

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_REG.PROV.COLL.  
N. 02574/2024 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2574 del 2024, proposto dalle società Immobili Rustici e Urbani - I.R.E.U. S.p.a. e Basalto La Spicca S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Vittorio Chierroni e Gabriella Mattioli, con domicilio presso gli indirizzi PEC dei difensori come da Registri di giustizia e elettivamente domiciliate presso il loro studio (studio legale Lessona) in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

***contro***

- il Ministero per la cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede è domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- il signor Marcus Willem Duthler, rappresentato e difeso dall'avvocato Filippo Pacciani, domiciliato presso l'indirizzo PEC del difensore come da Registri di giustizia ed elettivamente domiciliato presso lo studio Legance - Avvocati Associati in Roma, via di San Nicola da Tolentino, n. 67;
- l'associazione Amici della Terra Onlus, in persona del rappresentante legale *pro*

*tempore* e la signora Marina Zenobi, rappresentate e difese dall'avvocato Filippo Pacciani, domiciliate presso l'indirizzo PEC del difensore come da Registri di giustizia ed elettivamente domiciliate presso lo studio Legance - Avvocati Associati in Roma, via di San Nicola da Tolentino, n. 67; rappresentata e difesa dall'avvocato Filippo Pacciani, domiciliato presso l'indirizzo PEC del difensore come da Registri di giustizia ed elettivamente domiciliato presso lo studio Legance - Avvocati Associati in Roma, via di San Nicola da Tolentino, n. 67;

- il Segretariato regionale per l'Umbria del Ministero della cultura, la Commissione regionale per il Patrimonio culturale dell'Umbria, la Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio, Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* e i signori Fausto Giori e Christopher Norall, non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, Sez. I, 22 gennaio 2024 n. 20, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio del Ministero della cultura, del signor Marcus Willem Duthler, dell'associazione Amici della Terra Onlus e della signora Marina Zenobi e la documentazione prodotta;

Esaminate le memorie depositate e le memorie di replica nonché gli ulteriori atti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del 29 maggio 2025 il Cons. Stefano Toschei e uditi gli avvocati Filippo Pacciani e Vittorio Chierroni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. – Con ricorso in appello n. R.g. 2574/2024 le società Immobili Rustici e Urbani - I.R.E.U. S.p.a. e Basalto La Spicca S.p.a. hanno chiesto a questo Consiglio la

riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, Sez. I, 22 gennaio 2024 n. 20, con la quale il predetto TAR ha respinto il ricorso (n. R.g. 277/2022) proposto dalle suddette società al fine di ottenere l'annullamento dei seguenti atti e/o provvedimenti: A) il decreto n. 32 del 16 marzo 2022 del Presidente *pro tempore* della Commissione regionale per il patrimonio culturale dell'Umbria, Segretario regionale *ad interim*, con il quale *“l'immobile denominato “Podere Spicca (casale, torre e annessi)”, sito in Provincia di Terni, Comune di Orvieto (...) è dichiarato di interesse particolarmente importante ai sensi dell'art. 10 comma 3 lett. a) e comma 4 lett. l) del citato D. Lgs. 42/2004, e viene, quindi, sottoposto a tutte le disposizioni di tutela contenute nel predetto decreto”*; B) ogni altro atto allo stesso presupposto, connesso e/o consequenziale tra cui in particolare (e per quanto occorrer possa): a) la nota prot. n. 921 del 16 marzo 2022 con la quale detto decreto è stato comunicato a mezzo pec alla società IREU S.p.a.; b) la nota 5 novembre 2021, prot. 20540-P, del Ministero della cultura, Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio dell'Umbria, con la quale è stato comunicato l'avvio del procedimento di vincolo; c) la nota del 16 febbraio 2022 prot. n. 3040-P con la quale la Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria, in relazione alle osservazioni formulate dalla società IREU a seguito della comunicazione di avvio del procedimento ha, tra l'altro, affermato che *“Per quanto attiene alle osservazioni presentate da IREU S.p.A. “Consulenza tecnica podere la Spicca, Orvieto (TR)” acquisite da questa Soprintendenza al prot. 23734-A del 20/12/2021, queste sono state valutate e se ne è tenuto conto nella elaborazione della Relazione di Vincolo e nella Documentazione Fotografica richiamando e utilizzando parte della documentazione ivi contenuta”*; d) la delibera di interesse culturale adottata dalla Commissione regionale per il patrimonio culturale dell'Umbria nella riunione del 25 febbraio 2022 ed il relativo verbale.

2. – La vicenda che fa da sfondo al presente contenzioso in grado di appello può essere sinteticamente ricostruita sulla scorta dei documenti e degli atti prodotti dalle

parti controvertenti nei due gradi di giudizio nonché da quanto sintetizzato nella parte in fatto della sentenza qui oggetto di appello, come segue:

- la società immobili Rustici e Urbani - I.R.E.U. S.p.a. (di seguito, per brevità, Ireu) è proprietaria di numerosi appezzamenti di terreno siti in località La Spicca nel Comune di Orvieto (TR) e alcuni di tali appezzamenti sono ricompresi tra quelli sui quali la società Basalto La Spicca S.p.a., sulla base di un contratto di locazione sottoscritto tra le parti, ha in esercizio un'attività di cava per l'estrazione di materiale basaltico in virtù dell'autorizzazione n. 1/2006 rilasciata dal Comune di Orvieto (TR) in data 29 giugno 2006 e relative successive varianti, vulture e proroghe, ancora in corso di validità al momento della proposizione dell'appello qui in esame;

- con istanze del 27 dicembre 2019 e del 26 febbraio 2020 la società Basalto La Spicca chiedeva al Comune di Orvieto, in applicazione dell'art. 5**bis** della l.r. dell'Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 e degli articoli 3, 4 e 6 del Regolamento regionale dell'Umbria 17 febbraio 2005, n. 3, l'accertamento di giacimento sui terreni in località "La Spicca" per l'ampliamento della cava già precedentemente autorizzata ed esistente e, in vista di tale adempimento, le due società stipulavano un ulteriore contratto di locazione comprendente anche l'area del progetto di ampliamento;

- in seguito a dette istanze venivano adottati i seguenti atti: a) la determinazione dirigenziale della Direzione regionale governo del territorio, ambiente, protezione civile – Servizio risorse idriche, acque pubbliche, attività estrattive e bonifiche n. 2613 del 25 marzo 2021 con la quale, recependo le indicazioni della Conferenza di copianificazione, della seduta del 25 marzo 2021, la Regione Umbria ha, ai sensi dell'art. 25-*bis* l.r. dell'Umbria n. 2/2000, accertato sull'area di cui all'istanza, la *disponibilità del Giacimento di cava attiva con finalità di ampliamento denominato "La Spicca"*; b) la determinazione n. 3 del 7 aprile 2021 con la quale il Comune di Orvieto ha, a propria volta, adottato le risultanze della Conferenza di copianificazione; c) la delibera del Consiglio comunale del Comune di Orvieto n.

38 del 20 aprile 2021 (avente ad oggetto “*Ratifica accordo di Copianificazione del 25/03/2021, approvazione della variante urbanistica, ai sensi del comma 17 dell’art. 5 bis, “Accertamento dei giacimenti di cava”, della L.R. 2/2000, “Norme per la disciplina dell’attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni”. Richiedente: Basalto La Spicca S.p.A.*”), con la quale è stato ratificato l’accordo di pianificazione con effetto, ai sensi dell’art. 5-bis l.r. dell’Umbria n. 2/2000, di variante agli strumenti urbanistici;

- in ragione delle risultanze amministrative di cui sopra, la società Basalto La Spicca chiedeva alla Regione Umbria il rilascio dell’autorizzazione unica regionale (P.A.U.R.) per il progetto di “*Ampliamento della cava per l’estrazione di materiale basaltico in Località la Spicca -1° Stralcio Funzionale*”, nel Comune di Orvieto, Località La Spicca”, oltre a chiedere l’avvio del procedimento di verifica di VAS (delibera della Giunta comunale di Orvieto n. 182 del 21 settembre 2021) che si concludeva con l’adozione della determina dirigenziale n. 1204 del 2 dicembre 2021 senza che la Soprintendenza avesse mai partecipato a detto procedimento pur essendo stata regolarmente convocata;

- riferiscono le società oggi appellanti che la Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell’Umbria, solo nelle more della definizione del procedimento relativo al rilascio del PAUR e comunque prima della conclusione del procedimento di VAS, con nota del 5 novembre 2021, prot. 20540-P, comunicava alla società Ireu S.p.a. (ai sensi dell’art. 7 l. 7 agosto 1990, n. 241 e degli artt. 13 e 14 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) l’avvio del procedimento per sottoporre a tutela, ai sensi dell’art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l), d.lgs. 42/2004, ‘*l’immobile denominato “Podere Spicca (casale, torre e annessi)”*, sito in Provincia di Terni, Comune di Orvieto, Loc. Le Velette, nn. 29/30, distinto al C.F. fg 235 plla 107 sub 1-2-3- 4-5, C.T. fg 235 plla 107, come dalla allegata planimetria catastalè’, immobile posto all’interno delle aree oggetto del suindicato contratto di affitto e del progetto di ampliamento;

- nel corso del successivo procedimento la società Ireu presentava analitiche

osservazioni oppositive, accompagnate da una perizia di un esperto, ma alla società veniva notificato, in data 16 marzo 2022, il decreto n. 32 del 16 marzo 2022 del Presidente *pro tempore* della Commissione regionale per il patrimonio culturale dell'Umbria, Segretario regionale *ad interim* con il quale, recependo le valutazioni della Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria che venivano notificate alla società nello stesso giorno, “l'immobile denominato “*Podere Spicca (casale, torre e annessi)*”, *sito in Provincia di Terni, Comune di Orvieto (...)* (era) *dichiarato di interesse particolarmente importante ai sensi dell'art. 10 comma 3 lett. a) e comma 4 lett. l) del citato D. Lgs. 42/2004, e viene, quindi, sottoposto a tutte le disposizioni di tutela contenute nel predetto decreto*”.

3. – Nei confronti del predetto provvedimento (e degli atti ad esso presupposti e conseguenti, analiticamente indicati) le odierne società appellanti proponevano ricorso dinanzi al TAR per l'Umbria chiedendone l'annullamento in quanto illegittimo.

Esse affidavano l'impugnazione a cinque motivi di censura – seguiti successivamente, in corso di giudizio dalla eccezione di inammissibilità degli interventi *ad opponendum* proposti in detto giudizio - che così, sinteticamente, le società hanno riassunto nell'atto introduttivo del presente giudizio di appello:

- “*Con il primo motivo, le società ricorrenti hanno censurato i provvedimenti impugnati sotto il profilo della contraddittorietà rispetto alle valutazioni precedentemente svolte dalle Amministrazioni con riferimento ai titoli autorizzativi già rilasciati per lo svolgimento dell'attività estrattiva*”;

- “*(n)el secondo motivo, è stata dedotta l'illegittimità degli atti impugnati sotto il profilo del difetto di istruttoria*”;

- “*(c)on il terzo motivo, le ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati in relazione all'insussistenza dei presupposti per l'apposizione del vincolo*”;

- “*(n)el quarto motivo, si è dedotta l'illegittimità del provvedimento di vincolo in*

*relazione al mancato effettivo rispetto delle garanzie di partecipazione procedimentale”;*

- “(c)on l’ultimo motivo, infine, gli atti impugnati sono stati censurati per l’omessa comunicazione dell’avvio del procedimento alla società Basalto La Spicca” (così, testualmente, alle pagg. 6 e 7 dell’atto di appello).

Il TAR adito, dopo aver respinto l’eccezione di inammissibilità degli interventi *ad opponendum* spiegati in giudizio, riteneva infondato il ricorso proposto (con sentenza n. 20/2024) considerando non condivisibili le censure dedotte nei confronti dei provvedimenti impugnati e dei rispettivi procedimenti che ne avevano preceduto l’adozione in quanto, sinteticamente:

- con riferimento al primo motivo la sostenuta inerzia mantenuta dalla Soprintendenza nel corso delle procedure che avevano condotto all’adozione dei provvedimenti autorizzatori in merito alla coltivazione della cava non poteva costituire un valido presupposto per escludere la permanenza del potere di valutare l’opportunità di imporre o meno un vincolo di tutela paesaggistica con riferimento all’area in questione, atteso che “(...) *La tutela del patrimonio culturale è infatti un dovere che non si esaurisce, ed è orientato da valutazioni storicamente condizionate, che possono condurre a riscontrare oggi – in ragione delle maggiori conoscenze disponibili o della rarità di beni con caratteristiche e valore analoghi - quell’interesse culturale, di grado sufficiente a giustificare il vincolo, che in passato non era stato individuato... Vale a dire, quello sotteso alla dichiarazione di interesse culturale – nello specifico, un interesse di duplice natura: storico-artistico, e storico relazionale, quale testimonianza della produzione agricola e dei relativi insediamenti dei secoli passati, ciascuno dei quali, ai sensi dell’art. 10, autonomamente sufficiente a giustificare il vincolo – è pur sempre un giudizio relativo, che evolve con la storia*” (così, testualmente, alle pagg. 11 e 12 della sentenza di primo grado, per come riproposte a pag. 7 dell’atto di appello);

- con riferimento alla contestazione circa l’inadeguata e incompleta istruttoria svolta (concentrata nel secondo motivo di ricorso e in parte sollevata anche con il primo),

la mancata condivisione della censura va fatta risalire alla circostanza per cui le ragioni dell'interesse culturale dichiarato risultano delineate in modo chiaro fin dalla proposta e non si oppone a tale scelta la mancata ricomprensione formale del Podere/Casale La Spicca tra gli immobili espressamente indicati nel PRG del Comune di Orvieto tra gli *“Edifici sparsi costituenti immobili di interesse storico, architettonico e culturale”* di cui alla l.r. Umbria 11/2005;

- anche con riferimento al connesso quarto motivo prosegue il ragionamento del giudice di primo grado nel non condividere le censure dedotte dalle società ricorrenti, visto che la sussistenza dell'interesse storico o etnoantropologico al significato testimoniale che le cose assumono in relazione a modi di produzione agricola del passato e che si riscontra nell'immobile sul quale si è deciso di imporre il vincolo di tutela paesaggistica risulta essere pienamente ed esaustivamente declinato nella relazione e negli atti istruttori e ciò anche in merito alla posizione e alla funzione del manufatto considerato nel suo complesso, ivi comprese le pertinenze, in quanto *“Ogni immobile, per quanto deteriorato, manomesso o parzialmente compromesso nei suoi valori culturali, è in qualche misura suscettibile di un intervento di restauro e recupero funzionale”* (così, testualmente, a pag. 22 della sentenza qui oggetto di impugnazione, per come riproposto a pag. 10 dell'atto di appello);

- sul motivo attinente alla violazione del principio di proporzionalità, il primo giudice ne esclude la sussistenza sul presupposto che l'esercizio del potere di imposizione del vincolo storico-paesaggistico ai sensi dell'art. 10 d.lgs. 42/2004 non assume connotati di discrezionalità amministrativa in senso stretto *“e quindi la considerazione degli interessi oppositivi non può inibire o limitare l'adozione delle misure di tutela che la protezione dell'interesse culturale richiede”* e che in ogni caso *“l'area sottoposta a vincolo”* avrebbe *“una grandezza limitata, rispetto all'intera area interessata dall'ampliamento della cavà”* (così, testualmente, alle pag. 25 e 26 della sentenza qui oggetto di impugnazione, per come riproposte alle



pagg. 10 e 11 dell'atto di appello);

- sul quinto motivo, posto che l'art. 14 d.lgs. 42/2004 stabilisce che la comunicazione di avvio del procedimento deve essere adottata nei confronti del proprietario, del possessore o del detentore a qualsiasi titolo del bene da vincolare, al momento dell'avvio del procedimento all'esito del quale è stato imposto il vincolo la società Basalto La Spicca non poteva ritenersi possessore o detentore dell'immobile in questione, dal momento che il relativo titolo, fino a quel momento posseduto, era giuridicamente sospeso, in quanto il nuovo contratto di affitto stipulato con Ireu, del 19 febbraio 2020, all'art. 4 prevedeva una decorrenza della validità dello stesso espressamente condizionata dal rilascio (e quindi con efficacia dalla data del rilascio), "dell'autorizzazione all'avvio dell'attività di escavazione", il cui procedimento non si era concluso alla data di avvio del (diverso) procedimento di apposizione del vincolo. A ciò si aggiunga che non vi è prova che fosse stata portata a conoscenza dell'amministrazione procedente l'esistenza di un soggetto (co)interessato a partecipare al procedimento né le ricorrenti hanno dimostrato l'effettivo pregiudizio subito dalla mancata partecipazione al procedimento da parte della società Basalto la Spicca, tenuto che quest'ultima è comunque (stata) ricorrente in sede giudiziale.

4. – Le società Ireu e Basalto La Spicca propongono ora appello nei confronti della sentenza del TAR per l'Umbria n. 20/2024 proponendo sei percorsi contestativi che qui di seguito possono sintetizzarsi:

I) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 28 c.p.a.. Erroneità della sentenza impugnata sotto il profilo del difetto di motivazione, della contraddittorietà e della illogicità della stessa. Le società appellanti rammentano che in occasione del ricorso di primo grado esse avevano formulato eccezione di inammissibilità nei confronti dell'intervento *ad opponendum* spiegato dall'associazione Amici della Terra Onlus e dai signori Duthler, Norall, Giori e Zenobi, ma il giudice di prime cure aveva ritenuto infondata l'eccezione richiamandosi a precedenti giurisprudenziali di questo Consiglio di Stato. In sede di appello, in via

preliminare, le società appellanti ripropongono l'eccezione, contestando la correttezza del capo della sentenza nel quale sono ospitate le ragioni espresse dal TAR in favore dell'ammissibilità dell'intervento sia dell'associazione che dei privati, atteso che in tale pronunciamento giudiziale non sono state espresse le specifiche circostanze, di fatto e di diritto, che legittimerebbero gli interventi con riferimento all'atto impugnato e ai sensi dell'art. 28 c.p.a.;

II) Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR; omessa, insufficiente, contraddittoria ed illogica motivazione. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5-bis e ss. l.r. 2/2000 e degli artt. 3, 4 e 6 del Regolamento regionale n. 3 del 2005. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l), d.lgs. 42/2004. Violazione dei principi in punto di giusto procedimento. Contraddittorietà. Ad avviso delle società appellanti appaiono deboli le ragioni espresse dal TAR che hanno condotto alla reiezione del primo motivo di censura dedotto con il ricorso introduttivo di primo grado, con il quale si era contestata l'irragionevolezza e l'incongruità tra l'avere gli enti competenti rilasciato le autorizzazioni all'ampiamiento della cava e della gestione della stessa, senza nulla riferire su eventuali necessità di tutela storica o paesaggistica dell'immobile, per poi procedere all'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse storico di alcuni immobili insistenti nei terreni in questione e completarlo con l'adozione del provvedimento di impressione del relativo vincolo. I vari enti che hanno partecipato ai diversi procedimenti conclusi con i provvedimenti di autorizzazione e implementazione dell'attività estrattiva nell'area, ove insiste il podere che è stato bersaglio dell'interesse vincolistico dell'amministrazione, avrebbero dovuto e potuto evidenziare, stante la stretta contiguità temporale tra i procedimenti, che l'area avrebbe potuto essere, a breve, sottoposta a vincolo, ma se ciò non è avvenuto è evidente che si è in presenza di un comportamento altamente contraddittorio delle amministrazioni coinvolte, che dunque rende illegittimo,

all'evidenza, il provvedimento principalmente impugnato e gli atti ad esso connessi. Del resto *“già l’inserimento del Podere La Spicca all’interno dell’area per la quale era stato richiesto l’accertamento di giacimento rendeva chiaro ed evidente che lo svolgimento dell’attività estrattiva avrebbe interessato direttamente l’immobile o, quanto meno, avrebbe dovuto comportare da parte della Soprintendenza un supplemento istruttorio e/o la previsione di apposite prescrizioni proprio volte a salvaguardare il Podere”* (così, testualmente, a pag. 16 dell’atto di appello), da qui un ulteriore elemento di contraddittorietà nell’azione amministrativa esitata con l’atto di imposizione del vincolo;

III) Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR; omessa, insufficiente, contraddittoria ed illogica motivazione. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 5-bis e ss. l.r. 2/2000 e degli artt. 3, 4 e 6 del Regolamento regionale n. 3 del 2005. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l), d.lgs. 42/2004. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l) e degli artt. 11, 12 e 13 d.lgs. 42/2004 e violazione dei principi in punto di giusto procedimento. Contraddittorietà. Con il primo (o almeno parte del primo) e con il secondo motivo di ricorso in primo grado le società oggi appellanti avevano contestato la correttezza dell’istruttoria, ma il TAR ha ritenuto che tali censure non potessero essere condivise. Nonostante le precise contestazioni il TAR ha comunque ritenuto sufficienti le indagini istruttorie svolte dagli uffici e ha ritenuto altrettanto adeguata la valutazione non favorevole delle osservazioni presentate dalle società interessate attraverso il deposito di una accurata perizia di parte. Conseguentemente, nella sostanza, nella presente sede di appello vengono riproposti le considerazioni e i motivi di gravame dedotti sul punto in primo grado dalle allora ricorrenti;

IV) Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l), d.lgs. 42/2004. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l) e

degli artt. 11, 12 e 13 d.lgs. 42/2004. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 l. 241/1990. Difetto di istruttoria e di motivazione. Le società Ireu e Basalto La Spicca ricordano di avere proposto un terzo motivo di ricorso con il quale sottolineavano come il Podere La Spicca non fosse stato ricompreso tra quelli che il Piano regolatore generale, parte Strutturale, del Comune di Orvieto, aveva mappato e censito qualificandoli come *“Edifici sparsi costituenti immobili di interesse storico, architettonico e culturale”* e ciò in ragione e in coerenza con i principi contenuti nella Relazione sui beni immobili di interesse storico, architettonico e culturale redatta ai sensi dell’art. 33, comma 5, l.r. Umbria n. 11 del 22 febbraio 2005, in particolare la Tavola n. 32 dalla cui consultazione emerge che *“il Podere Spicca non è stato riconosciuto come Casale di accertata storicità, caratteristica di norma sottolineata da un cerchio azzurro con relativa numerazione, che fa riferimento ad una specifica scheda con foto e descrizione”* (così, testualmente, a pag. 20 dell’atto di appello). Lamentano le due società che il giudice di primo grado ha ritenuto irrilevante tale centrale ragione di irragionevolezza della scelta successivamente effettuata con l’apposizione del vincolo, affermando erroneamente il giudice di prime cure che le suesposte evidenze, sottolineate anche nella perizia di parte prodotta nel corso dell’istruttoria, non fossero in assoluto preclusive di una successiva riconsiderazione della sussistenza dei presupposti per l’intervento di specifica tutela dell’immobile in questione, anche in presenza di una iniziale inerzia valutativa delle amministrazioni competenti ad imporre il vincolo. Le appellanti infatti ricordano, a conferma dell’errore nel quale è incorso il giudice di primo grado, l’insuperabile principio in base al quale *“la discrezionalità di cui gode l’Amministrazione nell’apposizione del vincolo deve comunque trarre fondamento da elementi e fatti oggettivi affinché possa essere correttamente esercitata”*, dimostrandosi *“alquanto singolare che l’immobile considerato dalla Soprintendenza di “particolare importanza” non sia ricompreso, invece, nell’elenco degli Edifici censiti dall’Amministrazione comunale*

*quali beni di interesse storico, architettonico e culturale*” (così, testualmente, a pag. 21 dell’atto di appello);

V) Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l), d.lgs. 42/2004. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l) e degli artt. 11, 12 e 13 d.lgs. 42/2004. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 l. 241/1990. Difetto di istruttoria e di motivazione. Irragionevolezza. Le società appellanti tornano a contestare quanto già censurato nel giudizio di primo grado (nel sesto motivo) con riferimento alla mancata comunicazione di avvio del procedimento nei confronti della società Basalto La Spicca, avendo erroneamente limitato l’amministrazione il coinvolgimento procedimentale solo in capo alla società Ireu proprietaria dell’immobile, in aperta violazione della previsione recata dall’art. 14 d.lgs. 42/2004, a mente del quale detta comunicazione deve essere inviata al *“proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa che ne forma oggetto”*. Il giudice di primo grado ha ritenuto di poter superare tale contestazione sul presupposto che il *“il nuovo contratto di affitto datato 19 febbraio 2020 prevede(va), all’art. 4, una decorrenza a partire dalla data di rilascio “dell’autorizzazione all’avvio dell’attività di escavazione”, espressamente considerata come “condizione sospensiva”. Ne discende che, al momento dell’avvio del procedimento di vincolo, la società Basalto La Spicca non poteva vantare la detenzione del Podere. In ogni caso, l’esistenza di possessori o detentori diversi dal proprietario deve essere conosciuta o agevolmente conoscibile dall’Amministrazione procedente; non emerge dagli atti che l’esistenza del contratto di affitto (che non risulta registrato) e, dunque, la posizione di controinteressato in senso sostanziale dell’affittuaria, fosse stata preventivamente rappresentata agli uffici (...)”* (così nella sentenza oggetto di contestazione nella parte riprodotta, testualmente, a pag. 24 dell’atto di appello). Ad avviso delle società appellanti il primo giudice è caduto in errore allorquando ha ritenuto di non valorizzare alcuni passaggi della motivazione dell’atto impugnato dai quali risulta

inequivocabilmente che l'amministrazione era perfettamente a conoscenza dell'esistenza e dell'attività svolta nell'immobile dalla società Basalto La Spicca nonché della legittimazione a partecipare al procedimento, tenuto conto la ridetta società non poteva non avere la disponibilità del bene se aveva presentato l'istanza di riconoscimento di giacimento per l'area in questione. E' poi evidente che la partecipazione della suddetta società al procedimento non sarebbe stata irrilevante, posto che essa ben *“avrebbe potuto fornire all'Amministrazione argomenti, anche tecnici idonei, a consentire una diversa modulazione dell'atto di vincolo che tenesse conto anche delle specifiche esigenze dell'attività estrattiva nel rispetto del principio di proporzionalità”* (così, testualmente, a pag. 26 dell'atto di appello);

VI) Erroneità ed illogicità della sentenza del TAR. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l), d.lgs. 42/2004. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l) e degli artt. 11, 12 e 13 d.lgs. 42/2004. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 l. 241/1990. Difetto di istruttoria e di motivazione. Sotto altro versante le società appellanti ripropongono ulteriori profili di contestazione, espressi nell'ambito del terzo motivo di censura dedotto in primo grado, con i quali segnalano la illegittimità del provvedimento impugnato in relazione all'insussistenza dei presupposti per l'apposizione del vincolo di particolare interesse sull'immobile “Podere La Spicca”. In particolare esse tornano oggi a sostenere *“l'assoluta irragionevolezza delle valutazioni operate dall'Amministrazione in ragione del difetto di istruttoria e della superficialità e genericità delle motivazioni addotte alla scelta di vincolare l'immobile in oggetto”*. Non si tratta, dunque, *“di negare in alcun modo l'importanza dell'architettura rurale in generale”*, si contestano invece *“le modalità del tutto irragionevoli ed illogiche, con le quali la Soprintendenza ha esercitato la discrezionalità di cui è titolare”*, mostrandosi *“evidente che dall'istruttoria svolta e dalle motivazioni addotte non risulta affatto dimostrato il “particolare interesse” anche sotto il*

*profilo della testimonianza rurale che il Podere La Spicca rivestè*”, tenuto conto della “*superficialità ed erroneità della ricostruzione della Soprintendenza della “storicità” del casale e dell’interesse dello stesso oltre che dell’assenza di adeguati riferimenti storici e/o oggettivi a sostegno di detta ricostruzione*” (così, testualmente, alle pagg. 27 e 28 dell’atto di appello). Peraltro “*nella relazione di vincolo non si fa riferimento a nessun documento cartaceo originale e/o a nessuna fonte archivistica di qualsivoglia natura che attesti la realizzazione del manufatto o meglio della cosiddetta “torre” nel secolo XVII*” (così ancora, testualmente, alla pag. 32 dell’atto di appello). Le società, infine, tornano a considerare, in modo analitico, l’illegittimità del procedimento svolto dalla Soprintendenza, apertamente qualificato in termini di “superficiale” e “insufficiente”, puntualizzando tutti i *deficit* valutativi dell’esercizio di potere posto in essere dall’amministrazione procedente per come evidenziati (già) nella relazione depositata ed erroneamente non considerata decisiva dal TAR ai fini dell’annullamento del provvedimento principalmente impugnato, quanto meno per le gravi e rilevanti carenze dell’istruttoria svolta.

5. – Si è costituita in giudizio l’amministrazione intimata che ha, a propria volta, analiticamente contestato la fondatezza dei motivi raccolti nel mezzo di gravame proposto, ribadendo la completezza e linearità dei contenuti della relazione che accompagna il provvedimento di imposizione del vincolo, rendendo indubitabile la sussistenza dei presupposti per l’esercizio del potere impositivo a tutela dell’immobile e dell’area in questione. In ragione di tali controdeduzioni l’amministrazione appellata chiedeva il rigetto dell’appello e la conferma della sentenza di primo grado, essendo quest’ultima priva delle valutazioni erranee richiamate dalle società appellanti.

Si sono inoltre costituiti in giudizio nel presente grado di appello l’associazione Amici della Terra Onlus nonché i signori Marcus Willem Duthler e Marina Zenobi i quali hanno contestato la fondatezza dell’eccezione di inammissibilità dell’intervento dagli stessi spiegato sia in primo grado che in sede di appello, in

quanto, con riferimento all'associazione è documentalmente provato come tra gli scopi indicati nello statuto della stessa compaia l'obiettivo di “*tutelare il patrimonio artistico, culturale e storico*”, mentre, con riferimento alla posizione dei signori Marcus Willem Duthler e Marina Zenobi, essi sono rispettivamente proprietario e conduttrice di immobili posti a breve distanza dal “Podere La Spicca” e dunque subirebbero un evidente danno dalla eventuale demolizione dell'immobile in questione, sempre possibile laddove venisse meno il vincolo di tutela imposto con il provvedimento principalmente contestato nel presente giudizio. Gli intervenienti hanno poi sostenuto l'infondatezza delle censure dedotte dalle società appellanti nel giudizio di secondo grado, ribadendo la piena legittimità del provvedimento di imposizione del vincolo e del procedimento che ne ha preceduto l'adozione nonché la correttezza della sentenza di primo grado qui oggetto di contestazione.

Le parti costituite e intervenute hanno, quindi, depositato memorie e documenti confermando le conclusioni già rassegnate nei precedenti atti processuali depositati.

6. – Il Collegio deve anzitutto farsi carico di scrutinare la eccezione di inammissibilità degli interventi spiegati in primo grado e della conseguentemente contestata corretta presenza nel giudizio di appello dell'associazione Amici della Terra Onlus nonché dei signori Marcus Willem Duthler e Marina Zenobi, tenuto anche conto che la questione è comunque rilevabile d'ufficio (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 29 ottobre 2024 n. 15, la cui motivazione, per ampi stralci verrà, solo per quanto di stretto interesse, riprodotta qui di seguito).

Come è noto la disciplina dell'intervento nel processo amministrativo è mutata nel corso del tempo:

- il regio-decreto 17 agosto 1907, n. 642, analogamente all'art. 201 del codice di procedura vigente all'epoca vigente, stabiliva che “*chi ha interesse nella contestazione può intervenire*” (art. 37), “*nello stato in cui si trova la contestazione*” (art. 40);



- il successivo regio-decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (recante il Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), non ha introdotto ulteriori integrazioni alla suddetta disciplina;
- l'art. 22, comma 2, l. 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali, riprendeva la formulazione del regio-decreto del 1907;
- il Codice del processo amministrativo, di cui al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 ha dettato una disciplina più dettagliata degli interventi, la quale riflette l'attuale configurazione del processo amministrativo, non più basato soltanto sul cd. modello impugnatorio, ma tiene conto delle differenziate esigenze di tutela, consentendo di concentrare nel giudizio di cognizione, per quanto possibile, tutte le questioni dalla cui definizione possa derivare una risposta piena alla domanda di giustizia (e di acquisizione o di conservazione del “bene della vita” inciso o regolato dall'esercizio del potere pubblico);
- infatti la collocazione sistematica dell'intervento - nel Titolo III, intitolato "Azioni e domande", all'interno del Capo I, rubricato "Contraddittorio e intervento" - evidenzia la sua derivazione dal principio costituzionale del "contraddittorio tra le parti", quale componente del "giusto processo regolato dalla legge" (art. 111, secondo comma, Cost., richiamato dall'art. 2 del c.p.a.);
- i primi due commi dell'art. 28 del c.p.a. distinguono (la presenza in giudizio del)le parti necessarie *"nei cui confronti la sentenza deve essere pronunciata"* e l'intervento volontario di chiunque altro *"non sia parte del giudizio"* ma che cionondimeno *"vi abbia interesse"*. Il successivo comma 3 ha poi introdotto nel processo amministrativo l'intervento in causa c.d. iussu iudicis ovvero di coloro nei cui confronti il giudice, anche su istanza di parte, ritenga *"opportuno che il processo si svolga"*;
- ancor più nello specifico, la disciplina degli interventi delle parti eventuali del giudizio è contenuta nel comma 2 dell'art. 28, per il quale *"(c)hiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse, può intervenire accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova"*.

Come ben si può leggere, la suddetta disposizione non indica puntualmente i requisiti necessari per ritenere ammissibile l'intervento di chi non rientri tra le parti necessarie (le quali sono invece individuate all'art. 41, comma 2, del c.p.a.);

- a tale proposito, per comprendere la rilevanza giuridica dell'interesse del terzo ad inserirsi in un processo pendente *inter alios*, i modelli partecipativi elaborati dalla dottrina del processo civile, indubbiamente, rappresentano un importante punto di riferimento di teoria generale, avendo la medesima funzione di collegare la vicenda sostanziale a quella processuale in presenza di fenomeni di connessione, con la seguente distinzione. Nondimeno, nell'ambito (invece) dell'azione di annullamento posta a tutela di posizioni di interesse legittimo, l'impianto sistematico del codice di procedura civile non può essere automaticamente trasposto nel processo amministrativo, dovendo i meccanismi di intervento adattarsi alle specificità strutturali di ciascuna tipologia di giudizio (non a caso il rinvio esterno recato dall'art. 39 c.p.a. prevede che solo “*per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali*”).

La suesposta ricostruzione è utile al fine di identificare il sostrato normativo nel quale deve essere collocato lo scrutinio dell'ammissibilità degli interventi *ad opponendum* spiegati nel presente contenzioso sia in primo grado che (ai sensi dell'art. 97 c.p.a.) in grado di appello.

Ai fini della soluzione di detta questione è importante premettere che l'intervento volontario nel processo amministrativo riguarda due principali tipologie di posizioni giuridiche:

- quella del terzo titolare di un interesse non direttamente inciso dal provvedimento da altri impugnato, ma cionondimeno suscettibile di risentire gli effetti "riflessi", sia pure con differenti graduazioni e pregiudizio, dall'esito della lite *inter alios* iudicata. Tema delicato atteso che il diritto costituzionale di difesa impone forti limitazioni all'operatività del giudicato in danno di persone che non abbiano preso

parte al processo, di talché ne consegue l'ammissibilità dell'intervento dei soggetti titolari di una posizione giuridica collegata o dipendente rispetto a quella dedotta nel processo *inter alios* (ovvero la cui nascita, esistenza o contenuto dipendano dalla nascita, esistenza o contenuto di un rapporto sostanziale altrui). Peraltro, il carattere indiretto e mediato del pregiudizio subito esclude la legittimazione dei predetti soggetti a promuovere un autonomo giudizio;

- quella riferita al terzo titolare di un interesse direttamente inciso dall'azione pubblica - già oggetto di altra impugnazione - e che quindi potrebbe essere fatto valere autonomamente. In tal caso, il fondamento dell'intervento non è quello di evitare la propagazione di un risultato processuale sfavorevole ovvero di agevolare un esito processuale da cui ricavare in via derivata la soddisfazione del proprio interesse; il fondamento è invece quello di favorire, per ragioni di economia processuale, il cumulo di impugnazioni (connesse per l'oggetto o per il titolo) in un unico processo, evitando la formazione di giudicati (logicamente) contraddittori (si verte, in tal caso, della figura dell'interventore c.d. litisconsortile, rispetto alla quale l'orientamento tradizionale della giurisprudenza amministrativa è di segno restrittivo).

7. – Tutto quanto sopra premesso, con più specifico riferimento all'ammissibilità nel giudizio amministrativo dell'intervento (non litisconsortile ma) *ad opponendum*, la giurisprudenza amministrativa che si è occupata dei presupposti di ammissibilità dell'intervento nel giudizio amministrativo (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 28 gennaio 2015 n. 1 e 2 novembre 2015 n. 9 nonché, più di recente, 20 febbraio 2020 n. 6 con riferimento all'intera gamma della legittimazione attiva delle associazioni “*ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso*”) ha sovente ribadito che la valutazione della legittimazione dell'intervento nel giudizio di appello va compiuta avendo riguardo alla posizione che avrebbe assunto la parte

rispetto alla lite in primo grado. Essa ha inoltre precisato le seguenti condizioni di ammissibilità da soddisfare:

- con riferimento all'intervento di associazioni, occorre che la questione oggetto di controversia nel giudizio al quale l'associazione intende partecipare attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione medesima, nel senso che *“la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non nella mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati”* (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Ad. pl. n. 9/2015 cit.);

- ancora con riferimento alle associazioni, che *“l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati”* cioè che *“non siano configurabili conflitti interni all'associazione (...) che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio”* (cfr., ancora, Cons. Stato, Ad. pl. n. 9/2015 cit. nonché, per ulteriori precisazioni, Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 2013 n. 5451, con la quale, approfondito il concetto di *"interesse collettivo"* e tenuto distinto da quello di *"interesse superindividuale"*, si è anche affermato che *"l'ente, godendo di una titolarità sua propria di posizione giuridica soggettiva, gode ex se di legittimazione ad agire e può anche rappresentarsi il caso che la sua azione, volta alla tutela dell'interesse collettivo della categoria, possa porsi in contraddizione/contrasto, con l'interesse del singolo componente della collettività"*);

- con riferimento, poi, ai presupposti per consentire ad un privato di intervenire in un giudizio amministrativo *ad opponendum* e quindi a supporto della legittimità del provvedimento (da altri) impugnato, la giurisprudenza consolidata è dell'avviso che, nel processo amministrativo, tale tipo di intervento possa essere giustificato anche dalla titolarità di un interesse di mero fatto (quale è, nella specie, quello dei privati che hanno titolo – proprietario o di godimento – su immobili posti nelle vicinanze dell'area sottoposta a vincolo) che consenta alla parte di ritrarre un

vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 15 marzo 2021 n. 2179, 7 agosto 2020 n. 4973 e 10 febbraio 2020, n. 573).

I suesposti principi possono trovare piana applicazione nei confronti delle posizioni dell'associazione Amici della Terra Onlus, il cui Statuto, in ragione degli obiettivi in esso indicati, esclude che possa dubitarsi della legittimazione di detta associazione a spiegare intervento *ad opponendum* nel presente giudizio (oltre alla circostanza che detta associazione è registrata nell'elenco delle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'ambiente ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349), così come i privati che hanno ribadito in grado di appello la loro posizione di puntuale adesione al provvedimento impugnato, potendo subire dall'annullamento dello stesso, comunque, un pregiudizio all'interesse che coltivano quali detentori di titolo proprietario o di godimento su immobili che, hanno puntualmente dimostrato negli atti processuali, sono situati nelle vicinanze dell'area oggetto di contenzioso.

Ne deriva che, essendo ammissibili gli interventi in sede di appello, gli stessi, ovviamente e per le medesime ragioni sopra rappresentate, erano ammissibili anche con riguardo al primo grado di giudizio, di talché su tale aspetto il contestato punto della sentenza di primo grado è privo di elementi di riformabilità della decisione.

8. – Passando ad esaminare il merito della controversia e principiando dal primo punto di contestazione in appello (indicato come secondo motivo di appello), va rammentato che le società Ireu e Basalto La Spicca sostengono che la circostanza per la quale gli enti competenti avevano rilasciato le autorizzazioni richieste dalle suddette società al fine dell'ampiamiento della cava e della gestione della stessa senza nulla riferire su eventuali necessità di tutela storica o paesaggistica dell'immobile, per poi procedere all'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse storico di alcuni immobili insistenti nei terreni in questione e a completarlo con l'adozione del provvedimento di imposizione del relativo vincolo, costituisce l'evidente segnale di una irragionevolezza comportamentale che rende illegittimo il provvedimento di imposizione del vincolo.

Con riferimento a tale contestazione non può non evidenziarsi, però, come i due poteri esercitati attraverso le distinte filiere amministrative procedurali, poste in essere dai vari enti competenti che se ne sono occupati, hanno condotto all'adozione di provvedimenti di segno e contenuto non sovrapponibili, ontologicamente distinti e che non possono confondersi tra di loro, come peraltro ha correttamente segnalato il giudice di primo grado nella sentenza qui oggetto di appello. Infatti, se è vero che la Soprintendenza ebbe ad essere necessariamente coinvolta nel procedimento autorizzativo relativo alla espansione della cava (sebbene con dubbia partecipazione effettiva), in detta filiera amministrativa quella amministrazione è stata chiamata ad esprimere un parere circa la richiesta di espansione della cava, senza che (in quel momento e allo scopo dell'esercizio di quello specifico potere autorizzatorio) venisse (direttamente) in emersione alcuna esigenza di tutela dell'area dal punto di vista storico e ciò anche se dalla consulenza tecnica potevano emergere potenziali prospettive di "dismissione e smontaggio", intervento che, peraltro, restava ancorato a mere ipotesi organizzative non essendo stato indicato come strettamente indispensabile all'indomani dell'accoglimento della domanda di autorizzazione all'ampliamento della cava.

La surriferita censura, dunque, non può trovare condivisione.

9. – Con il terzo motivo di appello le società Ireu e Basalto La Spicca sostengono che l'istruttoria svolta dalla Soprintendenza per apporre il vincolo non sia stata eseguita correttamente e compiutamente e ciò sotto diversi profili. In particolare viene contestata la completezza della relazione illustrativa e la mancata considerazione delle puntuali e specifiche osservazioni contenute nella perizia di parte depositata già nel corso del procedimento in questione.

Dal momento che numerosi profili di censura, tra quelli prospettati dalle appellanti, aggrediscono il modo di operare dell'amministrazione che ha ritenuto di apporre il vincolo di tutela sull'area in questione, si rende necessario segnalare alcuni elementi di riflessione che preliminarmente debbono essere riferiti, in via anche

generale.

Il caso che qui ci occupa, come si è già riferito, attiene alla contestata legittimità del decreto n. 32 del 16 marzo 2022 del Presidente *pro tempore* della Commissione regionale per il patrimonio culturale dell'Umbria, Segretario regionale *ad interim*, notificato nello stesso giorno alla società Ireu S.p.a., con il quale, recependo le valutazioni della Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria, *“l'immobile denominato “Podere Spicca (casale, torre e annessi)”, sito in Provincia di Terni, Comune di Orvieto.... è dichiarato di interesse particolarmente importante ai sensi dell'art. 10 comma 3 lett. a) e comma 4 lett. l) del citato D. Lgs. 42/2004, e viene, quindi, sottoposto a tutte le disposizioni di tutela contenute nel predetto decreto”*.

Sotto il profilo normativo si osserva che, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. d), d.lgs. 42/2004 *“Sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13: (...); d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose”*.

I beni che possono dar luogo alla relazione qualificata che costituisce il presupposto per la dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante possono riferirsi tanto alla storia politico-militare, quanto alla storia dell'arte, della cultura in genere e, in ogni caso, possono essere riconosciuti come testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni collettive, ovvero della comunità in genere. Del resto, la disposizione citata vale a dettagliare più puntualmente le categorie cui possono appartenere i beni culturali, definiti in forma più generale dall'art. 2, comma 2, d.lgs. 42/2004, secondo il quale: *“Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose*

*individuare dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”.*

Va ricordato poi che, secondo la costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 6 agosto 2024 n. 7001), è necessario che il parere reso dalla Soprintendenza archeologica delle belle arti e del paesaggio sia sempre sorretto da un'ampia e circostanziata motivazione, dalla quale sia possibile ricostruire sia le premesse che l'*iter* logico seguito nel percorso valutativo che si conclude con il giudizio finale (cfr., tra le molte, Cons. Stato, Sez. VI, 26 ottobre 2020 n. 6511 e 20 aprile 2020 n. 2515).

Fermo, comunque, il principio per cui la Soprintendenza dispone di un'ampia discrezionalità tecnico-specialistica nel dare i pareri di compatibilità paesaggistica e di esercitare il potere di valutazione tecnica, gli atti della Soprintendenza sono sindacabili in sede giurisdizionale soltanto per difetto di motivazione, illogicità manifesta ovvero errore di fatto conclamato (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 16 maggio 2024 n. 4389).

Va dunque confermato che la valutazione circa l'interesse culturale di un bene è caratterizzata *“da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecnico - scientifiche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari (della storia, dell'arte e dell'architettura) caratterizzati da ampi margini di opinabilità...; l'apprezzamento compiuto dall'Amministrazione preposta alla tutela - da esercitarsi in rapporto al principio fondamentale dell'art. 9 Cost. - è sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'Amministrazione attraverso la*



*sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile. In altri termini, la valutazione in ordine all'esistenza di un interesse culturale (artistico, storico, archeologico o etnoantropologico) particolarmente importante, tale da giustificare l'imposizione del relativo vincolo (...) è prerogativa esclusiva dell'Amministrazione preposta alla gestione del vincolo e può essere sindacata in sede giurisdizionale solo in presenza di profili di incongruità ed illogicità di evidenza tale da far emergere l'inattendibilità della valutazione tecnico-discrezionale compiuta” (cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 28 dicembre 2015 n. 5844 e, in argomento, più di recente, 30 agosto 2023 n. 8074).*

Rammentato quanto sopra in punto di diritto, occorre ora considerare se la relazione stesa dalla Soprintendenza, che costituisce la “colonna vertebrale” della scelta dell'amministrazione di imporre il vincolo sull'area in questione effettivamente, come sostengono le due società appellanti fin dal primo grado di giudizio, abbia sconsideratamente superato il perimetro del rispetto dell'esercizio del potere tecnico discrezionale assegnato dal legislatore all'amministrazione di tutela dei beni storico culturali, nonché se dette valutazioni e tutto il percorso istruttorio seguito per esprimerle resistano alle controdeduzioni della relazione tecnica contestativa stesa dal consulente di parte appellante, già resa nota alla Soprintendenza nel corso dell'istruttoria e comunque depositata nel corso del giudizio di primo grado.

10. – Dalla relazione di vincolo, allegata e facente parte integrante del provvedimento di apposizione del vincolo impugnato nel presente contenzioso, in estrema sintesi e limitatamente a quanto può ritenersi utile al fine di definire detto contenzioso, testualmente spiccano le seguenti rilevazioni istruttorie e conseguenti espressioni valutative:

- la individuazione dell'area è così definita: il “*Podere La Spicca (...) “è inserito all'interno di una vasta area agricola, su un altopiano tabulare di origine vulcanica, posto a sud-est della rupe di Orvieto e in destra idrografica della valle del Fiume Paglia. Il Podere fa parte di un insediamento agricolo di origine remota*

*(a circa m.250 in direzione S-E sono localizzate cisterne di origine romane sottoposte a tutela con Decreto DGABAP n. 1396 in data 15/11/2019)’. Esso “è caratterizzato da un casale di forma quadrata da cui svetta una torre quadrangolare, e da alcuni annessi meglio evidenziati nella mappa catastale e nella vista da google maps”, con riproduzione contenuta nella stessa relazione. “L’origine del casale è da individuare nella Torre a pianta quadrata a cui a partire dal sec. XVII si vanno ad addossare, in varie fasi, altri corpi edilizi lasciando comunque emergere dalla copertura la parte alta della torre stessa. La presenza di una cisterna sul lato nord, che appare preesistente rispetto al casale, lascia ipotizzare che questa apparteneva ad una fase antica ed è poi stata riutilizzata in epoca moderna”;*

*- le indicazioni relative alla “Torre” sono così sviluppate: “La Torre doveva necessariamente far parte di un sistema di avvistamento e controllo che punteggiava il versante sud della valle del Fiume Paglia, che poco più a valle confluisce nel Fiume Tevere. Alcuni elementi del sistema di avvistamento, da Orvieto verso est, sono ancora riconoscibili nella Torre della Abbazia SS Severo e Martirio, nella Torre podere Spicca, in Tordimonte, nella Torre Massea. Sono quindi evidenti le relazioni geografiche con il territorio circostante e l’importanza che la Torre doveva assumere sia per il sistema di comunicazione che per il controllo viario ma anche per la conduzione dei fondi agricoli. Che la fase attuale della Torre del Casale Spicca sia databile agli inizi del sec. XVII è evidente dal tipo di muratura e dalla semplice cornice semicircolare posta poco sotto la copertura; questa datazione è anche confermata da un concio di arco in pietra calcarea con inscritta la data 1600, murato nel lato sud della torre subito sopra una piccola apertura. Si tratta di un elemento di spoglio ma verosimilmente proviene dalle immediate vicinanze se non da una fase precedente della costruzione stessa. (...) La presenza della Torre è testimoniata dal maggiore spessore delle murature rispetto a quelle della restante parte del casale (...)”;*

- quanto al Casale viene segnalato che: *“L'articolazione del casale e degli annessi segue le vicende legate alla conduzione dei fondi agricoli, dell'accrescimento dei nuclei familiari e del miglioramento delle condizioni abitative. Alla Torre seicentesca si vanno via via ad aggiungere nuove edificazioni, fino a definire la forma quadrangolare attuale (con addossate le stalle post dopoguerra). La prima addizione riconoscibile è quella ottocentesca sul lato nord, segue quella novecentesca a sud e poi ancora l'addizione ad est costituita dalle stalle post 1945. La forma planimetria del casale è riconducibile ad un quadrangolo di dimensioni m.16.50x18.00 mentre in altezza si sviluppa su due piani con copertura a padiglione dove al centro emerge l'ultimo piano della torre con copertura a due spioventi. Le murature perimetrali sono in pietrame di basalto, con angolari in basalto sul lato nord e in mattoni industriali sul lato sud. Il piano terra della torre è coperto con volta a botte in pietrame, ed anche quello del vano adiacente ad ovest, mentre gli orizzontamenti ottocenteschi sono con struttura in legname e quelli novecenteschi in latero-cemento. Le strutture di copertura sono tutte in legno, con manto di copertura in coppi e controcoppi. La stalla addossata al casale ha muratura in blocchetti di tufo con angolari in mattoni e copertura in latero-cemento”*;

- sempre con riferimento al Casale viene aggiunto che: *“Il casale non risulta censito nel PRG del Comune di Orvieto tra gli "Edifici sparsi costituenti immobili di interesse storico, architettonico e culturale" di cui alla Legge Regione Umbria 11/2005 ma ciò è verosimilmente dovuto a dimenticanza o ad errata valutazione, in quanto l'interesse di tale immobile rientra tra quelli verificabile "a prima vista" essendo evidenti le qualità di architettura storica e rurale. Immediatamente riconoscibile è anche l'utilizzo come colombaia dell'ultimo piano della torre; le aperture triangolari fatte con laterizio e poste subito al disopra della cornice semicircolare sono infatti le classiche bucatore per fare entrare i colombi; se nel medioevo tali utilizzi erano caratterizzati da nicchie nella muratura interna, nel seicento le buche murarie vengono sostituite da gabbie di legno anche per non*

*indebolire le murature in ragione del minore spessore. Il casale quadrangolare nato intorno alla torre, la stalla bovina addossata ad est, la porcilaia e l'ovile posti distanziati a nord, le tracce della capanna a sud, sono tutti elementi stratificati che testimoniano della evoluzione della economia agricola tradizionale e dei modi di insediamento territoriale. L'interesse per la conservazione di tali testimonianze, di architettura storica e di economia rurale, è accresciuta dalla particolare condizione che per il Podere Spicca è prevista la totale demolizione a seguito di progetto di ampliamento della limitrofa cava di basalto per il quale è iniziato l'iter di approvazione (PAUR Regione Umbria)".*

Il Collegio evidenzia come, già dalla ricostruzione in fatto dei luoghi oggetto dell'interessamento di tutela della Soprintendenza, emerge un quadro riepilogativo e relazionale tra i vari manufatti descritti, le epoche di realizzazione e di trasformazione e il contesto (che ben può definirsi "storico-agricolo") idoneo a rappresentare un significativo spaccato dell'ambiente rurale che ha caratterizzato l'area nel corso del tempo, meritevole di specifica attenzione e indubitabilmente proteso verso una necessaria protezione da eventuali trasformazioni demolitorie e/o ricostruttive, pure paventabili, che pregiudicherebbero irreparabilmente la funzione testimoniale dei luoghi in chiave di memoria storico sociale di quell'ambiente rurale che si sviluppò in quel territorio.

Ne consegue, all'evidenza, che l'istruttoria svolta dalla Soprintendenza è stata accurata e idonea a poter rilevare le suindicate concretezze fattuali che permettono la ricostruzione in chiave storico-sociale del territorio e degli immobili oggetto di osservazione.

Il percorso istruttorio svolto dall'amministrazione precedente si sviluppa poi, per come emerge ancora una volta dalla puntuale relazione allegata al provvedimento impugnato, nella parte denominata "Motivazioni di Tutela". Qui l'amministrazione, sulla scorta delle evidenze raccolte nel corso dell'indagine sul territorio, chiarisce con puntualità le ragioni che sostengono l'espressione della volontà di proteggere,

rafforzando la relativa tutela giuridica, detto territorio e gli annessi immobiliari che vi insistono (primi fra tutti il Casolare, la Torre e la Cisterna). In particolare nella relazione, con riguardo a detti profili e per quanto strettamente di interesse per la decisione della controversia, si apprezza quanto segue: “(...) *la posizione sul margine orientale del pianoro vulcanico da dove la Torre comunicava a vista con insediamenti storici contermini*”, rende tali manufatti “*per la testimonianza significativa nell'ambito dell'articolazione e della stratificazione storica del territorio e quale testimonianza della economia agricola tradizionale e per il rilievo che il complesso architettonico riveste nell'ambito rurale il PODERE SPICCA (Casale, Torre e annessi)*”, sicuramente meritevoli dell'imposizione del vincolo (ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. I) d.lgs. 42/2004).

11. – Il Collegio non intende (né, ragionevolmente e doverosamente, potrebbe essere indotto a farlo) ignorare le indicazioni provenienti dalle società appellanti che, controdeducendo su ciascuno degli elementi utilizzati dall'amministrazione per motivare l'imposizione del vincolo di protezione sul territorio in questione e sugli immobili che vi insistono, poggiano la loro comune posizione oppositiva sugli approfondimenti contenuti nello studio del loro consulente di parte, architetto Maurizio De Vita, depositato fin dall'epoca dello svolgimento del procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione del provvedimento principalmente impugnato.

In estrema sintesi i punti salienti della relazione alla quale fanno riferimento le società appellanti (fatta esclusione delle osservazioni contenute nel punto 1 della relazione tecnica di parte, in quanto riferite alla sostenuta illegittimità dell'apposizione del vincolo derivante dal mancato rilievo di tale esigenza espressa dalle amministrazioni coinvolte nel corso della parallela la procedura di ampliamento della cava, attesa la infondatezza della censura come già sopra valutata dal Collegio) sono i seguenti:

- nella Tavola n. 32 (successivamente denominata 4.4.4.) del vigente Piano regolatore generale, Parte strutturale, del Comune di Orvieto, riguardante gli

Edifici sparsi costituenti immobili di interesse storico, architettonico e culturale, il Podere Spicca non è stato riconosciuto come Casale di accertata storicità. Da ciò deriva il riconoscimento da parte del Comune della non presenza di interesse culturale, circostanza specifica che ha poi permesso la redazione del piano di allargamento delle operazioni di escavazione della cava e quindi l'approvazione della relativa variante al Piano regolatore generale;

- quanto alla Torre e al *“il concio di chiave di un arco nel quale vi è incisa la data 1600”*, può ritenersi che detto inserimento – murato quale elemento posto centralmente sulla facciata della Torre - di un elemento di recupero murato *“semplicemente come elemento di spoglio (...) infatti sia a destra che a sinistra non corrispondono a tale concio in chiave altri conci che possano far pensare alla completezza di una struttura ad arco”*.

- inoltre *“la parte centrale del fabbricato (è) caratterizzat(a) da murature che presentano un forte spessore. Il che è evidente anche nelle due planimetrie relative al primo piano (Figg. 9-10); tuttavia questo spessore si mantiene solo in questi due livelli, cioè entro il volume che risulta interno alla copertura principale, e non prosegue nella zona superiore. Infatti, come è chiaro dalla planimetria catastale e dalle foto riprese da un drone (Figg. 11-12-13-14), la parte aggettante sopra la copertura presenta una muratura molto più ridotta - per non dire esigua - ed è sicuramente frutto di un intervento successivo atto a formare forse una torre colombaia (con palese somiglianza, peraltro, alla conformazione di una altana per il controllo del territorio poderale, con una tipologia simile a quella costante nella Val di Chiana toscana). Appare dunque certo che, osservando i diversi livelli, non si tratta della stessa fase muraria dei due livelli sottostanti, ma di un adattamento successivo. Quindi non di una costruzione unitaria a torre”*;

- dubbi sull'epoca del corpo centrale deriverebbero dalle seguenti circostanze: a) il prospetto Nord ed i suoi immediati risvolti che solo in parte si possono classificare come ottocenteschi, risultano essere estesamente rimaneggiati in tempi recenti; b) la

parte rivolta a sud si presenta, invece, come novecentesca in quanto sono molto evidenti ricorsi di mattoni di taglio industriale lungo le mostre delle finestre e le angolate, nonché la presenza di un cordolo in calcestruzzo che separa sulla parete esterna meridionale (e sui risvolti), la parte bassa da quella superiore. Tali sovrapposizioni costruttive in epoche successive sarebbero ben riconoscibili già attraverso la semplice analisi visiva di alcuni documenti come, ad esempio, un estratto di mappa di inizio '900 (ove è chiaro che tutta la porzione esterna al nucleo centrale verso Est non è stata rilevata, perché non esistente) nonché due planimetrie, presumibilmente degli anni trenta/quaranta del Novecento, dove al piano terra la sagoma complessiva del fabbricato corrisponde a quella attuale, ma ciò non appare nel rilievo del piano superiore, dove manca una porzione della zona Sud, che sarebbe proprio quella che, stando alle inequivocabili caratteristiche della sua tessitura muraria, appare chiaramente ascrivibile alla metà del Novecento, particolarmente per l'uso di mattoni industriali;

- in ragione di tali ultimi profili si potrebbe evidenziare, riepilogativamente, che si è al cospetto di un *“nucleo originale quadrato di epoca non accertata dal quale per gemmazione più recente si unirono le porzioni Ovest e Nord; successivamente è stata aggiunta la zona Est e la parte superiore della zona Sud il cui prospetto è stato poi totalmente riproposto in tempi che potremmo definire recenti, come i risvolti sui prospetti adiacenti. Il casale si è formato ed oggi si presenta quale una sommatoria di vari interventi, realizzati in fasi diverse e caratterizzati da più lavorazioni ascrivibili alla metà del secolo scorso, ben lontano da essere impianto di chiara unitarietà di elementi progettuali e operativi volti a farne un edificio rurale con comprovate caratteristiche storiche quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale”*.

Alle osservazioni da ritenersi principali, sopra sinteticamente riprodotte, si aggiungono ulteriori osservazioni attinenti ai prospetti, alle coperture e ai vani interni del fabbricato, legate alle incertezze di individuazione dell'epoca di realizzazione degli immobili, caratterizzate dal rilievo dei crolli intervenuti nel

tempo e dalle parziali ricostruzioni e sovrapposizioni manutentivo-realizzative.

Conclusivamente, il consulente delle odierne appellanti ha sostenuto come non risultasse emergere, con riferimento agli immobili in questione, *“un effettivo interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (...)”*, proponendo in alternativa all'apposizione del vincolo, *“l'attento smontaggio di parti significative e la conservazione in luogo idoneo della iscrizione se ritenuta originale come di ogni altra iscrizione dovesse apparire al momento della demolizione e la creazione in un prossimo futuro di uno spazio che possa essere ricovero per tali eventuali ritrovamenti”*.

12. – Alla luce del confronto tra le osservazioni presentate dal tecnico di parte delle odierne appellanti e il contenuto della relazione illustrativa dei presupposti di fatto legate alla configurazione materiale dei beni siti nel “Podere”, alla conformazione degli stessi con riferimento ai possibili stravolgimenti costruttivi e manutentivi che li hanno caratterizzati nel corso del tempo nonché delle significative ragioni storiche e di evoluzione sociale delle attività svolte nelle epoche in quell'area rurale contenute nell'ampia relazione della Soprintendenza, accompagnata da riproduzioni fotografiche e planimetrie, ad avviso del Collegio non si apprezzano carenze istruttorie né debolezze motivazionali che possono condurre alla dichiarazione di illegittimità del provvedimento di apposizione del vincolo e dell'istruttoria che ha preceduto tale scelta.

Ancora una volta vale la pena di ricordare che, per costante giurisprudenza del Consiglio di Stato e, in particolare di questa Sezione (cfr., tra le più recenti, Cons. Stato, Sez. VI, 28 febbraio 2025 n. 1743), la valutazione dell'interesse culturale di un bene comporta un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché richiede l'applicazione di conoscenze tecniche specialistiche in settori scientifici come storia, arte e architettura, che presentano margini significativi di opinabilità. L'apprezzamento svolto dall'amministrazione incaricata della tutela, in conformità al principio di cui all'art. 9 Cost., è soggetto a sindacato giudiziale solo per



verificare la logicità, coerenza e completezza della valutazione. Tuttavia, il giudice amministrativo può solamente censurare le valutazioni che eccedono i limiti della opinabilità scientifica, senza sostituire il giudizio dell'amministrazione con il proprio, ugualmente opinabile. Pertanto, la valutazione concernente l'interesse culturale rilevante, che giustifica l'apposizione di un vincolo, è un'esclusiva prerogativa dell'amministrazione responsabile del relativo vincolo e può essere oggetto di sindacato giudiziale solo per evidenti incoerenze e illogicità che mettano in dubbio la validità della valutazione discrezionale tecnica.

Quindi e riepilogando il concetto sopra espresso, il giudizio per l'imposizione di una dichiarazione di interesse culturale storico-artistico particolarmente importante (c.d. vincolo diretto), ai sensi degli artt. 10, comma 3, lett. a), d. lgs. 42/2004, è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecnico-scientifiche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari (della storia, dell'arte e dell'architettura) caratterizzati da ampi margini di opinabilità. Ne consegue che l'accertamento compiuto dall'amministrazione preposta alla tutela è sindacabile in sede giudiziale esclusivamente sotto i profili della ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza, logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto (cfr., ancora e di recente, Cons. Stato, Sez. VI, 21 marzo 2025 n. 2371. Vero è che la discrezionalità dell'amministrazione (e in particolare del Ministero e, per esso, della Soprintendenza) può essere sindacata se vengono offerti elementi oggettivi di riscontro del travisamento dei fatti e della sussistenza di elementi di logicità e coerenza nella valutazione relativa alla imposizione del vincolo, ma nella specie gli elementi offerti non fanno venir meno il fondamento della valutazione operata dall'amministrazione.

L'amministrazione, inoltre, nell'effettuare le valutazioni di competenza, in linea di massima, applica concetti non esatti, ma opinabili, con la conseguenza, già evidenziata, che può ritenersi illegittima solo la valutazione che, con riguardo alla

concreta situazione, si riveli manifestamente illogica, vale a dire che non sia nemmeno plausibile, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole, ovvero la valutazione che sia basata su un travisamento dei fatti. D'altronde, il ricorso a criteri di valutazione tecnica, in qualsiasi campo, non offre sempre risposte univoche, ma costituisce un apprezzamento non privo di un certo grado di opinabilità e, in tali situazioni, il sindacato del giudice, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è destinato ad arrestarsi sul limite oltre il quale la stessa opinabilità dell'apprezzamento operato dall'amministrazione impedisce d'individuare un parametro giuridico che consenta di definire quell'apprezzamento illegittimo (cfr., *ex multis*, Cass., Sez. un., 20 gennaio 2014 n. 1013).

In particolare con specifico riferimento alla categoria di atti qui impugnati e al relativo potere assegnato all'amministrazione e che viene esercitato dalla stessa adottando tale tipologia di provvedimenti, essendo questi ultimi sindacabili dal giudice amministrativo per vizi di legittimità e non di merito, non è consentito al giudice amministrativo esercitare un controllo intrinseco in ordine alle valutazioni tecniche opinabili, in quanto ciò si tradurrebbe nell'esercizio da parte del suddetto giudice di un potere sostitutivo spinto fino a sovrapporre la propria valutazione a quella dell'amministrazione, fermo però restando che anche sulle valutazioni tecniche è esercitabile in sede giurisdizionale il controllo di ragionevolezza, logicità, coerenza ed attendibilità.

La differenza tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di merito, in sostanza, può individuarsi nel fatto che, nel giudizio di legittimità, il giudice agisce "in seconda battuta", verificando, nei limiti delle censure dedotte, se le valutazioni effettuate dall'organo competente sono viziate, oltre che da eventuale difetto di istruttoria o di motivazione, da eccesso di potere per manifesta irragionevolezza o da travisamento dei fatti, vale a dire se le stesse, pur opinabili, esulano dal perimetro della plausibilità, mentre, nel giudizio di merito, il giudice agisce "in

prima battuta", sostituendosi all'amministrazione ed effettuando direttamente e nuovamente le valutazioni a questa spettanti, con la possibilità, non contemplata dall'ordinamento se non per le eccezionali e limitatissime ipotesi di giurisdizione con cognizione estesa al merito di cui all'art. 134 c.p.a., di sostituire la propria valutazione alla valutazione dell'amministrazione anche nell'ipotesi in cui quest'ultima, sebbene opinabile, sia plausibile.

In altri termini, nella giurisdizione di legittimità, la domanda a cui il giudice deve rispondere non è se sia d'accordo o meno con la valutazione effettuata dall'amministrazione competente, atteso che in tal caso il suo sindacato trasmoderebbe nel merito amministrativo, ma se tale manifestazione di giudizio sia o meno abnorme, la qual cosa, invece, concreterebbe il vizio di eccesso di potere.

Proprio per ciò, alla luce delle considerazioni esposte, non meritano condivisione gli argomenti spesi dalle società appellanti per criticare la sentenza nelle numerose parti e capi in cui ha affermato che la Soprintendenza ha svolto un'attenta e scrupolosa analisi comparativa dello stato dei luoghi, della conformazione degli immobili e del collegamento storico che il "Podere" presenta con l'evoluzione della società rurale che si è sviluppata nei tempi in quell'area progetto e ciò in relazione al variegato complesso degli interessi pubblici e privati coinvolti, evidenziando puntualmente nella relazione scientifica le ragioni di carattere artistico, storico ed etnoantropologico che presiedono la decisione di costituire un vincolo di natura culturale ai sensi dell'art. 10, commi 3 e 4, d.lgs. 42/2004.

D'altronde il giudice di primo grado, nella sentenza qui oggetto di contestazione, ha puntualmente richiamato la *ratio* dei passaggi chiave della relazione e degli altri atti impugnati, evitando di indurre al tentativo di voler colmare eventuali (o asserite) lacune del provvedimento di apposizione del vincolo di dichiarazione di interesse impugnato o dell'istruttoria che lo ha preceduto l'adozione.

13. – Il Collegio, quindi, ritiene che non siano condivisibili le censure dedotte in sede di appello e sviluppate nei motivi per come sopra numerati e rubricati.

In particolare le suesposte osservazioni valgono a ritenere non condivisibili le

censure attinenti ai motivi di appello III), IV), V) e VI) e nello specifico:

- quanto al motivo III), nella parte in cui in sede di appello si tornavano a proporre il primo (o almeno parte del primo) e il secondo motivo di impugnazione proposti in primo grado dalle odierne società appellanti con i quali si sosteneva l'insufficiente e inadeguata istruttoria – anche per non avere tenuto in alcun conto il contenuto della perizia di parte depositata (che invece risulta essere richiamata più volte, anche con riferimento alle identità delle immagini fotografiche e delle planimetria ad essa allegate rispetto alla documentazione acquisita e utilizzata nell'ambito del processo valutativo dalla amministrazione procedente) - svolta dalla Soprintendenza prima di stendere la relazione illustrativa determinando, di conseguenza, un significativo *deficit* della motivazione del provvedimento principalmente impugnato. Analoghe osservazioni possono essere rivolte con riguardo al motivo VI) che presenta significativi profili di contatto con il motivo III);

- quanto al motivo IV), attraverso il quale le società Ireu e Basalto La Spicca ripropongono il terzo motivo di ricorso nel quale segnalavano che il Podere La Spicca non fosse stato ricompreso tra quelli che il Piano regolatore generale, parte Strutturale, del Comune di Orvieto, aveva mappato e censito qualificandoli come *“Edifici sparsi costituenti immobili di interesse storico, architettonico e culturale”*, lamentando che, nonostante ciò, si era ritenuto di apporre ugualmente il vincolo di tutela storica, argomento che, secondo il Collegio, nella specie non può essere speso (e utilizzato per ritenere illegittima l'azione della Soprintendenza), atteso che non vi è alcuna norma di legge che impedisce l'esercizio del potere di dichiarare un immobile di particolare interesse dal punto vista storico, artistico o paesaggistico laddove in occasione dell'esercizio di un diverso potere (quale è, nella specie, quello di conformazione urbanistica del territorio) una diversa amministrazione non abbia ritenuto meritevole di (quella specifica) tutela (alla quale essa è preposta) il medesimo bene. In altri termini l'esercizio di poteri diversi e distinti, facenti

peraltro capo a amministrazioni diverse e distinte, non è condizionato reciprocamente dalle scelte che vengono fatte proprie da ciascuna delle amministrazioni assegnatarie di quei poteri, tranne quando la legge non lo espliciti concretamente, di conseguenza disciplinando il modello interferenziale.

Il motivo V), infine, attraverso il quale si contesta la legittimità della procedura svolta e del provvedimento finale che l'ha conclusa, per non avere le amministrazioni precedenti coinvolto nell'istruttoria la società Basalto La Spicca, avente titolo a partecipare al procedimento in ragione della propria posizione di titolare della gestione della cava che sull'immobile viene coltivata, non può ritenersi condivisibile, non solo per le specifiche e condivisibili (e non avversate nell'appello) ragioni illustrate dal giudice di primo grado (in particolare, l'inefficacia del contratto di locazione dell'area al momento dell'avvio del procedimento che si sarebbe poi concluso con l'atto di apposizione del vincolo, seppur nella nuova formulazione legata all'ampliamento della coltivazione della cava, perché era sospensivamente condizionato al rilascio dell'autorizzazione all'ampliamento che, nel momento dell'avvio del procedimento in questione, non era stata ancora rilasciata), ma inoltre perché, ad avviso del Collegio, le società appellanti non hanno saputo specificare la necessaria inevitabilità dell'apporto che la società Basalto La Spicca avrebbe potuto aggiungere al procedimento, se le fosse stato consentito di parteciparvi, al fine di scongiurare l'adozione del provvedimento di apposizione del vincolo. Infatti, nel caso di specie, non si apprezza l'emersione, ad avviso del Collegio, di elementi per ritenere che il provvedimento finale non avrebbe potuto avere un contenuto dispositivo diverso da quello in concreto adottato laddove avesse potuto partecipare anche la società Basalto La Spicca, atteso che l'intera fascia di contestazioni possibili alla scelta che intendeva assumere l'amministrazione è stata compiutamente coperta dalle controdeduzioni procedurali espresse dalla società proprietaria delle aree interessate sicché, anche in ragione delle disposizioni contenute nell'art. 21-*octies*, comma 2, secondo periodo, l. 241/1990, non emergono elementi per ritenere illegittimo, sotto il

dedotto profilo della mancata partecipazione all'istruttoria di una delle due società oggi appellanti, il provvedimento impugnato.

D'altronde sulla questione si è espressa già la Sezione (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 3 ottobre 2024 n. 7968) affermando che l'omessa comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 l. 241/1990 non inficia la legittimità del provvedimento finale in applicazione dell'art. 21-*octies*, comma 2, della medesima legge, laddove l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto esser diverso da quello in concreto adottato. Attesa peraltro la natura di prova diabolica della dimostrazione richiesta all'amministrazione, essa si traduce nell'onere, per il privato, di dimostrare che, “ove fosse stato reso edotto dell'avvio del procedimento, sarebbe stato in grado di fornire elementi di conoscenza e di giudizio tali da orientare in modo diverso le scelte dell'amministrazione procedente” (cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. V, 18 luglio 2024 n. 6449 nonché, più di recente, 20 marzo 2025 n. 2287).

Conseguentemente, alla stregua di quanto rilevato e illustrato più sopra, non emergono circostanze che militino per l'inapplicabilità della previsione normativa di cui al citato art. 21-*octies*, comma 2, l. 241/1990.

14. – Conclusivamente e richiamato ancora una volta tutto quanto si è sopra illustrato, i motivi di appello dedotti non si prestano ad essere accolti di talché va respinto il mezzo di gravame proposto e confermata la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, Sez. I, 22 gennaio 2024 n. 20.

La complessità delle questioni affrontate e che sottendono al contenzioso qui esaminato costituiscono elementi che giustificano ampiamente la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 92 c.p.a., per come espressamente richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a., per disporre la compensazione delle spese del grado tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente

pronunciando sull'appello (n. R.g. 2574/2024), come indicato in epigrafe, lo respinge.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 29 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Toschei**

**IL PRESIDENTE**  
**Hadrian Simonetti**

**IL SEGRETARIO**