

SENTENZA

Consiglio di Stato sez. VI - 10/05/2021, n. 3663

Intestazione

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 6879 del 2020, proposto da Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e per il Turismo, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Friuli Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Si. Ba., rappresentato e difeso dagli avvocati Petra Giacomini, Marcella Vadori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Filippo Maria Salvo in Roma, corso Trieste 85;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) n. 00496/2019, resa tra le parti, concernente Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

Deposito appello avverso sentenza

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da Ba. Si. il 22\9\2020 :

riforma della sentenza TAR Friuli Venezia Giulia n. 496, di data 5 dicembre 2019, resa inter partes, di annullamento del decreto del Segretariato regionale per il FVG del Ministero resistente, prott. MIBACT SR FVG 8 luglio 2019, n. 125, comunicato con racc. A/R n. 138997921974 consegnata al ricorrente il 18 luglio 2019, inerente la sottoposizione della c.d. "Area agricola circostante il Casél" alle prescrizioni di tutela indiretta di cui all'art. 45 del D. Lgs 42/2004 e di ogni connesso, collegato, presupposto e conseguente provvedimento, con espresso riferimento al Verbale 5 luglio 2019

della XXXVIII riunione della Commissione regionale per il patrimonio culturale, istituita dal MIBAC presso il Segretariato Regionale FVG, nonché ad ogni altro incognito provvedimento o atto.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Si. Ba.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2021 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Filippo Maria Salvo in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legge n. 28 del 30 aprile 2020 e dell'art. 25, comma 2, del decreto legge n. 137 del 28 ottobre 2020, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario generale della Giustizia amministrativa.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con l'appello in esame il Ministero odierna parte appellante impugnava la sentenza, resa in forma semplificata, n. 496 del 2019 del Tar Friuli, recante accoglimento dell'originario gravame. Quest'ultimo era stato proposto dalla odierna parte appellata, in qualità di proprietaria di un'area circostante ricompresa nel vincolo indiretto dove svolge attività agricola, al fine di ottenere l'annullamento del decreto del Segretariato regionale per il FVG del Ministero per i beni e le attività culturali (prott. MIBACT SR FVG 8 luglio 2019, n. 125, comunicato con racc. A/R n. 138997921974 consegnata al ricorrente il 18 luglio 2019), inerente la sottoposizione della c.d. "Area agricola circostante il Casél" alle prescrizioni di tutela indiretta di cui all'art. 45 del D. Lgs 42/2004.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, il Ministero appellante censurava la sentenza impugnata deducendo i seguenti motivi di appello:

- nullità della sentenza per mancanza di motivazione;
- manifesta illogicità della motivazione in relazione al punto sub b) della sentenza appellata, violazione dell'art. 13 e 45 del d. lgs 42/ 2004;
- difetto assoluto di motivazione in ordine al punto sub c) della sentenza appellata, violazione dell'art. 13 e 45 del d. lgs 42 cit.

La parte appellata si costituiva in giudizio chiedendo la declaratoria di inammissibilità per difetto di interesse ed il rigetto dell'appello. Proponeva altresì appello incidentale attraverso la deduzione dei seguenti motivi:

- illegittimo assorbimento del motivo da parte del Tribunale di primo grado, per violazione dell'art. 97 cost., violazione degli artt. 3 e 74 cpa, violazione degli artt. 1- 10 l. 7 agosto 1990,

n. 241, violazione dell'art. 140, comma 2, d.lgs. 42 cit., carenza di istruttoria e conseguente travisamento dei fatti;

- violazione degli artt. 9,97 e 120 cost., violazione degli artt. 3 e 74 cpa, violazione degli artt. 138-140 d.lgs. 42 cit., carenza di istruttoria e di motivazione;

- analoghi vizi in relazione al fatto che gli impianti colturali, invocati tramite la documentazione fotografica ministeriale, non sono diversi dalle viti oggi presenti sul campo del ricorrente, cosicché oggi, come allora, gli alberi da frutto "ostruiscono la visuale";

- violazione degli art. 4,9 e 97 cost., degli artt. 1-10 l. 7 agosto 1990, n. 241, degli art. 10-140 d.lgs. 42 cit., dell'art. 2135 cod. Civ., eccesso di potere per sviamento, carenza di istruttoria, violazione del principio di buona fede e di correttezza, per mancata attivazione del percorso catastale;

Con ordinanza n. 5972 del 2020 veniva accolta la domanda cautelare di sospensione dell'efficacia della sentenza appellata e fissata l'udienza di merito.

Alla pubblica udienza del 6 maggio 2021 la causa passava in decisione.

DIRITTO

1. La presente controversia ha ad oggetto la sentenza con cui il Tar adito ha accolto il ricorso, proposto dal proprietario di un'area circostante ricompresa nel vincolo indiretto dove svolge attività agricola (coltivazione di un vigneto), avverso il provvedimento recante il vincolo storico-artistico indiretto, a protezione del "Casel di Versutta", edificio rustico sito in Casarsa della Delizia dove lo scrittore Pa. e sua madre, nell'immediato dopoguerra (1945), tenevano attività di volontariato scolastico a favore dei giovani del luogo e dove si svolgevano anche incontri letterari di valorizzazione della lingua friulana.

La sentenza di prime cure, resa in forma semplificata, ha accolto il ricorso sotto l'assorbente profilo relativamente alla limitazione delle destinazioni consentite ("parco, giardino, cortile, orto e prato") dal vincolo indiretto, non apparendo plausibile che altre coltivazioni, come il vigneto in atto, possano verosimilmente recare nocimento alla fruizione del compendio direttamente vincolato.

2. Preliminarmente, va esaminate l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse all'appello, formulata da parte appellata in quanto la sentenza che ha annullato il vincolo diretto presupposto è stata oggetto di un autonomo appello tardivo; pertanto, secondo la prospettazione appellata, in assenza del vincolo diretto nessun interesse vi potrebbe essere alla coltivazione dell'appello avverso la sentenza che ha annullato il vincolo indiretto.

2.1 L'eccezione è infondata, sia in teoria che in pratica. Sul primo versante assume rilievo dirimente l'autonoma valutazione sottesa all'imposizione del vincolo indiretto; sul secondo versante, l'appello avverso la sentenza n. 500 del 1999 del Tar Friuli, avente ad oggetto il richiamato vincolo diretto, risulta tutt'ora pendente (r.g. n. 7054 del 2020), cosicché l'invocata eccezione di tardività costituisce una delle varie questioni che questo Consiglio dovrà eventualmente affrontare in sede decisoria su tale autonomo appello. Va altresì evidenziato come, peraltro, l'evocato accoglimento avverso il vincolo diretto sia stato disposto dal Tar "in parte qua" e non totalmente, con la conseguenza che, anche al riguardo, l'eccezione risulta infondata.

3. Passando all'esame del merito, occorre analizzare prioritariamente l'appello principale.

4. Il primo motivo, con cui si lamenta la nullità della sentenza per asserito difetto di motivazione, è infondato, in quanto, per quanto conciso, il motivo posto a base della pronuncia appare chiaramente indicato.

5. Diversamente, prima facie fondati risultano i restanti motivi di appello.

6. In relazione al secondo ordine di rilievi, l'appello censura la sentenza impugnata laddove si afferma che *"il vincolo indiretto sull'area circostante il "Casel", limita espressamente l'utilizzo del terreno alle sole destinazioni "parco, giardino, cortile, orto e prato", escludendo così la coltivazione del vigneto in atto (ed altre possibili attività agricole) con grave ed inutile danno per l'interessato"*.

Tale affermazione si scontra sia con la natura e gli effetti del vincolo indiretto, nonché del relativo potere attribuito agli organi statali, sia con le risultanze degli atti di causa.

6.1 Sul primo versante la giurisprudenza di questo Consiglio è consolidata nel ritenere, in tema di prescrizioni di tutela indiretta dei beni culturali previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che l'art. 45 attribuisce all'Amministrazione la funzione di creare le condizioni affinché il valore culturale insito nel bene possa compiutamente esprimersi, senza altra delimitazione spaziale e oggettiva che non quella attinente alla sua causa tipica. Ne deriva che il limite di legittimità in cui si iscrive l'esercizio di tale funzione debba essere ricercato nell'equilibrio che preservi, da un lato, la cura e l'integrità del bene culturale e, dall'altra, che ne consenta la fruizione e la valorizzazione dinamica.

È in questi termini che anche il sindacato sulla determinazione va svolto, quindi diversamente da quanto solo genericamente e superficialmente valutato dal Tar, laddove definisce l'attenta valutazione impugnata come gravemente ed inutilmente dannosa per il privato.

6.1.1 Il cd. "vincolo indiretto" non ha contenuto prescrittivo tipico, per essere rimessa all'autonomo apprezzamento dell'amministrazione la determinazione delle disposizioni utili

all'ottimale protezione del bene principale, fino all'inedificabilità assoluta, se e nei limiti in cui tanto è richiesto dall'obiettivo di prevenire un vulnus ai valori oggetto di salvaguardia (integrità dei beni, difesa della prospettiva e della luce, cura delle relative condizioni di ambiente e decoro), in un ambito territoriale che si estende fino a comprendere ogni immobile, anche non contiguo, la cui manomissione si stimi potenzialmente idonea ad alterare il complesso delle condizioni e caratteristiche fisiche e culturali connotanti lo spazio circostante.

6.1.2 Nel caso di specie l'esame degli atti di vincolo evidenzia un approfondimento coerente ai parametri appena richiamati, sia in relazione all'individuazione dell'area e delle relative caratteristiche (senza alcun travisamento dei fatti denunciato o rilevante), sia in merito agli elementi culturali ed ai conseguenti interessi pubblici perseguiti, come ad esempio in relazione alla indicata necessaria lettura storica, connessa al contesto ed alla figura tutelata.

6.2 Sul secondo versante, lo stesso decreto n. 125 dà atto che: *"Onde evitare che siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro e che sia danneggiata la prospettiva e la luce del Casel di Casarsa della Delizia, e sia messa in pericolo l'integrità del contesto circostante:*

-è fatto divieto di costruire immobili rientranti nel presente vincolo, senza la preventiva autorizzazione della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio del Friuli Venezia Giulia;

-nella zona è consentito solo l'uso agricolo del suolo e le destinazioni d'uso ammesse sono: parco e giardino, cortile, orto, prato;

-non sono comunque ammesse opere infrastrutturali, elettrodotti e similari fuori terra.

-Ogni intervento rientrante nelle seguenti prescrizioni è soggetto alla preventiva autorizzazione della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio del Friuli Venezia Giulia ai sensi del Titolo II del D. Lgs 42/2004."

6.2.1 In proposito, appaiono pertanto pienamente condivisibili le deduzioni svolte dalla difesa erariale: la prescrizione secondo cui "nella zona è consentito solo l'uso agricolo del suolo e le destinazioni d'uso ammesse sono: parco e giardino, cortile, orto, prato " non limita in alcun modo l'attività agricola. Non si parla infatti di tipi di coltivazioni o di essenze arboree ammesse o escluse: la prescrizione non impone in alcun modo l'utilizzo del terreno solo a vigneto: i giardini e gli orti non escludono alberi da frutto o altre colture. Va pertanto esclusa la sussistenza dell'inutile e grave nocimento collegato alla mancata fruizione del compendio direttamente vincolato, censurata dal Tar.

7. In relazione al terzo ordine di rilievi, l'appello censura la sentenza impugnata laddove si afferma che *"vi è stata violazione del principio di proporzionalità essendo state introdotte misure protettive dell'interesse culturale del "Casel", inutilmente esagerate".*

7.1 Se per un verso l'affermazione della sentenza appare generica e priva di concreta riferibilità all'attenta ponderazione e valutazione in contestazione, così come svolta dall'amministrazione dei beni culturali, per un altro verso la censura di appello è fondata, in quanto dall'analisi degli atti impugnati e di quelli, richiamati per relationem, del relativo approfondimento procedimentale, la determinazione contestata appare accompagnata da un corredo valutativo e motivazionale coerente ai principi vigenti in materia ed al contesto di riferimento.

7.2 In linea di diritto, va ribadito come in tema di prescrizioni di tutela indiretta del bene culturale previste dal c.d. codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 45 attribuisca all'Amministrazione la funzione di creare le condizioni affinché il valore culturale insito nel bene possa compiutamente esprimersi, senza altra delimitazione spaziale e oggettiva che non quella attinente alla sua causa tipica, che è di "prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro", secondo criteri di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità.

Tali criteri sono tra loro strettamente connessi e si specificano nel conseguimento di un punto di equilibrio identificabile nella corretta funzionalità dell'esercizio del potere di vincolo: perciò il potere che si manifesta con l'atto amministrativo deve essere esercitato in modo che sia effettivamente congruo e rapportato allo scopo legale per cui è previsto. Scopo legale che, nel caso del vincolo indiretto, concerne la cosiddetta cornice ambientale di un bene culturale: ne deriva che il limite di legittimità in cui si iscrive l'esercizio di tale funzione deve essere ricercato nell'equilibrio che preserva, da un lato, la cura e l'integrità del bene culturale e, dall'altra, che ne consenta la fruizione e la valorizzazione dinamica (Consiglio di Stato sez. VI 27 luglio 2015 n. 3669)

7.3 Il cd. "vincolo indiretto" non ha contenuto prescrittivo tipico, per essere rimessa all'autonomo apprezzamento dell'amministrazione la determinazione delle disposizioni utili all'ottimale protezione del bene principale - fino all'inedificabilità assoluta -, se e nei limiti in cui tanto è richiesto dall'obiettivo di prevenire un vulnus ai valori oggetto di salvaguardia (integrità dei beni, difesa della prospettiva e della luce, cura delle relative condizioni di ambiente e decoro), in un ambito territoriale che si estende fino a comprendere ogni immobile, anche non contiguo, la cui manomissione si stimi potenzialmente idonea ad alterare il complesso delle condizioni e caratteristiche fisiche e culturali connotanti lo spazio circostante.

7.4 In tale ottica, l'imposizione del vincolo indiretto costituisce espressione della discrezionalità tecnica dell'amministrazione, sindacabile in sede giurisdizionale solo quando l'istruttoria si riveli insufficiente o errata o la motivazione risulti inadeguata o presenti manifeste incongruenze o illogicità anche per l'insussistenza di un'obiettiva proporzionalità tra

l'estensione del vincolo e le effettive esigenze di protezione del bene di interesse storico-artistico, e si basa sull'esigenza che lo stesso sia valorizzato nella sua complessiva prospettiva e cornice ambientale, onde possono essere interessate dai relativi divieti e limitazioni anche immobili non adiacenti a quello tutelato purché allo stesso accomunati dall'appartenenza ad un unitario e inscindibile contesto territoriale.

7.5 Occorre peraltro che tale istruttoria e motivazione vengono adeguatamente svolte ed esplicate in sede di determinazione.

Infatti, se è vero che l'imposizione dei vincoli in oggetto è conseguente ad una valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione, questa soggiace a precisi limiti enucleabili nel generale concetto di logicità e razionalità dell'azione amministrativa (onde evitare che la vincolatività indiretta, accessoria e strumentale potesse trasformarsi in una vincolatività generale e indifferenziata); al principio di proporzionalità (congruità del mezzo rispetto al fine perseguito), alla specifica valutazione dell'interesse pubblico "particolare" perseguito ed alla necessità che nella motivazione provvedimento sia chiaramente espressa l'impossibilità di scelte alternative meno onerose per il privato gravato del vincolo indiretto (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI 20 settembre 2005 n. 4866 e 8 settembre 2009n. 5264).

7.6 Nel caso di specie, gli elementi posti a fondamento del peculiare potere in esame appaiono adeguati, nei limiti di sindacato giurisdizionale sopra evidenziati.

7.7 In primo luogo lo stesso decreto impugnato in via principale contiene una precisa ricostruzione del procedimento svolto e degli elementi acquisiti, anche con riferimento allo stato dei luoghi, richiamando anche la fondamentale relazione storica allegata.

Se ciò rileva in termini motivazionali, anche in termini dispositivi il provvedimento risulta chiaro, elencando in dettaglio le indicazioni di tutela e le conseguenti prescrizioni.

7.8 Inoltre, la valutazione appare pienamente conforme ai limiti ed ai principi predetti, anche in termini di congruità del mezzo rispetto al fine, cioè della proporzionalità evocata dal Giudice di prime cure.

Va anche sul punto richiamato il contenuto degli atti in contestazione, a partire dallo stesso avvio del procedimento (la proposta di dichiarazione dell'interesse culturale). Tale atto contiene una approfondita e pienamente comprensibile valutazione, poi confluita nel provvedimento finale, da cui emerge che *"il Casél in località Versutta a Casarsa della Delizia è un sito legato alla memoria del poeta Pi. Pa. Pa., luogo di ispirazione letteraria che tanta parte ha nei romanzi e nelle poesie degli anni friulani. Fu sede di una scuola di fortuna allestita da Pa. e dalla madre Su. Co. e luogo di ritrovo dei soci dell'Academiuta di Lenga Furlana, una sorta di rustico salotto letterario fondato nel 1945 che si proponeva la valorizzazione del friulano, con l'intento di conferirle dignità linguistica e letteraria"*.

7.9 In termini pienamente conseguenti si pone la relazione allegata al decreto finale, laddove riporta la seguente indicazione: *"Con la presente relazione si intende garantire la salvaguardia dell'integrità del Casél in località Versutta a Casarsa della Delizia e delle sue condizioni di prospettiva, luce, cornice ambientale e decoro. l'area agricola circostante l'edificio rurale è testimonianza della struttura originale del borgo e ne permette la visibilità ed una corretta lettura storica. La relazione tecnico- scientifica descrive lo stato attuale dell'ambiente circostante per evidenziare come esso sia ancora connotato dal paesaggio agreste che, come tale, consente la migliore vista e la più idonea fruizione del bene. Nel contempo, si evidenzia come i terreni oggetto del vincolo indiretto abbiano da secoli l'attuale destinazione agricola e che l'area ricade nell'area di pertinenza dalla roggia Versa, elementi questi che confermano le ragioni di opportunità della sua conservazione "*.

7.10 Pertanto, applicando i principi sopra richiamato al caso di specie, la qualificazione in termini di sporporzione rispetto a tali approfondite valutazioni non appare condivisibile né corretta. Di conseguenza anche il terzo motivo di appello deve essere accolto.

8. Occorre procedere all'esame dei motivi di appello incidentale, tramite i quali la parte originaria ricorrente nella sostanza ripropone i motivi di ricorso assorbiti dal Tar nella concisa motivazione semplificata posta a base della sentenza impugnata.

9. Con il primo motivo di appello incidentale, si lamenta che il provvedimento adottato dall'amministrazione ministeriale sarebbe da ritenersi illegittimo, prima d'ogni altra ragione, per essere sostanzialmente distante dall'istruttoria condotta anche a fini partecipativi dal Ministero stesso.

9.1 La censura è infondata.

9.2 Se gli elementi sin qui evidenziati chiariscono la completezza dell'istruttoria svolta e della motivazione sottesa alla determinazione contestata, l'eventuale estensione dell'area interessata nel corso del procedimento, oltre a trovare fondamento negli atti acquisiti, non risulta oggetto di improvvisa ed immotivata scelta finale; infatti, parte appellante incidentale è stata posta in condizione di partecipare al procedimento ed ivi esplicitare le proprie ragioni. Né peraltro le argomentazioni di merito svolte nella presente sede risultano in grado di porre in dubbio - nei limiti di sindacato predetti - la legittimità della determinazione finale.

9.3 Sul punto appare peraltro dirimente quanto osservato in merito al secondo motivo di appello principale in ordine all'effettiva estensione della tutela in contestazione, rispetto alla quale - anche sul punto, analogamente a quanto erroneamente accolto dal Tar - le contestazioni e preoccupazioni non trovano conforto da un'attenta analisi della determinazione conclusiva.

9.4 Peraltro, l'estensione ovvero la specificazione degli ambiti di tutela è pienamente logico che possano conoscere degli adeguamenti fra la proposta iniziale e la scelta finale, costituendo ciò il compito proprio dell'attività istruttoria. Sta al destinatario privato partecipare attivamente al relativo iter, potendo in tale sede fornire tutti gli elementi, anche di fatto e di merito, tali da mettere in grado la p.a. di svolgere una completa valutazione.

Nel caso di specie, invero, tale ultima completa valutazione la p.a. ha svolto anche in assenza di una completa partecipazione del privato che nulla ha nella sostanza fornito in sede procedimentale.

9.5 In generale, nei procedimenti avviati d'ufficio il fondamentale ruolo delle norme dettate a garanzia della partecipazione del privato è quello di porre in condizione quest'ultimo di interloquire con le amministrazioni procedenti, a tutela dei propri interessi ed al fine di agevolare una determinazione completa.

Nel caso di specie, la p.a. ha messo in condizione il privato di partecipare (cfr. comunicazione di avvio citata), giungendo ad una determinazione completa pur in assenza di una effettiva partecipazione del privato. Né le integrazioni fra l'avvio del procedimento (datato 29 marzo 2019) e la definitiva determinazione (datata 8 luglio 2019) assumono il rilievo dedotto di stravolgimento dell'iniziativa, costituendone, come evidenziato, una chiara e motivata precisazione.

10. Parimenti prima facie infondato è il secondo motivo di appello incidentale, in quanto la presunta assenza del necessario parere regionale non rileva nella specie; infatti, la presente controversia riguarda l'atto di esercizio del diverso potere impositivo di vincolo, indiretto, di cui all'art. 45 d.lgs. 42 cit.

10.1 Nel caso in esame l'iter seguito, come risultante dagli atti sin qui richiamati, appare pienamente conforme alla disciplina di cui all'art. 46 d.lgs. 42 cit., invero neppure citata da parte appellante incidentale.

Va incidentalmente evidenziato come la censura sia errata in radice, in quanto la normativa invocata da parte originaria ricorrente riguarda i vincoli paesaggistici, mentre nel caso di specie oggetto controverso è l'imposizione di tutela indiretta rispetto a immobili qualificati beni culturali in senso stretto.

11. Parimenti infondato è il terzo motivo di appello incidentale, relativa all'errato riferimento storico tratto dalla documentazione fotografica, sulla scorta delle considerazioni sopra svolte in merito alla correttezza e completezza dell'istruttoria svolta nonché sull'effettiva consistenza del vincolo, nei termini chiariti in ordine al secondo motivo di appello incidentale.

12. Infine, parimenti destituito di fondamento è l'ultimo motivo di appello incidentale, con cui genericamente si lamenta che il motivo dell'estensione del vincolo sarebbe la mancanza di volontà dei redattori del vincolo di avere a che fare con la conservatoria nelle procedure di frazionamento. Invero, la mera affermazione, oltre ad apparire indimostrata ex sé, risulta smentita dall'analisi degli atti sin qui richiamati, da cui emerge l'attenta considerazione dei beni coinvolti, nella loro consistenza, nonché la puntuale indicazione delle ragioni culturali di tutela perseguite.

13. Parimenti destituite di fondamento appaiono le ulteriori eccezioni formulate dalla difesa di parte appellata.

13.1 In merito alla contestazione del vincolo diretto, va richiamato quanto già sopra evidenziato in merito all'autonomia del giudizio (cfr. punto 2.1 della presente motivazione).

Va altresì evidenziato che, se per un verso la relativa eccezione processuale può essere eventualmente sollevata solo dal soggetto direttamente interessato processualmente e sostanzialmente (cioè soggetto passivo del vincolo diretto, il Sig. Se.), per un altro verso in ogni caso, nei limiti di esame dovuti nel caso di specie in via incidentale, la notificazione del ricorso in appello sia stata effettuata nel termine lungo di sei mesi dalla pubblicazione della sentenza (pubblicata il 5 dicembre 2019, considerando la proroga dei termini ex art. 84 d.l. 18 del 2020, emergenza covid). Inoltre, la mancanza della relata nell'atto di notifica dell'impugnazione provoca la mera irregolarità della stessa (Cass. civ. Sez. V, Sent., 20 ottobre 2011, n. 21762), con la conseguenza che la semplice irregolarità non comporta, di per sé, la nullità della notifica, la quale rimane valida.

13.2 In merito alla contrarietà ai principi sovranazionali, la parte appellata sostiene che la natura tecnico-discrezionale del potere di vincolo esercitato dall'amministrazione non legittimerebbe affatto l'imposizione di qualunque limitazione alla proprietà privata. In proposito, parte appellante incidentale invoca il principio di "proporzionalità trifasica" impone un'analisi un'indagine che si articola nell'accertamento dell'idoneità della misura allo scopo da raggiungere; della necessità della misura, intesa come assenza di altro mezzo idoneo, della proporzionalità con il fine, riconoscendo preferenza alla misura che permette il raggiungimento dello scopo perseguito dalla norma. Tale valutazione deve essere comparata con la necessità di tutelare la posizione giuridica del privato, nel caso di specie della proprietà.

13.2.1 Al riguardo, se per un verso la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito (cfr. sent 6 marzo 2014, C-206/13) che la materia culturale in esame non rientra nell'ambito del diritto dell'Unione, per un altro verso gli elementi sopra richiamati in merito agli obiettivi di rilievo costituzionale degli ambiti di tutela affidati alla discrezionalità dell'amministrazione statale nell'individuazione del bene soggetto a interesse culturale e le modalità con le quali

concretizzare la tutela stessa, impongono di ribadire come le misure (dirette e indirette) di tutela adottate siano pienamente coerenti al principio di proporzionalità, sia in astratto che, nel caso di specie, con riferimento al compendio interessato. In proposito, vanno richiamate le considerazioni sopra svolte sulla piena ragionevolezza degli effetti delle misure in questione, a fronte delle quali la proprietà, soggetta ad un vincolo culturale di primaria rilevanza, potrà continuare ad essere utilizzata nei ragionevoli e proporzionati ambiti individuati dagli atti in contestazione.

13.2.2 Peraltro, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo (cfr. ad es. sentenze 21 febbraio 2008 e 26 giugno 2007) ha chiarito che la classificazione di un'area come rilevante dal punto di vista culturale ed archeologico - ed il conseguente divieto di edificazione che venga eventualmente disposto senza indennizzo alcuno - trova giustificazione nella necessità di proteggere il patrimonio culturale ed archeologico- esso riguardando una collettività ben più vasta di quella che si trova nel territorio ove lo stesso materialmente ricade.

Il parametro di riferimento all'interno della Convenzione europea è stato così individuato nella seconda parte dell'art. 1 Prot. n. 1, allorché viene richiamato il diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale.

14. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello principale è fondato e va accolto; per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso di primo grado. Va invece respinto l'appello incidentale.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti: accoglie l'appello principale, respinge l'appello incidentale; per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10 MAG. 2021.