

Pubblicato il 10/02/2025

N. 00531/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00663/2022 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 Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 663 del 2022, proposto da Maria Cecilia Sansavini e Beatrice Sansavini, rappresentate e difese dall'avvocato Pietro Paterniti La Via, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana – Dipartimento dei beni culturali e dell'identità siciliana – Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento della Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Messina del 7 febbraio 2022, prot. n. 0002118 col quale è stato espresso parere contrario al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica richiesta dalle ricorrenti per la realizzazione di due garage di pertinenza dei fabbricati di tipo abitativo di loro proprietà, siti in contrada Timpone dell'Isola di Filicudi (Lipari).

di ogni altro atto, antecedente o successivo, allo stesso comunque connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'amministrazione regionale resistente;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2024 il dott. Calogero Commandatore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 6 aprile 2022 e depositato il successivo 28 aprile 2022, le ricorrenti hanno esposto

- di essere proprietarie di un complesso di fabbricati (antichi fabbricati di stile eoliano) con destinazione abitativa con relative corti e dei terreni circostanti ricadenti in Filicudi su un'area complessiva di mq. 10.174, oggetto di un complessivo intervento di recupero edilizio tramite manutenzione straordinaria in fase di ultimazione, regolarmente autorizzati dal Comune di Lipari, previo parere favorevole della Soprintendenza per i beni culturali e ambientali di Messina;

- che, per preservare dal posteggio delle auto dei residenti e dei visitatori l'ampia e curatissima area a verde al cui interno sono posizionate le abitazioni, le proprietarie, a completamento del complessivo intervento di recupero, hanno presentato alla predetta Soprintendenza una richiesta di autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di due *garages* interrati di esclusiva pertinenza dei fabbricati ad uso abitativo, da realizzare nel sottosuolo di un preesistente terrazzamento agricolo sostenuto da un muro in pietra a secco;

- di avere ricevuto la nota prot. n. 0021575 del 23 settembre 2021, portante il preavviso di rigetto alla predetta richiesta sulla base delle seguenti considerazioni: "l'intervento proposto, realizzazione di n.2 garage a servizio dell'unità abitativa in una zona dove la finalità del regime normativo è quella del mantenimento del paesaggio con la finalità di conservazione del suolo e della natura per alto pregio paesaggistico, per le motivazioni sopra esposte si ritiene di non poter autorizzare la realizzazione delle opere proposte in progetto e di procedere ai sensi della L.R. 7/19 sopra citata";

- di avere presentato osservazioni a tale preavviso evidenziando come, secondo il progetto presentato, la realizzazione dei due garage interrati, inseriti nel muro in pietra del terrazzamento esistente, avrebbe interferito sul paesaggio solo per le due aperture di accesso;

- di avere ricevuto il provvedimento di reiezione, indicato in oggetto, sulla base delle seguenti considerazioni: "le opere da realizzare ricadono in ambito MA1 del Piano

Territoriale Paesistico delle Isole Eolie avente “destinazione a zone cuscinetto tra gli ambiti soggetti a tutela vulcanologica e le zone antropizzate, di mantenimento del paesaggio tradizionale silvo-pastorale o agricolo con finalità di conservazione del suolo e della natura, dove le opere di urbanizzazione primaria e secondaria è consentita solo per i nuclei esistenti consolidati e “servizi” strettamente necessari, con mantenimento del carattere originario dell’insediamento, quindi le attività compatibili sono solo in regime di

recupero e non consentono variazione d’uso che comporta ampliamenti, variazione tipologica, nuove infrastrutture, nuove edificazioni”, dichiarando il progetto in questione “incompatibile con i regimi di conservazione e tutela paesaggistica in quanto determinano una alterazione negativa dello stato dei luoghi”.

Avverso tale provvedimento, parte ricorrente ha articolato i seguenti motivi:

1) Istruttoria insufficiente e perplessa. Travisamento del progetto. Erronea interpretazione dell’art. 27 del piano paesistico delle Isole Eolie. Motivazione insufficiente.

Con tale motivo, parte ricorrente evidenzia come l’art. 27 del Piano Paesistico delle Isole Eolie dichiarati compatibili all’interno dell’ambito MA1 le attività di restauro e di recupero edilizio come quelle in corso nel complesso immobiliare delle ricorrenti, come da autorizzazione per interventi di manutenzione straordinaria regolarmente rilasciata dalla stessa Soprintendenza e come che la realizzazione dei due garage sotterranei inseriti nel sottosuolo di un preesistente terrazzamento agricolo che non viene alterato, ad eccezione delle sole aperture di accesso sul muro a pietra di contenimento del terrazzamento, non costituisce nuova edificazione, non comportando realizzazione di nuova cubatura sul soprasuolo percepibile dall’esterno.

2) motivazione insufficiente e illogica. violazione dei principi di buon andamento, ragionevolezza, proporzionalità dell’azione amministrativa e di doverosa collaborazione, non avendo puntualmente motivato sulle ragioni per cui possano costituire nello specifico una “alterazione negativa dello stato dei luoghi”.

Si è costituito in giudizio l’Assessorato regionale intimato che ha depositato una memoria chiedendo il rigetto del ricorso cui ha replicato il ricorrente.

All’udienza del 20 novembre 2024, presenti i difensori delle parti, la causa è stata posta in decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto.

Il provvedimento impugnato, in sintesi, si fonda: a) sulla valenza preclusiva della previsione del PTP che impedisce il “recupero edilizio” con variazione d’uso che comporta ampliamenti, variazione tipologica, nuove infrastrutture, nuove edificazioni; b) sull’incompatibilità dell’intervento con i regimi di conservazione e tutela paesaggistica in quanto determinano un’alterazione negativa dello stato dei luoghi.

Con riferimento al primo profilo l’art. 27 del piano territoriale paesaggistico PTP per la zona MA1 prevede tra le “Attività compatibili solo in regime di recupero” [...] il “recupero edilizio senza ampliamento e senza variazione tipologica” e tra le “Attività non compatibili” [...] il recupero edilizio con variazione d’uso che comporta ampliamenti o variazione tipologica”.

Nell’indubbia esistenza di una contaminazione di concetti e definizioni tra il d.lgs. n. 42/2004 e il d.P.R. n. 380/2001, è noto il dibattito giurisprudenziale sui rapporti di interferenza definitoria tra le due discipline: un primo orientamento ritiene che vi sia identità semantica tra le nozioni e i concetti appartenenti all’ambito urbanistico-edilizio del d.P.R. n. 380/2001 richiamati nel Codice dei beni culturali e paesaggistici, così inverandosi una costante osmosi definitoria tra le due discipline (Cons. Stato, Sez. VI, 6 aprile 2020, n. 2250) per un diverso indirizzo, invece, le nozioni edilizie richiamate dal d.lgs. n. 42/2004 si declinano diversamente rispetto d.P.R. n. 380/2001, poiché in ragione del particolare interesse tutelato assumono un’autonoma valenza autonoma (Cons. Stato sez. VI, 18 ottobre 2022, n. 8848).

Sul punto deve evidenziarsi in nessuno dei predetti testi normativi citati sia rinvenibile la definizione e la relativa nozione di “recupero edilizio” (assonante ma non coincidente con la nozione di “recupero urbanistico”) che nel d.P.R. n. 380 del 2001 viene richiamato solo come un obiettivo da incentivare legittimando deroghe alla normativa edilizia (artt. 2, comma 1-*quater*, 14, comma 1-*bis*, 16, comma 10, 17, comma 4-*bis*, 23-*quater*, comma 1, 24, comma 5-*ter*, 122, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001) funzionali al riutilizzo e del patrimonio edilizio già esistente.

Sotto il profilo prettamente definitorio e classificatorio degli interventi edilizi, il recupero può sicuramente ascrivere agli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia di cui all’art. 3, comma 1, lett. a), b), c) e d) del d.P.R. n. 380 del 2001, ma tale finalità può anche implicare limitati interventi annoverabili nel concetto di “nuova costruzione” (art. 3, comma 1, lett. e) del d.P.R. n. 380 del 2001), laddove la trasformazione edilizia e

urbanistica del territorio si renda ai predetti fini necessaria e ciò con particolare riferimento alle tipologie di intervento di cui alle lett. e.1)-e.7).

Anche il d.lgs. n. 42 del 2004 non detta una nozione di “recupero” limitandosi a richiamarlo per delineare la finalità del “restauro” la cui nozione è dettata dall’art. 29, comma 4, del d.lgs. n. 42/2004 secondo cui “Per restauro si intende l’intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all’integrità materiale ed al recupero del bene medesimo, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali. Nel caso di beni immobili situati nelle zone dichiarate a rischio sismico in base alla normativa vigente, il restauro comprende l’intervento di miglioramento strutturale” e la cui portata definitoria costituisce una specifica riserva in favore del codice dei beni culturali e del paesaggio, giusta previsione dell’art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 secondo “Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall’articolo 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (oggi art. 29, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004”.

In assenza di una precisa definizione normativa, pertanto, la nozione di “recupero edilizio” non descrive le tipologie di interventi edilizi, ma si declina come una determinata finalità che, seppur avente un ambito semantico comune, non consente una completa sovrapposizione tra nozioni edilizie e paesaggistiche, giacché volti a limitare e contenere il “carico urbanistico” – ossia degli “abitanti potenzialmente insediabili” in un determinato territorio e pertanto influenti sulla relativa domanda di strutture e opere collettive parametrata secondo gli standards previsti dal D.M. n. 1444/1968 – e il “carico paesaggistico” di un intervento che può non esaurirsi nella sua mera percepiibilità esterna – diretta e immediata –, ma può tenere conto dei potenziali effetti sulla stabilità e sulla conformazione del profilo esterno dell’area interessata: così la realizzazione di volumi interrati non percepibili esternamente può assumere rilevanza paesaggistica, non di per sé, ma in quanto potenzialmente incidente sullo specifico valore paesaggistico tutelato, avendo riguardo, ad esempio, al regolare sviluppo della vegetazione (Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 40), alla conservazione e protezione del manto arboreo (Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2020, n. 7579) e al potenziale effetto alterante dello stato dei luoghi.

Affermata la specificità della nozione di recupero edilizio in ambito paesaggistico, con riferimento al caso in esame, occorre in primo luogo evidenziare come le disposizioni

del PTP non impediscano *tout court* il recupero edilizio con variazione d'uso, ma lo precludano solo ove tale variazione comporti “ampliamenti o variazione tipologica”.

Il giudizio di variazione tipologica si inserisce nel tradizionale ambito tecnico-discrezionale riservato all'ente di tutela, mentre la nozione di “ampliamento” sotto il profilo paesaggistico si declina in modo qualitativamente diverso rispetto a quello edilizio, poiché ciò che rileva – come già detto – non è l'aumento del carico urbanistico, ma l'alterazione dei valori paesaggistici oggetto di tutela che sono in modo autoevidente compromessi – con conseguente rigetto dell'istanza di autorizzazione paesaggistica – ove l'ampliamento sia visibilmente percepibile poiché implicante la modifica della sagoma dell'edificio (che non comprende la porzione dell'edificio entroterra) o con la realizzazione un nuovo volume emergente dal suolo.

Di contro, ove sia carente tale autoevidenza, il giudizio di rilevanza di un ampliamento – che si connota solo nell'ambito puramente edilizio, ma non già sotto il profilo paesaggistico – necessita di un'apposita valutazione tecnico-discrezionale da parte dell'ente di tutela.

Non a caso, infatti, l'allegato A del d.P.R. n. 31/2017 (in Sicilia l.r. n. 5/2019) esclude dalla necessità della previa autorizzazione paesaggistica – salvo che *i*) “comportino la modifica permanente della morfologia del terreno e che [...] incidano sugli assetti vegetazionali” e fatte salve *ii*) “le specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici dettate ai sensi degli articoli 140, 141 e 143, comma 1, lettere b), c) e d), del Codice” di cui all'art. 14 del d.P.R. 31/2017 (art. 9 della l.r. 5/2019) in cui rimane necessaria l'espressa autorizzazione paesaggistica – la realizzazione di “volumi completamente interrati senza opere in soprasuolo; condotte forzate e reti irrigue, pozzi ed opere di presa e prelievo da falda senza manufatti emergenti in soprasuolo; impianti geotermici al servizio di singoli edifici; serbatoi, cisterne e manufatti consimili nel sottosuolo; tratti di canalizzazioni, tubazioni o cavi interrati per le reti di distribuzione locale di servizi di pubblico interesse o di fognatura senza realizzazione di nuovi manufatti emergenti in soprasuolo o dal piano di campagna; l'allaccio alle infrastrutture a rete. Nei casi sopraelencati è consentita la realizzazione di pozzetti a raso emergenti dal suolo non oltre i 40 cm” (A.15) giacché si presume *iuris tantum* che tali opere non siano in grado di incidere sui valori paesaggistici.

Dal superiore sistema normativo emerge come l'intervento edilizio per volumi completamente interrati assuma una valenza contenutistica autonoma sotto il profilo

paesaggistico che la differenzia dal regime edilizio.

L'attività sicuramente vietata sulla base del regime normativo del PTP è pertanto il recupero edilizio con variazione di destinazione d'uso implicante un ampliamento solo ove tale nozione si declini nei sensi *ut supra* delineati, ma non già qualora, come nel caso di specie, l'ampliamento venga operato tramite la modifica e all'interno di volume paesaggisticamente già esistente.

In tale ipotesi, infatti, deve escludersi una valenza vincolante e totalmente preclusiva per la Soprintendenza delle previsioni del PTP con conseguente riesplorazione degli ambiti di valutazione tecnico-discrezionale alla stessa spettanti, tenendo conto che, secondo il progetto *“i garage interrati sarebbero stati inseriti nel sottosuolo di un terrazzamento agricolo naturale ricadente sulla part. 247 del foglio di mappa 19, che sul solaio di copertura sarebbe stato collocato uno strato di terreno vegetale piantumato con essenze di flora locale, che le aperture di accesso da realizzare sul muro a pietra del terrazzamento sarebbero dotate di porte in legno verniciate con smalto opaco e che le modeste parti di muratura visibili dall'esterno sarebbero state rivestite con le pietre recuperate in loco dall'esecuzione dei lavori, con la tecnica del finto secco”*.

Sotto tale profilo merita altresì accoglimento il secondo motivo di ricorso con cui la parte ricorrente lamenta l'insufficienza della motivazione poiché il giudizio di incompatibilità espresso in seno al provvedimento impugnato, da un lato, sembra ancorato ad un'interpretazione delle prescrizioni d'uso del PTP che questo Collegio ha *ut supra* disatteso e, per altro verso, appare privo di una circostanziata motivazione (Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2020, n. 2515) in grado di far emergere l'iter logico che impedisce di assentire il progetto anche con eventuali prescrizioni.

In conclusione, il ricorso deve essere accolto, e, per l'effetto, il provvedimento impugnato va annullato.

La peculiarità e i profili di novità della questione affrontata legittimano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2024 con
l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Primo Referendario

Calogero Commandatore, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Calogero Commandatore

IL PRESIDENTE

Pancrazio Maria Savasta

IL SEGRETARIO