

N. 00822/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 00228/2004 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 228 del 2004, proposto da:  
Colabeton s.p.a. (già Beton Granulati s.p.a.), rappresentata e difesa dagli  
avv.ti Bruno Brusciotti e Gaia Brusciotti, con domicilio eletto presso lo  
studio dell'avv. Paolo Ronconi in Ancona, via Tiraboschi, 36/G;

***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, non costituito in giudizio;
- il Soprintendente per i Beni Archeologici delle Marche, non costituito in giudizio;
- il Soprintendente per i Beni Architettonici e per il Paesaggio delle Marche, non costituito in giudizio;

- il Soprintendente per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetnoantropologico delle Marche, non costituito in giudizio;  
e nei confronti
- della Regione Marche, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;
- dell'Amministrazione Provinciale di Pesaro e Urbino, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;
- dei Comuni di Cagli, di Pergola e di Frontone, in persona dei rispettivi sindaci p.t., non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

dei provvedimenti, meglio specificati nell'epigrafe del ricorso introduttivo depositato in data 12 febbraio 2004, con cui la Soprintendenza regionale delle Marche ha avviato e concluso il procedimento di tutela monumentale e delle connesse visuali della Piana di S. Angelo in Maiano, che abbraccia i territori dei comuni di Cagli, Frontone e Pergola, in particolare:

- del provvedimento in data 18.4.2003 prot. n.1512/IV.2.1 di avvio del procedimento di tutela monumentale e delle connesse visuali della "Piana di Sant'Angelo in Maiano" e territori circostanti nella Valle di Screzia, ai sensi degli artt. 2 e 49 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n.490;
- del provvedimento di tutela interna al sito in data 13.11.2003;
- del provvedimento di tutela indiretta in data 13.11.2003;
- di ogni atto presupposto, connesso e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2014 la dott.ssa Simona De Mattia e udito per la ricorrente l'avv. Gaia Brusciotti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### FATTO e DIRITTO

I. Con il presente ricorso la società ricorrente impugna gli atti del procedimento avviato dalla Soprintendenza regionale per i Beni e le Attività Culturali delle Marche per la sottoposizione al vincolo di tutela monumentale delle parti di territorio appartenenti ai comuni di Cagli, Pergola e Frontone ricadenti nell'area denominata Piana di S. Angelo in Maiano, estesa per un raggio di circa 47 Km quadrati.

A sostegno del gravame lamenta violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili; in estrema sintesi e in particolare, deduce l'illegittimità degli atti impugnati per indeterminatezza del bene da tutelare, per l'omessa individuazione dei proprietari incisi dal vincolo e per la conseguente inappropriatezza dei mezzi di notificazione agli stessi proprietari, nonché per violazione del termine massimo entro cui concludere il procedimento di apposizione dei vincoli.

Parte ricorrente si duole, altresì, della carenza di istruttoria e di motivazione, del travisamento dei presupposti, dell'irragionevolezza e della contrarietà dell'azione amministrativa, dato che l'ampiezza del territorio e la disomogeneità di esso mal si concilierebbe con l'apposizione di un vincolo di tutela unitario, tanto più se si tien conto dell'esistenza di strumenti di pianificazione che già predispongono adeguate forme di tutela e dei vincoli preesistenti.

Nessuno si è costituito in giudizio per le pubbliche amministrazioni intime.

A seguito dell'accoglimento dell'istanza cautelare contenuta in ricorso, alla pubblica udienza dell'8 maggio 2014 la causa è stata trattenuta per la decisione.

II. Il ricorso è fondato e va accolto.

III.1. Come evidenziato in sede cautelare, le doglianze della ricorrente con cui si lamentano l'inadeguatezza dell'istruttoria compiuta e la irragionevolezza e la sproporzione dei vincoli adottati, anche in relazione alla preesistenza, sul territorio considerato, di vincoli di diversa natura, essi stessi posti a presidio dei medesimi interessi che con gli atti impugnati si è inteso perseguire, sono meritevoli di favorevole apprezzamento.

Il procedimento di tutela monumentale della Piana di S. Angelo in Maiano, ritenuto sito di particolare interesse culturale, si è concluso con l'imposizione di un vincolo di tutela diretta su tutti i beni di interesse storico, archeologico e culturale ricadenti nel perimetro dell'area individuata e di un vincolo di tutela indiretta sull'area ad essi circostante al fine di salvaguardarne le condizioni di visibilità e di decoro e di garantirne la fruizione collettiva.

II.2. In particolare, quanto al vincolo cd. indiretto, oggi contemplato dall'art. 45 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), osserva il Collegio che, in linea di principio, è possibile il suo utilizzo per le esigenze di tutela non soltanto di aree circoscritte, ma anche di porzioni più ampie del territorio, purchè il potere di imposizione del vincolo sia esercitato in maniera rispettosa degli

ordinari canoni di legittimità amministrativa, ossia attraverso l'equilibrata ponderazione dell'interesse pubblico insito nel rilievo storico-artistico del bene e degli interessi privati sui quali il vincolo indiretto viene ad incidere (in termini, TAR Puglia Lecce, sez. I, n. 1581/2011, confermata da Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 61). Ciò implica che la sottoposizione a vincolo di tutela monumentale di un'intera area (ad esempio, un sito archeologico) o l'imposizione di un vincolo culturale c.d. "d'insieme", ossia riferito ad una pluralità di beni tutti insistenti sul medesimo territorio – entrambe le ipotesi astrattamente possibili se rispondenti ad effettive esigenze di tutela e/o alla necessità di preservare le condizioni di ambiente e di decoro dell'area circostante il bene tutelato – presupponga la valutazione dello specifico interesse che il vincolo intende perseguire.

Come già evidenziato da questo Tribunale (sentenza n. 578/2005) "è 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".

E' indispensabile, in altri termini, che l'Amministrazione, oltre alla valutazione dell'interesse pubblico particolare perseguito, effettui una valutazione della proporzionalità del mezzo rispetto al fine e dell'attuabilità di scelte alternative meno onerose per gli altri interessi incisi e ciò proprio per evitare che il vincolo indiretto, per sua natura accessorio e strumentale rispetto alla migliore funzionalità di quello diretto, si trasformi in una "vincolatività generale ed indifferenziata" (Cons. di Stato, Sez. VI, 20 settembre 2005, n. 4866).

Da quanto emerge in atti, non risulta, invece, che l'Amministrazione, pur essendosi profusa in una motivazione lunga ed articolata, abbia effettuato le suddette valutazioni, non essendo evincibile dal contesto motivazionale del provvedimento adottato l'iter logico-argomentativo che le avrebbe supportate. Più in dettaglio, l'Amministrazione non sembra aver valutato l'adeguatezza dei vincoli in questione rispetto allo specifico interesse da perseguire, anche in relazione alla preesistenza, sulla medesima area, di vincoli di altra natura, taluni probabilmente già sufficienti a salvaguardare l'integrità culturale, paesaggistica, storica e ambientale dei beni che ne sono gravati.

Peraltro, l'ampiezza dell'area sottoposta a tutela monumentale, comprendente realtà territoriali fra loro disomogenee e caratterizzata dalla presenza di beni di differente valenza sul piano storico, architettonico, paesaggistico e monumentale, avrebbe suggerito una ponderata e più articolata istruttoria e la previa concertazione tra le diverse Amministrazioni coinvolte a vari livelli.

II.3. Del pari, anche per la sottoposizione dei beni ricadenti nell'area a tutela diretta, non soltanto è necessario che il provvedimento di

apposizione del vincolo individui in maniera precisa i singoli beni che ne sono gravati, ma anche che specifichi la tipologia di vincolo in relazione all'interesse che si intende perseguire (e cioè se si tratta di vincolo archeologico o di vincolo storico o di vincolo artistico o di vincolo archeologico, ecc.), soprattutto nell'ottica del bilanciamento con gli interessi dei privati, "e ciò non per una ragione meramente conoscitiva, ma perché deve essergli [*al proprietario*] 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" (TAR Marche Ancona n. 578/2005, cit.).

IV. Per tutto quanto precede, ogni altra censura assorbita, il ricorso è fondato e va accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

IV.1. La complessità e la parziale novità delle questioni costituiscono giusto motivo per disporre la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Morri, Presidente FF

Giovanni Ruii, Consigliere

Simona De Mattia, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/10/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)