



REPUBBLICA ITALIANA

N. **0578**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

ANNO 2005

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLE MARCHE

REG. DEC.

ha pronunciato la seguente

NN.906-907

SENTENZA

e 934 Reg. Ric.

sui seguenti ricorsi riuniti:

ANNO 2003

1) n.906 del 2003 proposto dal COLLEGIO COSTRUTTORI EDILI della Provincia di Ancona, con sede in Ancona, in persona del Presidente e legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dal-l'avv. Andrea Galvani, preso il cui studio è elettivamente domiciliato, in Ancona, Corso Mazzini n.156;

contro

- il MINISTERO per i BENI e le ATTIVITÀ CULTURALI, in persona del Ministro pro-tempore, e la SOPRINTENDENZA REGIONALE per i BENI e le ATTIVITÀ CULTURALI delle MARCHE, in persona del Soprintendente pro-tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Ancona, presso il cui Ufficio sono per legge domiciliati;

e nei confronti

- della SOPRINTENDENZA per i BENI ARCHITETTONICI e per il PAESAGGIO delle MARCHE, della SOPRINTENDENZA per i BENI ARCHEOLOGICI delle MARCHE, della SOPRINTENDENZA per il PATRIMONIO STORICO, ARTISTICO e DEMOETNOANTROPOLOGICO delle MARCHE, in persona dei

rispettivi Soprintendenti pro-tempore, non costituiti in giudizio;

- della REGIONE MARCHE, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Costanzi del Servizio legale regionale ed elettivamente domiciliato in Ancona, Via Giannelli n.36;

- della PROVINCIA di ANCONA e della PROVINCIA di MACERATA, in persona dei rispettivi Presidenti pro-tempore, non costituiti in giudizio;

- dei COMUNI di ANCONA, SIROLO, NUMANA, CAMERANO e PORTO RECANATI, in persona dei rispettivi Sindaci pro-tempore, non costituiti in giudizio;

con l'intervento *ad adiuvandum*

dell'ASSOCIAZIONE degli INDUSTRIALI della PROVINCIA di ANCONA, con sede in Ancona, in persona del Presidente e legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Galvani, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Ancona, Corso Mazzini n.156;

per l'annullamento

- del provvedimento 12.9.2003 con cui la Soprintendenza Regionale per i beni e le attività culturali delle Marche ha comunicato l'avvio del procedimento di imposizione del vincolo diretto ed indiretto ai sensi del D.Lgs. n.490/1999 del sito di interesse culturale ubicato nei Comuni di Ancona, Sirolo, Numana, Camerano e Porto Recanati, scalo dorico, Monte Conero, centro storico di Ancona, ridossi naturali, litorali ed aree culturali ed archeologiche limitrofe;

- dei relativi allegati e di ogni altro atto presupposto, conseguente e

connesso, compresa la nota 11.9.2003 n.7815 della Regione Marche;

2) n.907 del 2003, proposto dal COMUNE di SIROLO, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Mastri, presso il cui studio è elettivamente domiciliato, in Ancona, Corso Garibaldi n.124;

contro

- il MINISTERO per i BENI e le ATTIVITÀ CULTURALI, in persona del Ministro pro-tempore, e la SOPRINTENDENZA REGIONALE per i BENI e le ATTIVITÀ CULTURALI delle MARCHE, in persona del Soprintendente pro-tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Ancona, presso il cui Ufficio sono per legge domiciliati;

e nei confronti

- della REGIONE MARCHE, in persona del Presidente pro-tempore, come sopra rappresentato, difeso ed elettivamente domiciliato;

- della SOPRINTENDENZA per i BENI ARCHITETTONICI e per il PAESAGGIO delle MARCHE, della SOPRINTENDENZA per i BENI ARCHEOLOGICI delle MARCHE, della SOPRINTENDENZA per il PATRIMONIO STORICO, ARTISTICO e DEMOETNOANTROPOLOGICO delle MARCHE, in persona dei rispettivi Soprintendenti pro-tempore, non costituiti in giudizio;

- della PROVINCIA di ANCONA e della PROVINCIA di MACERATA, in persona dei rispettivi Presidenti pro-tempore, non costituiti in giudizio;

- dei COMUNI di ANCONA, NUMANA, CAMERANO e PORTO

RECANATI, in persona dei rispettivi Sindaci pro-tempore, non costituiti in giudizio;

con l'intervento *ad adiuvandum*

- di CANUTI Romildo, rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Fabiani ed elettivamente domiciliato in Ancona, Via San Martino n.23;

- dell'ORDINE REGIONALE dei GEOLOGI delle MARCHE, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Steconi e Maurizio Miranda ed elettivamente domiciliato in Ancona, Piazza Cavour n.2;

e con l'intervento *ad opponendum*

- di ITALIA NOSTRA (Associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione), con sede in Roma, in persona del Presidente e legale rappresentante pro-tempore, Antonietta Pisolini Dall'Onda, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Raffaella Mazzi ed elettivamente domiciliato in Ancona, Via Piave n.6/b, presso lo studio dell'avv. Alberto Cucchieri;

- di LEGAMBIENTE MARCHE O.N.L.U.S., con sede in Ancona, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Gianfranco Borgani ed elettivamente domiciliato in Ancona, Corso Mazzini n.170, presso lo studio dell'avv. Franco Boldrini;

per l'annullamento

- del suindicato provvedimento 12.9.2003 della Soprintendenza regionale per i beni e le attività culturali delle Marche;

- dei relativi allegati e di ogni altro atto presupposto, conseguente e

connesso, compresa la nota 11.9.2003 n.7815 della Regione Marche;

nonché

per la condanna dell'Amministrazione per i beni e le attività culturali al risarcimento dei danni;

3) n.934 del 2003 proposto dal COMUNE di NUMANA, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Fatichenti ed elettivamente domiciliati in Ancona, Piazza Cavour n.29, presso lo studio dell'avv. Claudio Ascoli;

contro

- il MINISTERO per i BENI e le ATTIVITÀ CULTURALI, in persona del Ministro pro-tempore, e la SOPRINTENDENZA REGIONALE per i BENI e le ATTIVITÀ CULTURALI delle MARCHE, in persona del Soprintendente pro-tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Ancona, presso il cui Ufficio sono per legge domiciliati;

e nei confronti

- della REGIONE MARCHE, in persona del Presidente pro-tempore, come sopra rappresentato, difeso ed elettivamente domiciliato;

- della SOPRINTENDENZA per i BENI ARCHITETTONICI e per il PAESAGGIO delle MARCHE, della SOPRINTENDENZA per i BENI ARCHEOLOGICI delle MARCHE, della SOPRINTENDENZA per il PATRIMONIO STORICO, ARTISTICO e DEMOETNOANTROPOLOGICO delle MARCHE, in persona dei rispettivi Soprintendenti pro-tempore, non costituiti in giudizio;

- della PROVINCIA di ANCONA e della PROVINCIA di

MACERATA, in persona dei rispettivi Presidenti pro-tempore, non costituiti in giudizio;

- dei COMUNI di ANCONA, SIROLO, PORTO RECANATI, CASTELFIDARDO, OSIMO, LORETO e CAMERANO, in persona dei rispettivi Sindaci pro-tempore, non costituiti in giudizio;

con l'intervento *ad opponendum*

- di ITALIA NOSTRA (Associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione), con sede in Roma, in persona del Presidente e legale rappresentante pro-tempore, come sopra rappresentato, difeso ed elettivamente domiciliato;

per l'annullamento

- del suindicato provvedimento 12.9.2003 della Soprintendenza regionale per i beni e le attività culturali delle Marche;

- dei relativi allegati e di ogni altro atto presupposto, conseguente e connesso, compresa la nota 11.9.2003 n.7815 della Regione Marche;

nonché

per la condanna dell'Amministrazione per i beni e le attività culturali al risarcimento dei danni;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero e della Soprintendenza regionale intimati;

Visti gli atti con cui il Collegio Costruttori Edili della Provincia di Ancona, il Comune di Sirolo ed il Comune di Numana, mediante motivi aggiunti, hanno impugnato i decreti 30.4.2004 con cui la Soprintendenza regionale per i beni e le attività culturali delle Marche

ha poi imposto i previsti vincoli diretto ed indiretto;

Visti gli atti di intervento *ad adiuvandum* proposti dall'Associazione industriali della Provincia di Ancona sul ricorso n.906/2003 e sui successivi motivi aggiunti, da Canuti Romildo e dall'Ordine dei geologi della Regione Marche sul ricorso n.907/2003;

Visti gli atti di intervento *ad opponendum* proposti da Italia Nostra sui ricorsi n.907/2003 e n.934/2003, nonché da Legambiente Marche O.N.L.U.S. sul ricorso n.907/2003;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 6 aprile 2005, il Cons. Luigi Ranalli;

Uditi gli avv.ti Galvani, Giovanni Carotti, in sostituzione dell'avv. Mastri, e Fatichenti per le parti ricorrenti, l'avv. dello Stato Andrea Honorati per le Amministrazioni dello Stato resistenti, l'avv. Costanzi per la Regione Marche, l'avv. Miranda per l'Ordine regionale dei geologi, l'avv. Tomassoni Giovanni, in sostituzione dell'avv. Fabiani, per Canuti Romildo, l'avv. Mazzi per Italia Nostra e l'avv. Borgani per Legambiente Marche;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

I.- La Soprintendenza regionale per i beni e le attività culturali delle Marche, con atto del 12.9.2003:

a) ha disposto la comunicazione di avvio del procedimento ai sensi del

T.U. approvato con D.Lgs. n.490/1999, per notifica mediante pubblici proclami, affissione all'Albo pretorio e pubblicazione sul B.U.R.M., diretto al riconoscimento del "sito culturale ubicato nei Comuni di Ancona, Sirolo, Numana, Camerano e Porto Recanati; Scalo Dorico, Monte Conero, centro storico di Ancona, ridossi naturali, litorali ed aree culturali ed archeologiche limitrofe".

b) ha allegato alla comunicazione la relazione storico-tecnica, la bozza del decreto di tutela diretta e la bozza del decreto di tutela indiretta, la perimetrazione complessiva in scala 1:100.000, il fascicolo relativo al regime vincolistico già vigente, copia del rilievo dello scalo dorico elaborato dal Genio nel 1860-61, copia dell'assetto d'archivio relativo allo stato ed all'assetto del Conero nei secoli precedenti l'industrializzazione.

c) ha stabilito il termine di 210 giorni "a decorrere dal ricevimento del presente avviso da parte dei soggetti interessati" per la transitoria sottoposizione dei beni alla tutela diretta, precisando che entro tale termine sarebbe dovuto intervenire il decreto "definitivo" di vincolo "che avrà effetto anche per la tutela indiretta";

d) ha assegnato alle parti interessate il termine di 140 giorni "dal ricevimento della presente comunicazione o dalla data di ricevimento della comunicazione mediante pubblicazioni o affissioni", per presentare memorie scritte e documenti pertinenti;

e) ha precisato che l'apposizione del vincolo, "diretto o indiretto", non comportava un'assoluta inedificabilità, ma che ogni modifica, programmata o in corso, dovesse essere, dalla data dell'avviso,

preventivamente assentita, formalmente approvata e seguita nell'esecuzione dalle Soprintendenze di settore competenti per materia e territorio.

II.- La nota del 12.9.2003 ed i relativi allegati sono stati pubblicati sul B.U.R.M. del 2.10.2003 n.88 e sono stati impugnati:

1) dal Collegio Costruttori Edili della Provincia di Ancona, con ricorso n.906/2003, notificato l'11.11.2003 e depositato il 18 successivo, deducendosi la violazione del D.Lgs. n.490/1999 ed eccesso di potere per vari profili, atteso che:

- è stata omessa la comunicazione personale dell'avvio del procedimento, né a tanto è possibile sopperire mediante pubblici proclami; in subordine, l'incostituzionalità dell'art.7 del D.Lgs. n.490/1999, per violazione della relativa legge delega, nella parte in cui ha attribuito effetti cautelari anticipati alla comunicazione di avvio del procedimento, tenuto conto che tanto non era previsto nella legge n.1089/1939 né è previsto nell'art.7 della legge n.241/1990;

- manca l'atto di impulso delle Soprintendenze di Settore;

- manca un effettivo e valido contraddittorio con le parti pubbliche, senz'altro necessario ai sensi del noto principio costituzionale sulla le collaborazione tra le Amministrazioni dello Stato e gli Enti locali, né, a tal fine, possono ritenersi idonei gli atti ed i pareri acquisiti;

- il vincolo diretto che si intende apporre non interessa affatto beni ben individuati o comunque unitari sotto il profilo dell'interesse culturale, ma un territorio di notevole di notevole estensione e del tutto eterogeneo ed affatto individuato in modo puntuale: in realtà il

previsto vincolo ha lo scopo di opporsi alla pianificazione urbanistica ed edilizia, istituzionalmente propria degli Enti locali, senza neppure considerare che il territorio è già compiutamente disciplinato non solo da provvedimenti di pianificazione, ma da altri numerosi vincoli culturali ed ambientali;

- il vincolo indiretto disattende completamente le finalità dell'art.49 del D.Lgs. n.490/1999, essendo l'ambito territoriale di riferimento del tutto indeterminato e comunque palesemente sproporzionato, né sono stati esaminati e ponderati gli interessi dei soggetti privati che ne subiranno le conseguenze;

- in violazione dei noti principi di trasparenza e logicità dell'azione amministrativa, neppure è chiaro a chi debba essere richiesto l'assenso per gli interventi sulla zona che si intende vincolare, cioè quale sia la Soprintendenza competente in relazione alla specifica finalità culturale che interessa ciascun bene compreso nel suo perimetro.

Sul ricorso ha proposto intervento adesivo l'Associazione degli Industriali della Provincia di Ancona con atto notificato il 26.11.2003 e depositato il 28 successivo, ulteriormente illustrando le ritenute ragioni di illegittimità del provvedimento impugnato;

2) dal Comune di Sirolo, con ricorso n.907/2003, notificato il 10.11.2003 e depositato il 18 successivo, deducendo la violazione degli artt.97, 117 e 118 della Cost., del D.Lgs. n.490/1999 e vari profili di eccesso di potere, sostanzialmente per gli stessi motivi enunciati dal Collegio Costruttori Edili di Ancona, contestualmente chiedendosi la condanna dell'Amministrazione per i beni e le attività

culturali al risarcimento dei danni.

Su questo ricorso, con distinti atti rispettivamente notificati il 14.11.2004 ed il 13.1.2004 e depositati il 25.11.2003 ed il 15.1.2004, hanno proposto intervento adesivo l'Ordine Regionale dei Geologi delle Marche ed il sig. Canuti Romildo, quale titolare di un'autorizzazione rilasciata dal Comune di Sirolo, ma annullata dalla Soprintendenza a seguito della comunicazione di avvio del procedimento di imposizione del vincolo diretto ed indiretto, entrambi formulando alcune considerazioni in fatto e diritto a sostegno dei gravami dedotti dal Comune ricorrente: tuttavia, con memoria depositata il 29.5.2004, la difesa dell'Ordine Regionale dei Geologi ha evidenziato la sopravvenuta inefficacia della comunicazione impugnata, non essendo i previsti decreti di vincoli intervenuti nel termine prefissato.

3) dal Comune di Numana, con ricorso n.934/2003 notificato il 14.11.2003 e depositato il 21 successivo, deducendosi, sostanzialmente, gli stessi motivi di illegittimità dedotti nel ricorso del Collegio Costruttori Edili di Ancona: anche in questo caso, a conclusione del ricorso è stata chiesta la condanna dell'Amministrazione per i beni e le attività culturali al risarcimento dei danni.

III.- La difesa del Ministero e della Soprintendenza regionale per i beni e le attività culturali, con le memorie di costituzione e successive distinte memorie depositate l'1/6.4 2004 ed il 17.5.2004, ha chiesto che i tre ricorsi siano respinti in quanto infondati, preliminarmente ec-

cependo la loro inammissibilità, in quanto la comunicazione dell'avvio del procedimento di vincolo diretto ed indiretto, quale atto endoprocedimentale, non ha effetti lesivi.

Anche la difesa della Regione Marche, con le proprie memorie di costituzione in giudizio, ha chiesto che i ricorsi siano respinti in quanto infondati.

Le rispettive difese del Collegio Costruttori Edili della Provincia di Ancona e del Comune di Stirolò, con distinte memorie depositate il 29.5.2004, hanno insistito per l'accoglimento, replicando all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa dell'Amministrazione per i beni culturali.

Questo Tribunale, con distinte ordinanze 2 dicembre 2003 n.456, n.457 e n.484, ha accolto domande cautelari, proposte con i suindicati ricorsi ai sensi dell'art.21, u.c., della legge 6 dicembre 1971 n.1034, riformate dal Consiglio di Stato, sez.VI, con ordinanze 21 maggio 2004 n.2289, n.2297 e n.2296.

IV.- Con nota del 30.4.2004, diretta alle Amministrazioni interessate, il Sovrintendente regionale delle Marche ha comunicato la conclusione del procedimento avviato con la comunicazione del 12.9.2003, chiarendo, tra l'altro, che tanto era stato disposto nell'eventualità che la sospensiva disposta dal Tribunale amministrativo si riferisse "esclusivamente agli effetti di tutela cautelare conseguenti all'avvio del procedimento e non al corso dello stesso".

Alla nota sono stati, quindi, allegati i due decreti, entrambi

adottati il 30.4.2004, di cui il primo relativo alla tutela diretta del sito culturale di che trattasi ed il secondo alla tutela indiretta, corredati da una “relazione storico-tecnica e di individuazione del sito”.

Nella relazione, richiamate le origini e le testimonianze dell’interesse culturale del sito sottoposto a tutela, si evidenzia che:

- è “costituito da un articolato complesso di chiese, romitori, conventi e luoghi di culto del monte Conero e di tutto il promontorio, in particolare delle chiese di San Pietro, di Santa Maria di Portonovo, delle grotte degli eremiti, degli altri luoghi di interesse storico, liturgico e devozionale”.

- “lo scalo dorico trae origine ma certo non si limita al rilievo maggiore del Conero: infatti si estende a tutto il promontorio e proprio i rilievi ubicati sulle propaggini settentrionali del promontorio ne costituiscono il principale ridosso”, mentre “gli edifici e i luoghi di culto si susseguono con continuità sino a giungere a San Ciriaco”;

- “il sistema dei rilievi costieri costituiti dai colli denominati del Guasco, dei Cappuccini e del Cardeto a settentrione e dal Monte Conero a meridione, assieme ai litorali contigui, rappresenta un *unicum* sia sotto il profilo geomorfologico, sia dal punto di vista culturale, storico, archeologico, architettonico, ambientale, artistico, di culto e demoetnoantropologico”;

- “si tratta di un insieme organico complessivo a carattere unitario che, prima ancora che sul piano pratico, nell’offrire ridossi naturali, simbolicamente e storicamente costituisce, vista dal mare e da terra, il punto di riferimento e di individuazione del principale scalo della

costa occidentale dell'Adriatico. L'insieme delle alture, oltre all'evidente valore paesistico già indipendentemente sottoposto da tempo a tutela, riveste un relevantissimo interesse dal punto di vista dei manufatti e degli usi ivi installati nel tempo, interesse rilevante, ma che si accresce se il sito viene riguardato nel suo insieme unitario ed organico di tali beni, particolarmente meritevole di tutela diretta ove si consideri che il complesso di tali attività e beni si trova ancora prevalentemente conservato nel suo contesto originario di formazione, precedente alle profonde trasformazioni che hanno segnato la maggior parte della restante area costiera, in conseguenza dello sviluppo determinato dall'industrializzazione e dalla meccanizzazione".

Nel decreto di vincolo diretto si sottopone, quindi, a tutela "l'intero sito culturale ubicato su parte del territorio dei Comuni di Ancona, Camerano, Numana, Sirolo e Porto Recanati" e "denominato "Scalodorico, Monte Conero, Centri ed insediamenti storici, ridossi naturali ed altre aree culturali ed archeologiche limitrofe", "distinto in Catasto come dall'individuazione della planimetria allegata che forma parte sostanziale e imprescindibile del presente decreto", precisandosi che "si omette per brevità l'elencazione puntuale dei riferimenti catastali in considerazione delle numerose particelle relative al promontorio del Conero, ai singoli monumenti isolati, ai Centri storici ed alle aree archeologiche interne, visto che l'oggetto del presente decreto è univocamente individuato, in quanto per quel che concerne la tutela degli edifici e degli spazi già in precedenza tutelati da vincoli preesistenti in ciascun nucleo presente sul promontorio, ogni singolo

centro storico risulta circoscritto e individuato dal perimetro riportato nella relativa strumentazione urbanistica e per quel che concerne le aree archeologiche i nuclei antichi risultano compresi nella acclusa delimitazione planimetrica”.

Si precisa, inoltre:

- che la tutela diretta “non deve intendersi nel senso della intangibilità assoluta dei beni (...) ma che le valutazioni “dovranno essere di volta in volta condotte dalla Soprintendenza di Settore competenti per materia, in accordo tra loro e d’intesa con le Amministrazioni comunali”;

- che il decreto, unitamente alla planimetria ed alla relazione di presa d’atto dei vincoli preesistenti, “sarà notificato ai proprietari dagli Enti preposti, mediante pubblicazioni ufficiali, per pubblici proclami e tramite affissione all’Albo pretorio dei Comuni di Ancona, Sirolo, Numana, Camerano e Porto Recanati, tramite pubblicazioni ed idonee forme di pubblicità a cura delle Province di Ancona e Macerata e tramite pubblicazione sul Bollettino ufficiale regionale a cura della Regione Marche”;

- che i Comuni sono tenuti ad indicare nel P.R.G. il contenuto del decreto, anche con riferimento agli effetti sulle conseguenti trascrizioni immobiliari, mentre a cura dell’Amministrazione per i beni e le attività culturali, eventualmente in concorso con altre Amministrazioni, il provvedimento sarà trascritto presso la Conservatoria dei registri immobiliari ed avrà efficacia nei confronti di ogni successivo, proprietario, possessore o detentore a qualsiasi

titolo e che eventuali difetti o ritardi nelle forme di notifica o di trascrizione non comporta la nullità del decreto, ma ne inficiano, caso per caso, l'opponibilità e l'efficacia sino a quando la notifica o la trascrizione non sia avvenuta.

Nell'altro decreto 30.4.2004 di imposizione del vincolo indiretto sul sito culturale di che trattasi, ravvisata la necessità di "tutelare anche la visione del sito a grande distanza e quindi introdurre un concetto di gradualità della tutela indiretta" e tenuto conto dell'impossibilità di esprimerla mediante una fascia misurata in metri o perimetrata sulla carta, si è fatto riferimento ai "gradi dell'angolo di modificazione dell'impatto visuale ammissibile, a sua volta fissato in "un grado centesimale", con corrispondente tangente di 0,016 quale "rapporto tra le dimensioni massime della modifica direttamente ammissibile per incremento di altezza e la distanza della modifica stessa dal punto di vista dell'osservazione tutelato".

E' stato, altresì, precisato che:

- il vincolo indiretto come sopra stabilito si applicava sia "attorno al perimetro del sito tutelato", sia al suo "interno, nel cui ambito, senza preventiva autorizzazione della Soprintendenza, non potevano essere realizzate nuove costruzioni o ampliamenti delle volumetrie esistenti né modifiche incompatibili con la tutela, mentre erano consentite opere di riqualificazione interna senza aumento di volume e di altezza;
- l'area alla quale si applica la suddetta "tutela indiretta graduale, riferita all'altezza digradante delle alterazioni possibili senza preventiva autorizzazione" è "estesa a tutta la porzione visibile dello

spazio che circonda il perimetro tutelato, sino all'orizzonte”.

Anche in questo caso è stato stabilito che la planimetria, la relazione storico-tecnica, unitamente agli altri allegati, costituivano parte integrante del decreto, da notificare a tutti proprietari mediante pubblicazioni ufficiali, idonee forme di pubblicità ed affissione all'Albo pretorio, con l'obbligo per i Comuni a recepirlo nel P.R.G. anche con riferimento agli effetti conseguenti alle transazioni immobiliari.

V.- I due decreti di vincolo ed i relativi allegati, nonché la nota di trasmissione del 30.4.2004, sono stati pubblicati sul B.U.R.M. del 24 giugno 2004 n.63 e sono stati impugnati, mediante motivi aggiunti ai rispettivi ricorsi introduttivi;

1) dal Collegio Costruttori Edili della Provincia di Ancona, con atto notificato il 23.9.2004 e depositato il 2.10.2004, ancora deducendosi vari profili di violazione del D.Lgs. n.490/1999 e di eccesso di potere, atteso che:

- i decreti sono stati adottati senza la preventiva comunicazione personale dell'avvio del relativo procedimento, né la prevista “notifica” dei decreti sia di vincolo diretto che indiretto poteva essere validamente disposta mediante pubblici proclami;

- i decreti sono intervenuti dopo il compimento del termine massimo di 210 giorni stabilito nella relativa comunicazione di avvio del procedimento, se si ritengono valide le argomentazioni addotte dal Soprintendente regionale sulla ritenuta sospensione dei soli effetti cautelari previsti nella suddetta comunicazione a seguito delle

ordinanze del TAR Marche: in subordine, dovendo, più correttamente dedursi l'intervenuta sospensione proprio dell'efficacia della comunicazione, sono state disattese le ordinanze stesse, dal momento che la loro riforma in appello è intervenuta dopo l'adozione dei decreti, né è stato rispettato il termine di 140 giorni per le eventuali osservazioni;

- malgrado quanto affermato nei provvedimenti, l'intero sito interessato dai decreti di vincolo è sostanzialmente rimasto inalterato rispetto a quanto indicato nella comunicazione di avvio del procedimento, avendo la Soprintendenza solo distinto al suo interno le aree sottoposte a tutela diretta, cioè quelle già vincolate con precedenti provvedimenti, da quelle sottoposte a tutela indiretta, ma, nella sostanza tutte sono state sottoposte allo stesso regime vincolistico, dal momento che tutti gli interventi al loro interno sono subordinati alla preventiva approvazione della Soprintendenza.

In realtà, malgrado l'affermata riduzione dell'intera area che inizialmente doveva essere sottoposta a tutela, resta ancora individuata una vasta estensione di territorio, affatto omogenea sotto il profilo degli interessi che si intende tutelare, anzi comprensivo di beni che non hanno affatto questa rilevanza ma che di fatto sono ugualmente vincolati con il vincolo indiretto, che a sua volta, per la parte esterna al perimetro del vincolo diretto, ha un ambito di riferimento del tutto indefinito e sproporzionatamente esteso, affatto trascrivibile, essendo state omessi anche i riferimenti catastali, senza che neppure evidenziare le effettive ragioni di complementarità rispetto ai singoli

beni direttamente vincolati o valutare soluzioni alternative meno pregiudizievoli.

Si tratta, dunque, di una forma di tutela che, di fatto, ha solo la finalità di opporsi alla pianificazione urbanistica ed edilizia comunale per limitarne poteri e funzioni;

- i beni sottoposti a tutela diretta e compresi nel sito individuato non sono stati affatto identificati, neppure in relazione alla specificità dell'interesse singolarmente tutelato (come dimostra, ad esempio, l'affermato interesse archeologico, di cui non si dimostra né l'effettiva esistenza né la localizzazione) ed essendo irrilevante la natura pubblica di alcuni beni compresi nell'area complessivamente indicata, dal momento che necessita ugualmente una loro distinta ed autonoma valutazione;

- il provvedimento di vincolo indiretto non può essere adottato dalla Soprintendenza regionale, essendo la competenza in materia attribuita agli organi centrali del Ministero;

- l'atto di impulso delle competenti Soprintendenze di settore non è intervenuto neppure in sede di adozione dei decreti ed è stato ancora disatteso il necessario contraddittorio e la leale collaborazione con le parti pubbliche interessate, ribadendosi l'inidoneità e la genericità dei pareri acquisiti per la comunicazione dell'avvio del procedimento.

Con atto notificato l'11.10.2004 e depositato il 15 successivo, sui suindicati motivi aggiunti ha nuovamente proposto intervento adesivo l'Associazione degli Industriali della Provincia di Ancona;

2) dal Comune di Sirolo, con atto notificato il 17.9.2004 e depositato

il 25 successivo;

3) dal Comune di Numana, con atto notificato il 21.9.2004 e depositato il 16.10.2004;

da entrambi deducendosi gli stessi motivi di aggiunti di gravame dedotti dal Collegio Costruttori Edili di Ancona e conclusiva domanda di risarcimento danni: con distinte memorie depositate il 25.3.2005 ed il 24.3.2005, le rispettive difese hanno insistito per l'accoglimento, ulteriormente illustrando tesi e richieste.

Con due distinti atti, il primo notificato il 25.10.2004 e depositato il 27 successivo ed il secondo notificato il 23/28.12.2004 e depositato il 4.1.2005, è intervenuto *ad opponendum*, sul ricorso e sui motivi aggiunti proposti dal Comune Sirolo, l'Associazione Italia Nostra ed con atto notificato il 3.12.2005 e depositato il 5 successivo è, altresì, intervenuto *ad opponendum* anche la Legambiente Marche O.N.L.U.S., entrambe formulando alcune considerazioni in fatto e diritto a sostegno della legittimità degli atti impugnati.

L'Associazione Italia Nostra, con atto notificato il 25.10.2004 e depositato il 27 successivo, è intervenuta *ad opponendum* anche sul ricorso e sui motivi aggiunti proposti proposto dal Comune di Numana, ulteriormente illustrando le proprie ragioni a sostegno della legittimità degli atti impugnati con memoria depositata il 15.1.2005.

Con distinte memorie depositate il 12.1.2005, la difesa del Ministero e della Soprintendenza regionale per i beni e le attività culturali, ha conclusivamente chiesto che sia i ricorsi introduttivi che i motivi aggiunti proposti dal Collegio Costruttori Edili della Provincia

di Ancona e dai Comuni di Sirolo e di Numana siano respinti, diffusamente enunciando le ragioni di fatto e di diritto a sostegno della legittimità dei provvedimenti impugnati.

DIRITTO

I.- Ai sensi dell'art.52 del R.D. 17 agosto 1907, n.642, richiamato dall'art.19 della legge 6 dicembre 1971, n.1034, i tre ricorsi vanno riuniti ai fini della decisione con unica sentenza, attesa la loro connessione oggettiva.

II.- Preliminarmente, il Collegio considera che:

- a) ai sensi dell'art.13 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n.267, il Comune di Sirolo ed il Comune di Numana, quale enti esponenziali della comunità locale e, nello stesso tempo, quale enti pubblici cui è attribuita in via prioritaria la potestà della gestione del proprio territorio, devono ritenersi legittimati a proporre ricorso giurisdizionale per la tutela dell'interesse alle modalità di conservazione dei beni di particolare pregio culturale (storico, artistico, antropologico, archeologico, ecc.) ivi insistenti, (v.si Cons.St., sez.VI, 15 giugno 1999 n.804 e 7 aprile 1997 n.559), tenuto conto, peraltro, che per la generalità e l'estensione dei vincoli imposti, sono interessati proprio i rispettivi territori ed i beni di loro proprietà;
- b) la legittimazione attiva va riconosciuta anche al Collegio Costruttori Edili della Provincia di Ancona in quanto il vincolo comporta una evidente limitazione alle possibilità edificatorie del sito vincolato sia in modo diretto che indiretto e, quindi, incide sull'interesse di ogni singolo costruttore in quanto ne limita l'attività

imprenditoriale nel-l'intero ambito territoriale vincolato;

c) i tre ricorsi introduttivi, in quanto diretti all'annullamento del provvedimento 12.9.2003, con cui la Soprintendenza regionale della Marche ha comunicato l'avvio del procedimento di imposizione del vincolo diretto ed indiretto, debbono essere dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto la comunicazione stessa ha già cessato di avere efficacia con l'adozione, appunto, dei due previsti decreti di vincolo, adottati dalla Soprintendenza regionale il 30 aprile 2004, ed essendo stata pur sempre la sua efficacia tempestivamente sospesa con distinte ordinanze adottate il 2.12.2003 da questo Tribunale ed essendo la loro riforma in appello intervenuta dopo il 30 aprile 2004.

Di conseguenza, si può assorbire l'esame della preliminare eccezione di inammissibilità dedotta dalla difesa dell'Amministrazione per i beni culturali ed ambientali sul presupposto della natura solo endoprocedimentale della comunicazione di che trattasi.

III.- Nei tre atti con cui sono stati proposti motivi aggiunti di impugnazione è stata dedotta l'incompetenza della Soprintendenza regionale all'emanazione del vincolo culturale indiretto, perché, l'art. 49 del D.Lgs. n.490/1999 attribuisce al "Ministero" la facoltà di apporlo, sia pure su proposta del Soprintendente regionale, come conferma l'art. 13, lett. b, del D.P.R. 29 dicembre 2000 n.441, allorché attribuisce al Soprintendente regionale il compito di adottare i provvedimenti previsti dagli artt.6 e 7 del D.Lgs. n.490/1999 e non

quelli previsti, appunto, da successivo art.49, né nella fattispecie, sono richiamati eventuali provvedimenti di delega ministeriale al Soprintendente regionale delle Marche.

Il Collegio considera infondato questo preliminare motivo aggiunto di gravame.

Infatti, con decreto 8 giugno 2001 (G.U. 10.9.2001 n.210) il Direttore generale per i beni architettonici ed il paesaggio ha delegato ai Soprintendenti regionali anche la possibilità di adottare le prescrizioni di tutela indiretta di cui all'art.49 del D.Lgs. n.490/1999, mentre il nuovo regolamento per l'organizzazione del Ministero per i beni culturali e le attività culturali, approvato con il D.M. 8 giugno 2004 n.173 a seguito del D.Lgs. n.3/2004, è stato pubblicato sul supplemento della G.U. del 17.7.2004 n.166 e l'entrata in vigore della nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con il D.Lgs. 22 gennaio 2004 n.41, è entrato in vigore l'1.5.2004, cioè il giorno dopo i decreti impugnati.

In tutti i motivi aggiunti è stata, poi, dedotta l'illegittimità propria dei due decreti 30.4.2004, cioè di vincolo diretto e di vincolo indiretto, per violazione dell'art.7 del D.Lgs. 20 ottobre 1999 n.490, in quanto la presupposta (e necessaria) comunicazione di avvio del procedimento di imposizione del vincolo diretto è stata disposta (ed effettuata) escludendo la notificazione "personale" ai singoli proprietari, possessori o dei detentori dei beni che si intendeva vincolare.

Considera, al riguardo il Collegio che, alla data della sua adozione, la comunicazione dell'avvio del procedimento per l'imposizione del

vincolo culturale diretto era, appunto, disciplinato dall'art.7 del testo unico approvato dal D.Lgs. n.490/1999, che, in rubrica, indica come fonte normativa di riferimento l'art.7 della legge n.241/1990.

A sua volta, l'art.7 della legge n.241/1990, sebbene consenta, in caso di elevato numero di destinatari, di derogare alla comunicazione "personale" con altre forme di pubblicità all'uopo ritenute idonee dall'Amministrazione, non dispone alcun effetto cautelare direttamente connesso: l'immediata applicazione in via "cautelare" delle disposizioni previste nel testo unico approvato è, invece, espressamente stabilita dall'art.7 del T.U. approvato con il D.Lgs. n.490/1999.

Di contro, per l'imposizione del vincolo indiretto, la comunicazione dell'avvio del procedimento prevista dall'art.49 del D.Lgs. n.490 del 1999, sebbene richiami il precedente art.7 sulla comunicazione dell'avvio del procedimento per il vincolo diretto - e, quindi, come indiretta fonte normativa di riferimento ancora l'art.7 della legge n. 241/1990 - espressamente stabilisce la possibilità di effettuarla, in caso di elevato numero di destinatari, mediante altre "idonee forme di pubblicità", ma precisa che solo con la comunicazione "personale" l'Amministrazione ha la "facoltà" di adottare provvedimenti cautelari.

E' evidente, quindi, che in sede di compilazione del testo unico approvato con il D.Lgs. n.490/1999 non è stata affatto disposta una mera trasposizione dell'art.7 della legge n.241/1990, ma in parte è stato modificato per adeguarlo alle finalità dello specifico

procedimento cui accede.

In definitiva, anche se in entrambi i casi si tratta, letteralmente, di “comunicazione di avvio del procedimento”, quella prevista dalla legge n.241/1990 è di carattere generale, mentre quelle previste dagli artt. 7 e 49 della D.Lgs. n.490/1999 sono specifiche, si riferiscono, cioè proprio ai procedimenti di imposizione dei vincoli culturali diretto ed indiretto e, quindi, prevalgono sulla norma generale con conseguente impossibilità di estendere alla comunicazione prevista per il vincolo “diretto” dall’art.7 del D.Lgs. n.490/1999 sia la possibilità di effettuarla mediante forme di pubblicità alternative alla comunicazione personale sia di ritenere comunque applicabili i principi giurisprudenziali intervenuti, appunto, per l’art.7 della legge n.241/1990, tra cui quello della equipollenza della conoscenza comunque acquista dell’avvio del procedimento alla sua comunicazione formale.

Per inciso e completezza di esame, la prevista comunicazione personale del vincolo diretto neppure può essere sostituita con la notifica per pubblici proclami ai sensi dell’art.150 c.p.c. (a parte la possibilità stessa di farvi riferimento) o applicando l’art.4 del regolamento approvato con il D.M. 13.6.1994 n.495, come modificato dal D.M. 19.6.2002 n.165 (relativo alla disciplina della comunicazione dell’avvio del procedimento ai sensi, però, della legge n.241/1990), perché non sussistono i presupposti per la loro applicazione analogica, dal momento che - proprio per le ragioni sopra evidenziate - le modalità con cui comunicazione dell’avvio del procedimento di imposizione

del vincolo culturale, diretto ed indiretto, deve essere portato a conoscenza dei soggetti interessati sono, appunto, espressamente disciplinate, ma nei termini di cui sopra, dagli artt.7 e 49 del D.Lgs. n.490 del 1999, né, tra l'altro, con riferimento al D.M. 19.6.2002 n.165 (che, per inciso, neppure, menziona gli artt.7 e 49 del D.Lgs. n.490/1999) può ammettersi che una norma regolamentare possa derogare ad uno specifico e sopravvenuto articolo di legge, anche se inserito, con modifiche, in un testo unico.

Quanto sopra, ad avviso del Collegio, comporta che:

- a) la comunicazione dell'avvio del procedimento per l'imposizione del vincolo *diretto* doveva essere disposta in modo "personale" proprio perché l'art.7 del D.Lgs. n.490/1999 non ha affatto previsto la possibilità di provvedervi con altre forme di pubblicità sostitutiva e tanto ha anche una sua logica spiegazione a causa degli effetti cautelari ad essa immediatamente ed obbligatoriamente connessi, a loro volta decorrenti, appunto, da siffatta comunicazione, circostanza affatto irrilevante in relazione alle sanzioni stabilite per la loro eventuale violazione;
- b) per la comunicazione per l'avvio del procedimento per l'imposizione del vincolo *indiretto*, ai sensi dell'art.49 del D.Lgs. n.490/1999 è, invece, consentito derogare alla comunicazione personale solo se l'Amministrazione non abbia contestualmente disposto effetti cautelari immediati.

Del resto, sarebbe quanto meno illogico dedurre che la comunicazione personale è necessaria solo per quella relativa al

vincolo indiretto, quando sono disposte misure cautelari, ed escluderne la necessità per il vincolo diretto, che già *ope legis* ha effetti cautelari.

In definitiva, alla comunicazione di avvio del procedimento per l'imposizione del vincolo culturale diretto, proprio a causa dell'anticipazione degli effetti che sono propri del successivo provvedimento definitivo, è stata estesa la stessa forma di pubblicità prevista, appunto, dall'art.8 del D.Lgs. n.490/1999 per il provvedimento definitivo.

Peraltro, questa necessità della comunicazione personale dell'avvio del procedimento per l'imposizione del vincolo diretto era stata rilevata anche nella nota del 12.11.2003 del Ministero per i beni e le attività culturali, allorché ha invitato il Soprintendente regionale delle Marche a ritirare l'iniziale comunicazione, rilevando, appunto, che “la comunicazione individuale appare perfettamente coerente con le caratteristiche dei beni sottoponibili a vincolo monumentale, circoscritti per dimensioni e dei quali, conseguentemente, sono agevolmente individuabili i proprietari”.

Orbene, con la comunicazione 12.9.2003, di avvio del procedimento di contestuale imposizione sia del vincolo culturale diretto sia di quello indiretto, mentre per il vincolo diretto è stata confermata l'applicazione, in via cautelare, delle disposizioni richiamate nel IV comma dell'art.7 del D.Lgs. n.490/1999, per il vincolo indiretto nessuna prescrizione cautelare è stata immediatamente disposta dalla Soprintendenza regionale: di contro,

non è stata affatto disposta, né dagli atti di causa risulta altrimenti effettuata, la comunicazione *personale* del-l'avvio dei due, contestuali procedimenti.

L'espressa scelta di omettere la preventiva comunicazione "personale" ai singoli proprietari, possessori o detentori dei beni che si intendeva tutelare con l'emanazione del vincolo "*diretto*", come fondatamente dedotto nei motivi aggiunti in esame, costituisce, quindi, un effettivo motivo di illegittimità del procedimento seguito e poiché la mancata comunicazione nel modo prescritto rileva comunque sulla sua efficacia, anche se la conoscenza del procedimento intrapreso è stata diversamente acquisita (e rilevando questa conoscenza *aliunde* solo ai fini della eventuale tempestività del ricorso), il decreto 30.4.2004 di imposizione del vincolo diretto è stato illegittimamente emanato in carenza di questo essenziale presupposto e poiché il vincolo indiretto accede - cioè ha, a sua volta, come unico presupposto necessario - al vincolo diretto contestualmente imposto, l'illegittimità di quest'ultimo comporta, a sua volta, anche l'illegittimità del primo.

Il motivo di gravame è, dunque, fondato.

Nei motivi aggiunti l'illegittimità dei decreti di vincolo sopravvenuti è stata, poi, dedotta per violazione del D.Lgs. n.490/1999 e del D.P.R. n.441/2000 e dell'art.21 della legge n.1034/1971 in quanto se, come si afferma nella nota della Soprintendenza regionale del 30 aprile 2004, essi sono stati assunti sul presupposto dell'avvenuta sospensione ai sensi del citato art.21, u.c., della legge

n.1034/1971, solo degli effetti cautelari connessi alla comunicazione del 12.9.2003, è stato violato il prestabilito termine di 210 giorni per l'adozione dei decreti definitivi di vincolo, dal momento che la comunicazione di avvio del relativo procedimento è del 12.9.2003: di contro, se si assume che la disposta sospensione *ex art.21*, u.c., della legge n.1034/1971 riguardi l'esecuzione della suindicata comunicazione, come deve senz'altro più correttamente dedursi, i due decreti di vincolo sono stati emessi in violazione del termine (sospeso) di 140 giorni concesso per la presentazione delle eventuali osservazioni, nonché in violazione delle ordinanze cautelari di questo Tribunale ed in mancanza di valida efficacia della comunicazione stessa, dal momento che la loro riforma in sede d'appello è intervenuta il 21 maggio 2004.

Premette, al riguardo il Collegio che, in effetti, l'avviso della Soprintendenza regionale che le ordinanze di questo Tribunale (nel caso specifico quelle del 2 dicembre 2003 n.456, n.457 e n.484) di sospensione della comunicazione del 12.9.2003, riguardi solo gli effetti cautelari stabiliti dal D.Lgs. n.490/1999 non può affatto dedursi dal suo contesto logico-letterale (come dalle ordinanze, sostanzialmente identiche, emesse nella stessa camera di consiglio per gli altri ricorsi), non solo perché sono stati rilevati plurimi motivi di c.d. *fumus boni iuris*, attinenti per loro natura alla possibilità stessa di adottare, con quelle modalità, la comunicazione del 12.9.2003 e non agli effetti cautelari ad essa connessi - peraltro affatto suspendibili perché direttamente previsti dalla legge per la proposta del vincolo

diretto e, di contro, affatto ed imposti nella comunicazione per il vincolo indiretto – ma anche perché nell’ordinanza è stata ribadita la facoltà dell’Amministrazione di “rinnovare”, nelle more della decisione di merito, il procedimento intrapreso, cioè di iniziarlo *ex novo*, non di “proseguirlo” malgrado la disposta sospensione.

Tanto comporta, però, che al 30.4.2004 la comunicazione del 12.9.2003 era da considerare ancora *tamquam non esset*, sia pure sino alla decisione di merito: entrambi i decreti di vincolo sono stati, quindi, effettivamente adottati in mancanza di una valida ed efficace comunicazione di avvio del procedimento, sebbene questo preliminare adempimento fosse comunque necessario ai sensi del D.Lgs. n.490 del 1999, né rileva la successiva riforma in sede di appello delle ordinanze cautelari di questo Tribunale, dal momento che le ordinanze 21 maggio 2004 n.2289, n.2297 e n.2296 del Consiglio di Stato, sez.VI, pur ripristinando l’efficacia della comunicazione del 12.9.2004, non hanno alcun effetto sanante dei provvedimenti intervenuti nell’anteriore periodo di tempo in cui l’atto presupposto è stato sospeso ai sensi dell’art.21, u.c., della legge n.1034/1971, né, tanto meno, si può *ex post* considerare ugualmente e validamente trascorso il termine di 140 giorni previsto nella comunicazione per l’inoltro delle eventuali osservazioni, trattandosi di termine anch’esso ovviamente ancora sospeso alla data del 30.4.2004.

Anche il suindicato gravame aggiunto è, dunque, fondato.

E’ stata, poi, dedotta la violazione dei principi generali, desumibili dal D.Lgs. n.490/1999 a disciplina del vincolo culturale diretto ed

indiretto, in quanto le rispettive aree interessate non sono state affatto individuate con la necessaria precisione, né, per la sua vastità ed eterogeneità, presenta un unitario e specifico interesse culturale.

Il Collegio considera fondati i suindicati motivi di gravame.

Gli artt.2 e 3 del D.Lgs. n.490/1999, nell'elencare le varie tipologie di beni culturali soggetti alla disciplina del D.Lgs. n.490/1999, utilizza alcune volte le generali le espressioni "cose mobili od immobili" che abbiano, appunto, rilevanza sotto il profilo storico, artistico, archeologico ecc., altre volte indica in concreto questi beni (collezioni, archivi, ville, ecc.): in nessun caso è, però, indicato come bene *culturale* il "territorio".

E' vero che, ai fini della semplificazione del procedimento, è senz'altro possibile l'imposizione di un vincolo culturale c.d. "d'insieme", come quello che si intende attuare con gli impugnati decreti, cioè contestualmente riferito ad una pluralità di beni tutti insistenti su una parte di territorio, ma proprio perché il vincolo è istituzionalmente in funzione dello specifico interesse da tutelare, tanto presuppone sia la continuità territoriale sia l'omogeneità dello specifico interesse culturale che lo caratterizza (storico, artistico, archeologico, ecc.), con la conseguenza che se questo interesse specifico è differenziato, in modo altrettanto differenziato deve essere vincolato il bene, mobile ed immobile, che ne ha le caratteristiche.

Nel caso in esame, la necessità di dover indicare specificatamente i beni che si intendeva tutelare e di evidenziarne in modo altrettanto specifico la rispettiva rilevanza culturale, era stata, peraltro, rilevata

anche nella citata nota 12.11.2003 del Ministero per il beni e le attività culturali, disattesa anche per questo aspetto.

Del resto, ai sensi dell'art.7 del D.Lgs. n.490/1999 il proprietario, il possessore o il detentore del bene – non solo quindi, la collettività in generale – del singolo bene che si intende vincolare deve pur sempre essere edotto dei suoi “elementi identificativi e della sua valutazione” – cioè, quanto meno, se si tratta di vincolo archeologico o di vincolo storico o di vincolo artistico o di vincolo archeologico, ecc. e in base a quali specifici elementi tanto è desunto – e ciò non per una ragione meramente conoscitiva, ma perché deve essergli assicurato il riscontro, anche in sede di eventuale giudizio legittimità, della sua ravvisabilità nel caso concreto e deve essere messo in condizione di poter valutare le possibili implicazioni che la specifica natura del vincolo avrà sul futuro utilizzo del bene, dal momento che determinate modifiche o interventi edilizi potranno essere compatibili con un vincolo che tende a preservare una certa finalità ed incompatibili con un vincolo che abbia, invece, un'altra finalità: questa esigenza, peraltro, è propria anche degli Enti proposti alla gestione del territorio, allorché, in sede di pianificazione urbanistica – come, del resto, espressamente loro imposto dalla Soprintendenza regionale nei decreti adottati - devono stabilire in concreto se ed a quali condizioni sia consentito intervenire su di essi, oltre, ovviamente, all'assenso della competente Soprintendenza.

Orbene, proprio a causa della particolare vastità dell'area che è stata vincolata nel caso in esame, oggettivamente differenziata in

quanto estesa a gran parte del territorio di cinque Comuni e su cui insistono non solo beni immobili, aree e parti di territorio ben distinti nella loro individualità (litorale, scalo dorico, centri storici, edifici di culto ed altri singoli edifici o monumenti, di cui alcuni già direttamente e specificamente vincolati con precedenti provvedimenti, per di più anche di natura paesistica e, quindi, ben diversi dal vincolo culturale che si impone) ma soprattutto per il loro rispettivo, specifico e distinto aspetto culturale (geomorfologico, storico, archeologico, architettonico, ambientale, artistico, di culto e demotnoantropologico, come, del resto, espressamente rilevato nel provvedimento di vincolo) ed in quanto comprensiva anche di numerose aree inedificate, di per sé comunque prive di valenza culturale, nonché destinate a strade, ad attrezzature turistiche, impianti sportivi, attività commerciali, è senz'altro da escludere quella necessaria omogeneità sia territoriale sia culturale, imprescindibile requisito per poter validamente imporre un vincolo "culturale" diretto ed indiretto c.d. d'insieme.

In merito alla dedotta indeterminatezza dell'ambito territoriale effettivo su cui insistono i due vincoli apposti, va premesso che:

- nel dispositivo del decreto di vincolo diretto si afferma che "l'intero sito" ritenuto di interesse particolarmente importante è "meglio individuato nelle premesse e descritto negli allegati nonché delineato nelle unite planimetrie e nella relazione di presa d'atto dei vincoli preesistenti";
- nelle premesse del decreto si afferma, poi, che il suddetto intero sito "risulta distinto in Catasto come dall'individuazione della planimetria

allegata che forma parte sostanziale ed imprescindibile del presente decreto” mentre “si omette per brevità l’elencazione dei riferimenti catastali in considerazione delle numerose particelle relative al promontorio del Conero, ai singoli monumenti isolati, ai Centri Storici e alle aree archeologiche interne, visto che comunque l’oggetto del presente decreto è inequivocabilmente individuato, in quanto per quel che concerne la tutela degli edifici e degli spazi già in precedenza tutelati da vincoli preesistenti di ciascun nucleo presente sul promontorio, ogni singolo centro storico risulta circoscritto ed individuato nel perimetro riportato nella relativa strumentazione urbanistica e per quel che concerne le aree archeologiche, i nuclei antichi risultano compresi nell’acclusa delimitazione planimetrica”;

- nella relazione storico-tecnica e di individuazione del sito (allegato n.1) si afferma che “il promontorio del Conero, sotto il profilo paesistico, risulta già ripetutamente individuato anche come complesso unitario sottoposto a tutela, con diverse perimetrazioni e per effetto di diversi provvedimenti quali: un primo decreto ministeriale che ha tutelato parte dell’area già all’epoca della ricostruzione post-bellica (e che si limita alla baia di Portonovo e alle falde del Conero), uno dei primi piani territoriali paesistici (il primo della Regione Marche, poi superato) nel 1971, il decreto ministeriale 31.7.1985 (preliminare alla legge 431/85) che invece comprende tutto il rilievo del Conero, estendendosi sul territorio dei Comuni di Ancona, Camerano, Sirolo e Numana, infine la Regione Marche ha proceduto all’istituzione del Parco naturale del Conero, riprendendo

approssimativamente la perimetrazione del 1985 (vedi più in dettaglio il prospetto cronologico riportato all'allegato 5)” e “considerato che i tre diversi siti, già individuati e perimetrati, nel loro insieme complessivo ed unitario concorrono alla precisa individuazione del promontorio (...)”

Orbene, rileva il Collegio che, per quanto riguarda il vincolo diretto, dagli atti di causa risulta un'unica planimetria con il n.4 e l'intestazione della Soprintendenza regionale, che, però, non è riportata nel B.U.R.M. del 24.6.2004 n.63, né risulta così pubblicata altra planimetria con il n.4.

A parte la rilevanza della sua mancata pubblicazione sul B.U.R.M., nella suindicata planimetria n.4 non solo è assente qualsiasi *legenda*, ma neppure sono altrimenti indicate quali siano le linee di effettiva delimitazione del sito nel suo complesso o dei singoli siti interni vincolati, né tanto è di per sé evidente, atteso che la planimetria si interrompe su un lato e reca plurime linee incomplete, cioè non individuano alcuna area ben definita, né si indica che cosa esse, in concreto, intendono altrimenti raffigurare o delimitare.

La delimitazione del sito nel suo complesso, nonché delle singole aree concretamente vincolate in modo diretto al suo interno, deve, quindi, essere di fatto ricostruita tenendo conto delle indicazioni contenute nella relazione storico-tecnica e negli altri allegati, che a loro volta, oltre ad usare più volte l'espressione “approssimativamente”, rinvia ad altre perimetrazioni, quali quelle dei vincoli preesistenti o dei piani urbanistici: si tratta, in effetti, di una

individuazione affatto puntuale, ma subordinata a ricostruzioni interpretative che inevitabilmente comportano valutazioni di natura soggettiva, e quindi, affatto predefinita in modo oggettivo, pur essendo questa oggettività comunque necessaria, dal momento che le proprietà immobiliari interessate (la cui individuazione catastale è stata, peraltro, deliberatamente ed espressamente omessa) debbono essere esattamente individuate ai fini della trascrizione, precisione ancor più necessaria, nel caso specifico, proprio a causa del connesso vincolo indiretto contestualmente apposto con l'altro decreto del 30.4.2004, soprattutto perché il vincolo indiretto, come si afferma nel relativo decreto e negli allegati, è stato imposto anche all'interno della più ampio territorio su cui insistono i beni vincolati direttamente.

Né, ovviamente, può ammettersi che la concreta perimetrazione dell'area sottoposta a vincolo diretto possa essere oggetto di formazione "progressiva" una volta emanato il provvedimento di vincolo e che, quindi, le singole proprietà, soprattutto con i riferimenti catastali, possano validamente e meglio individuarsi solo in sede di predisposizione degli atti per la trascrizione immobiliare.

Ancor più generica è, poi, la delimitazione del vincolo indiretto.

Come già accennato in precedenza, nel relativo decreto si afferma che nel caso specifico la tutela indiretta "non può essere espressa come d'ordinario mediante una fascia *misurata in metri o perimetrata su carta*, poiché dovrebbe spingersi a vincolare porzioni *troppo estese* del territorio, ma può essere più opportunamente espressa in gradi dell'angolo di modificazione dell'impatto visuale ammissibile" così

che il vincolo indiretto “o di visuale” “potrà” essere “limitato alle sole porzioni del territorio circostante” (cioè il sito tutelato direttamente) “dalle quali siano effettivamente visibili l’insieme del promontorio o le sue parti: i centri storici contermini, i litorali di pertinenza e le aree archeologiche limitrofe (e viceversa che risultino visibili dalle zone sottoposte a tutela diretta), in particolare, ove dovesse occorrere, le Soprintendenze di settore forniranno puntualmente, su eventuale richiesta dei soggetti interessati, dati sulla individuazione dei beni immobili (edifici e terreni) soggetti indirettamente al presente decreto ai sensi dell’art.49 del citato decreto legislativo 29 ottobre 1999 n.490”.

Orbene, anche se le Amministrazioni per i beni culturali possono imporre il vincolo indiretto con qualsiasi modalità a loro giudizio più opportuna ed a prescindere se un vincolo indiretto di “visuale” di edifici o immobili rilevanti sotto il profilo culturale possa estendersi “sino all’orizzonte”, ai sensi dell’art.49 del D.Lgs. n.490/1999 il vincolo stesso deve pur sempre essere trascritto nei registri immobiliari: è evidente, quindi, che qualunque sia il modo con cui si intende apporlo, i riferimenti catastali delle singole proprietà immobiliari vincolate debbono essere sempre specificati e tanto, di fatto, obbliga proprio all’in-dividuazione di ogni specifico immobile o area di riferimento, nella fattispecie, però, completamente assente e neppure desumibile da una planimetria esplicativa o riepilogativa.

Diversamente da quanto ritenuto nel provvedimento, la fascia (o le fasce) di terreno (o area o territorio) interessato e la perimetrazione del

vincolo indiretto debbono, quindi, sempre essere effettuate e non solo perché necessita la trascrizione ai sensi dell'art.49 del D.Lgs. n.490 del 1999, ma anche per un ovvio principio di trasparenza dell'azione amministrativa, dal momento che ogni soggetto proprietario o possessore del bene vincolato indirettamente in tanto può ottemperare agli obblighi del vincolo indiretto in quanto il bene stesso sia stato puntualmente individuato già nel relativo decreto e di tanto ne sia, poi, adeguatamente edotto, né, anche in questo caso, può ammettersi una individuazione successiva del sito così vincolato con atti integrativi, come di fatto si prevede nel decreto allorché si afferma che, ove necessario, le Soprintendenze forniranno i dati relativi ai beni vincolati su richiesta dei soggetti interessati.

Ulteriore motivo aggiunto di gravame dedotto è la violazione del principio di leale collaborazione tra l'Amministrazione statale e quelle locali, essendo mancata qualsiasi ed effettiva concertazione con i Comuni territorialmente interessati dai due decreti di vincolo, sebbene proprio per la loro inusitata e notevole estensione, soprattutto per quanto riguarda il vincolo indiretto, essi interferiscano chiaramente con i loro compiti di pianificazione urbanistica e, di contro, l'erronea valutazione e rilevanza attribuita, sul punto, ai richiamati pareri e intese intervenute.

Considera al riguardo il Collegio che dalla comunicazione del 12.9.2003 risulta che:

- il parere dell'Avvocatura generale dello Stato è stato acquisto "nelle vie brevi" e che ne era stata chiesta la formalizzazione in pari data: il

contenuto di questo parere non risulta però esternato né nella comunicazione né nei decreti di vincolo, ove è, invece, richiamato altro parere dell'Avvocatura dello Stato, cioè quello relativo agli effetti delle ordinanze cautelari emesse da questo Tribunale;

- è stata raggiunta un'intesa di massima con il Sindaco di Ancona nel corso dell'incontro del 3.9.2003 e seguenti;

- è stato espresso l'assenso di massima, in sede di coordinamento, dalla Regione Marche, anche per conto delle altre Amministrazioni cointeressate ed in particolare per conto della Provincia di Ancona, sinteticamente formalizzato nella nota regionale dell'11.9.2003.

Dalla nota del 4.6.2004 della Soprintendenza regionale, risulta, poi, che "il provvedimento" (cioè quelli di vincolo) "è stato cautelatamente preso dopo aver sentito le Prefetture alle quali questa Soprintendenza regionale ha dato comunque formale comunicazione di piena disponibilità per un confronto, una concertazione ed una esame congiunto, eventualmente prolungato o ripetuto nel tempo, con la mediazione delle Prefetture stesse", ribadendosi "la disponibilità ad esaminare e recepire le eventuali indicazioni di indirizzo che dovessero ulteriormente pervenire".

Nelle premesse del decreto di vincolo diretto si richiama ancora la nota 11.9.2003 della Regione Marche, mentre nella nota di trasmissione del 30.4.2004 si afferma che, essendo state recepite le osservazioni e le argomentazioni prodotte nei *ricorsi*, è stato riformata ed attenuata la bozza di provvedimento acclusa alla comunicazione di avvio del procedimento.

Tanto premesso, considera, però, il Collegio che il procedimento amministrativo non può prescindere dal rispetto delle formalità con cui devono essere redatti i relativi atti: i pareri e le intese debbono, quindi, necessariamente essere redatti per iscritto, perché solo in tal modo può esserne esaminato anche dai soggetti terzi il relativo contenuto e, soprattutto, la loro conformità o meno al provvedimento cui accedono.

Inoltre, nessun valido assenso può essere richiesto ed espresso dalla Regione per conto di altre Amministrazioni locali, in quanto non si tratta di Ente ad essi sovraordinato, con possibilità, quindi, di sostituirsi alle decisioni di loro competenza ed una volta ravvisata l'opportunità di acquisire anche il parere delle Amministrazioni interessate, alla necessità della loro redazione in forma scritta ed alla necessità di coinvolgerli distintamente e direttamente nel procedimento, neppure poteva costituire valida ragione esimente l'eventuale urgenza di concluderlo entro un breve periodo di tempo, perché a tanto ben poteva sopperire proprio l'istituto della conferenza dei servizi.

Del resto, proprio poiché i due decreti di vincolo interessano un vasto territorio di più Comuni, essi, di fatto, interferiscono con le rispettive pianificazioni urbanistiche ed edilizie: la suindicata necessità di un loro coinvolgimento pieno e diretto doveva, quindi, avvenire già in fase di elaborazione delle scelte vincolistiche che la Soprintendenza regionale intendeva adottare, non essendo conforme né al principio costituzionale di "leale collaborazioni" tra

Amministrazioni dello Stato ed Enti locali né ai noti principi cui deve uniformarsi l'attività amministrativa ai sensi dell'art.97 della Cost. prima imporre determinate scelte mediante atti pur sempre forniti di immediata efficacia ed obbligatorietà e poi, dichiarare la disponibilità a riesaminarli.

In definitiva, attesa la fondatezza dei suindicati motivi aggiunti di impugnazione, gli atti con cui sono stati proposti debbono essere accolti, restando assorbito l'esame di quelli ulteriormente dedotti, con conseguente annullamento del decreto 30.4.2004 di imposizione del vincolo diretto e del connesso decreto in pari data di imposizione del vincolo indiretto, entrambi adottati dalla Soprintendenza regionale per i beni e le attività culturali delle Marche.

Deve essere esaminata la domanda di risarcimento danni ulteriormente proposta dal Comune di Sirolo e dal Comune di Numana: queste domande, ad avviso del Collegio, sono infondate, non essendo stata fornita alcuna specifica prova sia dell'effettività del danno subito sia della sua entità, né questi elementi sono di per sé evidenti dal momento che i danni indicati dal Comune di Sirolo (drastica riduzione degli introiti relativi al contributo per il rilascio delle concessioni edilizie) e quelli indicati dal Comune di Numana (mancato introito sia dell'anticipato pagamento della tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche in conseguenza delle convenzioni stipulate, sia per mancato introito dell'ICI per le volumetrie realizzabili sulle aree edificabili) in mancanza di prova specifica non possono affatto ritenersi causati unicamente a seguito del procedimento di vincolo iniziato e concluso

dalla Soprintendenza regionale delle Marche.

IV.- Sussistono motivi per compensare le spese di giudizio.

P . Q . M .

Il Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche, previa loro riunione:

- dichiara improcedibili i ricorsi introduttivi n.906/2003, n.907/2003 e n.934/2003, mentre accoglie i rispettivi motivi aggiunti proposti dal Collegio Costruttori Edili della Provincia di Ancona, dal Comune di Sirolo e dal Comune di Numana e, per l'effetto, annulla il decreto 30.4.2004 di imposizione del vincolo culturale diretto ed il decreto 30.4.2004 di imposizione del vincolo indiretto, entrambi adottati dalla Soprintendenza regionale per i beni e le attività culturali delle Marche e relativi al sito di interesse culturale ubicato nei Comuni di Ancona, Sirolo, Numana, Camerano e Porto Recanati, denominato "Scalo dorico, Monte Conero, centri ed insediamenti storici, ridossi naturali, litorali ed aree culturali ed archeologiche limitrofe";
- respinge le contestuali domande di risarcimento danni proposte dal Comune di Sirolo e dal Comune di Numana.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 6 aprile 2005, con l'intervento dei Magistrati:

Dott. Vincenzo Sammarco - Presidente

Dott. Luigi Ranalli - Presidente, est.

Dott. Galileo Omero Manzi

- Consigliere

Publicata nei modi di legge, mediante deposito in Segreteria, il
giorno 11 MAG. 2005

Ancona, 11 MAG. 2005

IL SEGRETARIO GENERALE