

BENI CULTURALI: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 4 agosto 2025 n. 6893.

Beni culturali – Vincolo paesaggistico – Visibilità dell'opera dall'alto – Irrilevanza ai fini paesaggistici – Percezione del territorio – Prerequisito di rilevanza paesaggistica

La mera visibilità dell'opera dall'alto, slegata dalla presenza in loco di particolari punti di osservazione sopraelevati, accessibili da un comune osservatore, non è sufficiente a ritenere l'intervento edilizio interferente con i valori paesaggistici protetti dal vincolo. L'elemento della percezione del territorio costituisce un prerequisito di rilevanza paesaggistica che deve sussistere, ponendosi dal punto di vista del comune osservatore che guardi i luoghi protetti prestando un normale e usuale grado di attenzione al paesaggio, inteso quale determinata parte del territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni. (1).

Nella fattispecie, veniva in rilievo il diniego di autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di una piscina fuori terra visibile solo da visuale aerea.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. I, parere 25 maggio 2020, n. 978.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Castiglione della Pescaia e del Ministero della cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2025 il Cons. Martina Arrivi e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Paolo Duse Masin è proprietario di un'abitazione con giardino a Punta Ala, in zona soggetta a vincolo paesaggistico ex art. 136, co. 1, lett. d), d.lgs. 42/2004, afferente, cioè, alle «*bellezze panoramiche [e ai] punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze*». Egli ha agito in giudizio per chiedere l'annullamento del parere negativo reso, ai sensi dell'art. 146 d.lgs. 42/2004, dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Siena, Arezzo e Grosseto, nonché del provvedimento del Comune di Castiglione della Pescaia, con cui gli è stato negato il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di una piscina fuori terra di circa 4x10 ml, con ingombro complessivo di 50 mq, nel lotto di sua proprietà.

Il ricorrente ha contestato la legittimità degli atti impugnati per tre motivi, ossia:

I) l'inidoneità della piscina ad alterare la percezione visiva del paesaggio e, quindi, la non interferenza del manufatto con i valori protetti dal vincolo;

II) la motivazione stereotipata del parere della Soprintendenza;

III) la disparità di trattamento con altri progetti edilizi analoghi, autorizzati nelle vicinanze.

2. Entrambe le amministrazioni intimiste si sono costituite per resistere al ricorso.

3. Il giudizio di primo grado è stato definito con sentenza del T.A.R. Toscana n. 797 del 31 luglio 2023, non notificata, di rigetto del gravame. Il giudice ha ritenuto che la Soprintendenza avesse correttamente interpretato il contenuto del vincolo, descritto nel decreto ministeriale che lo ha imposto (decreto del 3 luglio 1962), e, poi, ulteriormente specificato nella scheda di paesaggio allegata al piano di indirizzo territoriale (PIT), approvato con delibera del consiglio della Regione Toscana n. 37 del 27 marzo 2015. Nella pronuncia viene smentita, in particolare, l'argomentazione del ricorrente secondo la quale la piscina, in quanto visibile solamente dall'alto, non possa compromettere il panorama, che è l'unico valore protetto dal vincolo: in primo luogo, il giudice osserva che le prescrizioni del PIT – le quali determinano la "vestizione" dei vincoli paesaggistici mediante una disciplina maggiormente dettagliata rispetto al decreto ministeriale impositivo degli stessi – prevedano ulteriori profili di contrasto con il vincolo, ugualmente presenti nella fattispecie, come l'aumento della superficie impermeabile e la riduzione delle aree a verde; in secondo luogo, il giudice ritiene che una pur limitata visibilità dell'opera, anche solo dall'alto, incida sulla complessiva percezione visiva dell'area, tanto più che la possibilità di apprezzare il paesaggio da una prospettiva aerea non può ritenersi del tutto remota, dovendosi, pertanto, fare riferimento a una nozione più ampia di panorama. Nella sentenza si osserva, ulteriormente, che l'edificazione e l'urbanizzazione dell'area interessata non giustifichino l'autorizzazione di un nuovo manufatto, che andrebbe ad aggravare la situazione esistente.

4. Con ricorso ritualmente notificato il 19 ottobre 2023 e depositato il 27 ottobre 2023, Paolo Duse Masin ha appellato la sentenza, per i seguenti motivi di diritto.

I) *«Errore di giudizio nella soluzione delle questioni di fatto e di diritto sollevate con il primo motivo di ricorso (violazione dell'art. 136, D.Lgs. 42/2004; violazione e falsa applicazione del D.M. 03.07.1962; violazione degli artt. 138, comma 1 e 143, comma 1, lett. b), D.Lgs. 42/2004; violazione e falsa applicazione della Scheda di vincolo 3b-Sezione 4 del PIT relativa al D.M. 03.07.1962)».*

Con il primo motivo di appello, si lamenta che la Soprintendenza, prima, e il T.A.R., poi, abbiano dilatato a dismisura la nozione di panorama, ossia il valore protetto dal vincolo, accedendo ad un concetto totalizzante di "possibilità visiva" da ogni punto di osservazione, anche solo dall'alto. Di contro, l'appellante deduce che l'idoneità di un manufatto a compromettere la visuale debba essere valutata dal punto di vista del comune osservatore, sicché non potrebbe rilevare solo la visibilità della

piscina dall'alto; se così fosse, infatti, il vincolo "panoramico", ex art. 136, co. 1, lett. d), d.lgs. 42/2004, si trasformerebbe in un vincolo di "protezione integrale", comportante l'inedificabilità assoluta, considerato che qualsiasi manufatto è visibile dall'alto. Inoltre, l'esponente sostiene che il T.A.R. abbia erroneamente interpretato le prescrizioni della scheda di paesaggio allegata PIT, come quelle che vietano l'eccessivo aumento delle superfici impermeabili, giacché queste sarebbero riferite solo alle aree di parcheggio e ai belvedere, non anche alle piscine.

II) *«Errore di giudizio e carenza di motivazione con riferimento alle censure formulate nel secondo motivo di ricorso (eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria. Violazione dell'art. 3, L. 241/1990 per carenza di motivazione)».*

Con il secondo motivo, l'appellante deduce che erroneamente il T.A.R. abbia ritenuto infondato il secondo motivo di ricorso, con il quale si lamentava il carattere stereotipato della motivazione del parere della Soprintendenza. Il giudice di primo grado non avrebbe spiegato in che modo la motivazione resa dalla Soprintendenza fosse esplicativa dei profili di contrasto tra la piscina e il vincolo, essendosi limitato a trascrivere il contenuto del parere, che, a sua volta, conterrebbe la pedissequa trascrizione delle prescrizioni della scheda di paesaggio allegata al PIT. L'appellante evidenzia, inoltre, che, poiché la commissione comunale per il paesaggio aveva reso un'opinione favorevole all'intervento edilizio, la Soprintendenza avrebbe dovuto rafforzare la motivazione del proprio parere negativo. Infine, si lamenta che la Soprintendenza abbia violato il criterio del "dissenso costruttivo", avendo omesso di consentire all'appellante di apportare al progetto le modifiche necessarie a renderlo compatibile con i valori tutelati dal vincolo.

III) *«Reiterazione dei motivi di ricorso non esaminati ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a.».*

Con l'ultimo motivo di appello, si lamenta l'omessa pronuncia sul terzo motivo di ricorso, che viene perciò riproposto, con il quale si deduceva l'eccesso di potere per disparità di trattamento, essendo stata autorizzata l'edificazione di varie piscine, in tesi aventi le medesime caratteristiche di quella dell'appellante e collocate nella stessa area vincolata su cui insiste l'immobile dello stesso.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Castiglione della Pescaia, depositando una memoria di stile.

6. Si è, inoltre, costituito il Ministero della cultura, deducendo l'infondatezza dell'appello: in relazione al primo motivo, l'amministrazione ha osservato che, considerate le limitate dimensioni del lotto e, soprattutto, del giardino pertinenziale, la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio abbia ritenuto che la costruzione di una piscina in parte fuori terra non avrebbe garantito, secondo quanto prescritto dal punto 3.c.4 della scheda di paesaggio, *«la qualità insediativa attraverso un'articolazione equilibrata tra spazi aperti e costruito aumentando la superficie impermeabile e riducendo la zona a verde»* (parere prodotto sub doc. 12 del ricorrente in primo grado) e che l'intervento non fosse *«armonico per forma, dimensioni, orientamento, con le caratteristiche*

morfologiche proprie del contesto territoriale in quanto riduce l'area di pertinenza non edificata», sollevando un ulteriore punto di contrasto con la prescrizione 3.c.4; quanto al secondo motivo di appello, il Ministero ha dedotto che il parere della Soprintendenza abbia ben illustrato le ragioni a sostegno della propria posizione sfavorevole all'intervento edilizio; con riguardo all'ultimo motivo, il Ministero ha sostenuto che le altre piscine prese in comparazione dall'appellante non si trovino nella stessa zona su cui insiste l'immobile per cui è causa.

7. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 22 maggio 2025.

8. L'appello merita di essere accolto, per l'assorbente fondatezza dei primi due motivi, che, in quanto interconnessi, possono essere analizzati assieme.

9. Il parere negativo, reso dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Siena, Arezzo e Grosseto sul progetto di realizzazione della piscina, presentato dall'appellante, così si esprime: *«il progetto, ovvero la realizzazione di nuova piscina in parte fuori terra sulla corte privata attualmente sistemata a verde (per un ingombro complessivo di 50,00 mq.), presenta i seguenti elementi critici sotto il profilo della tutela del paesaggio vincolato:*

1. l'intervento, nel suo complesso, non è conforme alle "prescrizioni" della Scheda di Paesaggio del D.M. 03/07/1962 parte integrante del Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana con valenza di Piano Paesaggistico (PIT) ovvero:

- non garantisce la qualità insediativa attraverso un'articolazione equilibrata tra spazi aperti e costruito (punto 3.c.4.) aumentando la superficie impermeabile e riducendo la zona a verde;*

- non risulta armonico per forma, dimensioni, orientamento, con le caratteristiche morfologiche proprie del contesto territoriale in quanto riduce l'area di pertinenza non edificata (punto 3.c.4.);*

2. l'intervento, nel suo complesso, non è finalizzato ad un miglioramento della qualità paesaggistica complessiva dei luoghi, in quanto determinerebbe una modificazione dell'assetto percettivo, scenico o panoramico, soprattutto dall'alto, attraverso l'inserimento di un elemento estraneo nell'ambito paesaggistico tutelato (cfr. fotoinserti integrativi: viste dall'alto);

3. l'intervento, nel suo complesso, costituirebbe un'alterazione del paesaggio configurandosi come:

- ✓ intrusione di elementi incongrui ai caratteri peculiari percettivi e simbolici dell'ambito tutelato;*

- ✓ frammentazione del contesto con l'inserimento di elementi estranei ai caratteri paesaggistici peculiari;*

- ✓ deconnotazione del sistema paesaggistico;*

4. l'intervento, per le motivazioni sopra esposte, risulta in contrasto con le motivazioni decretate con D.M. 03/07/1962 "Zona montuosa sita nel comune di Castiglione della Pescaia, tra Forte Rocchette, Punta Ala, la strada provinciale e il mare" che ha dichiarato l'area di notevole interesse pubblico» (doc. 12 depositato dal ricorrente in primo grado).

10. Nonostante la lunghezza espositiva, il parere costituisce – come lamentato dall'appellante – la trascrizione, con poche rielaborazioni, delle prescrizioni contenute al punto 3.c.4 della scheda di paesaggio allegata al piano di indirizzo territoriale (PIT), approvato con delibera regionale n. 37 del 27 marzo 2015 (doc. 34 depositato dal ricorrente in primo grado), aventi – come meglio si esporrà a breve – la funzione di specificare il contenuto del vincolo paesaggistico apposto con decreto ministeriale del 3 luglio 1962.

L'atto non illustra per quale ragione il progetto di realizzazione di una piscina, concretamente presentato dall'appellante, contrasti con le varie prescrizioni e, dunque, interferisca con i valori protetti dal vincolo.

Per esempio, non è dato comprendere perché l'intervento *«non risulta armonico per forma, dimensioni, orientamento, con le caratteristiche morfologiche proprie del contesto territoriale in quanto riduce l'area di pertinenza non edificata»*, in quanto nessuna informazione viene fornita sulla forma, sulle dimensioni (specie, se paragonate al lotto e al contesto ambientale) né sull'orientamento della piscina e poiché – come verrà approfondito di seguito – la mera riduzione dell'area verde del giardino pertinenziale, essendo l'effetto proprio di qualunque tipo di edificazione, non può costituire *ex se* un ostacolo alla realizzazione dell'opera.

Allo stesso modo, non è esplicitato come mai l'intervento *«determinerebbe una modificazione dell'assetto percettivo, scenico o panoramico, soprattutto dall'alto, attraverso l'inserimento di un elemento estraneo nell'ambito paesaggistico tutelato (cfr. fotoinserimenti integrativi: viste dall'alto)»*: non si chiarisce, infatti, quale specifico panorama possa essere compromesso dall'opera, emergendo, piuttosto, che l'unica visuale da cui la piscina sia percepibile sia quella dall'alto (anche su questo punto si tornerà a breve).

11. La motivazione provvedimentale, avendo contenuto prevalentemente tautologico, non soddisfa i crismi di cui all'art. 3 l. 241/1990 né il consolidato insegnamento giurisprudenziale per cui, nella motivazione del diniego di autorizzazione paesaggistica, l'amministrazione non può limitarsi a esprimere valutazioni apodittiche e stereotipate, ma deve specificare i motivi del contrasto tra le opere da realizzarsi e le ragioni di tutela dell'area interessata dall'apposizione del vincolo (Cons. Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2016, n. 5108; Id., 27 luglio 2023, n. 7206; Id., 14 febbraio 2024, n. 1504).

12. Inoltre, l'amministrazione non ha tenuto in considerazione, nella valutazione tecnica di sua competenza, la funzione e il contenuto del vincolo paesaggistico insistente sulla zona oggetto dell'intervento.

13. Nel caso di specie, il vincolo protegge, *ex art. 136, co. 1, lett. d), d.lgs. 42/2004*, le "bellezze panoramiche". In particolare, il decreto del 3 luglio 1962 ha vincolato la *«Zona montuosa sita nel Comune di Castiglione della Pescaia, tra Forte Rocchette, Punta Ala, la strada provinciale e il*

mare», perché «con le sue balze a strapiombo sul mare e con i suoi monti coperti dalla tipica vegetazione mediterranea, offre una serie di quadri di singolare varietà e bellezza godibile da tutti i punti di vista accessibili al pubblico tanto percorrendo il litorale quanto dalla strada provinciale e da questa in direzione mare». È corretta, dunque, l'affermazione del ricorrente, secondo la quale il vincolo ha natura "panoramica" e mira a preservare il godimento delle bellezze del luogo da parte dei possibili osservatori, perciò – come precisato sia nel decreto impositivo del vincolo sia nell'art. 136, co. 1, lett. d), d.lgs. 42/2004 – da punti di vista "accessibili al pubblico".

14. Il contenuto del vincolo è ulteriormente specificato nella scheda di paesaggio allegata al piano di indirizzo territoriale (PIT), approvato con delibera del consiglio della Regione Toscana n. 37 del 27 marzo 2015. Tuttavia, le schede di paesaggio servono alla ricognizione e perimetrazione dei beni tutelati dai vincoli e alla creazione, mediante le prescrizioni, di una puntuale disciplina d'uso degli stessi; le schede allegate al PIT non possono modificare i valori oggetto della tutela paesaggistica, ma solamente precisare, attraverso regole dettagliate, il contenuto dei vincoli e individuare gli specifici elementi di contrasto rispetto ad essi. Pertanto, anche le prescrizioni del PIT devono essere lette coerentemente la funzione del vincolo, che rimane quella di proteggere la fruizione del panorama, mentre non è possibile, mediante interpretazioni eccessivamente estensive, addivenire a uno snaturamento del vincolo, trasformandolo, per esempio, in un vincolo di inedificabilità assoluta.

15. Beninteso, ogni opera in area vincolata ha rilevanza paesaggistica (Cons. Stato, Sez. VI, 20 giugno 2012, n. 3578) e non può escludersi che le esigenze di tutela sottese al vincolo reclamino, in determinate circostanze, l'immodificabilità dello stato dei luoghi, conducendo a escludere *in toto* la fattibilità di un intervento edilizio (Cons. Stato, Sez. I, 25 maggio 2020, parere n. 978), ma un siffatto esito procedimentale deve seguire a una puntuale valutazione dell'impatto della singola opera sul paesaggio, mentre non può discendere da giudizi precostituiti.

16. In ragione di quanto sopra, non è possibile ritenere un intervento edilizio incompatibile con un vincolo panoramico in quanto visibile solo dall'alto.

Come convincentemente esposto dall'appellante, pressoché tutte le costruzioni sono suscettibili di essere percepite da una visuale aerea, sicché, ove la visibilità dall'alto fosse considerata *ex se* in contrasto con il vincolo, questo impedirebbe ogni forma di edificazione. Ne deriverebbe uno snaturamento del vincolo, che, da panoramico, diverrebbe di inedificabilità assoluta. Esso, inoltre, perderebbe la propria funzione di protezione del paesaggio, assumendo una inedita valenza urbanistica. Infatti, posto che la nozione di paesaggio ricavabile dall'art. 131 d.lgs. 42/2004 è quella di *«rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale»*, l'elemento della "percezione" del territorio costituisce un pre-requisito di rilevanza paesaggistica; ebbene, tale pre-requisito *«deve sussistere ponendosi dal punto di vista del comune osservatore che guardi i luoghi protetti prestando*

un normale e usuale grado di attenzione al paesaggio, inteso (secondo la nota definizione della Convenzione europea sul paesaggio di Firenze del 20 ottobre 2000) quale determinata parte del territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (Cons. Stato, Sez. I, 25 maggio 2020, parere n. 978).

Di conseguenza, la mera visibilità dell'opera dall'alto, slegata dalla presenza *in loco* di particolari punti di osservazione sopraelevati, accessibili da un comune osservatore, non è sufficiente a ritenere l'intervento edilizio interferente con i valori paesaggistici protetti dal vincolo.

17. Nel caso di specie, è pacifico che la piscina progettata dall'appellante non sia percepibile se non da una visuale aerea. L'allegazione attorea di tale caratteristica, infatti, non è mai stata contestata dal Ministero costituito in giudizio (cfr. art. 64, co. 2, cod. proc. amm.). Inoltre, si è già evidenziato come, nel parere negativo, la Soprintendenza non faccia alcun riferimento alla visibilità della piscina da particolari punti di osservazione, limitandosi a osservare che *«l'intervento [...] determinerebbe una modificazione dell'assetto percettivo, scenico o panoramico, soprattutto dall'alto, attraverso l'inserimento di un elemento estraneo nell'ambito paesaggistico tutelato (cfr. fotoinserimenti integrativi: viste dall'alto)»* (doc. 12 depositato dal ricorrente in primo grado). Infine, lo stato di progetto inserito nella relazione tecnica allegata all'istanza (doc. 19 depositato dal ricorrente in primo grado) mostra una piscina rettangolare inserita in un giardino perimetrato da una siepe e contornato da alberi, dunque notevolmente occultato allo sguardo del comune osservatore.

18. Sono fondate le censure mosse dall'appellante al parere anche laddove quest'ultimo statuisce che l'intervento *«non garantisce la qualità insediativa attraverso un'articolazione equilibrata tra spazi aperti e costruito (punto 3.c.4.) aumentando la superficie impermeabile e riducendo la zona a verde»* (doc. 12 depositato dal ricorrente in primo grado). Infatti, le prescrizioni della scheda di paesaggio allegata al PIT (doc. 34 depositato dal ricorrente in primo grado) riferiscono l'esigenza di non incrementare le superfici impermeabili solo a determinati manufatti, ossia le aree di sosta e di parcheggio (prescrizione 3.c.6: *«le nuove aree di sosta e parcheggio [...] non compromettano l'integrità della percezione visiva, qualifichino le superfici ombreggianti con materiali e strutture coerenti con il contesto naturale e non comportino l'aumento di superficie impermeabile»*) e le aree di sosta e di belvedere (prescrizione 4.c.4: *«Non è ammessa la realizzazione di aree di sosta e di belvedere che possa di alterare i caratteri naturali dei luoghi, le caratteristiche strutturali/tipologiche della viabilità storica - panoramica e comportare aumento della superficie impermeabile»*). Inoltre, l'esigenza di presidiare l'equilibrio tra spazi aperti e costruiti e la salvaguardia delle zone verdi, ricavabile dalla prescrizione 3.c.4, deve essere contestualizzata all'interno della funzione panoramica del vincolo. Pertanto, l'estensione dell'edificio e la riduzione del verde possono sfociare in punti di contrasto con le esigenze di tutela paesaggistica sempre che

compromettano la fruizione della visuale panoramica da punti di osservazione accessibili al pubblico, presupposto – come visto – da escludere nella fattispecie.

19. Per queste ragioni, la sentenza appellata deve essere riformata e, per l'effetto, occorre annullare il parere negativo della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Siena, Arezzo e Grosseto, nonché il conseguente diniego di autorizzazione paesaggistica adottato dal Comune di Castiglione della Pescaia.

20. Le spese del doppio grado di giudizio, liquidate in dispositivo, sono poste a carico del Ministero della cultura, in base al criterio della soccombenza, mentre vengono compensate nei riguardi del Comune resistente, vista la sua costituzione solo formale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Ministero della cultura al pagamento, in favore dell'appellante, delle spese del doppio grado di giudizio, liquidate in euro 4.000,00 per compensi, oltre accessori di legge.

Spese compensate nei confronti del Comune di Castiglione della Pescaia.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore