



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1039 del 2007, proposto da: M. O., C. T. A.-Ved.M. R., M. C., rappresentati e difeso dagli avv. Enrico Follieri, Ilde Follieri, con domicilio eletto presso Enrico Follieri in Bari, c/o Avv. F.Lofoco via P. Fiore 14;

contro

Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali, Ministero Per i Beni e Le Attività Culturali-Direz.Generale-, Comune di Lucera; Soprintendenza Beni Archit.Per il Paesaggio-Bari e Foggia, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distr.le Bari, domiciliata per legge in Bari, via Melo, 97;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del decreto 16/05/2007, prot. 2646, notificato il 23/05/2007, con il quale il Soprintendente per i Beni Architettonici e per il Paesaggio delle Province di Bari e Foggia – Bari, ha annullato il provvedimento n. 82 del 13/03/2007 del responsabile dell'Ufficio Urbanistica del Comune di Lucera che rilasciava l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 159 D. L.vo 42/04 per la "realizzazione di una demolizione e successiva ricostruzione con sopraelevazione di un fabbricato per civile abitazione sito in via Roma angolo P.zza Murialdo" Lucera, in favore della ditta M. O. e altri.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Soprintendenza Beni Architettonici e del Paesaggio-Bari e Foggia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30/01/2008 il dott. Roberta Ravasio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso tempestivamente notificato i ricorrenti C. T., M. C. e M. O., premettendo di essere proprietari in Comune di Lucera, Piazza Murialdo, di fabbricato compreso all'interno di area sottoposta a vincolo paesaggistico; di aver necessità di procedere alla ristrutturazione urgente del fabbricato medesimo, in stato di fatiscenza; di aver chiesto ed ottenuto, dal Comune di Lucera, autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 23 L.R. 20/2001, n. 82 del 13/03/2007, relativa a demolizione e successiva ricostruzione di un fabbricato per civile abitazione di quattro piani fuori terra; che il Soprintendente per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per la Provincia di Bari con decreto n. 2646 del 16/05/2007 aveva annullato la autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune di Lucera in delega; tanto premesso i ricorrenti adivano Questo Tribunale chiedendo l'annullamento, previa sospensiva, del provvedimento indicato in epigrafe.

Si deduceva, in particolare, l'illegittimità dell'impugnato provvedimento per i seguenti motivi:

I) violazione dell'art. 159 D.L.vo 42/04, eccesso di potere per travisamento di fatti e di diritto; violazione del D. L.vo 42/04 parte II. L'annullamento della autorizzazione paesaggistica da parte del Soprintendente è avvenuto per motivi che esulano le ragioni di opposizione del vincolo;

II) Eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca ed irrazionalità: il provvedimento impugnato, infatti, suggerisce di procedere ad una demolizione con ricostruzione di un fabbricato simile a quello oggi esistente, mentre giustifica l'annullamento della autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune per l'opportunità di mantenere una testimonianza del modo di costruire dello scorso secolo.

Si è costituita in giudizio la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio delle Province di Bari e Foggia, chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla Camera di Consiglio del 30/08/2007 il Collegio respingeva la richiesta di sospensione cautelare del provvedimento impugnato.

Il ricorso veniva quindi introitato alla udienza del 30/01/2008 per la decisione sul merito.

DIRITTO

Il vincolo paesaggistico, insistente sul bene di proprietà dei ricorrenti, risulta essere stato apposto, ai sensi della L. 1497/1939, con Decreto del Ministero per la Pubblica Istruzione 31/10/1966 e pubblicato sulla G.U.R.I. n. 311 del 12/12/1966. Il vincolo riguarda, in particolare, la zona sita nel territorio del Comune di Lucera, circostante il castello Angioino e l'abitato: non è comunque contestato in giudizio che il fabbricato di proprietà dei ricorrenti sia effettivamente compreso nella zona tutelata.

Il ricorso muove dalla constatazione che, a tenore del D.M. 31/10/1966, le ragioni della apposizione del vincolo risiedono nel fatto che “la zona predetta - compresi il Castello e il Belvedere – ha notevole interesse pubblico perché presenta cospicui caratteri di bellezza paesistica sì da formare un quadro naturale godibile sia da valle che da monte e ricco a sua volta di punti di vista ed osservazione dai quali si gode la visuale di un suggestivo panorama, costituendo, in particolare, tutto il tracciato della strada comunale “Castello” un continuo belvedere della zona a valle”. Orbene: secondo i ricorrenti il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo perché giustifica l'annullamento della autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune, non con il riferimento ad elementi in grado di compromettere quel panorama che il vincolo ha inteso salvaguardare, bensì con riferimento alla “opportunità di lasciare segni e testimonianze del modo di costruire dello scorso secolo”, in un contesto urbano “interessato da pesanti ristrutturazioni edilizie che, negli anni recenti, ne hanno alterato l'originaria fisionomia”.

Per meglio comprendere i termini della questione è opportuno far rilevare che la nuova costruzione progettata dai ricorrenti sembrerebbe non compromettere la veduta dell'abitato godibile da valle né la veduta del panorama esercitabile, dall'abitato, sull'area del castello Angioino, frapponendosi la distanza nonché altri fabbricati: è precisamente sulla scorta di tali considerazioni, infatti, che il consulente paesaggista del Comune risulta aver dato parere favorevole al rilascio della autorizzazione in delega. Si deve dare atto, ancora, che il provvedimento del Soprintendente non spende una parola per contestare tali affermazioni, puntualmente riportate nella autorizzazione rilasciata dal Comune : il decreto

impugnato, per così dire, passa oltre, soffermandosi su una problematica ulteriore, relativa alla necessità di preservare i beni sottoposti a vincolo anche quale memoria storica, e cioè per la loro intrinseca idoneità a fungere da veicolo per tramandare ai posteri informazioni sul passato della località tutelata.

Il ricorso in esame, quindi, impone una riflessione sul contenuto del vincolo di natura paesaggistica al fine di stabilire se tra i valori protetti dal vincolo paesistico sia annoverabile anche la memoria del passato di una comunità e, in caso positivo, con quali modalità tale valore venga tutelato.

Il punto di partenza dell'analisi non può che essere l'art. 131 D. L.vo 42/2004, il quale così testualmente recita: "Ai fini del presente codice, per paesaggio si intendono parti del territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili."

Ad avviso del Collegio la norma testé riportata rende evidente che la ragione d'essere del vincolo paesaggistico è costituita dalla idoneità dell'area tutelata ad esprimere, per il tramite di caratteri distintivi naturalistici e/o storici, una identità portatrice di valori riferibile ad una collettività di persone, presente o passata, più o meno estesa. Ciò si può certamente affermare con riferimento agli immobili di cui alla lett. c) dell'art. 136 D. L.vo 42/04, ove il riferimento ai valori estetici tradizionali – e così al passato di una comunità – è specifico; ed anche con riferimento agli immobili di cui alla lett. b), stessa norma, i quali, non essendo costituiti da beni esistenti in natura, inevitabilmente finiscono per tutelare quella attività umana che li ha prodotti. Ma a ben guardare, anche quando il vincolo paesaggistico è imposto a tutela di beni naturalistici, come nei casi di cui alla lett. a) dell'art. 136 e di cui all'art. 142, D.L.vo 42/04, il vincolo indirettamente finisce per tutelare anche una determinata cultura, in quanto il fatto stesso di riconoscere anche solo la bellezza o l'amenità di un luogo, e quindi di attribuire ad esso un valore in tal senso, costituisce il portato di un bagaglio di idee, di sentimenti, di un determinato tipo di educazione, che implicitamente si intende tramandare.

Il vincolo paesaggistico tende quindi a tutelare luoghi o cose non in sé, ma in quanto espressivi di valori - cioè di idee -, delle quali il Legislatore reputa evidentemente opportuno mantenere memoria. Ciò, tuttavia, non autorizza ad affermare che, una volta che un sito sia stato riconosciuto di notevole interesse pubblico al fine della imposizione di un vincolo paesaggistico, la relativa tutela, quale che sia la causa ultima ad averla determinata, si possa estendere a tutte le forme in cui la cultura sottesa al vincolo si manifesta, autorizzando limitazioni alla proprietà privata non rigorosamente strumentali alle esigenze di tutela così come originariamente individuate. E' infatti evidente che il Legislatore ritiene opportuno

tutelare la tradizione, nel senso sopra descritto, solo allorché essa si manifesta con determinate modalità, facendo scattare il vincolo solo in presenza di determinate situazioni – quelle indicate negli artt. 136, 142, 143 e 156 D. L.vo 42/04 -, non ricorrendo le quali si devono ritenere inammissibili interferenze e limitazioni ad un diritto costituzionalmente rilevante, qual è la proprietà privata. Così, quando – come nel caso di specie – il vincolo paesaggistico sia stato imposto per l'esigenza di preservare una particolare bellezza panoramica, la ammissibilità o meno di interventi edilizi all'interno dell'area tutelata dovrà essere verificata in relazione alla idoneità di essi ad interferire non in un qualsiasi modo con la memoria storica sottesa al vincolo, ma concretamente con il valore direttamente tutelato dal vincolo, e cioè con la bellezza panoramica.

Non è quindi corretto affermare che la tutela della memoria storica di una comunità, intesa come tradizione, non sia oggetto di tutela del vincolo paesaggistico, ed in questo senso il provvedimento impugnato non è privo di una sua logica. Anzi, vale la pena precisare, al proposito, che la sede naturale della tutela della tradizione, come sopra intesa, è proprio il vincolo di natura paesaggistica, e non quello culturale, il quale, quando determinato da un interesse di carattere storico, è agganciato non genericamente alla tradizione - e cioè all'insieme dei valori che ispiravano le varie manifestazioni della vita quotidiana di una collettività - ma specificamente ad avvenimenti storici di cui si intende tramandare non solo memoria ma anche una testimonianza, preservando cioè proprio quel bene che è stato protagonista – ed in tal senso è stato testimone – di determinati avvenimenti storici.

Ciò premesso, è evidente che il provvedimento impugnato non intende azionare, come sostiene il ricorrente, un vincolo di natura culturale. Lo scopo di esso all'evidenza è semplicemente quello di evitare che si perda il ricordo di quelle che erano le architetture tipiche della civiltà rurale che nel passato ha abitato la località interessata dall'intervento, e non a caso il Soprintendente individua come forma idonea a tramandare questo ricordo anche la demolizione con ricostruzione di un fabbricato di tipologia uguale a quella preesistente: non si tratta, invero, di evitare che venga distrutto un fabbricato che è stato protagonista-testimone di avvenimenti storici, si tratta semplicemente di mantenere la memoria di uno dei modi in cui si esprimeva la vita quotidiana del passato.

Tuttavia, come sopra si diceva, la tradizione viene tutelata dal vincolo paesaggistico solo quando si manifesta con determinate modalità, di cui il Legislatore fa una casistica negli artt. 136, 142, 143 e 156, che si deve ritenere tassativa in ragione delle limitazioni che il vincolo comporta per la proprietà privata. E così, ad esempio, un fabbricato può essere fatto oggetto di limitazioni conseguenti al vincolo paesaggistico solo se ad esso sia stata previamente riconosciuta, nelle

forme di legge, anche una non comune bellezza, ai sensi dell'art. 136 lett. b); ovvero qualora, ai sensi dell'art. 136 lett. c), esso sia parte di un complesso avente un particolare valore estetico e tradizionale, ancorquì riconosciuto nelle forme di legge; o ancora quando esso costituisca elemento di una bellezza panoramica tutelata ai sensi dell'art. 136 lett. d). E' insomma evidente che la mera esigenza di tutelare la tradizione non è di per sé sufficiente a giustificare l'imposizione di forti limitazioni alla proprietà privata, allorché non concorrano quegli ulteriori elementi che la legge richiede e che vengono di volta in volta specificati nel provvedimento impositivo del vincolo.

Nel caso di specie, dunque, ciò che conta è verificare se in concreto l'intervento sia anche suscettibile di compromettere o meno quella bellezza panoramica che, a quanto consta, costituisce la sola ragione che ha determinato l'imposizione del vincolo.

Tanto sopra premesso, considerato che il ricorrente con il primo motivo di doglianza censura il provvedimento impugnato sotto il profilo dell'eccesso di potere per travisamento di fatti, sostenendo che l'intervento assentito dal Comune di Lucera non interferisce minimamente con il panorama che il vincolo intende tutelare; ritenuto che con tale motivo il ricorrente in sostanza lamenta che la Soprintendenza avrebbe fatto cattivo uso della discrezionalità attribuitale dalla legge; ritenuto, ancora, che nel caso di specie venga in considerazione una attività amministrativa connotata non da discrezionalità pura ma da discrezionalità amministrativa mista a discrezionalità tecnica, in ordine alla quale il Giudice Amministrativo può svolgere un sindacato di merito, sia pure al limitato fine di annullare l'atto impugnato;

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo per la Puglia-Bari, sezione III, riservata ogni decisione sul merito nonché sulle spese, rimette la causa in istruttoria;

dispone che si proceda a consulenza tecnica d'ufficio sul seguente quesito:

“dica il CTU, letti gli atti di causa, presa visione dello stato dei luoghi, esperito ogni accertamento ritenuto utile al fine d'assolvere al mandato:

a) se l'intervento che i ricorrenti intendono realizzare sul fabbricato distinto al Foglio 29 mapp. 1466 sub. 1/2/3 del Comune di Lucera - oggetto della autorizzazione paesaggistica n. 82 del 13/03/2007 del cui annullamento si tratta - sia in grado di compromettere i caratteri di cospicua bellezza paesistica della zona sita nel territorio del Comune di Lucera, circostante il castello Angioino e l'abitato - così come meglio delimitata dal D.M. 31/10/1966, pubblicato sulla G.U.R.I. n.

311 del 12/12/1966 -, alterando il quadro naturale godibile sia da valle che da monte, visibile da tutti i punti di vista ed in particolare da quelli presenti sulla strada denominata "Castello". Precisi il CTU, rispondendo al quesito che precede, se e quale ruolo abbia svolto, tra le ragioni che storicamente hanno determinato l'imposizione del vincolo, la presenza di fabbricati simili, per tipologia o per epoca di costruzione, a quello di proprietà dei ricorrenti.

b) nel caso in cui il CTU ritenga di dare risposta positiva al quesito che precede, dica se la soluzione prospettata dal Soprintendente, nel provvedimento della cui impugnativa si tratta (e cioè la demolizione del fabbricato con ricostruzione di altro fabbricato identico), sia l'unica compatibile con il vincolo paesaggistico esistente, indicando eventuali altre soluzioni;

c) proceda in ogni caso il CTU a documentare lo stato dei luoghi a mezzo di idoneo corredo fotografico, ivi evidenziando, se possibile, tra gli edifici esistenti, la sagoma che il fabbricato di proprietà dei ricorrenti verrebbe ad assumere a seguito dell'intervento.".

Il Tribunale nomina Consulente Tecnico d'Ufficio l'arch. Giambattista De Tommasi, domiciliato in Bari, viale della Repubblica 71, concedendogli termine di giorni 60 dal giuramento per l'espletamento dell'incarico, autorizzando sin d'ora il medesimo ad acquisire presso il Comune di Lucera e/o altre strutture pubbliche i documenti che riterrà utili ai fini dell'espletamento del mandato. Autorizza inoltre il C.T.U. all'uso del mezzo proprio, e fissa in E. 2.000,00, oltre accessori di legge, l'acconto che dovrà pervenire al nominato C.T.U. entro l'inizio delle operazioni peritali, ponendolo provvisoriamente a carico di parte ricorrente.

Fissa udienza in camera di consiglio al 27/02/2008 ore 9,30 per il giuramento del C.T.U.

Fissa inoltre l'udienza pubblica del 05/06/2008 per la discussione del merito.

Si comunichi alle parti ed al C.T.U. arch. De Tommasi.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 30/01/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Vito Mangialardi, Consigliere

Roberta Ravasio, Referendario, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/02/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO