



REPUBBLICA ITALIANA

N. Reg. dec.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. Reg. ric.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

ANNO 2007

(Sezione II quater)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 10048/03 proposto dalla società SACTA – Società Agricola Coltivazione Tabacco s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Arnaldo Foschi e dall'avv. Giancarlo Fantini ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Gian Marco Grez in Roma, Lungotevere Flaminio n. 46;

contro

- la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica, ed il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro pro-tempore, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono legalmente domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

-la Soprintendenza Regionale per i Beni e le Attività Culturali dell'Emilia-Romagna, in persona del Soprintendente pro tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del decreto in data 22.4.2003 con cui la Soprintendenza Regionale per i Beni e le Attività Culturali dell'Emilia-Romagna ha dichiarato di interesse storico-artistico particolarmente importante, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett a) del d.lvo n. 490/99, l'immobile denominato "ex tabacchificio SACTA" e relative pertinenze di proprietà della società ricorrente;

- dell'art. 13, comma 2, lett b) del Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali approvato con D.P.R. 29-12-2000 n. 441 (pubblicato nella Gazz. Uff. 9 febbraio 2001, n. 33) nella parte in cui attribuisce alla competenza delle Soprintendenze regionali per i beni e le attività culturali l'adozione dei provvedimenti di vincolo sopra indicati;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria difensiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del 28 febbraio 2007 il Primo Referendario Floriana Rizzetto;

Uditi l'avv. G. Fanzini per la ricorrente e, ai preliminari, l'avv. dello Stato Saulino per il Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

La società ricorrente, proprietaria di un opificio industriale ormai dismesso denominato “*ex tabacchificio S.A.C.T.A.*” sito nel Comune di Gambettola (Provincia di Forlì-Cesena), impugna, chiedendone l’annullamento, l’atto indicato in epigrafe con cui il complesso immobiliare sopra indicato è stato dichiarato di interesse particolarmente importante, ai sensi ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett a) del d.lvo n. 490/99, deducendo i seguenti motivi:

1) Eccesso di potere per difetto ed insufficienza della motivazione, illogicità, e difetto dei presupposti sia sotto il profilo della mancanza di valore artistico-architettonico dell’edificio sia sotto il profilo della mancanza di valore storico-testimoniale del complesso immobiliare oggetto di vincolo; contraddittorietà con il precedente giudizio di mancanza di interesse storico-artistico espresso dalla medesima Soprintendenza nel 1982;

2) Eccesso di potere per insufficienza ed illogicità della motivazione in merito all’opportunità dell’intervento ed al concreto apprezzamento dei contrapposti interessi della cittadinanza e della proprietà; anche in considerazione delle condizioni di degrado degli immobili in questione;

3) Eccesso di potere per difetto dei presupposti sotto il profilo della mancanza di valore artistico-architettonico ovvero storico-testimoniale delle ampie aere pertinenziali inedificate, anch’esse vincolate e che non presentano parti originali in quanto grossolamente rifatte nel dopoguerra ed adibite ad uso agricolo (parti indicate dai mappali 96,

1099, 1100) o aventi estensione tale (fino a mq.3000) da non rilevare ai fini del collegamento con gli edifici principalmente oggetto di tutela di cui costituiscono pertinenza (come l'area non accatastata compresa tra mappali 1099 e 1100, e le particelle nn. 171, 172, 344); Incompetenza della Soprintendenza a vincolare tutto il comparto, inteso come complesso unitario di aree e fabbricati privi di autonoma individualità, individuazione riservata alla Regione, in considerazione degli aspetti urbanistici connessi, ai sensi degli artt. 139 e 140 del d.lvo n. 490/99;

4) Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità in quanto il vincolo si estende all'intera proprietà della ricorrente, includendo anche fabbricati quasi totalmente ricostruiti nel dopoguerra in modo sommario (nn.1099, 1100 e 96) nonché aree libere prive di qualunque vincolo pertinenziale (come quella tra i nn. 1099 e 1100) e addirittura edifici (1101-1105) ed aree (344, 171 e 172) ignorate nella relazione storico artistica.

Viene impugnato altresì l'art. 13, comma 2 lett b) del Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali approvato con D.P.R. 29-12-2000 n. 441 deducendo:

5) Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione dell'art. 4 del d.lvo n. 490/99.

Illegittimamente l'impugnata disposizione attribuisce, senza alcuna base normativa, alle Soprintendenze regionali per i beni e le attività culturali l'adozione, su proposta dei Soprintendenti di settore, i

provvedimenti previsti dagli articoli 6 e 7 del testo unico, che invece avrebbero dovuto essere riservati all'esclusiva competenza dell'autorità centrale; risulta così violata sia la riserva di legge di cui all'art. 97 Cost., sia la "riserva di legge impropria" per l'individuazione dei beni di cui all'art. 4 del d.lvo n. 490/99.

Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero per i Beni e le Attività Culturali chiedendo il rigetto del gravame in quanto infondato nel merito.

Con la memoria depositata le suddette amministrazioni hanno precisato le proprie conclusioni rivendicando la esclusiva discrezionalità tecnica in ordine alle valutazioni sulla declaratoria dell'interesse storico e artistico degli immobili in questione; controdeducendo, in merito al lamentato difetto di motivazione, che il vincolo è stato apposto per il valore storico-culturale del bene, in considerazione del ruolo centrale della manifattura di tabacchi nello sviluppo sia storico sia urbanistico della città cesenate, ormai parte della "identità" della località; rappresentando il rischio di intenti speculativi sottesi al Progetto di recupero d'interesse comunale; contestando l'insussistenza dell'asserito effetto preclusivo collegato al provvedimento impugnato, da cui deriva non il divieto assoluto di effettuare interventi di modifica dei beni in questione, ma solo l'obbligo di richiedere le prescritte autorizzazioni; negando, altresì, il ravvisato contrasto con il giudizio espresso dalla stessa Soprintendenza nel 1982, la quale comunque evidenziava la necessità

di salvaguardare il complesso mediante strumenti urbanistici; prospettando, infine, che l'estensione del vincolo anche alle aree ed edifici limitrofi è necessaria per dare giusta collocazione ai beni tutelati.

Con memoria del 15.2.2007 la ricorrente ha ulteriormente precisato le proprie deduzioni, depositando planimetria e ampia documentazione fotografica e aereofotogrammetrica, insistendo sull'irragionevolezza dell'estensione del vincolo apposto sull'intera proprietà immobiliare, evidenziando le difficoltà ed i costi di recupero del rudere industriale nonché richiamando il contrasto con la valutazione espressa dalla Soprintendenza nel 1982.

All'udienza pubblica del 28 febbraio 2007 la causa è trattenuta in decisione.

DIRITTO

Va preliminarmente esaminato, stante la natura assorbente nell'ipotesi del suo accoglimento, l'ultimo motivo dedotto.

Con tale mezzo la società ricorrente lamenta che l'art. 13, comma 2, lett b) del Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali approvato con D.P.R. 29-12-2000 n. 441 attribuisce, senza alcuna base normativa, l'adozione degli atti di imposizione di vincolo alle Soprintendenze regionali per i beni e le attività culturali, su proposta dei Soprintendenti di settore, mentre tali provvedimenti sarebbero riservati all'autorità centrale.

La tesi non appare convincente.

Vero è, come richiamato dalla ricorrente, che il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, riservava alla competenza funzionale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali il provvedimento di dichiarazione di particolare interesse storico dei beni di proprietà privata (art. 6), attribuendo alle Soprintendenze regionali compiti di mera proposta per quanto riguardava l'imposizione di regimi vincolistici e di tutela dei beni di proprietà privata, confermando in tal modo il riparto di competenze previsto dal D.Lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 di istituzione del Ministero (art. 7), il quale, a sua volta, all'art. 7, comma 3 prevedeva che “Il soprintendente regionale formula agli organi centrali, sentite le soprintendenze competenti, le proposte per l'esercizio dei poteri di cui agli articoli 3 e 5 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, e di cui all'articolo 82, comma 2, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e segnala ogni elemento utile ai fini dell'esercizio della facoltà di cui all'articolo 31 della legge 1 giugno 1939, n. 1089”.

Tuttavia tale impostazione organizzativa è stata successivamente modificata, nel quadro del complessivo disegno di riorganizzazione del Governo, dagli artt. 52, 53 e 54 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che hanno operato un decentramento di attribuzioni, rimettendo alla competenza funzionale del Soprintendente regionale le competenze ministeriali di cui agli artt. 3 e 5 della legge 1 giugno 1939, n. 1089,

trasfusa, poi, nell'art. 6 del T.U. n. 490 del 1999 tra cui, appunto, quella relativa all'imposizione dei vincoli storico artistici (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 23 novembre 2004 n. 7694).

Anche prima di tale riforma le competenze ministeriali in questione erano state riallocate a livello dirigenziale, in armonia con i principi di riforma introdotti dal D.Lgs. 3.2.1993 n. 29, che all'art. 3 ha attribuito tutti gli atti gestionali già riservati agli organi politici (nella specie il Ministro) ai dirigenti, i quali avevano provveduto a delegare ai Soprintendenti regionali l'adozione dei relativi atti; in particolare il Direttore Generale per i beni architettonici e il paesaggio con decreto dell' 08-06-2001 recante Delega di attribuzione di funzioni ai soprintendenti regionali istituiti dal D.Lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, pubblicato nella Gazz. Uff. 10 settembre 2001, n. 210, aveva delegato ai Soprintendenti territorialmente competenti in materia la emanazione dei richiamati provvedimenti di vincolo ex art. 2, comma 1, del D.Lgs. 29-10-1999, n. 490.

Ne consegue che la doglianza non può essere condivisa ed il ricorso deve essere respinto in "parte qua".

Il gravame appare invece fondato per gli assorbenti profili di censura, dedotti con il primo ed il secondo motivo di ricorso, intesi a lamentare il difetto di motivazione dell'impugnato provvedimento di vincolo.

Occorre considerare, in proposito, che dalla relazione storico artistica unita al provvedimento impugnato non risulta possibile evincere le ragioni per cui l'intero e vasto complesso industriale dismesso sia

stato ritenuto dalla Soprintendenza regionale meritevole di tutela ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lvo n. 490/99 sopra citato.

Vero è che, come evidenziato dalla difesa erariale, la ragione del vincolo non sembra ravvisabile nel valore artistico-architettonico dell'edificio, essendo stato imposto il vincolo stesso non ai sensi della lett. a) del comma 1, dell'art. 2 in argomento, che contempla "le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, o demo-etno-antropologico", quanto piuttosto ai sensi della successiva lettera b) del medesimo comma 1, che ricomprende invece "le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante", essendo a tal fine irrilevante l'erroneo riferimento normativo contenuto nell'atto impugnato. In tal senso, in effetti, sembra deporre la relazione storico-artistica redatta dalla Soprintendenza di Ravenna, competente per materia, che esprime il giudizio conclusivo sul bene in questione nei seguenti termini: *"il complesso manifatturiero dell'ex tabacchificio SACTA di Gambettola riveste un reale valore storico-testimoniale quale tipico manufatto della civiltà industriale del primo Novecento, di non minore valore in ambito regionale rispetto ad analoghi insediamenti industriali quale l'insediamento manifatturiero per il tabacco di Piacenza, e costituisce per la sua conformazione e la sua estensione di forte impatto rispetto al tessuto edilizio del piccolo centro cesenate una importante emergenza architettonica"*.

Tanto precisato, il Collegio rileva che la motivazione della relazione rispetto al valore di tale complesso con riferimento alla sua importanza storico-testimoniale risulta tuttavia del pari carente, in quanto non rappresenta adeguatamente le ragioni per cui tale complesso immobiliare in disuso, pur non avendo un valore storico – artistico intrinseco, possa essere ritenuto, di interesse particolarmente importante quale “testimonianza storica” per il suo riferimento alla storia politica, militare, della letteratura, dell’arte e della cultura in genere.

Al riguardo il giudizio conclusivo di “reale valore storico-testimoniale” dell’ex tabacchificio formulato nella relazione storico-artistica appare basato, *in primis*, sulla considerazione che di tratti si un “*tipico manufatto della civiltà industriale del primo Novecento, di non minore valore in ambito regionale rispetto ad analoghi insediamenti industriali quale l’insediamento manifatturiero per il tabacco di Piacenza*”.

Il giudizio espresso risulta quindi articolato, da un lato, in una valutazione positiva della “tipicità” del complesso, che viene solo enunciata, ma senza specificare in alcun modo sotto quali aspetti l’insieme dei manufatti dovrebbe essere considerato come particolarmente caratteristico al punto tale da giustificare gli elevati costi (privati e sociali) del suo assoggettamento a vincolo; dall’altro lato il predetto giudizio si fonda su un’altrettanto assiomatica enunciazione di valore operata mediante una valutazione comparativa

con riferimento all'asserito preminente interesse di un'analogha struttura sita in Piacenza, del cui valore, del pari, non si fornisce alcuna giustificazione.

Né a tal fine possono soccorrere le considerazioni conclusive concernenti la *“sua conformazione e la sua estensione di forte impatto rispetto al tessuto edilizio del piccolo centro cesenate”*, risultando simili argomentazioni attinenti più alla storia della cittadina ed al suo mancato sviluppo urbanistico, una volta cessate le attività produttive tipiche, che non indicativa di un valore del complesso immobiliare ai fini storico-politici o storico-culturali come prescritto dall'art. 2 comma 1 lett. b) citato.

Sotto tale aspetto, peraltro, non può trascurarsi che l'importanza dell'impatto urbanistico dell'impianto industriale in questione era già stata oggetto di considerazione da parte della medesima Soprintendenza, la quale, precedentemente, in data 14.10.1982 si era espressa nel senso che *“pur non avendo i requisiti per l'imposizione del vincolo architettonico, l'intero complesso e l'area di pertinenza dovrebbero essere salvaguardati in fase di redazione del PRG e relative norme di attuazione, mantenendone l'impianto planivolumetrico”*, senza che tuttavia simile considerazione avesse peso sufficiente da indurre a proporre l'assoggettamento a vincolo del complesso.

In entrambi i casi, quindi, la particolarità degna di nota dell'opificio era ed è stata ravvisata dalla Soprintendenza nella particolare

rilevanza urbanistica del complesso che è venuto storicamente a costituire il “*cuore*” del centro storico della cittadina che si è sviluppata proprio in funzione delle attività produttive in esso svolte, ma tale carattere, ritenuto nel 1982 insufficiente al fine di apporre un vincolo a tutela del valore degli immobili, ha invece assunto nella nuova relazione un ruolo determinante.

Vero è che a distanza di vent’anni la valutazione dell’interesse pubblico alla tutela di impianti produttivi dismessi o addirittura in rovina (come quello in esame) è divenuta crescente grazie agli studi sulla cd. archeologia industriale; tuttavia, ciò non esime l’Amministrazione dal dover comunque fornire adeguata motivazione dell’intervenuto mutamento del criterio di giudizio sul valore storico-testimoniale del complesso, dando adeguata indicazione del motivo per cui un elemento prima ritenuto non sufficiente ai fini dell’imposizione del vincolo (impatto dell’opificio sullo sviluppo urbanistico della cittadina) sia poi divenuto essenziale ragione di tutela degli immobili in argomento.

Orbene, in assenza di tale specificazione, ed alla luce delle sole considerazioni svolte dalla Soprintendenza, non si rende possibile individuare le ragioni che hanno indotto l’amministrazione ad assoggettare l’intero complesso al vincolo in contestazione; ragioni che avrebbero dovuto essere ben evidenziate in considerazione non solo del sacrificio imposto al privato con il provvedimento gravato, ma altresì degli alti costi per la conservazione ed il mantenimento del

bene che graverebbero sulla collettività in caso di incuria del proprietario, nonché dell'interesse pubblico alla conservazione ed al mantenimento nelle forme originarie di un vasto insieme di fabbricati che sono stati comunque in gran parte distrutti durante l'ultimo conflitto e ricostruiti con tecnica "assai sommaria".

Ulteriore carenza motivazionale (denunciata con il secondo mezzo di gravame) inficia il provvedimento impugnato sotto il profilo della mancata valutazione comparativa dell'interesse pubblico alla conservazione di un opificio industriale all'evidenza dimesso e ridotto in condizioni di degrado tali da risultare privo di significativo valore testimoniale ed i contrapposti interessi della proprietà, oltre che della Comunità locale, come rappresentato nelle osservazioni approvate con deliberazione del C.C. n. 93 del 28.10.2002, ove è stato evidenziato che la trasformazione del complesso di cui si tratta assume valore centrale nel progetto di riassetto urbanistico della cittadina cesenate.

Trattasi di elementi di valutazione che il gravato provvedimento di vincolo non ha in alcun modo preso in considerazione.

Ne deriva che, anche sotto tale ultimo aspetto, le determinazioni dell'amministrazione risultano sfinite di motivazione sicché, assorbita ogni altra censura, il ricorso deve essere accolto in tale sua parte con conseguente annullamento del decreto di vincolo impugnato, salvi restando gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Sussistono, comunque, giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sez. II quater, accoglie il ricorso nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il decreto di vincolo indicato in epigrafe, salvi restando gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

Respinge il ricorso stesso nella sua restante parte.

Spese, diritti e onorari, compensati.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 28 febbraio 2007.

con l'intervento dei Magistrati:

Italo RIGGIO Presidente

Renzo CONTI Consigliere

Floriana RIZZETTO Primo Referendario, est.