

2012-01-13

***Case Summary posted by the Task Force on Access to Justice***

**ITALY: LA, NE, AI; Landesverband fur Heimatpflege in Suditorl v Provincia di Bolzano; Comune di Monguelfo, sez. IV, n. 5365**

1. Key issue	NGO standing - The concept of "environmental interest" should be interpreted in a wide sense according to Italian law, including the historical and artistic value of buildings.
2. Country/Region	Italy
3. Court/body	Council of State (Consiglio di Stato)
4. Date of judgment /decision	9 October 2002
5. Internal reference	Sez. IV, n. 5365
6. Articles of the Aarhus Convention	Art. 2 and 9
7. Key words	Standing and Sufficient Interest – Access to Justice
8. Case summary	
<p>The Autonomous Province of Bolzano, together with the Municipality of Monguelfo, issued a demolition permit regarding a building which was previously used as a justice court. The decision was taken under the assumption that the building did not have any historical or artistic value.</p> <p>Given this background, some citizens of the region, as well as the association 'Landesverband fur Heimatpflege in Suditorl' (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali (District Federation for the protection of the landscape and for local history and tradition) brought an action before the Regional Administrative Tribunal (RAT) in order to obtain an annulment of the demolition permit and the building permit for a new construction. Among other claims, the plaintiffs argued that the demolition permit violated domestic legislation on cultural heritage (legislative decree 490/1999) because it had been issued without sufficient consideration of all interests at stake and without providing sufficient reasons. The plaintiffs argued that the building should be considered as possessing environmental, cultural, as well as historical value. The Province of Bolzano and the Municipality of Monguelfo (Respondents), questioned the legitimacy of the District Federation's participation in so far as it was not inserted in the list of 'recognized entities' having legal standing, under art. 13 of the 1986 law on 'Institution of the Ministry of Environment and Rules Regarding Environmental Damage'. In 2002, RAT upheld Province of Bolzano's arguments and declared the inadmissibility of the recourse. The Court meant that the association was not duly inserted in the official list and the citizens did not have a 'sufficiently qualified interest'. The citizens and the association appealed the decision to the Council of State in order to obtain an annulment of the first instance decision on admissibility, and asked the Court to enter judgment on the merits of the case.</p> <p>In a parallel proceeding, the national association, 'Italia Nostra Onlus', appealed a previous decision by the RAT before the Council of State. The appeal defended its legal standing in challenging the acts taken by the Province of Bolzano and the Municipality of Monguelfo</p>	

regarding the demolition of the building in question. According to RAT, since the case at issue did not deal with environmental issues, Italia Nostra, which only represents environmental interests, could not have legal standing.

The Council of State decided to join both the disputes under the same appeal. As far as the standing of the 'District Federation for the protection of the landscape and for local history and tradition' is concerned, the Council of State could not adjudicate the question of the insertion in the list of recognized entities as a condition to be granted legal standing, since the appeal was based on other arguments (legitimacy to challenge the urban permit - removing the limits of the 1999 legislation on cultural heritage - together with the demolition permit). Accordingly, the Court could only confirm the first instance's judgment and adjudicate the inadmissibility of the action. Similarly, the Court denied legal standing to the citizens in so far as they could not, under the Italian law, challenge the legitimacy of the urban permit.

On the other hand, regarding the action brought by Italia Nostra, the Council of State held that since the building in question fell under the framework of the 1999 legislation on Cultural Heritage, it was clear that Italia Nostra's aim was not simply that of pursuing 'urban interests' related to good management of the territory. Instead, Italia Nostra's aim was to protect the building as a symbol of local history and culture and, as such, as an environmental, historical and cultural asset, thus clearly conferring legal standing on the association.

In that occasion, the Court had the opportunity to evaluate the concept of environmental interest under art. 18 of the 1986 legislation. According to uniform case law, the concept must be interpreted in a wide sense, since environmental associations should be granted legal standing for matters of buildings of historical and artistic value (falling under legislation n. 1089/1939). To support this argument, the Council of State cited previous case law under which it was stated that environmental associations can challenge the decisions taken by municipalities when, in addition to urban and health issues, these decisions also undermine the environment (Council of State, section I, report n. 1217/2001 of 23 January 2002). Eventually, the Court granted Italia Nostra legal standing and, entering judgment on the merits of the case, upheld the appellant's arguments relating to the cultural and historical relevance of the building in question. Accordingly, the Council of State annulled the Province of Bolzano and Municipality of Monguelfo permits.

9. *Link address*

<http://www.giustizia-amministrativa.it/>

*The court decision (in Italian) is enclosed below.*

**ORIGINAL TEXT:**

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sui ricorsi in appello iscritti ai NRG 3917 e 4392 dell'anno 2002 proposti rispettivamente:

- quanto al primo (NRG. 3917/2002), da LUCERNA ALBRECHT, NOCKER ELVIRA, AGOSTINI IVO E LANDESVERBAND FUR HEIMATPFLEGE IN SUDTIROL, quest'ultima in persona del legale rappresentante in carica, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Rudolf Benedikter e M. Athena Lorizio, con i quali sono elettivamente domiciliati in Roma, via Doria 1 (presso lo studio legale Cerulli Irelli Lorizio e associati);

contro

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, in persona del Presidente della Giunta provinciale in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Larcher, Renate von Guggenberg e Michele Costa, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, via E. Pimentel n. 2, presso l'avvocato Michele Costa;

e nei confronti del

COMUNE DI MONGUELFO, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Dieter Schramm e Luigi Manzi, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, via F. Confalonieri n.5;

con l'intervento ad adiuvandum di

ASSOCIAZIONE NAZIONALE ITALIA NOSTRA ONLUS, in persona del presidente in carica, rappresentata e difesa dagli Rudolf Benedikter e M. Athena Lorizio, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, via Doria 1 (presso lo studio del secondo);

per l'annullamento

della sentenza n. 180 del 24 aprile 2002 del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, seziona autonoma di Bolzano;

- quanto al secondo (NRG. 4392/2002), dall'ASSOCIAZIONE NAZIONALE ITALIA NOSTRA ONLUS, in persona del presidente in carica, rappresentata e difesa dagli Rudolf Benedikter e M. Athena Lorizio, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, via Doria 1 (presso lo studio del secondo);

contro

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, in persona del Presidente della Giunta provinciale in carica, non costituita in giudizio;

e nei confronti del

- COMUNE DI MONGUELFO, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Dieter Schramm e Luigi Manzi, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, via F. Confalonieri n.5; amministrativo regionale del Lazio, sez. 1<sup>a</sup>, n. 11356 del 7 dicembre 2000;

- Ditta P.R.A. s,r,l., non costituita;

per l'annullamento

della sentenza n. 315 del 24 aprile 2002 del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, seziona autonoma di Bolzano;

Visto i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Bolzano solo nel ricorso NRG 3917/2002 e del Comune di Monguelfo in entrambi i ricorsi;

Visto l'atto di intervento ad adiuvandum degli appellanti svolto dall'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus nel ricorso NRG 3917/2002;

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

Visti tutti gli atti di causa;

Visto l'articolo 9 della legge 21 luglio 2000 n. 205;  
Relatore all'udienza in camera di consiglio del 4 giugno 2002 del consigliere Carlo Saltelli;  
Uditi gli avvocati Lorzio per Lucerna Albrecht, Nocker Elvira, Agostino Ivo e Landersverband fur Heimatpflege in Sudtirol (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali) e per l'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus; l'avvocato Costa per la Provincia Autonoma di Bolzano e gli avvocati Schramm e Manzi per il Comune di Monguelfo e informati dell'intenzione della Sezione di decidere la causa direttamente nel merito;  
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### FATTO

I. Con delibera n. 2257 del 9 luglio 2001 la Giunta provinciale di Bolzano autorizzava la demolizione dell'edificio dell'ex tribunale di Monguelfo, p. ed. 119, C.C. Monguelfo, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490, sul presupposto che il Comune di Moguelfo intendeva erigere una nuova costruzione e che nel contrasto tra l'interesse pubblico alla tutela dei beni culturali e l'interesse pubblico all'erezione di una nuova costruzione era da ritenere prevalente il secondo, in quanto l'edificio in questione non aveva alcun valore storico - artistico

Il Sindaco del Comune di Monguelfo rilasciava in data 16 ottobre 2001 allo stesso Comune di Monguelfo apposita concessione edilizia per la demolizione dell'edificio dell'ex tribunale di Monguelfo e con successiva delibera n. 337 del 18 ottobre 2001 la Giunta municipale del Comune di Monguelfo incaricava la ditta PRA S.r.l. di Brunico di procedere alla effettiva demolizione dell'immobile.

II. Con ricorso notificato il 26/27 novembre 2001 (NRG. 346/2001) i signori Lucerna Albrecht, Nocker Elvira, Agostino Ivo e Landesverband fur Heimatpflege in Suditorl (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali) chiedevano al Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma per la provincia di Bolzano, l'annullamento della predetta concessione edilizia n. 98/01, della delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 2257 del 9 luglio 2001, di autorizzazione alla demolizione dell'edificio, quale immobile sottoposto alla vigente legislazione in materia di beni culturali e ambientali, e della successiva delibera della Giunta municipale di Monguelfo di affidamento dei lavori di demolizione, in uno a tutti gli altri provvedimenti presupposti, condizionanti, esecutivi e consequenziali.

Con motivi aggiunti i ricordati ricorrenti chiedevano anche l'annullamento della delibera della Giunta provinciale n. 107 del 14 gennaio 2002, avente ad oggetto "Integrazione della propria delibera n. 2257 del 9 luglio 2001".

Deducevano: violazione di legge per motivazione insufficiente; violazione dell'articolo 7 della legge provinciale di Bolzano n. 17 del 1993; violazione dell'art. 21 del T.U. delle leggi vigenti in materia di beni culturali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490; sviamento di potere per travisamento di fatti e mancata presa in considerazione di fatti rilevanti ai fini della deliberazione ed eccesso di potere.

Avverso la delibera n. 107 del 14 gennaio 2002 eccepivano: violazione della legge 7 agosto 1990 n. 241 e della corrispondente normativa provinciale, violazione delle norme procedurali, sviamento di potere per la mancata considerazione e l'erronea interpretazione di rilevanti documenti ai fini della deliberazione, documentazione insufficiente.

In sostanza i ricorrenti lamentavano che in modo disinvolto, senza la dovuta istruttoria e senza la necessaria ponderazione degli interessi in gioco, oltre che in totale assenza di motivazione, era stata autorizzata dalla Giunta provinciale di Bolzano la demolizione dell'edificio dell'ex tribunale di Moguelfo senza tener conto del valore ambientale, culturale e storico del bene stesso; né a tanto aveva supplito il successivo provvedimento (delibera n. 107 del 14 gennaio 2002) con cui l'amministrazione provinciale aveva preteso di integrare la motivazione dell'originario provvedimento impugnato: ciò comportava la illegittimità derivata di tutti i successivi provvedimenti, tra

cui in particolare la concessione edilizia n. 98/01 con cui il Sindaco del Comune di Monguelfo aveva autorizzato l'esecuzione dei lavori di demolizione del predetto immobile.

Nella resistenza del Comune di Monguelfo e dell'Amministrazione provinciale di Bolzano, che deducevano l'inammissibilità, per carenza di legittimazione e di interesse, e l'infondatezza del ricorso, l'adito tribunale con la sentenza n. 180 del 24 aprile 2002 dichiarava effettivamente inammissibile il ricorso, rilevando, in particolare, che: a) il Landesverban fur Heimatpflege (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali) non era legittimato ad agire, non rientrando tra gli enti inseriti negli elenchi della legge 8 luglio 1986 n. 349; b) per gli altri ricorrenti sussisteva carenza di interesse all'impugnazione della delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 2257 del 9 luglio 2001 degli altri ricorrenti, in quanto non titolari di un interesse qualificato; c) l'impugnazione della concessione edilizia era inammissibile, non essendo stati fatti valere vizi propri della stessa, ma solo vizi di illegittimità derivata dalla predetta delibera n. 2257 del 9 luglio 2001; d) che i motivi aggiunti svolti avverso la successiva delibera della Giunta provinciale n. 107 del 14 gennaio 2002 erano inammissibili, in quanto non erano stati notificati alla parte intimata.

Con atto di appello notificato il 14 maggio 2002 i predetti signori signori Lucerna Albrecht, Nocker Elvira, Agostino Ivo e Landesverband fur Heimatpflege in Suditorl (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali) hanno impugnato la prefata statuizione alla stregua di un solo articolato motivo di gravame, rubricato "Violazione di legge per contrasto con l'articolo 31, 8° comma, della l. n. 1159/42 (legge urbanistica), violazione di legge per contrasto con l'articolo 2, lett. b), comma 3, della legge n. 1034/71 (TAR) e l'articolo 26 T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato R.D. 1054/1924, eccesso di potere per travisamento di atti". A loro avviso infatti, i primi giudici li avevano erroneamente ritenuti primi di legittimazione, senza tener conto che, nel caso di specie, non si era in presenza di due autonomi provvedimenti, l'uno urbanistico, relativo alla rimozione del vincolo di tutela storico - artistico sull'edificio sede dell'ex tribunale di Monguelfo) e l'altro edilizio (concernente la concessione edilizia per la sua demolizione), ma di un solo complesso procedimento urbanistico - edilizio, il cui atto finale, il solo impugnabile, era costituito proprio dalla concessione edilizia, rispetto alla quale non si poteva disconoscere la loro legittimazione a ricorrere, peraltro espressamente riconosciuta nella stessa decisione impugnata, ma contraddittoriamente negata sul presupposto della mancata formulazione di motivi di censura propri della concessione (motivazione, a loro avviso, del tutto erronea, proprio in ragione dell'unicità del procedimento e della consequenziale trasmissione all'atto finale dei vizi procedurali e di quelli relativi agli atti presupposti): chiedevano pertanto l'annullamento della sentenza impugnata e la decisione della controversia introdotta in primo grado.

Con atto notificato il 22 maggio 2002 è intervenuta in giudizio l'Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus ad adiuvandum degli appellanti, instando anch'essa per l'annullamento dell'impugnata sentenza, rivendicando la propria legittimazione a chiedere l'annullamento degli atti oggetto di controversia, peraltro ingiustamente negata con altra sentenza dello stesso Tribunale regionale di giustizia amministrativa per la provincia di Bolzano, n. 315 del 24 novembre 2001, nel corso di un giudizio proposto nei confronti degli stessi atti impugnati, e richiamando all'uopo i motivi di censura ivi sollevati.

Si sono costituiti in giudizio sia il Comune di Monguelfo, sia la Provincia autonoma di Bolzano, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza dell'avverso gravame, di cui hanno chiesto il rigetto.

Con decreto n. 1952/02 del 18 maggio 2002, provvedendo sull'istanza cautelare di adozione delle opportune misure urgenti formulata dagli appellanti, il Presidente della IV<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato ha ordinato alle autorità appellate "di non modificare lo stato dei luoghi fino alla pronuncia cautelare della Sezione".

III. Con atto di appello notificato il 23 maggio 2002 (NRG. 4392/2002) l'Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus ha impugnato la sentenza n. 315

del 24 novembre 2001, con la quale il Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, pronunciando sul suo ricorso avverso le (già indicate) delibere della Giunta provinciale di Bolzano n. 2257 del 9 luglio 2001 e della Giunta municipale di Monguelfo n. 337 del 18 ottobre 2001, nonché dell'ordinanza n. 12/23.03/12302 del 17 ottobre 2001 del direttore della ripartizione strade del Comune di Monguelfo, lo dichiarava inammissibile, avendo ritenuto che l'Associazione Italia Nostra fosse legittimata a rappresentare esclusivamente interessi ambientali.

L'associazione appellante ha decisamente contestato tale motivazione, evidenziandone la assoluta erroneità e l'incongruenza anche alla luce delle disposizioni chiarificatrici apportate al proprio statuto, approvato da ultimo con decreto del Ministero per i beni e le attività culturali del 19 ottobre 1999, ed ha chiesto la riforma dell'impugnata sentenza e l'annullamento degli atti impugnati in prime cure, riproponendo all'uopo i motivi ivi svolti e non esaminati.

In tale giudizio si è costituito soltanto il Comune di Monguelfo che ha chiesto il rigetto dell'appello per inammissibilità ed infondatezza.

IV. All'udienza in camera di consiglio del 4 giugno 2002, cui entrambe le cause erano fissate per la decisione dell'istanza cautelare di sospensione dell'esecuzione delle sentenze impugnate, la Sezione, informati i procuratori delle parti costituite, ha introitato le cause stesse per la decisione del merito.

DIRITTO

V. E' controversa la legittimità della delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 2257 del 9 luglio 2001, concernente l'autorizzazione alla demolizione dell'edificio dell'ex tribunale di Monguelfo, immobile sottoposto a tutela ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di beni culturali e ambientali; della delibera della Giunta municipale di Monguelfo n. 337 del 18 ottobre 2001, con cui sono stati affidato l'incarico della demolizione del predetto edificio, e della concessione edilizia n. 98/01 rilasciata dal sindaco del comune di Monguelfo in data 16 ottobre 2001 per l'esecuzione della ricordata demolizione, in uno a tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, denunciata con appositi separati ricorsi al Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, rispettivamente dai signori Lucerna Albrecht, Nocker Elvira, Agostino Ivo e Landersverband fur Heimatpflege in Sudtirol (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali) e dall'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus.

Poiché l'adito Tribunale con sentenza n. 180 del 24 aprile 2002 e n. 315 del 24 novembre 2001 ha dichiarato inammissibile sia il ricorso dei signori Lucerna Albrecht, Nocker Elvira, Agostino Ivo e Landersverband fur Heimatpflege in Sudtirol (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali), sia quello dell'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus, tutti gli interessati con separati atti di appello hanno gravato le predette decisioni innanzi al Consiglio di Stato chiedendone la riforma, deducendo, per un verso, l'erroneità in punto di diritto dell'assunto alla stregua del quale i primi giudici erano giunti alla conclusione dell'inammissibilità dei ricorsi, e, per altro verso, riproponendo sostanzialmente i motivi di censura svolti in primo grado.

Il Comune di Monguelfo si è costituito in entrambi i giudizi, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza di entrambi gli appelli.

La Provincia di Bolzano si è costituita solo nel giudizio di appello introdotto dai signori Lucerna Albrecht, Nocker Elvira, Agostino Ivo e Landersverband fur Heimatpflege in Sudtirol (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali), chiedendo il rigetto per inammissibilità.

VI. In linea preliminare la Sezione ritiene di dover disporre la riunione dei due appelli, in ragione della loro evidente connessione obiettiva, avendo entrambi per oggetto la questione di legittimità dei medesimi provvedimenti, adottati dalla Giunta provinciale di Bolzano e dal Comune di Monguelfo e inerenti la demolizione dell'edificio sede dell'ex Tribunale di Monguelfo.

VI. Passando all'esame dell'appello proposto dai signori Lucerna Albrecht, Nocker Elvira, Agostino Ivo e Landersverband fur Heimatpflege in Sudtirol

(Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali), la Sezione osserva quanto segue.

VI.1. Il capo della censurata decisione n. 180 de 24 aprile 2002, con la quale è stato dichiarato il difetto di legittimazione del Landesverband fur Hiempflege (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia delle tradizioni locali), a causa del suo mancato inserimento negli elenchi di cui alla legge 8 luglio 1986 n. 349, non è stato investito di alcuna censura, in quanto gli appellanti hanno appuntato la loro attenzione sulla questione dell'erroneo difetto di legittimazione pronunciato dai primi giudici circa l'impugnazione della concessione edilizia, sul presupposto dell'unicità del procedimento urbanistico - edilizio che si sarebbe realizzato nel caso di specie, di cui l'atto finale, unico atto impugnabile, sarebbe costituito proprio dalla predetta concessione edilizia n. 98/0q rilasciata il 18 ottobre 2001 dal Comune di Monguelfo.

Pertanto l'appello proposto dal Landesverband fur Hiempflege (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia delle tradizioni locali), deve essere dichiarato inammissibile.

VI.2. La tesi dell'unicità del procedimento urbanistico - edilizio che si sarebbe verificata nel caso di specie, su cui si fonda l'appello in esame, nel duplice senso che la delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 2257 del 9 luglio 2001 si inserirebbe nell'unico procedimento finalizzato all'adozione della concessione edilizia per la demolizione dell'edificio dell'ex tribunale di Monguelfo e che solo la concessione edilizia, quale atto finale del procedimento, sarebbe impugnabile, con l'ulteriore conseguenza che con l'impugnazione di quest'ultima potrebbe essere fatti valere i vizi dell'intero procedimento (e quindi anche quelli che inficerebbero la ricordata delibera n. 2257 del 9 luglio 2001) non può essere accolta.

Dalla lettura dei predetti provvedimenti deve escludersi innanzitutto che la predetta delibera n. 2257 del 9 luglio 2001 possa considerarsi un mero atto preparatorio, in senso stretto, collocato all'interno del procedimento di rilascio della concessione edilizia n. 98/01, privo di autonoma lesività e di carattere provvedimentale.

A tal riguardo giova sottolineare che la citata delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 2257 del 9 luglio 2001, pronunciandosi su una specifica richiesta del Comune di Monguelfo (che aveva manifestato l'intenzione di voler erigere al posto dell'edificio dell'ex tribunale di Moguelfo una nuova costruzione per la realizzazione di un punto di riferimento sanitario, ambulatorio e di un appartamento, come si ricava dalla successiva concessione edilizia n. 99/01) autorizzò la demolizione dell'edificio, ritenendo prevalente l'interesse a tale realizzazione rispetto a quello della tutela dei beni culturali, cui era pacificamente sottoposto l'edificio stesso ai sensi degli articoli 2 e 5 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490.

Non solo dunque detta delibera era essa stessa conclusiva di un procedimento iniziato con la specifica richiesta del Comune di Monguelfo, ma esso aveva sicuramente carattere provvedimentale, decidendo sulla relativa richiesta e dando un nuovo assetto definitivo degli interessi in gioco rispetto a quello esistente prima della richiesta del Comune di Monguelfo, in particolare provvedendo in ordine alla tutela degli interessi ambientali e culturali insiti nell'edificio sede dell'ex tribunale di Monguelfo, rimuovendo il vincolo ivi esistente ex lege.

Oltre a non potersi dunque negare il carattere di provvedimentale (e non meramente preparatorio) del provvedimento in esame, con conseguente sua diretta lesività ed immediata impugnabilità, ad escludere che esso potesse considerarsi collocato nel procedimento conclusosi con l'adozione della concessione edilizia n. 98/01, deve evidenziarsi che, mentre la deliberazione n. 2257 del 9 luglio 2001 aveva per oggetto la rimozione del vincolo derivante dalla vigente normativa sui beni culturali ed ambientali all'edificio sede dell'ex tribunale di Monguelfo, la concessione edilizia (quale provvedimento di natura squisitamente edilizio) era finalizzato esclusivamente alla tutela dell'ordinato svolgimento da parte degli interessati dell'attività costruttiva (in senso lato) nel rispetto delle previsioni del piano regolatore generale,

nonché delle norme del regolamento edilizio e delle altre normative vigenti: la diversità stessa di oggetto dei due provvedimenti in questione impedisce, ad avviso della Sezione, che possa effettivamente sostenersi l'esistenza nel caso di specie di un unico procedimento (urbanistico - edilizio), come sostenuto dagli appellanti, di cui la concessione edilizia n. 98 /01 rappresenterebbe l'unico provvedimento finale e quindi impugnabile.

In realtà la deliberazione di autorizzazione alla demolizione dell'edificio sede dell'ex Tribunale di Monguelfo e la concessione edilizia per l'esecuzione dei lavori di demolizione rappresentano due autonomi provvedimenti, ognuno finalizzato alla tutela di un autonomo e differente bene giuridico, e come tali autonomamente lesivi e autonomamente impugnabili: pur non potendosi negare l'esistenza di un nesso evidente di consequenzialità, nel senso che la effettiva demolizione dell'edificio di cui alla concessione edilizia, presupponeva la previa autorizzazione alla demolizione data dalla Giunta provinciale, quale strumento di rimozione del vincolo di tutela ex lege gravante sull'edificio, i vizi di quest'ultima, proprio perché relativi precipuamente agli aspetti della predetta tutela, non potevano trasmettersi automaticamente sulla concessione edilizia, riguardante - come detto - il momento attuativo della demolizione in relazione all'ordinato assetto del territorio secondo i principi consacrati nello strumento urbanistico.

Correttamente, quindi, i primi giudici, pur ritenendo astrattamente legittimati i ricorrenti ad impugnare la concessione edilizia ai sensi dell'articolo 31 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, hanno dichiarato inammissibile l'impugnativa non essendo stato sollevato nei confronti della stessa alcun vizio proprio, essendo, per contro, inammissibili quelli di illegittimità derivata in relazione alla delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 2257 del 9 luglio 2001, rispetto alla quale, vertendosi in materia di interessi diffusi, essi non avevano (o non avevano provato e non hanno provato neppure in questa fase di appello) la legittimazione ad agire, ovvero sia una posizione di interesse legittimo qualificato e differenziato, diverso dal mero interesse (proprio di qualsiasi cittadino) alla legittimità del provvedimento amministrativo di rimozione del vincolo sull'edificio sede dell'ex tribunale di Monguelfo.

Alla stregua di tali considerazioni la decisione impugnata non merita le critiche che le sono state appuntate e deve essere confermata con rigetto dell'appello, essendo irrilevante, a tal punto, qualsiasi considerazione circa l'impugnabilità o meno della successiva deliberazione n. 107 del 14 gennaio 2002, con cui la Giunta provinciale di Bolzano ha inteso integrare le motivazioni della propria precedente delibera n. 2257 del 9 luglio 2001.

VII. Passando all'esame al gravame proposto dall'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus avverso la sentenza n. 315 del 24 novembre 2001, la Sezione osserva quanto segue.

VII.1. E' innanzitutto fondato, ad avviso della Sezione, il primo motivo di gravame con cui è stata dedotta l'erroneità della impugnata sentenza per aver dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, sull'assunto della carenza di legittimazione, in quanto Italia Nostra Onlus sarebbe legittimata a rappresentare solo interessi ambientali.

VII.1.1. Invero l'Associazione Italiana Italia Nostra Onlus, il cui statuto risulta da ultimo approvato con decreto del 19 ottobre 1999 del Ministero per i beni e le attività culturali è un'associazione di protezione ambientale, secondo le previsioni di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986 n. 349 e del D.M. 20 febbraio 1987, circostanza questa non contestata.

Il suo statuto - regolarmente prodotto agli atti del giudizio - all'articolo 1 dichiara solennemente che lo scopo della predetta associazione è quello di "...concorrere alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione" e all'articolo 3 precisa che per il perseguimento del suo scopo si propone di "suscitare il più vivo interesse e promuovere azioni per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, dell'ambiente, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti, dei centri storici e della qualità della vita".

Indipendentemente da fatto che tali nuovi previsioni siano o meno innovative rispetto all'originario statuto approvato con D.P.R. 24 settembre 1964 n. 1464, deve rilevarsi che per effetto della previsione generale contenuta

nell'articolo 13 e di quelle specifiche di cui ai richiamati articoli 1 e 3 dello Statuto l'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus è certamente legittimata ad agire in giudizio non solo per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto (che possono essere individuati negli aspetti fisico - naturalistici di una certa zona o di un certo territorio), bensì anche per quelli ambientali in senso lato, comprendenti proprio la conservazione e valorizzazione dei beni culturali, dell'ambiente in senso ampio, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti e dei centri storici e della qualità della vita, intesi tutti come beni e valori ideali idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale rispetto ad ogni altro ambito geografico e territoriale e pertanto capaci di assicurare ad ogni individuo che entra in contatto con tale ambito una propria specifica utilità che non può essere assicurata da un altro ambiente (è significativo in tal senso, ad avviso della Sezione, il puntuale riferimento statutario proprio alla tutela, conservazione e valorizzazione dei paesaggi urbani, rurali e naturali e della qualità della vita).

In tale prospettiva l'Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus è sicuramente legittimata ad impugnare quei provvedimenti amministrativi capaci di ledere immediatamente o di esporre a pericolo i ricordati valori e di privare conseguentemente l'individuo delle relative utilità, con la ovvia precisazione che tale legittimazione, del tutto eccezionale, è concorrente con quella normalmente facente capo ai singoli soggetti ed è finalizzata a rendere quanto più effettiva e puntuale possibile la tutela di tali beni e valori.

VII.1.2. Non può pertanto condividersi l'assunto dei primi giudici che hanno escluso la legittimazione ad agire di Italia Nostra, in quanto nel caso concreto l'ambito della controversia esulerebbe dagli interessi ambientali.

Invero, il bene di cui l'Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus ha azionato la protezione con il ricorso in primo grado, ritenendolo esposto a pericolo per effetto della delibera della Giunta provinciale n. 2257 del 9 luglio 2001, riguarda l'edificio sede dell'ex Tribunale di Monguelfo, non in quanto mero bene immobile, bensì quale espressione del valore culturale insito nella sua storia, quale patrimonio storico - culturale della comunità di Monguelfo.

Posto che non è stato contestato che l'edificio sede dell'ex tribunale di Monguelfo rientrava nella categoria dei beni sottoposti alla tutela ex lege prevista dagli articoli 2 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490 (tant'è che la impugnata delibera n. 2257 del 9 luglio 2001 ha sostanzialmente rimesso tale vincolo, autorizzandone la demolizione), è evidente che il fine perseguito dall'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus non è quello della mera tutela di interessi urbanistici, relativi all'ordinato sviluppo e alla corretta gestione del territorio, ma concerne propriamente la tutela dell'edificio, quale simbolo della storia locale, memoria vivente delle radici culturali della comunità di Monguelfo, idoneo ad assicurare ai cittadini di quel Comune il senso di appartenenza alla stessa comunità e, quindi, come tale, bene ambientale, storico e culturale, rispetto al quale non poteva disconoscersi la sua legittimazione ad agire.

Giova del resto segnalare che la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire, proprio in relazione al problema della legittimazione ad agire in giudizio dell'Associazione Italia Nostra, che quest'ultima è legittimata ad agire per la salvaguardia di interessi latu sensu ambientali, dovendo ascrivere al novero di tali interessi anche la salvaguardia di beni e complessi monumentali di interesse storico - artistico, tutelati ai sensi della legge n. 1089 del 1° giugno 1939, oltre che, più in generale, la salvaguardia dei centri storici (C.d.S., sez. V, 5 novembre 1999 n. 1841); più recentemente sostanzialmente nello stesso senso è stato affermato che ai sensi degli articoli 13 e 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349 le associazioni ambientaliste sono legittimate ad impugnare le deliberazioni comunali nel caso in cui, pur presentando aspetti urbanistici e sanitari, sono suscettibili di pregiudicare il bene dell'ambiente, compromettendone l'adeguata tutela (C.d.S., sez. I, parere 1217/2001 del 23 gennaio 2002).

VII.1.3. D'altra parte deve convenirsi che solo attraverso la nozione allargata di "ambiente", così come sopra delineata, con correttivo aumento dell'ambito di legittimazione ad agire dell'Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus, può raggiungersi l'effettiva tutela del patrimonio ambientale, culturale, storico e

artistico di cui è fornita l'Italia, patrimonio che sarebbe esposto a gravissimi rischi di sopravvivenza se la legittimazione ad agire fosse stata circoscritta ai soli singoli cittadini direttamente ed autonomamente lesi da provvedimenti amministrativi.

In tal senso deve apprezzarsi la ratio dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986 n. 349 che, nella consapevolezza della particolare delicatezza degli interessi in gioco nella materia in esame e della necessità di apprestare ogni necessaria misura per l'efficace tutela, ha effettivamente legittimato in modo speciale quelle associazioni che possedessero determinati requisiti, inserendoli in un apposito elenco, al fine di aumentare il controllo democratico su ogni aspetto riguardante la tutela, la conservazione e la valorizzazione dell'ambiente in senso lato..

VII.2. Il riconoscimento della legittimazione ad agire dell'Associazione Italia Nostra Onlus ed il conseguenziale accoglimento del primo motivo di appello, comporta per la Sezione di procedere all'esame dei motivi di censura appuntati in prime cure avverso la citata delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 2257 del 9 luglio 2001, la delibera della giunta municipale n. 337 del 18 ottobre 2001 (di affidamento dei lavori di demolizione) e dell'ordinanza n. 12/23.03/12302 del 17 ottobre 2001 del direttore della ripartizione del traffico per la chiusura della strada interessata ai lavori di demolizione dell'edificio in argomento.

VII.2.1. Le censure, tutte incentrate sulla carente istruttoria e sul difetto di motivazione che inficerebbe l'autorizzazione alla demolizione dell'edificio sede dell'ex tribunale di Monguelfo deliberata dalla giunta provinciale di Bolzano, possono essere trattate congiuntamente.

L'appellante, in sostanza, lamenta che l'amministrazione provinciale avrebbe adottato un provvedimento errato ed illegittimo, senza considerare il valore storico del bene immobile in questione risalente all'800 e senza richiedere il preventivo parere del Sovrintendente ai Beni Ambientali della provincia, il quale peraltro avrebbe più volte evidenziato il proprio avviso contrario alla demolizione del bene.

Tali rilievi, ad avviso della Sezione, sono fondati.

Dalla lettura del provvedimento impugnato (delibera n. 2257 del 9 luglio 2001, pur a voler prescindere dall'equivocità del suo tenore letterale, atteso che autorizza la demolizione di un bene di cui afferma la mancanza di valori storici, culturali e ambientali, senza provvedere in modo chiaro ed espresso sulla rimozione del vincolo ex lege esistente sullo stesso) non emerge alcuna menzione circa il parere sulla questione da parte del Sovrintendente ai Beni Ambientali della Provincia di Bolzano, cui pure spetta, ai sensi della legge provinciale 12 giugno 1975 n. 26, precipuamente la tutela e la conservazione dei beni del patrimonio storico, artistico e popolare della provincia (art. 1). Ciò appare tanto più grave, nel caso di specie, dal momento che dalla documentazione in atti (ed in particolarmente da quella prodotta dalla stessa Provincia di Bolzano nel ricorso NRG. 3917/2002) emerge inconfutabilmente la posizione contraria assunta da tale funzionario rispetto all'intenzione dell'amministrazione di procedere alla demolizione dell'edificio dell'ex tribunale di Monguelfo, trattandosi di un importante bene storico, ricco di valore anche architettonico da conservare come vestigia storica culturale del luogo e della sua comunità: è sintomatico che nella nota del 17 marzo 2000 il predetto sovrintendente sottolinea che in ogni caso quell'edificio non può considerarsi un'opera modesta, ma - ammesso che lo fosse - era sicuramente degna di tutela ai sensi dell'articolo 1 della Carta internazionale di Venezia.

A fronte di una così puntuale posizione della massima autorità provinciale in materia di beni ambientali e culturali, la delibera n. 2257 del 9 luglio 2001 non svolge alcuna considerazione per confutare tale avviso, limitandosi in modo apodittico, e senza fornire alcun elemento a suo fondamento, ad affermare in modo generico la prevalenza dell'interesse pubblico alla costruzione di un nuovo edificio in luogo di quello sede dell'ex tribunale di Monguelfo, (senza neppure precisare quale fosse il nuovo edificio e quale ne fosse la sua funzione pubblica o sociale) rispetto a quello di tutela dei beni culturali; altrettanto genericamente la predetta delibera afferma la mancanza di ogni valore storico - artistico nell'edificio sede dell'ex tribunale di Monguelfo.

E' di tutta evidenza il denunciato difetto di istruttoria e il denunciato difetto di motivazione, atteso che dalla lettura della più volte ricordata deliberazione non è dato evincere in alcun modo l'iter logico giuridico che ha determinato l'amministrazione ad assumere un così grave provvedimento nei confronti dell'interesse alla tutela dei beni culturali ed ambientali in senso lato e risulta pertanto violato il canone fondamentale di imparzialità e buona amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione, che si esprime proprio attraverso la motivazione del provvedimento amministrativo, quale strumento di misura della ragionevolezza, adeguatezza e correttezza del potere esercitato.

Deve pertanto dichiararsi, in accoglimento delle predetti censure, l'annullamento della predetta delibera della Giunta provinciale di Bolzano n. 2257 del 9 luglio 2001, con conseguente ricaduta su tutti gli atti di cui essa ha rappresentato il necessario presupposto, tra cui in particolare la concessione edilizia n. 98/01 e la delibera della giunta municipale di Monguelfo n. 337 del 18 ottobre 2001.

VII.2.2. E' appena il caso di segnalare che non è idonea a sanare i vizi riscontrati nella predetta delibera n. 2257 del 9 luglio 2001 la successiva delibera n. 107 del 14 gennaio 2002.

Anche a voler prescindere dalla non secondaria circostanza che essa è stata adottata quando era già stata pubblicata la sentenza del cui appello si discute (n. 315 del 24 novembre 2001), la Sezione osserva che ancora una volta non vi è alcuna traccia del parere, favorevole o contrario non interessa, del Sovrintendente ai Beni Ambientali della Provincia di Bolzano, cui compete ex lege la tutela dei beni storici, culturali e popolari della provincia, come già accennato.

La Giunta provinciale, in realtà, si limite a recepire acriticamente uno studio di fattibilità ed un parere dell'architetto Zeno Bampi di Egna che si limitano evidentemente ad affermare, senza fornire alcun elemento di prova al riguardo, la mancanza di strutture chiare ed omogenee dell'edificio, certificandone peraltro il loro danneggiamento ad opera dei lavori di demolizione già in corso di effettuazione: infatti il sopralluogo risulta essere stato effettuato in data 10 gennaio 2002.

Pur a voler ammettere che l'Amministrazione possa servirsi di un proprio tecnico di fiducia, stante il contrasto con l'avviso più volte espresso dal Sovrintendente ai Beni Ambientali, sarebbe stato necessario evidenziare chiaramente nel nuovo provvedimento (con cui si voleva espressamente emendare il primo provvedimento dei riconosciuti vizi di difetto di istruttoria e di motivazione) le ragioni per le quali le tesi del Sovrintendente non erano condivisibili alla luce del parere del predetto architetto.

Tutto ciò non è avvenuto e pertanto non può riconoscersi alla delibera n. 107 del 14 gennaio 2002 la natura di nuovo provvedimento, di nuova manifestazione di volontà, trattandosi di un provvedimento meramente confermativo, con il quale l'Amministrazione ha maldestramente tentato di porre riparo a vizi dei quali si è essa stessa resa consapevole.

La natura di provvedimento meramente confermativo della delibera n. 107 del 14 gennaio 2002 escludeva la obbligatorietà della sua impugnazione, non essendo essa - come detto - idonea a modificare, anche ai fini della sola novazione, l'assetto degli interessi in gioco.

VIII. In conclusione, riuniti gli appelli, deve essere respinto quello proposto dai signori Lucerna Albrecht, Nocker Elvira, Agostino Ivo e Landesverband fur Heimatpflege in Sudtirol (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali), con conferma della sentenza n. 180 del 24 aprile 2002 e compensazione delle spese di giudizio; per converso deve essere accolto quello proposto dall'Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus e per l'effetto, in riforma della sentenza n. 315 del 24 novembre 2001 del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, deve essere accolto il ricorso proposto in primo grado, con conseguente annullamento della delibera n. 2257 del 9 luglio 2001 della Giunta provinciale di Bolzano e di tutti gli atti e provvedimenti ad essa conseguenti, disponendo la compensazione tra le parti delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione IV), riuniti gli appelli proposti rispettivamente dai signori Lucerna Albrecht, Nocker Elvira, Agostino Ivo e Landersverband fur Heimatpflege in Sudtiroil (Federazione provinciale per la protezione del paesaggio e per la storia e le tradizioni locali) avverso la sentenza n. 180 del 24 aprile 2002, e dall'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus avverso la sentenza n. 315 del 24 novembre 2001, respinge il primo (NRG. 3917/2002), compensando le spese di giudizio; accoglie il secondo (NRG. 4392/2002) e per l'effetto, in riforma in riforma della sentenza n. 315 del 24 novembre 2001, accoglie il ricorso proposto in primo grado dall'Associazione Nazionale Italia Nostra e annulla la delibera n. 2257 del 9 luglio 2001 della Giunta provinciale di Bolzano e tutti gli atti e provvedimenti ad essa conseguenti, disponendo la compensazione tra le parti delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 4 giugno 2002, con la partecipazione dei signori:

TROTTA GAETANO - Presidente

BERNABE' ROLAND - Consigliere

RULLI DEDI MARINELLA - Consigliere

ANASTASI ANTONINO - Consigliere

SALTELLI CARLO - Consigliere est.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 09 OTT. 2002.