ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Questioni applicative sull'imposizione del vincolo storico e artistico

Area Mercato Privato

IL VINCOLO DIRETTO

Sulle condizioni per l'apposizione del vincolo.

Di recente il Consiglio di Stato ha affermato che un provvedimento impositivo su di un bene di valore storico e artistico ai sensi della Legge 1089/39 "*deve fornire concreti elementi esplicativi e valutativi dei tempi e delle ricerche giustificanti l'apposizione del vincolo nonché della ponderazione, secondo criteri di rilevanza, dell'interesse privato, per dimensionarne ragionevolmente il sacrificio in coerenza con i presupposti e le valutazioni esplicitati*" (Cons. Stato 4508/2001).
E' ovvio, quindi, che il vincolo non può essere lo strumento per le rilevazioni tecniche ma anzi ne costituirà l'eventuale risultato, in caso gli accertamenti diano esito positivo.
L'orientamento del Consiglio di Stato è sempre stato molto restrittivo. In altre sentenze si è sostenuto che "*l'imposizione del vincolo diretto di interesse storico e artistico presuppone la già acquisita certezza sia sull'esistenza delle cose di interesse archeologico, sia sulla consistenza ed estensione del deposito, quest'ultima rendendosi necessaria perché (attraverso l'esatta delimitazione della zona da proteggere) siano evitati inutili sacrifici alla proprietà privata*" (Cons. Stato 39/1982).
Il Consiglio di Stato ha applicato, in buona sostanza, il principio di proporzionalità tra protezione dell'interesse pubblico e salvaguardia del diritto di proprietà: l'Amministrazione dovrà limitare l'uso del vincolo alla sola area realmente interessata.
Quanto alla certezza dell'interesse archeologico della zona, la prova potrà essere data solo o dal casuale ritrovamento di reperti (che, comunque, dovrà essere seguito da ricerche approfondite che accertino la natura e l'estensione del deposito) ovvero da specifici sondaggi del fondo.
Con questi riferimenti interpretativi è chiaro, quindi, come il TAR Lazio abbia, ad esempio, annullato il decreto del Ministero dei beni culturali con il quale, "*dopo aver affermato l'esistenza di testimonianze pre-protostoriche, arcaiche e romane in alcuni immobili siti in un'ampia area, si sia vincolata l'intero comprensorio senza che sia stata fornita alcuna congrua indicazione circa l'acquisita certezza dell'esistenza della localizzazione e dell'importanza del deposito archeologico sul restante territorio e non essendo sufficiente la mera prevedibilità del ritrovamento di resti antichi a giustificare la compressione dei diritti e degli interessi dei proprietari*" (TAR Lazio 1634/93).
Lo stesso Tribunale Amministrativo del Lazio, qualche anno prima, aveva affermato che anche il ritrovamento casuale di reperti non costituisce, di per sé, condizione sufficiente per l'apposizione del vincolo. In tal senso, sarebbe "*illegittimo il vincolo archeologico su un terreno agricolo, sul quale a seguito di aratura siano venuti alla luce sedimi di ritrovamento, non significativi e circoscritti a tal punto da dare rilevanza archeologica a reperti riconducibili ad uno stesso ambiente di vita, tanto da far prevalere l'interesse pubblico alla tutela e conservazione dei beni sull'interesse privato all'utilizzazione agricola del terreno*" (TAR Lazio 989/91).

Sulla motivazione del provvedimento impositivo.

Il rigore chiesto all'Amministrazione nell'emanazione di atti limitativi della proprietà per ragioni di tutela storica e artistica trova nella motivazione dei provvedimenti lo strumento di verifica della attività pubblica.
Così la motivazione di un atto di imposizione del vincolo dovrà "*dimostrare che sono stati preliminarmente compiuti non solo tutti i necessari accertamenti, ma che gli stessi siano stati scrupolosamente valutati e che vi sia corrispondenza logica tra i dati acquisiti e le conclusioni tratte*" (Cons. Stato 2032/1995; TAR Marche 693/1993).
La motivazione dovrà poi contenere l'indicazione del tipo di interesse (storico, artistico, ecc.) che giustifica l'adozione del provvedimento (Cons. Stato 1055/1992); la data di esecuzione del bene oggetto del provvedimento (TAR Sardegna 1047/1990); così come l'indicazione del rapporto tra l'estensione dell'area archeologica e l'area da vincolare (Cons. Stato 188/1998).

IL VINCOLO INDIRETTO

Sulle condizione per l'apposizione del vincolo.

Il rigore nell'apposizione dei vincoli diretti deve essere ulteriormente intensificato quando questi non colpiscano il bene storico o artistico, bensì un bene che per la sua vicinanza con quello direttamente interessato dal vincolo rientri una zona di rispetto.
Per usare le parole del Consiglio di Stato possiamo dire che il vincolo indiretto "*è una misura diretta ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità delle cose immobili tutelate dalla legge stessa, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce, o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro*" (Cons. Stato 460/1998).
La prima considerazione da svolgere è sicuramente quella relativa allo stretto legame che intercorre tra vincolo indiretto e vincolo diretto, ove l'efficacia del primo è rigorosamente connessa a quella del secondo.
Pertanto, sarà inammissibile l'imposizione "*di un vincolo indiretto, relativamente a beni immobili di proprietà privata, in assenza di previo provvedimento di vincolo diretto sul bene oggetto di tutela principale*" (Cons. Stato 1479/1998).
La giurisprudenza poi ha notevolmente ristretto la portata della norma, per renderla fruibile solo ove ricorra una reale e concreta necessità.
Così non sarà legittima la previsione di una limitazione all'edificazione "*di una qualsiasi ulteriore costruzione che […] verrebbe ad occludere, parzialmente o totalmente, sia la visuale di una villa dal territorio circostante, sia il panorama che dalla villa stessa può essere goduto*" (Cons. Stato 760/1998).
L'Amministrazione pur beneficiando di ampia discrezionalità nell'apposizione di vincoli indiretti sarà, comunque, tenuta a considerare che le limitazioni indirette possono riguardare solo immobili in prossimità del bene monumentale "*e che siano con questo in relazione tale che la loro manomissione sia idonea ad alterare il complesso di condizioni e caratteristiche fisiche e culturali che connotano lo spazio circostante*"

(Cons. Stato 1754/1997): la discrezionalità pura e semplice si trasforma in discrezionalità tecnica.
Le considerazioni già svolte sulla motivazione del provvedimento di imposizione del vincolo diretto dovranno essere ripetute anche per quello relativo al vincolo indiretto.
Conclusioni analoghe rispetto alle due tipologie di vincoli vanno effettuate per ciò che concerne il comportamento della P.A. dopo l'apposizione del vincolo.
Il vincolo è diretto alla tutela ed alla conservazione dei beni di particolare interesse. L'Amministrazione sarà, quindi, tenuta a rispettare la finalità propria del vincolo che è l'unica che lo giustifica.
Si è ritenuto, ad esempio, che sono fondate "*le doglianze dei proprietari dell'area vincolata con riguardo al comportamento dell'Amministrazione che, dopo l'imposizione del vincolo, sarebbe rimasta inerte e avrebbe trascurato di assumere iniziative per la protezione e la valorizzazione dei beni d'interesse paleontologico*" (TAR Umbria, 234/1998).
Quest'indicazione evidenzia lo stretto legame che intercorre tra vincolo e attività di tutela al punto che, ove venisse a mancare quest'ultima, il primo sarebbe carente di quella legittimità che giustifichi il sacrificio delle ragioni del privato.