



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**Lecce - Sezione Prima**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 407 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da Terme di Santa Cesarea S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Vantaggiato, Michela Merico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Angelo Vantaggiato in Lecce, via Zanardelli n. 7;

***contro***

Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio Province di Brindisi Lecce e Taranto, Ministero per i Beni e le Attivita' Culturali, Segretariato Regionale dei Beni e Attivita' Regionale della Puglia Bari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Lecce, piazza S. Oronzo;

***nei confronti***

Il Villino S.r.l. non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del Decreto n.691 del 21.12.18, trasmesso con nota prot.1749 del 23.01.19 al Comune di Santa Cesarea Terme e pubblicato sull'albo pretorio informatico il 24.01.19, con cui il Segretario Regionale del MiBACT, su parere positivo delle Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Puglia, decretava, “ai sensi dell'art.45 del Decreto Legislativo n°42 del 22/01/2004, a tutela della godibilità, della luce della prospettiva e del decoro”, prescrizioni di tutela indiretta ex art.45 D.lgs.42/04 a carico dei terreni dalle Terme s.p.a. ed a vantaggio del complesso immobiliare di interesse culturale denominato “Villa Sticchi” nonché, ove occorra, della relativa Relazione Storico Artistica allegata, nonché ancora della comunicazione di notifica prot.1749 del 23.01.19; ivi compresi tutte le relazioni e pareri citati nel provvedimento oggi gravato, nonché ancora, ove occorra, della nota del 16.05.2018 prot.0008988 e della nota del 20.09.2018 prot.0017773 del MiBACT entrambe di <<comunicazione di avvio del procedimento prevista dagli artt. 7 e 8 della Legge 7 agosto 1990 n.241>>; nonché ancora di ogni altro atto connesso, consequenziale e presupposto allo stato anche non conosciuto e con espressa riserva di proporre eventuali motivi aggiunti.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da TERME DI SANTA CESAREA S.P.A. il 26\6\2019 :

avverso tutti gli atti presupposti al Decreto n.691 gravato con Ricorso principale ed in particolare:

- ove ha contenuto provvedimento, il rapporto informativo prot.7896;

- le note prot.15339 del 9.8.18 e prot.22929 del 30.11.18 di ritenute controdeduzioni alle osservazioni della Società Ricorrente;
- il verbale reso dalla Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale riunitasi il 13.12.18, ai sensi dell'art.39 del D.P.C.M. n.171/14;
- nonché, per quanto di ragione e nei limiti dell'interesse, il provvedimento di rettifica al Decreto n.691 del 21.1.2018, gravato con il ricorso principale, del 08.04.19.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio Province di Brindisi Lecce e Taranto, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Segretariato Regionale dei Beni e Attività Regionale della Puglia Bari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2020 il Cons. dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1.La Società Ricorrente espone quanto segue:

- è proprietaria e/o concessionaria di una serie di immobili nel Comune di Santa Cesarea Terme identificati al foglio 31 p.lle: - 125, 126 “consistenti in area libera a verde con strutture di contenimento rivestite in pietra”; - 127 “consistente in terrazza pavimentata”; - 128 “consistente in un edificio che si sviluppa da uno a tre piani fuori terra in relazione alla conformazione del terreno e della costa rocciosa”; - 501, 504, 605, 606 e 607

“consistente in area libera e pertinenze”; - 544”; “consistente in un area libera car-  
rabile asfaltata con parcheggi e parzialmente alberata”; - 545, 546 e 547 “consistente  
in costiera rocciosa”; - 567 “consistente in area in parte libera e in parte terrazzata  
con alberi, in parte pavimentata con lastrico lapideo e con presenza di strutture pre-  
carie metalliche e in muratura/legno” - 568 “consistente in area libera.

Avverso il decreto epigrafato con cui, su parere positivo delle Commissione Regio-  
nale per il Patrimonio Culturale della Puglia, è stato decretato, “ai sensi dell’art.45  
del Decreto Legislativo n° 42 del 22/01/2004, a tutela della godibilità, della luce  
della prospettiva e del decoro” del complesso immobiliare denominato “Villa Stic-  
chi” una serie di prescrizioni di salvaguardia inerenti “il divieto di edificazione e di  
inserimento di strutture, anche precarie a carattere stagionale, che modifichino le  
attuali condizioni di visibilità del monumento...”, è insorta parte ricorrente, con il  
ricorso all’esame, rassegnando le censure di seguito sintetizzate.

Eccesso di potere - Difetto di istruttoria – Carezza di motivazione.

Inattendibilità della valutazione allo stato delle conoscenze – Difetto di motivazione  
– Irragionevolezza manifesta.

Eccesso di potere – Difetto di istruttoria – Difetto di motivazione.

Violazione art.39, comma 2, lett.c), D.P.C.M. 29.08.2014, n.171 – Difetto di moti-  
vazione e di istruttoria Eccesso di potere.

Si è costituita in giudizio l’Avvocatura dello Stato eccependo l’infondatezza del ri-  
corso.

2. Il ricorso è fondato nei termini che seguono.

2.1. Come ricordato dal Consiglio di Stato, “*in tema di prescrizioni di tutela indiretta dei  
beni culturali previste dal c.d. codice dei beni culturali e del paesaggio, l’art. 45 attribuisce all’Am-  
ministrazione la funzione di creare le condizioni affinché il valore culturale insito nel bene possa*

*compiutamente esprimersi, senza altra delimitazione spaziale e oggettiva che non quella attinente alla sua causa tipica, che è di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro"*, secondo criteri di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità. Tali criteri sono tra loro strettamente connessi e si specificano nel conseguimento di un punto di equilibrio identificabile nella corretta funzionalità dell'esercizio del potere di vincolo: perciò il potere che si manifesta con l'atto amministrativo deve essere esercitato in modo che sia effettivamente congruo e rapportato allo scopo legale per cui è previsto. Scopo legale che, nel caso del vincolo indiretto, concerne, come si è detto, la cosiddetta cornice ambientale di un bene culturale: ne deriva che il limite di legittimità in cui si iscrive l'esercizio di tale funzione deve essere ricercato nell'equilibrio che preservi, da un lato, la cura e l'integrità del bene culturale e, dall'altra, che ne consenta la fruizione e la valorizzazione dinamica” (Consiglio di Stato sez. VI 27 luglio 2015 n. 3669).

A differenza del vincolo diretto, che riguarda il bene culturale, il vincolo indiretto si caratterizza per coinvolgere l'ambito costituente la fascia di rispetto, che non coincide con l'ambito materiale dei confini perimetrali dei singoli immobili, ma va stabilita in rapporto alla consistenza della c.d. cornice ambientale (art. 45 D.Lgs. n. 42/2004, Codice dei beni culturali).

In tale ottica, l'imposizione del vincolo indiretto costituisce espressione della discrezionalità tecnica dell'amministrazione, sindacabile in sede giurisdizionale solo quando l'istruttoria si riveli insufficiente o errata o la motivazione risulti inadeguata o presenti manifeste incongruenze o illogicità anche per l'insussistenza di un'obiettiva proporzionalità tra l'estensione del vincolo e le effettive esigenze di protezione

del bene di interesse storico-artistico, e si basa sull'esigenza che lo stesso sia valorizzato nella sua complessiva prospettiva e cornice ambientale, onde possono essere interessate dai relativi divieti e limitazioni anche immobili non adiacenti a quello tutelato purché allo stesso accomunati dall'appartenenza ad un unitario e inscindibile contesto territoriale.

Occorre peraltro che tale istruttoria e motivazione vengano adeguatamente svolte ed esplicate in sede di determinazione. Infatti, se è vero che l'imposizione dei vincoli in oggetto è conseguente ad una valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione, questa soggiace a precisi limiti enucleabili nel generale concetto di logica e razionalità dell'azione amministrativa (onde evitare che la vincolatività indiretta, accessoria e strumentale potesse trasformarsi in una vincolatività generale e indifferenziata), nel principio di proporzionalità (congruità del mezzo rispetto al fine perseguito), nella specifica valutazione dell'interesse pubblico "particolare" perseguito con la necessità che nella motivazione provvedimento sia chiaramente espressa l'impossibilità di scelte alternative meno onerose per il privato gravato del vincolo indiretto (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI 20 settembre 2005 n. 4866 e 8 settembre 2009 n. 5264; Cons. Stato n. 2839/2018).

Nella specie, il decreto in esame, dopo aver rilevato che *“Villa Sticchi rappresenta un mirabile esempio di architettura eclettica che, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, ha caratterizzato anche l'edificazione di alcune tale più note località del Salento”*, con riferimento agli immobili di proprietà ricorrente, prescrive *“il divieto di edificazione e di inserimento di strutture precarie, anche stagionali, che modifichino le condizioni di visibilità del monumento”*.

La richiamata relazione tecnico-scientifica rileva, altresì che, *“l'immobile denominato Villa Sticchi rappresenta un mirabile esempio di architettura eclettica che, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, ha caratterizzato anche l'edificazione di alcune tra le più note località del*

*Salento. In particolare, Villa Sticchi, edificata tra il 1894 e il 1900 ad opera dell'ing. Pasquale Ruggieri, fu concepita per connotare la nascente stazione turistica balneare di Santa Cesarea: in posizione centrale rispetto all'abitato, la villa sorge sulla scogliera rocciosa e conserva ancora intatte le coloriture che esaltano i motivi moreschi e i motivi floreali che t'hanno resa nota insieme alla sua particolare architettura\_ e che le prescrizioni sono dettate "ai fini della salvaguardia dell'integrità di detto complesso architettonico e delle sue condizioni di prospettiva, luce, visibilità, cornice ambientale e decoro, sono dettate particolari prescrizioni nei confronti degli immobili segnati in catasto".*

Applicando le suindicate coordinate normative e giurisprudenziali, appare evidente come nella fattispecie, il decreto impugnato si limiti ad esprimere un generico riferimento alla esigenza di salvaguardare la godibilità della luce, della prospettiva e del decoro.

In particolare, il rispetto della c.d. "cornice ambientale" risulta espressa mediante una clausola di stile, utilizzabile per qualsiasi situazione: essa non dà infatti sufficientemente conto delle peculiarità del contesto di riferimento e non consente di comprendere le ragioni per le quali l'esigenza di tutela sottesa al vincolo indiretto debba essere soddisfatta attraverso misure così invasive delle ragioni proprietarie, tanto da comprendere l'impossibilità di collocazione di qualsivoglia struttura precaria e di carattere stagionale.

Tali ultime prescrizioni (impossibilità di collocare qualsivoglia struttura precaria e di carattere stagionale) sono estremamente restrittive della proprietà privata ed espresse in assenza delle esternazione delle ragioni ad esse sottese e di un istruttoria atta a verificare la loro adeguatezza e proporzionalità; piuttosto, le stesse avrebbero potuto essere affrontate verificando l'effettiva necessità e proporzionalità delle misure di tutela imposte, in modo da realizzare un più bilanciato temperamento tra

i diversi interessi coinvolti (Cfr. Con Stato, Sez. VI, sent 3925 del 14.08.2015), soprattutto esaminando concretamente la visuale prospettica interessata dai fondi in questione e le opere comportanti un effettivo nocumento ai valori tutelati.

In definitiva, gli apprezzamenti tecnico-discrezionali compiuti sono avulsi dal contesto fattuale di riferimento, avendo l'Amministrazione omesso di evidenziare il percorso motivazionale sulla base del quale avrebbe proceduto alla ponderazione dei contrastanti interessi pubblici e privati e alla verifica delle prescrizioni assolutamente necessarie e proporzionate rispetto alle esigenze di tutela del bene.

Il decreto impugnato sconta quindi i rilevati deficit istruttorio e motivazionale.

2.2. Oltre ai profili testè evidenziati, deve accogliersi anche la censura con cui si lamenta la mancata “deliberazione” e assenza del ruolo attivo del competente Organo collegiale regionale ex art. 39 D.P.C.M. n. 171/2014, il quale “detta, su proposta delle competenti Soprintendenze di settore, prescrizioni di tutela indiretta ai sensi dell'articolo 45 del Codice”.

3. In definitiva, il ricorso e i motivi aggiunti devono essere accolti e conseguentemente annullati, nei limiti indicati in motivazione (divieto di installazione di opere precarie e stagionali) per la parte di interesse della ricorrente, gli atti impugnati.

Sussistono giustificati motivi (fra cui la peculiarità della questione) per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla in parte qua gli atti impugnati.

Spese compensate.



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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Ettore Manca, Consigliere

Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Patrizia Moro**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonio Pasca**

**IL SEGRETARIO**