

Pubblicato il 10/04/2019

N. 00449/2019 REG.PROV.COLL.

N. 00767/2018 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 il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 767 del 2018, proposto da Deda S.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato Franco Zambelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Mestre, via Cavallotti n. 22;

contro

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63; Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale del Veneto non costituito in giudizio;

nei confronti

Euroimmobiliare S.r.l. non costituitasi in giudizio;

e con l'intervento di

ad

opponendum:

Comitato Popolare “Lasciateci Respirare”, Confesercenti del Veneto Centrale, Confcommercio Imprese per L'Italia – Ascom Padova, Confagricoltura Padova, Cia Agricoltori Italiani – Padova, Legambiente Onlus, Italia Nostra, rappresentati e difesi dagli avvocati Fiorenza Scagliotti e Davide Furlan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in Padova, Galleria Santa Lucia, 1;

per l'annullamento

- del provvedimento del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali - Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale del Veneto del 18 aprile 2018 prot. MI BACT–SR–VEN-V020004745-P avente ad oggetto “Battaglia Terme (Padova) – Due Carrare (Padova) - Montegrotto Terme (Padova) – area di rispetto del complesso immobiliare denominato “Castello del Catajo” – prescrizione di misure di tutela indiretta ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42”;
 - della relazione tecnico-scientifica della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per l'Area metropolitana di Venezia e le Province di Belluno, Padova e Treviso del 16 aprile 2018;
 - della nota prot. 4574 del 16 aprile 2018 della Soprintendente Archeologia Belle Arti e Paesaggio avente ad oggetto “controdeduzioni alle osservazioni rese ai sensi dell'art. 10 della L. 241/1990;
- del verbale della seduta del 18 aprile 2018, convocata ai sensi dell'art. 39, comma 2, lett. c) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 agosto 2014;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 febbraio 2019 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Società ricorrente ha intrapreso la realizzazione di un'importante iniziativa commerciale nel Comune di Due Carrare in un'area dell'estensione di circa 150.000 mq, in prossimità del casello autostradale di Terme Euganee lungo l'autostrada A13 Padova-Bologna.

L'intervento prevede circa 38000 mq di superficie coperta mediante la realizzazione di un unico corpo edilizio con uno sviluppo lineare di circa 300 m ed un'altezza 12 m (che raggiunge i 15 m in taluni punti per dei volumi tecnici), e la costruzione di una collina per mitigare e schermare la vista della struttura commerciale dal Castello del Catajo.

A circa un chilometro di distanza vi è infatti il Castello del Catajo, 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 Dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42, con decreto del 21 febbraio 2011, che ha esteso il vincolo diretto ad alcuni terreni.

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

Il vincolo è stato successivamente adottato con provvedimento del 18 aprile 2018, della Commissione regionale per il patrimonio culturale del Veneto, dettando specifiche prescrizioni di tutela.

Il vincolo apposto ha un'estensione di circa 3 kmq e comporta anche l'inedificabilità dell'area in cui realizzare la struttura commerciale.

Con il ricorso in epigrafe tale provvedimento è impugnato con sei motivi con domanda di risarcimento dei danni patiti quantificati in una somma non inferiore ad € 250.000,00 per ogni mese di ritardo per oneri finanziari, € 500.000,00 annui per mancata redditività ed oltre 20 milioni di euro in caso di abbandono dell'iniziativa da parte dell'utilizzatore o dell'acquirente finale.

Con il primo motivo la ricorrente lamenta 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.

Con tale motivo la ricorrente rileva che il verbale della riunione della Commissione regionale per il patrimonio culturale del Veneto del 18 aprile 2018, in cui è stata deliberata l'adozione del vincolo, è stato predisposto solo nei giorni successivi, e dalle mail scambiate tra i componenti della commissione emerge che le stesse controdeduzioni della Soprintendenza non erano state ancora formalizzate nonostante risultino allegate al verbale della seduta con data 16 aprile 2018 ma con tale data scritta a mano, denotando, verosimilmente, che le controdeduzioni sono state in realtà trasmesse in data successiva alla riunione.

Su tali premesse la ricorrente lamenta che in mancanza del verbale e delle controdeduzioni il provvedimento di vincolo deve ritenersi assunto in assenza della determinazione collegiale che ne costituisce il presupposto, e per tale ragione è nullo o quantomeno illegittimo.

Con ulteriori censure connesse alla precedente, lamenta l'incompetenza del Presidente che non poteva adottare il vincolo in assenza di una valida deliberazione, e che il vincolo, da ritenersi assunto solo a seguito della formazione

del verbale, risulta anche tardivo rispetto al termine perentorio di 120 giorni dalla trasmissione della proposta di vincolo con conseguente invalidità anche del verbale sottoscritto solo in data 2 maggio 2018.

Con il secondo motivo la ricorrente ritiene il vincolo viziato per violazione dell'art. 45 del Dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42, per difetto di istruttoria e di motivazione nonché per sviamento perché la norma citata è volta “ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro”, e presuppone 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.

Nel caso di specie, secondo la ricorrente, è da escludere che l'edificazione di cui al proprio progetto posta a circa un km di distanza dal Catajo possa pregiudicare l'integrità o le condizioni del Castello, specie se si considera che a ridosso dello stesso vi è la strada statale n. 16, e ad intersezione con questa vi è la strada provinciale di collegamento con il casello autostradale, ed inoltre è presente un'edificazione disomogenea, a volte degradata.

Secondo la ricorrente inoltre nè il riferimento alle caratteristiche geomorfologiche dei luoghi, né l'affermata necessità di tutelare la prospettiva da e verso il monumento sono sufficienti a giustificare un'inedificabilità assoluta così estesa rispetto ad aree, come quella della ricorrente, distanti ed in fregio all'autostrada.

La ricorrente prosegue sottolineando che vi è un errore nella relazione scientifica e nel verbale perché si afferma che si vuole scongiurare il danno alla visuale percepibile dall'immobile da tutelare ma un tale pericolo non sussiste perché altezze di 15 m non sono percepibili alla distanza di 1 km ed esula dalle finalità proprie del vincolo indiretto lo scopo di tutelare i coni visuali dal bene tutelato.

Con il terzo motivo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 45 del Dlgs. 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 nonché lo sviamento.

Infatti secondo la ricorrente il provvedimento impugnato comporta un sostanziale vincolo espropriativo di un'area vastissima di 3 kmq che interessa il territorio di tre Comuni e determina l'azzeramento totale di un'importante iniziativa commerciale da tempo consolidata ed in procinto di essere realizzata, ed è motivato in modo insufficiente facendo riferimento ad affermazioni generiche e di stile, senza alcuna valutazione circa la proporzionalità delle misure di tutela prescritte.

Inoltre secondo la ricorrente costituisce un difetto di istruttoria la mancata considerazione che l'area della ricorrente, del tutto marginale, verrà delimitata sul fronte ovest, ovvero verso il Catajo, da un'infrastruttura, la complanare all'autostrada A13 prevista dalla pianificazione sovracomunale e dal Piano di assetto del territorio, che interromperà ogni continuità con il territorio circostante, ed un ulteriore profilo di illegittimità è riscontrabile nella mancanza di puntuali controdeduzioni alle osservazioni presentate in sede procedimentale dalla ricorrente.

Con il quarto motivo la ricorrente lamenta sotto un ulteriore profilo la violazione degli artt. 45 e 46 del Dlgs. 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, che non è mai stato oggetto di osservazioni o interventi da parte della Soprintendenza, salvo essere contraddetto a posteriori mediante l'apposizione del vincolo indiretto comportante l'inedificabilità di aree considerate edificabili dal piano regolatore.

Con il quinto motivo la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 136 e seguenti del Dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42 sotto un ulteriore profilo, nonché lo sviamento perché il vincolo indiretto formalmente è giustificato con riferimento alle esigenze di tutela 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 Dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42, secondo cui è possibile sottoporre a vincolo “i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico tradizionale”

Con il sesto motivo la ricorrente lamenta la carenza di istruttoria e lo sviamento sotto altro profilo perché le carenze istruttorie sopra evidenziate tradiscono la volontà di disporre comunque un vincolo di inedificabilità assoluta prescindendo da qualsiasi apporto partecipativo degli interessati per precludere l'iniziativa commerciale della ricorrente, e un indizio in questo senso è ravvisabile nella corrispondenza intercorsa da cui emerge che nelle bozze iniziali era presente un preciso riferimento a tale progetto commerciale, che in seguito è stato espunto nel verbale definitivo in quanto indice di sviamento, ed un ulteriore indizio emerge dalla mancata trasmissione della documentazione in vista della seduta del 18 aprile 2018, in cui i componenti della Commissione hanno dovuto visionare e verificare copiosissima documentazione nelle poche ore a disposizione.

Si è costituito in giudizio il Ministero dei beni e delle attività culturali replicando alle censure proposte e concludendo per la reiezione del ricorso.

Inoltre ha dispiegato un intervento ad opponendum il Comitato popolare “Lasciateci respirare”, unitamente a Confesercenti del Veneto centrale, Confcommercio Imprese per l'Italia – Ascom Padova, Confagricoltura Padova, Cia Agricoltori Italiani, Legambiente Onlus e Italia Nostra, sviluppando proprie argomentazioni per sostenere la posizione dell'Amministrazione resistente.

Alla pubblica udienza del 28 febbraio 2019, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso, tenuto conto del carattere formale dei vizi della procedura dedotti nel ricorso, e dell'ampia ed approfondita motivazione che sorregge la decisione di prevedere un vincolo indiretto molto esteso a tutela del Castello del Catajo, non può essere accolto.

1.1 Con il primo motivo la Società ricorrente sostiene che la deliberazione della Commissione regionale per il patrimonio culturale del Veneto è nulla perché il relativo verbale è stato formato in data successiva a quella deliberazione e all'apposizione del vincolo.

La censura non può essere condivisa.

Costituisce *ius receptum* che 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.

E' questa la ragione per la quale il verbale di per sé va tenuto distinto dagli atti nei quali si concretizza l'atto adottato, nella fattispecie in esame la deliberazione della Commissione.

Poiché il verbale non costituisce un atto di controllo ma una mera verifica in ordine alla corrispondenza tra quanto documentato e quanto effettivamente si è svolto, la giurisprudenza (cfr. 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) ritiene che, salvo diversa previsione di legge, la redazione del verbale e la sua approvazione non debbano 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 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 marzo 2001 n. 1189).

Nel caso della procedura per l'apposizione del vincolo indiretto, l'art. 46 del Dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42, prevede che il Soprintendente avvii il procedimento per la tutela indiretta, e l'art. 39 DPCM 29 agosto 2014, n. 171, istitutivo della Commissione regionale per il patrimonio culturale, al comma 2, lett. c), le demanda la competenza di dettare, su proposta della Soprintendenza, le prescrizioni di tutela indiretta, e al comma 4, dispone che sia presieduta dal Segretario regionale che la convoca, che sia composta dai Soprintendenti di settore, che sia validamente costituita con la presenza di almeno la metà dei componenti e che deliberi a maggioranza dei presenti.

Dalla lettura delle norme rilevanti per la fattispecie in esame risulta pertanto che non è prevista alcuna forma di particolare condizionamento dell'efficacia degli atti assunti nel corso della seduta mediante l'approvazione del verbale, con la conseguenza che devono trovare applicazione i principi generali sopra menzionati in base ai quali, poiché l'atto amministrativo si intende assunto con il perfezionamento delle modalità a tal fine previste, ovvero la votazione, è da questo momento che esso esiste ed è in via di presunzione valido, a nulla rilevando la successiva approvazione del verbale, che, va ribadito, costituisce mero atto di documentazione dei fatti avvenuti nella seduta, da tenere distinto dall'atto durante la medesima assunto.

In base a tali premesse la circostanza che, come risulta pacificamente tra le parti, il verbale sia stato formato nei giorni successivi alla deliberazione, non inficia di per sé la legittimità dell'atto, dato che deve essere escluso che vi sia un qualsiasi collegamento normativo o subordinazione sia della validità sia dell'efficacia dello

stesso con l'approvazione del verbale della seduta nel corso della quale lo stesso è stato adottato.

1.2 Ciò comporta la reiezione delle ulteriori censure connesse con le quali, nell'ambito del primo motivo, la ricorrente sostiene che l'atto di imposizione del vincolo sarebbe stato adottato dal Presidente della commissione, organo incompetente, ovvero che sarebbe stato assunto dopo la scadenza del termine perentorio di 120 gg dalla proposta, in quanto, come sopra precisato, non è vero che il provvedimento sia stato emanato solo a seguito della redazione del verbale, dato che è stato assunto dall'organo collegiale nel momento in cui ha deliberato prima della scadenza del termine di 120 giorni dalla proposta del Soprintendente.

1.3 Solo per completezza va soggiunto che l'affermazione secondo la quale il predetto termine di 120 giorni ha carattere perentorio non ha fondamento, perché nello schema delineato dal legislatore il decorso del termine fa venir meno solo l'efficacia in via cautelare dell'immodificabilità degli immobili limitatamente agli aspetti cui sono riferite le prescrizioni contenute nella comunicazione di avvio del procedimento.

1.4 In definitiva la censura con la quale la ricorrente sostiene la nullità o l'invalidità del provvedimento impugnato perché il verbale è stato formato successivamente alla deliberazione deve pertanto essere respinta.

1.5 Parimenti non può essere accolta l'ulteriore censura proposta nell'ambito del medesimo motivo con la quale la ricorrente sostiene che le controdeduzioni alle osservazioni predisposte dalla Soprintendenza non sarebbero giunte in tempo ai componenti della Commissione regionale per poter essere valutate, in quanto tale affermazione risulta smentita dalla documentazione versata in atti dall'Amministrazione resistente da cui risulta che la nota prot. n. 4574 del 16 aprile 2018 è stata trasmessa a mano con nota prot. n. 4739 del 17 aprile 2018 e ricevuta formalmente in tempo utile nella stessa data dal Segretario Regionale (cfr. doc. 7

allegato alle difese del Ministero), la discussione della Commissione si è protratta per circa sei ore, e la circostanza che il giorno della data sia scritto a mano non è di per sé significativo della realizzazione di qualche irregolarità o del mancato esame delle controdeduzioni da parte della Commissione (da una mail di un commissario allegata risulta comunque che le controdeduzioni sono state illustrate verbalmente), perché la scrittura della data a mano risulta presente anche in altri provvedimenti dell'Amministrazione (cfr. ad esempio i docc. 1 e 2 allegati alle difese del Ministero).

Il primo motivo deve pertanto essere respinto.

2. Con il secondo ed il terzo motivo la ricorrente contesta nel merito sotto diversi profili la correttezza del vincolo, per il difetto di istruttoria e di motivazione, per la sua estensione, per la ricomprensione nello stesso di aree prive di un'effettiva interazione con l'immobile oggetto di vincolo diretto, per la mancata considerazione dell'impatto già arrecato dalle strutture viarie esistenti ed in progetto, per la mancata comparazione con l'interesse privato, e per la mancata ponderata valutazione delle osservazioni presentate dalla ricorrente.

Con il sesto motivo lamenta lo sviamento dell'azione amministrativa perché il vincolo sarebbe volto solamente ad impedire la realizzazione dell'iniziativa commerciale della ricorrente.

Tali censure, che possono essere esaminate congiuntamente, non possono essere accolte.

2.1 In ordine alla tipologia di potere esercitato va premesso che in giurisprudenza è pacifico che l'atto mediante il quale l'Amministrazione, applicando l'art. 45 del Dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42, impone il vincolo indiretto, costituisce espressione di ampia discrezionalità tecnica e, pertanto, è sindacabile in sede di legittimità soltanto in caso di motivazione mancante, erronea o illogica, o di valutazione

inattendibile (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 ottobre 2018, n. 5668; id. 30 maggio 2018, n. 3246; id. 15 maggio 2000 n. 2776).

2.2 Una lettura della motivazione posta a fondamento del vincolo indiretto contenuta nella relazione tecnico scientifica (cfr. doc. 5 allegato al ricorso) alla luce del contenuto del provvedimento del 2011 di apposizione del vincolo diretto, e del contenuto di precedenti provvedimenti ed atti di pianificazione sovracomunale, è sufficiente a far comprendere le eccezionali ragioni che nel caso di specie sono state considerate per apporre su una così ampia area delle prescrizioni a tutela dell'integrità della prospettiva e delle condizioni di ambiente e di decoro dell'ampio bene oggetto di vincolo diretto, al punto che il vincolo indiretto impugnato in questa sede risulta porsi in una logica di continuità e di completamento della tutela fino a prima già apprestata dai soggetti pubblici coinvolti.

Nella relazione tecnico scientifica del provvedimento impugnato si afferma che l'area vincolata 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”.

Tutti nello stesso senso sono precedenti provvedimenti ed atti di pianificazione sovracomunale posti in essere dalle Amministrazioni interessate.

Il Comune di Due Carrare in passato 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 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", 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.

Già la relazione tecnico scientifica del vincolo diretto del 2011, che aveva ad oggetto non solo il Castello ma anche i giardini e le aree limitrofe, affermava 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".

Lo stesso Ministero dei beni e delle attività culturali rispetto ad un progetto per la costruzione nella medesima area della ricorrente di un centro commerciale di più ridotte dimensioni di quello ora previsto, si è espresso negativamente, come indicato dal parere della Provincia di Padova prot. 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".

Orbene, a fronte delle approfondite valutazioni poste a fondamento del vincolo indiretto impugnato in questa sede (la relazione tecnico scientifica è di 10 pagine, mentre la relazione documentale è di 36 pagine) che si pongono in una linea di logica continuità sia con l'ampiezza del compendio immobiliare oggetto del vincolo diretto, sia con gli obiettivi di tutela perseguiti dalle Amministrazioni competenti in precedenti atti amministrativi, le censure di difetto di istruttoria e di motivazione si rivelano infondate e si sostanziano in una inammissibile contestazione del merito del giudizio espresso dall'Amministrazione statale che in materia di tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico esercita poteri di discrezionalità tecnica alla stessa riservati in via esclusiva in attuazione del principio costituzionale espresso dall'art. 9 della Costituzione (ex pluribus cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 luglio 2014, n. 3637; id. 13 settembre 2012, n. 4872; id. 30 giugno 2011, n. 3894).

Anche l'affermazione della ricorrente secondo cui la tutela prevista dall'art. 45 del Dlgs. 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, si rivela priva di fondamento, perché 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 (in giurisprudenza cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2493, punto 12.2 in diritto).

Le censure volte a contestare l'apposizione del vincolo, il difetto di istruttoria e di motivazione devono pertanto essere respinte.

2.3 La ricorrente sostiene inoltre che l'estensione del vincolo indiretto sia ingiustificata ed eccessiva, e che tale elemento, congiuntamente al dedotto difetto di istruttoria, sia sintomatico di un uso sviato del poter volto solo a impedire la realizzazione dell'iniziativa commerciale della ricorrente.

La doglianza non può essere condivisa, perché l'Amministrazione giustifica motivatamente l'estensione del vincolo con riferimento all'esigenza, che peraltro, come sopra visto, è già indicata in precedenti provvedimenti ed atti di pianificazione, di salvaguardare l'ampio complesso di beni tutelati dal vincolo diretto (che non è costituito solo dal Castello del Catajo) rispetto alla più vasta cornice ambientale con cui tale complesso di beni costituisce un unicum inscindibile a cui è strettamente correlato, e che l'Amministrazione ritiene di dover salvaguardare da una relazione visuale e prospettica anche da grande distanza, con asse principale da est, dall'innesto dall'autostrada, come peraltro già prefigurato dal Piano ambientale dei Colli Euganei risalente al 1988.

Sul punto vi è altresì da osservare che l'affermazione contenuta nel ricorso circa la necessità che i vincoli indiretti abbiano ad oggetto aree di estensione limitata è priva di fondamento, perché sul punto non possono essere indicate regole fisse e l'estensione del vincolo costituisce inevitabilmente una variabile che dipende dal contesto da tutelare e dallo stato dei luoghi, come è testimoniato dai diversi precedenti di ampi vincoli indiretti citati dall'Amministrazione nelle proprie difese (ad esempio quello apposto con decreto del 16 luglio 2013 come area di rispetto di Villa Cornaro di 18 Ha posti ad una distanza di circa 800 m dall'immobile oggetto di vincolo diretto; ovvero il vincolo apposto con decreto del 21 febbraio 2011 nel Comune di Teolo a tutela dell'area circostante l'Abbazia di Praglia per circa 150 Ha; ovvero ancora 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 12,5 kmq corrispondenti a 1250 Ha), e l'estensione del vincolo nel caso in esame trova una non illogica spiegazione nell'imponenza e nell'ubicazione del complesso monumentale da tutelare atteso che nel perimetro del vincolo diretto sono incluse anche la collina che fiancheggia il Castello e alcune aree agricole, e la giurisprudenza ha affermato che vi è una logica congruenza tra l'ampia estensione del vincolo indiretto e l'ampia estensione di quello diretto da tutelare (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893).

Peraltro l'area della ricorrente, come risulta dalla documentazione versata in atti, si trova in un contesto sostanzialmente inedificato che si pone di fronte al Castello da cui la divide il territorio agricolo delimitato dall'autostrada, e pertanto nel caso di specie la ricorrente non dimostra che i propri terreni non sono necessari a contrastare rischi per l'integrità dei beni oggetto del vincolo diretto, o il danneggiamento della loro prospettiva, o l'alterazione delle loro condizioni di ambiente e di decoro, e non è neppure illogico o sintomatico di un difetto di

istruttoria la circostanza che l'Amministrazione statale non abbia considerato l'opera viaria prevista dal Piano di assetto del territorio del Comune (la complanare all'autostrada A13) perché la stessa è in una fase di programmazione non avanzata dato che non è stata neppure inserita nel Piano degli interventi.

Le censure volte a contestare l'estensione del vincolo devono pertanto essere respinte.

2.4 Con riguardo alla dedotta violazione del principio di proporzionalità e alla mancata comparazione con l'interesse privato, vi è da osservare che, come precisato, l'estensione del vincolo è sorretta da una motivazione che risulta priva di profili di illogicità, e il vincolo costituisce esercizio di discrezionalità tecnica che trova propria giustificazione e fine nell'esigenza conservativa determinata dal vincolo diretto, senza che l'interesse pubblico possa subire attenuazioni o una tutela di minore intensità in ragione dei sacrifici privati che il vincolo può comportare (cfr. la già citata sentenza Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893).

Pertanto, una volta identificati i necessari obiettivi di tutela, l'Amministrazione non è tenuta ad effettuare una comparazione tra gli interessi pubblici perseguiti e quelli privati.

Peraltro va anche osservato che il progetto della ricorrente non è neppure in una fase procedimentale avanzata, in quanto necessita tutt'ora di plurime autorizzazioni ed è oggetto di un accordo di pianificazione con il Comune recepito da una variante al Piano degli interventi allo stato attuale solo adottata.

Le censure volte a contestare la violazione del principio di proporzionalità e la mancata comparazione degli interessi coinvolti devono pertanto essere respinte.

2.5 Quanto alla censura di sviamento di cui al sesto motivo, con la quale la ricorrente sostiene l'illegittimità del provvedimento impugnato perché il vincolo è stato apposto proprio in corrispondenza dell'approvazione da parte del Consiglio

comunale del Comune di Due Carrare dell'accordo pianificatorio necessario a consentire l'edificazione, vi è da osservare che tale circostanza non costituisce di per sé sintomo di un uso sviato del potere, in quanto il vincolo ha proprio la finalità di salvaguardia e tutela del bene oggetto di tutela diretta, ed è del tutto fisiologico che la necessità della sua apposizione divenga attuale al sopraggiungere di fatti nuovi tali da giustificarlo, quale può essere una scelta urbanistica che, ove attuata, comporti un pregiudizio per il bene tutelato (cfr. Tar Veneto, Sez. II, 10 novembre 2015, n. 1175).

Del resto se una rigorosa salvaguardia dei beni ambientali e culturali fosse un'esigenza condivisa nella prassi dalle amministrazioni comunali non vi sarebbe neppure la necessità dell'apposizione di vincoli da parte dell'Amministrazione statale.

La censura di sviamento deve pertanto essere respinta.

2.6 Quanto alla lamentata mancata considerazione delle osservazioni presentate dalla ricorrente, va osservato che le controdeduzioni predisposte dalla Soprintendenza seppure in modo sintetico hanno preso posizione sulle obiezioni mosse dalla ricorrente, e come è noto non vi è l'obbligo per l'Amministrazione di confutare analiticamente la totalità delle osservazioni presentate.

Per quelle non espressamente esaminate le ragioni della loro mancata condivisione nel caso di specie si evincono dalla stessa motivazione posta a fondamento della proposta di vincolo perché sono incompatibili con gli scopi ed i principi di tutela nella stessa espressi.

Il secondo, il terzo ed il sesto motivo devono pertanto essere respinti.

3. Il quarto motivo, con il quale la ricorrente lamenta che l'Amministrazione statale non si sia espressa negativamente già in sede di pianificazione comunale, non può essere condivisa, perché l'ordinamento vigente (la formazione dei piani urbanistici è disciplinata dalla legislazione regionale) non prevede un potere interdittivo in

capo al Ministero dei beni e delle attività culturali circa il contenuto delle scelte urbanistiche e le valutazioni volte alla tutela storico artistica e paesaggistica operano su di un piano differente, esterno e sovraordinato rispetto a quello urbanistico, e che si esprime attraverso atti tipici, tra i quali è compreso il vincolo indiretto.

Quanto all'ulteriore censura con la quale la ricorrente lamenta la violazione delle prerogative comunali a causa dell'estremo dettaglio delle prescrizioni impartite che si sovrappone, vanificandola, alla pianificazione comunale, va osservato che in realtà l'esigenza di prescrizioni così articolate e puntuali è stata dettata dalla necessità di intervenire su un'area vasta di 3 kmq che interessa il territorio di tre Comuni e che, benché comprenda prevalentemente aree agricole, include anche aree disomogenee, alcune con la presenza di edifici ed infrastrutture, che necessitano pertanto di prescrizioni specifiche e differenziate.

Tali prescrizioni, che specificano quali interventi sono compatibili con l'esigenza di tutela del complesso oggetto di vincolo diretto, tuttavia rimangono espressione del potere tipico di salvaguardia previsto dall'art. 45 del Dlgs. 22 gennaio 2004, senza indebite sovrapposizioni con il contenuto proprio della pianificazione comunale.

Anche il quarto motivo deve pertanto essere respinto.

4. Il quinto motivo, con il quale la ricorrente sostiene l'illegittimità del vincolo perché al fine di tutelare un'area così ampia l'Amministrazione avrebbe dovuto apporre un vincolo paesaggistico e non un vincolo indiretto, deve essere respinto, perché dalla motivazione del vincolo risulta che lo stesso è stato apposto non per tutelare i valori del contesto territoriale in sé, ma i valori che lo stesso esprime in funzione del bene culturale del Castello del Catajo e delle sue pertinenze, a cui è inscindibilmente correlato.

5. Quanto esposto comporta anche la reiezione della domanda di risarcimento, dato che nel caso di specie non è riscontrabile un'illegitimità provvedimentoale o una scorrettezza comportamentale imputabile all'Amministrazione resistente.

In definitiva il ricorso deve essere respinto.

Le spese di giudizio seguono il principio della soccombenza rispetto all'Amministrazione resistente mentre possono essere compensate rispetto agli intervenienti che sono volontariamente comparsi nel giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore dell'Amministrazione resistente liquidandole nella somma di € 3.000,00, e le compensa nei confronti degli intervenienti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Referendario

L'ESTENSORE
Stefano Mielli

IL PRESIDENTE
Alberto Pasi

IL SEGRETARIO