf.* Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893).

3.3 – Le caratteristiche del bene sottoposto al vincolo diretto e la peculiarità del contesto sul quale si innesta il vincolo impugnato (già innanzi descritta) portano al superamento anche della prospettazione di parte appellante, secondo cui la tutela prevista dall'art. 45 del D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 ammetterebbe una tutela della luce, della cornice e del decoro solo verso l'immobile oggetto di tutela diretta, ma non la salvaguardia degli scorci, degli equilibri prospettici e delle visuali godibili anche dall'immobile stesso.

Al riguardo, la giurisprudenza ha già avuto modo di osservare che i valori tutelati dalla norma citata hanno carattere ambivalente ed investono l'ambito territoriale interessato nel loro insieme in ragione della peculiarità dei beni da tutelare, con la conseguenza che il vincolo indiretto può essere

apposto per consentire di comprendere l'importanza dei luoghi in cui gli immobili tutelati dal vincolo diretto si inseriscono mediante la loro conservazione pressoché integrale (*cfr.* Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2493).

3.4 – In definitiva, il contenuto del vincolo impugnato risulta in sintonia con le caratteristiche del bene monumentale al quale è funzionale. In altre parole, il potere concretamente esercitato dall'amministrazione, che come detto è espressione di discrezionalità tecnica, non appare irragionevole o illogico, trovando invece la propria giustificazione nell'esigenza conservativa determinata dal vincolo diretto, tenuto conto delle peculiarità dello specifico bene che viene in considerazione.

A fronte delle approfondite valutazioni espresse nella relazione tecnico scientifica, le censure di difetto di istruttoria e di motivazione, riproposte in appello, sono pertanto palesemente inconsistenti e le valutazioni espresse al riguardo dall'appellante sconfinano in un inammissibile giudizio di merito.

Del resto, l'amministrazione ha documentato la sussistenza di altri casi nel quale sono stati imposti vincoli indiretti che interessano vaste aree di territorio (a mero esempio: il decreto del 16 luglio 2013 relativo all'area di rispetto di Villa Cornaro di 18 Ha posti ad una distanza di circa 800 m dall'immobile oggetto di vincolo diretto; il decreto del 21 febbraio 2011 nel Comune di Teolo a tutela dell'area circostante l'Abbazia di Praglia per circa 150 Ha; il vincolo apposto in provincia di Brescia nei Comuni di Lonato del Garda e di Padenghe sul Garda con provvedimento del 2 luglio 2015, a tutela dell'area circostante l'Abbazia di Maguzzano per una superficie di oltre 1250 Ha).

3.5 – Quanto alla specifica posizione di parte appellante ed al contenuto della relazione del prof. Galfetti depositata in giudizio dalla società, deve essere in primo luogo ribadita l'insindacabilità del merito della valutazione operata dall'amministrazione.

Da un altro punto di vista, nonostante l'effettiva presenza di manufatti nell'area interessata dal vincolo, deve rilevarsi come questi siano di dimensioni contenute, sicché, ad una visione globale dell'area, nonostante tali sporadiche costruzioni, questa appare comunque in gran parte ineditata e l'area dell'appellante si colloca di fronte al Castello da cui la divide il territorio agricolo delimitato dall'autostrada.

Per altro, la giurisprudenza ha già avuto modo di precisare che l'avvenuta edificazione di un'area non costituisce ragione sufficiente per recedere dall'intento di proteggere i valori estetici o paesaggistici ad essa legati, in quanto l'imposizione del vincolo comporta l'imposizione al proprietario delle cautele e delle opere necessarie proprio in funzione della conservazione del bene e per la cessazione degli usi incompatibili con la conservazione dell'integrità dello stesso

(cfr. Consiglio di Stato n. 3401 del 2012; n. 4196 del 2011). Ne deriva che gli elementi evidenziati dall'appellante non valgono affatto in modo univoco a dimostrare che l'inclusione dell'area in questione entro il perimetro del vincolo non sia necessaria, essendo invece ragionevole, alla luce delle considerazioni già svolte, il contrario, tanto è vero che la stessa parte appellante riferisce di aver progettato la realizzazione di una collina artificiale da frapporre tra il progettato centro commerciale ed il castello, implicitamente riconoscendo la sussistenza di una interferenza tra l'opera che si proponeva di realizzare e le esigenze di tutela del castello e della relativa area nel quale si colloca.

Per le stesse ragioni, non appare determinante che l'amministrazione non abbia considerato l'opera viaria prevista dal Piano di assetto del territorio del Comune (la complanare all'autostrada A13), tenuto conto che, per quel che consta, tale opera, allo stato, è in una fase di programmazione non avanzata (non è stata neppure inserita nel Piano degli interventi).

Del resto, ad ulteriore conferma dell'attendibilità tecnica della valutazione effettuata dall'amministrazione in riferimento specifico all'area di proprietà della società appellante, deve rilevarsi che:

- il Comune di Due Carrare aveva già previsto nello strumento urbanistico del 1994 un'area classificata come D4 per rendere possibile l'insediamento di una struttura commerciale, ma tale previsione è stata stralciata dalla Regione perché la stessa *“non riteneva la scelta comunale adeguatamente motivata in relazione all'impatto sul traffico viario e alla tutela visiva di edifici storici esistenti a circa un chilometro e mezzo di distanza”*;
- il Piano ambientale del Parco dei Colli Euganei del 1998 (che pur non comprende il territorio del Comune di Due Carrare e l'area dell'appellante) detta i criteri cui devono attenersi i Comuni nel redigere gli strumenti urbanistici, e in un'apposita scheda V intitolata “Catajo” afferma che *“l'intera UP (unità di paesaggio) è polarizzata sul complesso della villa, e sul suo ruolo simbolico e fruitivo a livello territoriale”* ed indica tra le relazioni da conservare quelle visive imponendo *“l'esclusione di interventi che possano pregiudicare la fruibilità e l'efficienza”*, prevedendo il divieto *“della costruzione o dell'ampliamento di edifici, manufatti, barriere vegetali od elementi di arredo urbani o stradale che possano intercettarle o precluderle”*, e specificando che tra le relazioni visive da conservare vi è il *“fulcro visivo da grande distanza, con asse principale da est (innesto dall'autostrada)”* costituito dal complesso della villa;
- il Ministero dei beni e delle attività culturali, rispetto ad un progetto per la costruzione nella medesima area dell'appellante di un centro commerciale di più ridotte dimensioni di quello ora previsto, si era già espresso negativamente, come indicato dal parere della Provincia di Padova n.

54474 del 14 aprile 2014, con la seguente motivazione *“impatto visivo estetico – visibilità – interruzione della relazione storico visiva con il paesaggio circostante e le emergenze monumentali”* con espresso riferimento al sopra menzionato Piano ambientale del Parco dei Colli Euganei, osservando che il progetto *“disattende le previsioni della scheda relativa al Catajo, che prevede la conservazione dell’asse principale ad est. Proprio per la presenza del patrimonio culturale e monumentale contermine a tutti gli effetti la struttura commerciale è stata progettata senza considerare l’ambito territoriale come un bersaglio sensibile...la soluzione progettuale proposta si pone quale elemento antropico intrusivo e dissonante all’interno dell’omogenea visione del quadro panoramico, incidendo negativamente sulla visuale del paesaggio che si percepisce dal castello del Catajo e dall’autostrada verso il Catajo...non si può ritenere trascurabile la visibilità della grande struttura vendita dal castello del Catajo e dall’autostrada verso il Catajo e l’incidenza della visibilità del centro commerciale in entrambe le direzioni prospettiche est-ovest”*.

4 – Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere disattesa anche la censura con la quale l’appellante lamenta la violazione del principio di proporzionalità e l’ingiusto sacrificio imposto alla proprietà privata.

Si è già osservato innanzi che il cd. vincolo indiretto non ha contenuto prescrittivo tipico, per essere rimessa all’autonomo apprezzamento dell’amministrazione la determinazione delle disposizioni utili all’ottimale protezione del bene principale, fino all’inedificabilità assoluta, se e nei limiti in cui tanto è richiesto dall’obiettivo di prevenire un vulnus ai valori oggetto di salvaguardia (*cfr.* Cons. St. n. 3663/2021).

Ad un diverso esito non può pervenirsi nemmeno volendo prestare adesione alla prospettazione teorica di parte appellante, secondo cui proprio l’ampia gamma di strumenti che caratterizza le misure di tutela indirette implica che la loro concreta previsione debba avvenire solo a seguito del confronto tra i diversi interessi in gioco; in questo senso il principio di proporzionalità impone all’amministrazione di valutare l’intensità della misura di tutela non solo in funzione del valore culturale protetto, ma comparando le diverse misure adottabili anche con gli altri valori che possono esserne pregiudicati, non potendo l’amministrazione limitarsi, in virtù di una concezione totalizzante dell’interesse pubblico primario, ad affermarne la rilevanza assoluta, paralizzando con ciò ogni altra attività e sacrificando ogni altro interesse. Quale precipitato di tale impostazione, può ammettersi che l’applicazione del canone di proporzionalità possa anche implicare un parziale sacrificio dell’interesse pubblico primario per la parte non strettamente necessaria rispetto alla garanzia della tutela (propriamente intesa), in modo da consentire anche una ragionevole

estrinsecazione (se del caso ridotta) dell'attività privata e della libertà di impresa del proprietario del bene (cfr. Cons. St. n. 3932/2015).

4.1 - Nel caso di specie, come anticipato, anche volendosi accogliere tale connotazione del principio di proporzionalità - non calibrato solo in una prospettiva interna, ovvero in funzione del bene da proteggere, ma estendendone la portata anche agli interessi esterni con i quali l'interesse primario di preservazione del bene culturale deve confrontarsi – la motivazione del provvedimento e gli atti allo stesso allegati resistono alla critica di parte appellante.

Sul piano formale, deve rilevarsi che alla società è stata riconosciuta la facoltà di interloquire in sede procedimentale con l'amministrazione, avendo di fatto presentato le proprie osservazioni al fine di perorare le proprie ragioni proprietarie.

Le controdeduzioni predisposte dalla Soprintendenza, seppure in modo sintetico, hanno preso posizione sulle obiezioni mosse dall'appellante. Per altro, al riguardo, giova ricordare che la pubblica amministrazione non è tenuta a confutare in maniera analitica ogni singolo punto, ma si può limitare ad una replica che faccia intendere le motivazioni del mancato accoglimento delle osservazioni del privato (*ex multis*, Cons. St., Sez. VI, 3 luglio 2014, n. 3355).

In ogni caso, la motivazione del provvedimento - dando conto in maniera esaustiva delle componenti che contribuiscono a concretizzare il valore storico ed artistico del Castello, del quale, come detto, partecipa in modo determinante l'ambiente circostante, ed al quale, pertanto, deve conformarsi anche la misura indiretta di tutela al fine di poter assolvere alla precipua funzione alla stessa riconosciuta dall'ordinamento – vale anche a giustificare le caratteristiche e l'estensione del vincolo in rapporto al contrapposto interesse proprietario, che nel caso di specie non risulta ingiustamente sacrificato, rispondendo la sua pur intensa limitazione alla necessità di preservare il particolare bene culturale che viene in questione. Lo stesso provvedimento dà esplicitamente atto che *“non appaiono percorribili prescrizioni alternative”*.

4.2 - Inoltre, in punto di fatto, già il T.A.R. ha opportunamente evidenziato come il progetto dell'appellante non era prossimo alla sua attuazione, *“in quanto necessitava ancora di plurime autorizzazioni ed era oggetto di un accordo di pianificazione con il Comune recepito da una variante al Piano degli interventi allo stato attuale solo adottata”*. In altri termini, si trattava di un progetto che, seppur oggetto di un complessa e travagliata vicenda amministrativa e giudiziaria (ben descritta da parte appellante nel proprio ricorso), era sostanzialmente sempre rimasto sulla carta, essendo pacifico che alcun atto esecutivo di rilievo sia mai stato intrapreso (il PUA e i titoli edilizi già formati sono superati dalla nuova ipotesi progettuale formulata nel 2017, che non è ancora stata approvata, neppure sotto il profilo urbanistico). Al riguardo, giova inoltre richiamare la

giurisprudenza secondo cui *“in ogni tempo e pur quando via stata una pianificazione urbanistica (generale o attuativa) che consenta la modifica dello stato dei luoghi, e anche pur dopo che siano stati emanati i relativi titoli abilitativi, l'autorità statale può disporre il vincolo sull'area meritevole della dichiarazione di notevole interesse pubblico”* (cfr. Cons. St. n. 118/2013).

Oltretutto, come già ricordato, il progetto originario, benché di dimensioni inferiori, era già stato giudicato negativamente in sede di VIA dalla Provincia di Padova, anche sulla scorta di un parere contrario del Ministero dei Beni Culturali.

Tali evidenze, anche ai fini di un corretto bilanciamento dei diversi interessi implicati nel procedimento che ha portato al vincolo, pur non eliminando la sussistenza dell'interesse proprietario, portano comunque a ridimensionarne la consistenza, ed a maggior ragione, indirettamente, a giustificare il sacrificio.

La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo (cfr. sentenze 21 febbraio 2008 e 26 giugno 2007) ha chiarito che la classificazione di un'area come rilevante dal punto di vista culturale ed archeologico – ed il conseguente divieto di edificazione che venga eventualmente disposto senza indennizzo alcuno - trova giustificazione nella necessità di proteggere il patrimonio culturale ed archeologico - esso riguardando una collettività ben più vasta di quella che si trova nel territorio ove lo stesso materialmente ricade. Il parametro di riferimento all'interno della Convenzione europea è stato così individuato nella seconda parte dell'art.1 Prot.n.1, allorché viene richiamato il diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale.

In definitiva, anche sotto il profilo della proporzionalità della misura al fine da perseguire, il vincolo impugnato appare giustificato da un corredo valutativo e motivazionale coerente ai principi innanzi richiamati ed al contesto specifico di riferimento.

5 – Con il quarto motivo, l'appellante contesta che il Mibac, nell'introdurre un così ampio e stringente vincolo indiretto, che si risolve nella inedificabilità di aree molto estese, ha ommesso di considerarne la (diversa) programmazione urbanistica (senza, peraltro, che il Mibac fosse mai intervenuto in quelle sedi), così violando le prerogative del pianificatore.

La censura è infondata, dovendo trovare conferma la statuizione di primo grado.

Come già esposto, l'estensione del vincolo su una vasta area e l'esigenza di prescrizioni articolate e puntuali è stata dettata dalla necessità di preservare il contesto nel quale si colloca il bene monumentale, il cui è pregio è intimamente legato a quello del territorio che lo circonda. La collocazione dello stesso ha comportato la necessità di intervenire su un'area che interessa il

territorio di tre Comuni e che include anche aree disomogenee, alcune con la presenza di edifici ed infrastrutture, che necessitano pertanto di prescrizioni specifiche e differenziate.

Tali prescrizioni sono espressione del potere di salvaguardia previsto dall'art. 45 del D.lgs. 22 gennaio 2004, senza indebite sovrapposizioni con il contenuto proprio della pianificazione urbanistica di competenza dell'ente locale. Invero, le valutazioni volte alla tutela storico artistica, tra le quali è compreso il vincolo indiretto, operano su di un piano differente, esterno e sovraordinato rispetto a quello urbanistico, come si desume chiaramente dall'art. 45 comma 2 del D.lgs. 22 gennaio 2004, secondo il quale gli enti pubblici territoriali recepiscono le prescrizioni nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici. La giurisprudenza con riferimento al rapporto tra tutela dei valori culturali e paesaggistici e pianificazione urbanistica, sulla base dell'art. 9 Cost., ha affermato la prevalenza dell'impronta unitaria della tutela culturale e paesaggistica sulle determinazioni urbanistiche, pur nella necessaria considerazione della compresenza degli interessi pubblici intestati alle due funzioni (*cf.* Corte Cost. n. 180 e n. 437 del 2008; n. 367 del 2007).

5.1 - Per le stesse ragioni, deve anche essere disatteso il sesto motivo di appello; infatti, non può costituire un vizio di legittimità il fatto che il vincolo è stato apposto a ridosso del momento dell'approvazione da parte del Consiglio comunale del Comune di Due Carrare dell'accordo pianificatorio necessario a consentire l'edificazione sull'area di parte appellante, dal momento che l'esercizio del potere che viene in considerazione in questa sede non risulta subordinato o condizionato dal potere che l'ente locale esercita in ambito urbanistico.

Al riguardo, la Corte Costituzionale (sentenza n. 276/2020), in un caso assimilabile, ha chiarito che all'obiettivo di tutelare valori costituzionali primari *“non può all'evidenza opporsi l'eventuale approvazione di un progetto di trasformazione edilizia, che, ove realizzata, metterebbe a repentaglio il pregio ambientale dell'area e si porrebbe quindi in contraddizione con l'avvenuto riconoscimento del suo valore. L'aspettativa edificatoria dei privati non può dunque essere considerata un elemento idoneo a impedire il pieno esplicarsi della tutela del bene riconosciuto di valore ambientale”*.

6 - La conferma della legittimità del provvedimento impugnato comporta il rigetto anche della domanda risarcitoria.

Le spese di lite, vista la complessità della controversia, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello e compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Andrea Pannone, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Giordano Lamberti

IL PRESIDENTE

Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO