

N. 00769/2015REG.PROV.COLL.

N. 04415/2014 REG.RIC.

N. 04985/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4415 del 2014, proposto da:
Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società - Vas, rappresentato e difeso dagli
avv. Daniele Granara, Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso Federico
Tedeschini in Roma, largo Messico, 7;

contro

Comune di La Spezia, rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Bormioli,
Stefano Carrabba, Giovanni Corbyons, Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto
presso Giovanni Corbyons in Roma, Via Maria Cristina, 2; Ministero Per i Beni e
Le Attivita' Culturali, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura, domiciliata
in Roma, Via dei Portoghesi, 12; Legambiente Onlus, rappresentato e difeso
dall'avv. Piera Sommovigo, con domicilio eletto presso Federico Tedeschini in
Roma, largo Messico, 7; Associazione Italia Nostra Onlus, rappresentato e difeso
dall'avv. Rino Tortorelli, con domicilio eletto presso Ilaria Dello Ioio in Roma, Via
Fulcieri Paulucci De Calboli;

sul ricorso numero di registro generale 4985 del 2014, proposto da: Associazione Nazionale Legambiente Onlus, rappresentato e difeso dall'avv. Piera Sommovigo, con domicilio eletto presso Federico Tedeschini in Roma, largo Messico, 7;

contro

Comune di La Spezia, rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Bormioli, Stefano Carrabba, Giovanni Corbyons, Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso Giovanni Corbyons in Roma, Via Cicerone N.44;

nei confronti di

Ministero per i Beni e le Attivita' Culturali; Associazione Italia Nostra Onlus, rappresentato e difeso dall'avv. Rino Tortorelli, con domicilio eletto presso Ilaria Dello Ioio in Roma, Via Fulcieri Paulucci De Calboli;

per la riforma

sia quanto al ricorso n. 4415 del 2014 che quanto al ricorso n. 4985 del 2014: della sentenza del T.a.r. Liguria - Genova: Sezione I n. 00787/2014, resa tra le parti, concernente sospensione dei lavori di esecuzione del progetto di riqualificazione di piazza verdi - valutazione interesse culturale del filare alberato

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di La Spezia e di Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali e di Legambiente Onlus e di Associazione Italia Nostra Onlus e di Comune di La Spezia e di Associazione Italia Nostra Onlus;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2015 il Cons. Sergio De Felice e uditi per le parti gli avvocati Damiani per dichiarata delega di Tedeschini,

Bormioli, Carrabba, Corbyons, Sommovigo, Tortorelli e, dello Stato, Biagini Sommovigo, Carrabba, Corbyons e Tortorelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 27 settembre 2013 il Comune di Spezia esponeva di aver approvato, all'esito di un apposito concorso di progettazione, un intervento di riqualificazione architettonica ed artistica di piazza Verdi; poiché la piazza in questione é stata realizzata oltre settanta anni fa, nelle more della verifica della effettiva sussistenza dell'interesse culturale, tutelata come bene culturale ai sensi degli artt. 10 comma 4 lett. g) e 12 comma 1 del D. Lgs. n. 42/2004, il Comune, con istanza dell'8 maggio 2012 chiedeva alla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici della Liguria l'autorizzazione ex art. 21 del D. Lgs. citato all'esecuzione del progetto; con provvedimento del 6 novembre 2012 n. 33062 la Soprintendenza rilasciava l'autorizzazione in questione, con la motivazione che le opere "sembrano, allo stato attuale delle conoscenze, migliorare l'aspetto generale della piazza e quindi risultare compatibili con le esigenze di tutela monumentale del sito"; nel contesto dell'atto la Soprintendenza invitava il Comune ad avviare presso la Direzione regionale la necessaria procedura di verifica dell'interesse culturale relativo all'immobile in oggetto; ottenuta l'autorizzazione ex art. 21 D. Lgs. n. 42/2004, il Comune stipulava in data 29 maggio 2013 il contratto con l'impresa aggiudicataria, ed il successivo 17 giugno 2013 procedeva alla consegna dei lavori; successivamente e nel contempo, si sviluppava un'accesa contestazione del progetto prescelto (Vannetti-Buren) da parte di singoli cittadini, di comitati e di associazioni ambientaliste contrari ad esso e in particolare all'abbattimento del filare di pini marittimi, insito nella realizzazione dei lavori di riqualificazione di piazza Verdi; in data 15 giugno 2013 un "tweet" del Ministro

Massimo Bray preannunciava la richiesta al comune di sospendere i lavori in attesa della verifica del progetto da parte del Ministero; in data 17 giugno 2013 gli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali sollecitavano nuovamente al Comune l'avvio del procedimento di verifica dell'interesse culturale della piazza, invitandolo a non procedere nelle more alla rimozione di componenti il cui interesse culturale non fosse stato definitivamente accertato e autorizzando la prosecuzione dei lavori *“limitatamente agli interventi sulla sede viaria ed i marciapiedi, con esclusione delle opere interessanti l'area centrale della piazza e le componenti arboree ivi presenti”* (con nota della Soprintendenza del 21 giugno 2013 n. 18386).

Gli atti da ultimo menzionati venivano impugnati dal Comune di La Spezia con il ricorso originario deducendo i vizi di violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere, sotto vari profili.

In sintesi, si sosteneva che: a) le dichiarazioni via *tweet* e a mezzo stampa del Ministro integravano un'inammissibile usurpazione di funzioni amministrative di esclusiva competenza dirigenziale; b) l'atto della Direzione regionale aveva in sostanza disapplicato l'atto autorizzatorio della Soprintendenza del 6 novembre 2012, con il quale si escludeva ogni valore artistico e storico del filare di pini; c) l'avvio del procedimento di verifica dell'interesse culturale era per il Comune una mera facoltà, poichè, ai sensi dell'art. 12, primo comma del codice dei beni culturali, l'autorizzazione soprintendentizia del 6 novembre 2012 legittima comunque l'esecuzione dei lavori, anche in pendenza della verifica; d) con l'autorizzazione del 6 novembre 2012 la Soprintendenza aveva ritenuto il progetto in toto compatibile, escludendo il riconoscimento di alcun valore storico-artistico alla alberatura centrale, a prescindere dall'età dei pini; e) l'avvio della verifica ex art. 12.2 del D. Lgs. n. 42/2004 non legittimava comunque la sospensione dei lavori, in quanto la sua funzione è quella di escludere – sussistendone i presupposti – l'interesse dei beni cautelatamente tutelati all'art. 12, primo comma; f) difettava la

comunicazione di avvio del procedimento, né era motivata la omissione; g) gli atti impugnati non motivavano circa le gravi ragioni richieste dalla norma rubricata per disporre la sospensione dell'efficacia dell'autorizzazione soprintendentizia h) se gli atti di sospensione fossero stati espressione del potere cautelare ex art. 28.2 del D. Lgs. n. 42/2004, essi sarebbero stati illegittimi in quanto tale potere è esercitabile soltanto in carenza di atti autorizzativi, nel caso di specie invece sussistenti.

Con successivi motivi aggiunti il Comune di Spezia estendeva l'impugnazione al decreto del Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici della Liguria dell'8 novembre 2013, di dichiarazione dell'interesse culturale della piazza e del filare alberato di pini, quale elemento riconducibile all'originario impianto degli anni trenta del XX secolo, nonché al decreto del 15 novembre 2013, n. 26, con il quale la Soprintendenza aveva annullato d'ufficio in via di autotutela – ex art. 21-nonies L. n. 241/1990 – l'autorizzazione del 6 novembre 2012, n. 33062, rilasciata ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs. n. 42/2004, *“limitatamente alla parte in cui si ritengono ammissibili le opere che prevedono – come azione preliminare alla esecuzione di quanto progettato – la rimozione definitiva del filare di pini centrale”*.

Secondo il decreto su citato del 15 novembre 2013, n. 26, l'autorizzazione del 6 novembre 2012 sarebbe stata rilasciata sulla base di un errato presupposto e di un travisamento dei fatti, posto che la relazione comunale a corredo del progetto descriveva il filare alberato centrale come piantumato un decennio dopo la fine della guerra, individuandolo quindi come componente estraneo all'originario disegno della piazza, mentre in realtà secondo la relazione storica allegata al decreto di riconoscimento dell'interesse culturale, esso risalirebbe al 1937, e sarebbe dunque praticamente coevo alla realizzazione della piazza. Tale atto, secondo i motivi aggiunti, era affetto in via derivata dalla illegittimità degli atti precedenti, compreso il tweet del Ministro; esso, inoltre, si poneva in contrasto con le precedenti autorizzazioni della Soprintendenza, oltre a non comprendersi il

reale interesse culturale del filare di alberi, estraneo all'originario impianto della piazza, di cui al contrario era una alterazione.

Intervenivano in giudizio *ad opponendum* le associazioni a carattere nazionale Legambiente Onlus e Italia Nostra, instando per il rigetto del ricorso.

Il giudice di primo grado accoglieva il ricorso, condividendo in buona parte delle censure svolte dal Comune con il ricorso e i motivi aggiunti affermando il principio di diritto secondo cui in presenza di una regolare autorizzazione ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo n.42 del 2004, non vi è alcuno spazio per misure cautelari quali l'ordine di sospensione dei lavori ai sensi dell'art. 28 (oggetto del ricorso introduttivo), a meno che questi non siano condotti in difformità dal progetto autorizzato (ipotesi non ricorrente nella specie), o qualora si contesti una infedele rappresentazione dello stato originario dei luoghi o delle cose di potenziale interesse culturale.

Avverso tale sentenza (n.787 del 19 maggio 2014 del Tar Liguria, prima sezione) ha proposto un primo appello (r.g.n.4415 del 2014) la ONLUS Associazione Verdi Ambiente e Società-VAS, che deduce, dopo avere argomentato in ordine alla sussistenza della sua legittimazione e del suo interesse a proporre appello, i motivi di appello seguenti, sostenendo la erroneità della sentenza appellata sotto i seguenti profili: la erronea valutazione sul potere di intervento cautelare di cui all'art. 28 del codice del paesaggio, in quanto il Comune non ha mai iniziato il potere di verifica di cui all'art. 12 del codice nonostante le ripetute richieste della Soprintendenza, che nell'autorizzazione emessa in data 6 novembre 2012 ai sensi dell'art. 12 chiedeva tale verifica; erronea valutazione del primo giudice sul fatto che il progetto primitivo già prevedeva l'abbattimento degli alberi, in quanto la Soprintendenza era stata fuorviata da dati falsi in ordine all'epoca degli alberi, piantumati non già dopo la seconda guerra mondiale ma prima (da cui il requisito dei settanta anni che impone la verifica), con conseguente legittimità

dell'autoannullamento; erronea valutazione che il progetto degli anni '30 non contemplasse affatto il filare di pini, in quanto al contrario il decreto dell'8 novembre 2013 sottoponeva a vincolo paesaggistico non solo la intera piazza Verdi ma anche il filare alberato che ne scandisce lo spazio centrale come compreso tra gli elementi riconducibili all'originario impianto degli anni Trenta del XX secolo; dalla relazione storica allegata al decreto dell'8 novembre 2013 si rileva che il progetto della piazza era del 1934 ma che nel 1937 si approvò il progetto dell'alberatura della piazza; in relazione alla parte di sentenza che ha accolto il ricorso per eccesso di potere a seguito del "tweet" del Ministro, si deduce come l'invito a non rimuovere l'alberatura sia dovuto solo alla mancata attivazione della procedura di verifica dell'interesse culturale; il fatto che la comunicazione del Ministro sia di soli due giorni precedente rispetto ai provvedimenti di sospensione significa solo che il Ministro era a conoscenza della istruttoria aperta in merito a Piazza Verdi.

Nello stesso procedimento, ha proposto controricorso e appello incidentale il Comune di La Spezia, che dopo avere riprodotto il ricorso di primo grado (fino a pagina 28 dell'appello), riferisce che il taglio degli alberi si è concluso in data 22 maggio 2014, determinando un venir meno della materia del contendere; deduce in via preliminare la inammissibilità dell'appello, in quanto l'appellante VAS non può essere considerata litisconsorte necessario, né può invocare la speciale legittimazione ai sensi dell'art. 146 del codice del paesaggio che consente di impugnare anche a coloro che non siano state parti in primo grado, perché ipotesi limitata alle autorizzazioni paesaggistiche (e non storico-artistiche né agli atti di sospensione di provvedimenti autorizzatori non paesaggistici); nel merito, deduce la infondatezza dei motivi di appello, di cui chiede il rigetto, sostenendo che gli alberi non facevano parte del progetto originario del 1932, né di quello di sistemazione del 1934 (i lavori si concludevano nell'anno 1935 e gli alberi non

c'erano almeno fino al 1939); propone appello incidentale in relazione alla impugnativa del tweet del Ministro, dal primo giudice ritenuto atto non impugnabile ma solo spia di eccesso di potere, trattandosi invece di atto di volontà di sospensione dei lavori; ripropone le domande non decise proposte con il ricorso originario ai sensi dell'art. 101 del codice del processo amministrativo.

Avverso tale sentenza, nello stesso giudizio, ha proposto appello incidentale anche il Ministero dei beni e le attività culturali, che deduce la erroneità della sentenza, in ordine alla necessità di effettuare il procedimento di verifica dell'interesse culturale e di applicare il regime transitorio fino all'espletamento della verifica definitiva, con erroneità del punto in cui si ritiene che l'autorizzazione ex art. 21 possa contenere una implicita verifica negativa dell'interesse culturale; erroneità della sentenza, laddove non ha dato il dovuto conto all'errore in cui è stata indotta la Soprintendenza nel trascurare la rilevanza culturale dei pini e la loro presenza, non potendo valutarla, a causa dell'errore sulla loro datazione storica; erroneità della sentenza, laddove non ha valutato che dall'insieme dei progetti degli anni '30 anche il filare dei pini in posizione centrale sulla piazza (la cui realizzazione fu approvata nell'anno 1937) costituiva parte integrante della realizzazione di piazza Verdi.

Avverso la stessa sentenza ha proposto (r.g.n.4985 del 2014) appello (da valere, nella sua formulazione, anche quale appello incidentale) la Associazione nazionale Legambiente ONLUS, che in via preliminare deduce le ragioni di inammissibilità del ricorso originario del Comune di La Spezia per sopravvenuta carenza di interesse (sulla esigenza di avviare necessariamente la procedura di verifica dell'interesse culturale) e per omessa impugnazione di atti successivi (in particolare sull'invito della Direzione Regionale del 30 dicembre 2013 di proporre soluzione progettuale "che contemperì la salvaguardia del filare centrale di pini con la proposta in precedenza assentita"; nel merito deduce la erroneità della sentenza perché necessaria la procedura di verifica dell'interesse culturale; la erroneità, non

valutata adeguatamente dalla sentenza, in cui è stata indotta la Soprintendenza in relazione al tempo della piantumazione dei pini; erroneità della sentenza in ordine alla importanza conferita al tweet del Ministro, che non ha condizionato il provvedimento di sospensione; erroneità del punto in cui si ritiene che la piantumazione degli alberi fosse separata dal progetto riguardante la piazza.

Anche in tale giudizio si è costituito con controricorso e appello incidentale il Comune di La Spezia, che dopo avere riprodotto il ricorso di primo grado (fino a pagina 28 dell'appello), riferisce che il taglio degli alberi si è concluso in data 22 maggio 2014; deduce in via preliminare la inammissibilità dell'appello (e dell'intervento in primo grado), in quanto l'appellante Associazione difetta di legittimazione ad intervenire, anche perché si tratta di intervento su uno specifico bene culturale pubblico; nel merito, deduce la infondatezza dei motivi di appello, di cui chiede il rigetto, sostenendo che gli alberi non facevano parte del progetto originario del 1932, né di quello di sistemazione del 1934 (i lavori si concludevano nell'anno 1935 e gli alberi non c'erano almeno fino al 1939); propone appello incidentale in relazione alla impugnativa del tweet del Ministro, dal primo giudice ritenuto atto non impugnabile ma solo spia di eccesso di potere, trattandosi invece di atto di volontà di sospensione dei lavori; ripropone le domande non decise proposte con il ricorso originario ai sensi dell'art. 101 del codice del processo amministrativo.

In tale giudizio è intervenuta *ad adiuvandum* l'associazione Italia Nostra ONLUS, che chiede l'accoglimento dell'appello, sostenendo la erroneità della sentenza.

Alla udienza pubblica dell'8 gennaio 2015 le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare va disposta la riunione dei due giudizi di appello, trattandosi di appelli proposti avverso la medesima sentenza, ai sensi dell'art. 96 del cod. proc

amministrativo.

2. Va esaminata in via preliminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Comune di La Spezia in ordine alla legittimazione ad impugnare dell'appellante associazione Verdi Ambiente e Società-VAS nel primo appello su indicato.

Il Comune di la Spezia eccepisce tale carenza sostenendo che nella fattispecie controversa si tratti non di autorizzazione paesaggistica ai sensi del comma quarto dell'art. 146, ma di autorizzazione ai sensi dell'art. 21 e di dichiarazione di interesse culturale ai sensi dell'art. 12 comma 2 del codice (tale eccezione è comune anche all'appello proposto da Legambiente); sostiene la inammissibilità anche perché VAS non è intervenuta nel giudizio di primo grado, né si tratta di controinteressato pretermesso, legittimato alla opposizione di terzo nel processo amministrativo.

L'art. 146 del codice dei beni culturali, comma 12, approvato con d.lg. n.42 del 2004, come da ultimo modificato dall'art. 2 del d.lg. n.63 del 2008, ha previsto che:

“L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado”.

Con tale disciplina speciale e derogatoria (in tal senso, Ad. Plenaria Cons. Stato n. 1 dell'11 gennaio 2007) è stata espressamente ampliata in ipotesi peculiari la legittimazione ad appellare le sentenze di primo grado, riconoscendola anche a chi, pur essendo legittimato, non abbia proposto il ricorso originario, ovvero non abbia comunque partecipato al giudizio di primo grado.

Con riguardo a tale legittimazione speciale ad appellare, si è per esempio ritenuto (in tal senso, la sentenza n.3853 del 2010 su citata) che in tale sede sia inammissibile ogni censura attinente a profili di carattere edilizio, così come ogni

censura strettamente di tipo proprietario, potendosi invece far rilevare vizi dell'autorizzazione paesaggistica con riguardo agli interessi dell'ambiente (come già rilevato dalla sezione nella ordinanza adottata in sede cautelare n.3235 in data 22 luglio 2014) o del paesaggio, intesi quali beni comuni.

Quando il giudizio amministrativo ha per oggetto una autorizzazione paesaggistica, la facoltà di proporre appello delle associazioni ambientaliste - pure nel caso di mancata partecipazione al giudizio di primo grado - risulta in effetti giustificata (in tal senso l'Adunanza Plenaria su citata n.1 del 2007) dal pericolo che, altrimenti, l'autorizzazione paesaggistica riconosciuta legittima dal giudice di primo grado possa diventare definitiva con conseguente concreta possibilità, per i proprietari degli immobili o delle aree interessate, di porre in essere immediatamente interventi anche irreversibili ed irrimediabilmente pregiudizievoli per i valori paesaggistici.

Se tale è la *ratio* della speciale legittimazione, come eccezione che conferma la regola, una volta ammessa tale legittimazione ad appellare nei giudizi aventi ad oggetto le autorizzazioni paesaggistiche, al Collegio non pare che possa evincersi con certezza la possibilità di distinguere tra le diverse ipotesi di autorizzazione paesaggistica previste nel codice (tale è anche quella di cui all'art. 21), al fine di concluderne la diversità di disciplina al riguardo.

In definitiva, deve concludersi per l'ammissibilità dell'appello proposto da VAS.

3. Con riguardo ad entrambi i giudizi, il Comune di La Spezia ha riferito come sia avvenuto il taglio definitivo degli alberi, anche a cagione dell'ammaloramento degli stessi.

Da tale circostanza fattuale, il Collegio non ritiene che possa rinvenirsi alcuna ragione di sopravvenuto difetto di interesse, perché (come già rilevato nella ordinanza emessa in sede cautelare sopra citata) i provvedimenti in questione concernono l'intero assetto architettonico e culturale di Piazza Verdi e non già il

solo originario filare di pini, nelle more abbattuto; inoltre, non è escluso né un obbligo di ripristino di tipo reale, né, ovviamente, un profilo di danno, in caso di inutilità dell'annullamento giurisdizionale, sia pure a soli fini risarcitori, ai sensi del comma 3 dell'art. 34, laddove si ritenesse l'intera controversia, come in realtà non è, limitata alla tutela dei soli alberi.

4. Vanno ora esaminati i motivi di appello con i quali si tende ad affermare la erroneità della sentenza di accoglimento di primo grado, nel punto in cui ha stigmatizzato l'operato della Soprintendenza, ritenendo che la richiesta di autorizzazione ai sensi dell'art. 21 da parte dell'ente proprietario del bene e il suo successivo rilascio da parte della Soprintendenza, presupponendo necessariamente l'interesse culturale del bene sussistente *ope legis*, rendevano del tutto superflua e ultronea la verifica negativa di cui al comma 2 dell'art. 12, finalizzata alla esclusione dell'interesse culturale del bene.

L'art. 12 del D. Lgs. 22.1.2004, n. 42 prevede quanto segue: “1. *Le cose indicate all'articolo 10, comma 1, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, sono sottoposte alle disposizioni della presente Parte fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui al comma 2.* 2. *I competenti organi del Ministero, d'ufficio o su richiesta formulata dai soggetti cui le cose appartengono e corredata dai relativi dati conoscitivi, verificano la sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico nelle cose di cui al comma 1, sulla base di indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero medesimo al fine di assicurare uniformità di valutazione.* 3. *Per i beni immobili dello Stato, la richiesta di cui al comma 2 è corredata da elenchi dei beni e dalle relative schede descrittive. I criteri per la predisposizione degli elenchi, le modalità di redazione delle schede descrittive e di trasmissione di elenchi e schede sono stabiliti con decreto del Ministero adottato di concerto con l'Agenzia del demanio e, per i beni immobili in uso all'amministrazione della difesa, anche con il concerto della competente direzione generale dei lavori e del demanio. Il Ministero fissa, con propri decreti, i criteri e le modalità per la*

predisposizione e la presentazione delle richieste di verifica, e della relativa documentazione conoscitiva, da parte degli altri soggetti di cui al comma 1. 4. Qualora nelle cose sottoposte a verifica non sia stato riscontrato l'interesse di cui al comma 2, le cose medesime sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo. 5. Nel caso di verifica con esito negativo su cose appartenenti al demanio dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, la scheda contenente i relativi dati è trasmessa ai competenti uffici affinché ne dispongano la sdemanializzazione qualora, secondo le valutazioni dell'amministrazione interessata, non vi ostino altre ragioni di pubblico interesse. 6. Le cose di cui al comma 4 e quelle di cui al comma 5 per le quali si sia proceduto alla sdemanializzazione sono liberamente alienabili, ai fini del presente codice. 7. L'accertamento dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, effettuato in conformità agli indirizzi generali di cui al comma 2, costituisce dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 ed il relativo provvedimento è trascritto nei modi previsti dall'articolo 15, comma 2. I beni restano definitivamente sottoposti alle disposizioni del presente Titolo. 8. Le schede descrittive degli immobili di proprietà dello Stato oggetto di verifica con esito positivo, integrate con il provvedimento di cui al comma 7, confluiscono in un archivio informatico, conservato presso il Ministero e accessibile al Ministero e all'Agenzia del demanio, per finalità di monitoraggio del patrimonio immobiliare e di programmazione degli interventi in funzione delle rispettive competenze istituzionali. 9. Le disposizioni del presente articolo si applicano alle cose di cui al comma 1 anche qualora i soggetti cui esse appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica. 10. Il procedimento di verifica si conclude entro centoventi giorni dal ricevimento della richiesta'.

La disposizione ha introdotto cautelamente un vincolo culturale in forza di una presunzione di legge, superabile soltanto a seguito di una verifica negativa, in quanto finalizzata all'esclusione dell'interesse culturale e conseguentemente al definitivo esonero dall'applicazione delle disposizioni di tutela dei beni culturali (art. 12 comma 4), anche in vista di una loro eventuale sdemanializzazione (art. 12 commi 5 e 6); diversamente, in caso contrario e quindi di conferma dell'interesse

culturale presunto, le cose di cui all'art. 10 del codice restano definitivamente sottoposte alle disposizioni di tutela del codice dei beni culturali (ai sensi dell'art. 12 comma 7).

Fino alla verifica effettiva dell'interesse culturale, i beni di cui all'art. 10 (tra cui anche le pubbliche piazze) rimangono comunque assoggettati alle disposizioni di tutela, sicché colui che intenda eseguire su di essi opere e lavori di qualunque genere deve preliminarmente munirsi dell'autorizzazione del soprintendente, che “è *resa su progetto*” e può contenere prescrizioni (art. 21 commi 4 e 5 del codice).

Il Comune di La Spezia ha in effetti presentato istanza di autorizzazione ex art. 21 per i lavori di riqualificazione della piazza, autorizzazione rilasciata con provvedimento soprintendentizio n.33062 del 6 novembre 2012.

Una volta che, pertanto, sia stata ottenuta l'autorizzazione in generale prevista per ogni intervento che riguarda beni assoggettati a tutela, non si vede quale spazio possa esservi per sostenere eventualmente una ulteriore verifica, che, se non positiva, potrebbe pervenire alle opposte conseguenze della mancanza di interesse culturale (o verifica negativa).

Non si vede, in sostanza, quale interesse possa muovere la Soprintendenza, una volta che essa abbia autorizzato positivamente un intervento, dando per assodata la sussistenza dell'interesse culturale dell'oggetto, a stimolare una ulteriore verifica negativa, finalizzata alla esclusione del bene dall'interesse culturale, che, al massimo, sarebbe nell'interesse della parte diretta ad effettuare l'intervento.

In presenza di una regolare autorizzazione emessa ai sensi dell'art. 21, non vi è nemmeno spazio alcuno per le misure cautelari quali l'ordine di sospensione dei lavori ai sensi dell'art. 28 (tra gli atti impugnati con il ricorso originario), tranne che si tratti di opere effettuate in difformità dal progetto autorizzato, cosa che non ricorre nella specie, oppure qualora si contesti una infedele rappresentazione dello stato originario dei luoghi o delle cose di potenziale interesse culturale.

L'articolo 28 su menzionato prevede la possibilità di adottare misure cautelari o preventive, ma la *ratio* della disposizione (in continuità storica con l'art. 28 del testo Unico del 1999 e in precedenza dall'art. 20 della L. 1 giugno 1939, n.1089) non può che essere relativa a lavori eseguiti senza autorizzazione o in difformità della stessa, non già in caso di lavori autorizzati presupponendo positivamente l'interesse culturale, per la mancata verifica tesa, in ipotesi, a negare tale interesse.

4. Va ora esaminata la parte dei motivi di appello con i quali le appellanti associazioni e il Ministero competente sostengono la erroneità della sentenza, nel punto in cui ha annullato l'atto di annullamento in autotutela (decreto del 15 novembre 2013, n.26) della precedente autorizzazione della Soprintendenza del 6 novembre 2012 e sostengono la legittimità del decreto con cui si è affermato l'interesse culturale del filare alberato, in quanto di epoca superiore ai settanta anni. Le questioni sono strettamente connesse tra di loro, in quanto l'autoannullamento della precedente autorizzazione è giustificato dalla induzione in errore relativamente alla precisa epoca (se superiore o inferiore ai settanta anni), mentre il secondo provvedimento afferma l'interesse culturale proprio sulla base della superiorità ai settanta anni, in conformità al comma 1 dell'art. 12 del codice.

Gli appelli insistono nel sostenere la legittimità delle ragioni dell'atto di autotutela, nella considerazione del chiaro travisamento ed errore nel quale l'organo statale sarebbe stato indotto in decezione con riguardo all'epoca precisa di insediamento del filare di alberi; tale aspetto, si sostiene, assumerebbe rilevanza decisiva (sarebbe un errore essenziale decisivo, in senso civilistico, *causam dans*), in quanto la disciplina sopra menzionata, come noto e come già osservato, distingue gli immobili dando rilievo proprio alla anzianità di settanta anni o maggiore ai fini della tutela paesaggistica.

Il Ministero, in particolare, argomenta dalla circostanza che la richiesta del Comune dell'8 maggio 2012 specificava che il filare alberato di pini marittimi posti

al centro della Piazza Verdi era “risalente a circa dieci anni dopo la fine della guerra” e costituiva elemento estraneo all’originario disegno della Piazza la cui costruzione risultava risalente al 1930.

L’appello espone che il progetto di riqualificazione della Piazza Verdi è stato individuato ed assegnato dal Comune in esito ad un concorso di progettazione e tra i documenti predisposti dall’amministrazione comunale vi era una relazione storica, “*La piazza del Novecento. Genesi e storia di piazza Verdi alla Spezia*”, stesa dalla dottoressa Marzia Ratti, che descriveva il filare alberato come piantumato “circa dieci anni dopo la fine della guerra”, descrivendo gli alberi come estranei al disegno originario della piazza.

Soltanto successivamente, dalla acquisizione di documenti prodotti dal Comitato Piazza Verdi, era emerso che in realtà il filare alberato era stato realizzato in epoca ultrasettantennale ed era strettamente connesso con l’originario disegno urbano della piazza, come voluto dalla amministrazione civica negli anni 1932-1939 (pagina 4 dell’appello del Ministero).

Il Comune, solo successivamente alla richiesta di verifica dell’interesse culturale da parte della Soprintendenza, avrebbe ammesso che l’età delle essenze arboree avrebbe potuto essere inferiore ai settanta anni, a causa di impianti o rimaneggiamenti successivi.

Nel decreto di riconoscimento dell’interesse culturale, si afferma, invece, dalla allegata relazione storica, che l’idea del filare alberato risalirebbe al 1937, e sarebbe dunque praticamente coeva alla realizzazione della piazza.

Il Collegio ritiene che l’autorizzazione originariamente rilasciata dalla competente Soprintendenza sia esente dai vizi di travisamento istruttorio rilevante dei fatti e pertanto non era giustificabile e legittimo l’autoannullamento motivato in tal senso, come già rilevato dal primo giudice.

L’autorizzazione del 6 novembre 2012 è stata rilasciata dalla Soprintendenza sulla

base di un progetto che chiaramente descriveva e implicava la rimozione del filare dei pini marittimi, sicché è difficile ritenere che su un aspetto così qualificante del chiesto intervento la competente amministrazione preposta alla tutela possa essere caduta in errore, trattandosi dell'oggetto principale (o di uno degli oggetti principali) dell'atto autorizzatorio.

L'istanza di autorizzazione presentata dal Comune comprendeva, oltre a tutte le tavole progettuali ed al *rendering* del progetto, documentazione fotografica con chiara evidenziazione del filare di pini e anche della sua eliminazione.

E anzi, la stessa Soprintendenza, aveva argomentato, nel rispondere alle osservazioni del Comitato "Per Piazza Verdi", nel difendere la sua originaria impostazione, osservando che (come si legge nella nota del 15 aprile 2013 su menzionata in risposta al Comitato) *"l'attuale configurazione, caratterizzata da un isolotto spartitraffico centrale alberato, fitti allineamenti di auto in sosta e, soprattutto, dalla barriera longitudinale data dal flusso continuo del traffico, risulta fortemente snaturante l'originaria concezione della piazza, e ne mortifica il ruolo di spazio pubblico libero e vuoto, necessario all'apprezzamento dell'imponente disegno architettonico delle quinte edificate"*.

Risulta decisivo, al fine di ritenere che nessun reale travisamento vi sia stato né alcuna induzione in errore decisivo, il passaggio successivo in cui si sostiene che le opere in progetto *"non comportano alcuna interferenza diretta con componenti storiche, poiché sia le attuali pavimentazioni e quote, sia l'alberata centrale rappresentano elementi di alterazione del disegno architettonico originario, cui non può essere riconosciuto in sé alcun valore storico-artistico, anche in quanto privi del requisito dei settant'anni indispensabile per la sottoposizione a tutela ai sensi della parte II del d. lgs. 42/2004 e s.m.i."*.

Pertanto, la ragione della età dei settanta anni dell'alberata centrale è assunta ad argomento ulteriore ("anche"), ma non già decisivo e quindi in grado di rilevare quale errore, della valutazione, come noto di regola insindacabile e rimessa alla sua discrezionalità tecnica, propria dell'amministrazione preposta a tutela.

Anzi, in più, in tale valutazione, l'amministrazione statale aveva non solo ritenuto che l'alberata centrale fosse priva di ogni valore storico-artistico ma aveva aggiunto, sempre nell'ambito della sua propria discrezionalità, che essa costituiva una "alterazione" dell'originario disegno architettonico.

In modo del tutto contrario e quindi contraddittorio, invece, secondo il Decreto dell'8 novembre 2013 adottato dal Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici, il filare alberato dei pini rivestirebbe interesse culturale, non già in considerazione dell'epoca reale della sua piantumazione da oltre settanta anni, ma solo se, eventualmente, elemento riconducibile all'originario impianto della piazza, risalente agli anni trenta del ventesimo secolo.

Pertanto, ad opinione del Collegio, quale che fosse la reale anzianità del progetto dell'alberata centrale o della sua piantumazione (risalente pertanto agli anni trenta, quaranta o cinquanta), essa non rileva al fine di sostenere la volontaria o involontaria induzione in errore della Soprintendenza, tale da giustificare l'autorizzazione alla realizzazione dell'intervento di riqualificazione della piazza.

E' evidente anche la contraddizione tra due diverse valutazioni dello stesso oggetto, il filare alberato, dapprima ritenuto una evidente alterazione del disegno originario della piazza, come comprovato da varia e diversa documentazione storica, e successivamente, invece, parte essenziale e ineliminabile del medesimo disegno.

5. Per completezza, anche al fine di valutare i motivi di appello relativi al decreto con il quale si è decretato l'interesse culturale del filare alberato, deve tenersi presente che il progetto originario della piazza di cui al piano regolatore generale del 1932 non contemplava il filare di pini, che non appare né nel capitolato speciale d'appalto dei lavori di sistemazione di piazza Verdi, né nelle immagini della piazza di epoca più risalente.

Secondo quanto risulta dalla documentazione prodotta, riportata nella sentenza di

primo grado, l'alberatura centrale venne infatti approvata il 26 agosto 1937, su specifica proposta dell'ispettorato municipale dei giardini, e piantumata sul finire dell'anno 1937, allorché i lavori di realizzazione della piazza erano già stati da tempo ultimati (lavori che risultano ultimati in data 16 marzo 1935 e collaudati in data 25 gennaio 1937).

In definitiva, da un punto di vista storico, tutti gli elementi istruttori depongono univocamente per l'ipotesi che la piantumazione del filare di pini marittimi sia avvenuta con una decisione autonoma, estranea (anche per la provenienza della proposta) all'originario progetto di sistemazione architettonica della piazza e successiva, seppur di poco, alla sua realizzazione, con l'intento di realizzare un intervento di arredo urbano.

Quanto osservato nel decreto dell'8 novembre 2013 del Direttore regionale e cioè che gli alberi rispondevano "a quella ricerca di toni mediterranei sostenuti dal regime che caratterizza molti coevi interventi di disegno urbano" (così la relazione storica allegata al decreto) non è idonea a sovvertire il giudizio di estraneità dell'alberata al progetto originario della piazza, come invece si è dopo (e solo dopo) ritenuto in modo errato e soprattutto smentito dalle fonti documentali disponibili.

Sulla base delle sopra esposte considerazioni, vanno pertanto respinti in quanto infondati gli appelli principali proposti dalle associazioni ambientaliste; va respinto l'appello incidentale proposto dal Ministero dei beni culturali.

6. In considerazione della reiezione degli appelli principali e dell'appello del Ministero, con conseguente conferma della sentenza appellata nella sua sostanza, si rende irrilevante l'esame degli appelli incidentali proposti dal Comune di La Spezia, divenuti improcedibili per carenza di interesse.

Infatti, nel caso di pronuncia di infondatezza dell'appello principale, diventa improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, l'appello incidentale

condizionato svolto dall'appellato (tra varie, Cons. Stato, V, 2 ottobre 2010, n.4921, ma già Cons. Stato, V, 21 gennaio 1992, n.57).

In realtà il Comune ha proposto appello incidentale senza qualificarlo oltremodo, chiedendo la riforma della sentenza nel punto in cui essa non ha ritenuto di annullare il “*tweel*” o “*cinguettio*” del Ministro, ma ne ha solo dedotto una spia di eccesso di potere, avendo gli organi statali avuto un ripensamento rispetto alle precedenti valutazioni soprattutto, o addirittura solo, per compiacere o per non discostarsi da posizioni pubblicamente assunte dall'autorità politica.

La pretesa svolta nell'appello incidentale, ad opinione del Collegio, deve ritenersi pienamente assorbita dal confermato accoglimento della domanda di annullamento del ricorso originario, sicché è superflua sia la ricerca di una ulteriore e distinta causa di illegittimità (per quanto sia evidente quantomeno la “spia” della disfunzione) sia soprattutto l'esame della domanda, da ritenersi per logica elementare condizionata, diretta ad annullare l'atto dell'autorità politica, perché da intendersi esso già quale manifestazione di volontà attizia.

Al riguardo, solo per scrupolo di completezza, il Collegio osserva che gli atti dell'autorità politica, limitati all'indirizzo, controllo e nomina ai sensi del decreto legislativo n.165 del 2001, debbono pur sempre concretarsi nella dovuta forma tipica dell'attività della pubblica amministrazione (Cons. Stato, V, 24 settembre 2003, n.5444, Cassazione civile, sezione II, 30 maggio 2002, n.7913; III, 12 febbraio 2002, n.1970), anche, e a maggior ragione, nell'attuale epoca di comunicazioni di massa, messaggi, cinguettii, seguiti ed altro, dovuti alle nuove tecnologie e alle nuove e dilaganti modalità di comunicare l'attività politica.

7. In definitiva, previa riunione, debbono essere respinti gli appelli principali e l'appello incidentale proposto dal Ministero dei beni culturali, con conseguente conferma dell'appellata sentenza; debbono essere dichiarati improcedibili gli appelli incidentali proposti dal Comune di la Spezia.

A causa del particolare evolversi della controversia, sussistono giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa riunione degli stessi, respinge gli appelli proposti dalle associazioni ambientaliste e respinge altresì l'appello incidentale proposto dal Ministero per i beni culturali; dichiara improcedibili gli appelli incidentali proposti dal Comune di La Spezia.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere, Estensore

Claudio Contessa, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Carlo Mosca, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/02/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

