

Circolo Legambiente “Piaroa” – Oria (BR)



LEGAMBIENTE

Osservazioni a proposito dell’istanza presentata da Borgo Ducale srl avente per oggetto il cambio di destinazione d’uso del castello di Oria e dell’ipotesi di convenzione tra Comune di Oria e Borgo Ducale srl.

(Le presenti osservazioni sono state redatte sulla base della documentazione ottenuta dal Comune di Oria a seguito di richiesta di accesso atti presentata in data 6.11.2020)

L’ipotesi di convenzione tra l’Amministrazione Comunale e l’attuale proprietà del castello di Oria (la Borgo Ducale s.r.l.) relativa all’accordo per l’apertura al pubblico di una parte del castello stesso nonché per consentirne l’utilizzazione per eventi di interesse comunale, tutto ciò in cambio di un permesso di costruire tendente alla modificazione della destinazione d’uso dell’immobile, si presta a diverse considerazioni critiche.

1. Aspetti relativi alla richiesta di cambio di destinazione d’uso e a interventi da effettuare nel parco del castello

Per quanto riguarda la *richiesta di cambio di destinazione d’uso*, occorre sottolineare che la Borgo Ducale s.r.l. ha presentato una prima istanza acquisita dal Comune di Oria al prot. n. 13294 del 25/09/2020, avente per oggetto “cambio di destinazione d’uso da residenziale a direzionale del castello di Oria”. In tale istanza viene esplicitamente riconosciuto che, ai sensi della variante al PdF del 21 aprile 1978, il castello ricade in Zona A, nella quale sono previste le destinazioni d’uso “abitazioni, uffici e attrezzature di interesse collettivo”; e che il cambio di destinazione d’uso richiesto necessita la sussistenza di un pubblico interesse deliberata dal Consiglio Comunale. La Relazione Tecnica a firma dell’ing. Pietro Formosi e dell’ing. Annalisa Formosi datata settembre 2020, che accompagna l’istanza, specifica che il cambio di destinazione d’uso riguarderebbe una superficie di 907 mq che verrebbero assegnati alla destinazione d’uso “direzionale”, mentre 196,5 mq rimarrebbero a destinazione “residenziale” e altri 456 mq a destinazione “monumentale”. La tavola “Layout Generale”, allegata all’istanza, indica anche la prevista realizzazione (dichiarata oggetto di futura progettazione) nel parco del castello di un parcheggio di 642 mq.

In una successiva nota del 29/10/2020, acquisita dal Comune di Oria al prot. n. 15760 del 4/11/2020, tuttavia, la Borgo Ducale s.r.l. trasmette all’Amministrazione Comunale la bozza della convenzione che si intenderebbe stipulare e una nuova versione della Relazione Tecnica datata novembre 2020 (a firma dei medesimi tecnici firmatari della relazione del settembre 2020 sopra citata) insieme ad una serie di elaborati integrativi ed esplicativi dei precedenti con quantificazione delle superfici oggetto di cambio di destinazione d’uso ed esatta quantificazione delle superfici a parcheggio. In questa nuova versione la richiesta di cambio di destinazione d’uso riguarda le seguenti destinazioni d’uso: destinazione “commerciale” (606,73 mq); destinazione “direzionale” (435,48 mq); destinazione “residenziale” (196,53 mq); destinazione “monumentale” (456 mq). Si può osservare che, ai sensi della L.R. Puglia 48/2017, la destinazione d’uso del castello sarebbe quindi quella “commerciale”, in quanto prevalente in termini di superficie utile.

Secondo la stessa relazione, il cambio di destinazione d’uso sarebbe richiesto per attività legate al turismo culturale, scolastico e congressuale (mentre la bozza di convenzione, come vedremo tra

poco, parla invece, per il castello *nel suo complesso*, di attività di wedding ed eventi in genere, anche musicali).

Nella medesima relazione e nelle tavole allegate si fa inoltre riferimento ad interventi da realizzare nel parco del Castello, e in particolare alla realizzazione di un parcheggio di 970 mq (cioè un terzo in più di quanto preventivato nella precedente relazione tecnica, e che comunque si conferma oggetto di futura progettazione) oltre che ad interventi già indicati della documentazione del settembre 2020, vale a dire una rampa carrabile e due edifici destinati a guardiana, riguardo a questi ultimi senza specificare se esistenti e/o in quale stato di conservazione.

Peraltro, relativamente agli interventi da effettuare nel parco del Castello, nella relazione tecnica non c'è alcun riferimento ai rinvenimenti archeologici emersi nella porzione pubblica del parco stesso (quella conosciuta come parco Sabba), contigua a quella appartenente al Castello, o a quelli emersi in altre aree poco distanti dal Castello stesso.

Occorre sottolineare che l'Ufficio Tecnico del Comune di Oria, preso atto della nota della Borgo Ducale s.r.l. del 29/10/2020, sopra richiamata, e in particolare del fatto che una parte della superficie interna avente destinazione residenziale, che con la prima istanza si proponeva di variare in direzionale, e che sulla base della seconda istanza risulterebbe da destinare ad uso commerciale, in data 5/2/2021 (con prot. n. 2168) ha chiesto alla proprietà chiarimenti in merito ritenendo la richiesta non aderente alla prima istanza ed alle intese di massima raggiunte con l'Amministrazione Comunale.

2. Aspetti relativi alla prevenzione incendi

Per quanto riguarda la pratica relativa alla prevenzione incendi, si può aggiungere che la Relazione tecnica predisposta per l'ottenimento del prescritto parere di conformità di cui al DPR 151/2011, a firma del tecnico ing. Pietro Formosi, è accompagnata da una tavola (Layout generale) datata settembre 2020 nella quale viene riportata la previsione di un parcheggio di 642 mq (e non di 970 mq come ipotizzato nel novembre 2020) da realizzarsi nel parco del castello.

La medesima relazione asserisce inoltre che

“attualmente il castello risulta suddiviso in tre zone:

- il corpo principale ... ha una porzione, quella più grande, destinata ad attività direzionale (nonché ristorazione) che avrà sempre un affollamento mai superiore alle 100 unità, e una porzione minore destinata a zona residenziale

- il secondo corpo ... è destinato ad uso monumentale, o meglio museo con finalità educative e di studio; l'affollamento massimo previsto non sarà mai superiore a 100 unità, anzi saranno favorite le visite composte da piccoli gruppi”.

Il testo della relazione, con riferimento all'affollamento previsto (al massimo 100 unità nel corpo principale e 100 unità in quello monumentale), appare poco chiaro in relazione a quanto indicato nel Mod. PIN 1, nel quale a pagina 2 si dichiara che “all'interno degli edifici non saranno mai presenti utenti in numero superiore a 100 persone”. Occorrerebbe cioè meglio comprendere se il limite di 100 unità sia da ritenersi esteso all'intera struttura nel suo complesso (area direzionale, area ristorazione, area residenziale, area monumentale) o se invece si tratti di un limite riferito alle singole “zone” o ai singoli “corpi”: poiché nel secondo caso l'affollamento previsto potrebbe arrivare a 200 unità ed anche a superarle visto che nella relazione l'affollamento del corpo principale è riferito solo alla parte direzionale e all'attività di ristorazione, mentre non c'è alcuna previsione per l'area residenziale. Inoltre, il Mod. PIN 1 si riferisce ad un massimo di 100 utenti, mentre la relazione si esprime in termini di 100 unità: sarebbe opportuno capire se, ad esempio, il personale della struttura (adibito a servizi di ristorazione e servizi vari, inclusi quelli di accoglienza turistica) sia da conteggiare o meno tra gli “utenti” e/o tra le “unità”.

Infine, il riferimento all'attività direzionale, con l'aggiunta della ristorazione, se contestualizzato alla data della relazione (si presume settembre 2020; in ogni caso il procedimento è stato avviato in data 03.11.2020 a seguito di presentazione di apposita istanza in data 20.10.2020), appare improprio laddove sia riferito ad una destinazione d'uso che, all'epoca, era ancora da acquisire.

3. Aspetti di merito relativamente alla bozza di convenzione tra Comune di Oria e Borgo Ducale srl

Per quanto riguarda gli aspetti di merito *della bozza di convenzione* emergono alcuni punti specifici che di seguito riassumiamo.

La bozza di convenzione stabilirebbe che il castello ("nel suo complesso") sarà destinato ad attività di wedding ed eventi in genere, anche musicali, oltre che, nella sua parte "monumentale" (come definita da planimetria allegata alla convenzione) alle visite turistiche, a pagamento e con importo dei biglietti di ingresso fissati dalla Direzione della Borgo Ducale e comunicato annualmente al Comune.

L'Amministrazione Comunale potrebbe utilizzare gratuitamente l'area "direzionale" (anche in questo caso come definita da planimetria allegata) per eventi (massimo 5 eventi per un totale massimo di 10 giorni e con un massimo di 10 ore giornaliere) salvo pagamento di servizi accessori, e comunque assumendo a proprio carico gli oneri di pulizia, sorveglianza e assicurativi, senza uso delle cucine e delle attrezzature, senza possibilità di catering esterno e (salvo specifici accordi) senza diritto di accesso all'area "monumentale".

Emergono qui diversi elementi di criticità.

Al di là delle discrepanze, richiamate in precedenza, tra bozza di convenzione ed elaborati tecnici circa le attività alle quali dovrebbe essere adibito il castello, dal punto di vista della tutela del bene la distinzione tra parte "monumentale" e altre parti del castello appare tuttavia priva di fondamento, se non come mero riferimento legato a fini organizzativi interni rispetto ad un edificio, il castello, che è tutelato nella sua interezza fin dal D.M. 24 maggio 1955 in quanto bene di particolare interesse storico-artistico, provvedimento dal quale non si evince alcuna differenziazione riconducibile a quella riportata nella convenzione. Si ritiene pertanto che tale distinzione non possa essere utilizzata nel testo di una convenzione tra Amministrazione Pubblica e parte privata, anche perché in certo modo allusiva di una gradualità di priorità tra le diverse (presunte) porzioni dell'edificio storico, assegnando alle parti indicate come "direzionale" e "commerciale" una sorta di diritto attenuato (o di non diritto) alla tutela peraltro prevista per l'intero complesso del castello dal provvedimento sopra citato. Si aggiunga che gli interventi realizzati nei secoli, dal Duecento in poi, dalle varie signorie che hanno avuto il possesso del maniero (con un progressivo ampliamento dell'area abitativa) rivestono sicura valenza storica ed artistica, di cui vi è peraltro traccia anche nella documentazione relativa alle opere di restauro e recupero effettuate dopo il passaggio della proprietà dal Comune di Oria alla famiglia Martini Carissimo nei primi decenni del Novecento.

Circa l'uso al quale il castello dovrebbe essere adibito, che secondo la convenzione consisterebbe in attività di wedding ed eventi in genere, anche musicali, oltre che, nella sua parte "monumentale", alle visite turistiche, con la precisazione che le attività di somministrazione di pasti e bevande ed eventuale vendita saranno svolte nel castello in occasione dei matrimoni e degli eventi in genere e/o durante le attività legate al turismo culturale, scolastico e congressuale, è necessario sottolineare che si tratta di una definizione imprecisa, specie alla luce del fatto che, sempre secondo la convenzione, le obbligazioni con essa assunte dalle parti sarebbero legate all'esercizio dell'attività di impresa e non costituirebbero invece obbligazioni *propter rem* (cioè non sarebbero legate alla

proprietà del castello). Da qui l'esigenza di una definizione chiara ed univoca dell'attività di impresa esercitata nel castello, anche alla luce di quanto riportato nella convenzione, secondo la quale le obbligazioni assunte vincolerebbero le parti per tutta la durata dell'attività imprenditoriale e comunque per un periodo non inferiore a 10 anni dall'avvio dell'attività. Dopo i 10 anni, se l'attuale proprietà o eventuali acquirenti o locatari non intendessero più svolgere l'attività di impresa sopra descritta, la convenzione sarebbe risolta di diritto e priva di qualsivoglia efficacia, salvo un obbligo di apertura al pubblico per ulteriori 20 anni (su questo aspetto si tornerà fra breve). La descrizione dell'attività di impresa riportata nella convenzione (descrizione decisiva per capire se essa è stata sospesa, ripresa, o se è mutata) non appare adeguata né sul piano giuridico né su quello amministrativo. L'espressione "attività di wedding", se pure ammissibile in termini giornalistici e mediatici, non ha alcun preciso significato in italiano (anche in lingua inglese, infatti, il termine wedding – che di per sé, come è noto, significa matrimonio - viene aggettivato allo scopo di identificare l'ambito di attività di chi professionalmente opera nel settore: ad esempio wedding planning). Analogamente, l'indicazione di "eventi in genere, anche musicali" appare incerta. Sarebbe perciò opportuno, essendo l'Amministrazione Comunale, quindi parte pubblica, uno dei sottoscrittori della convenzione, fare riferimento almeno ai codici Ateco, riconosciuti dall'Agenzia delle Entrate, per la definizione dell'attività di impresa di cui trattasi, in ragione del rilievo di tale definizione ai fini dell'applicazione della convenzione medesima.

Come segnalato sopra, secondo la convenzione le obbligazioni con essa assunte atterrebbero all'esercizio dell'attività di impresa e non costituirebbero obbligazioni *propter rem*. Tali obbligazioni dovrebbero essere trasferite dall'attuale proprietà ad eventuali cessionari, acquirenti o locatari dell'azienda che intendessero svolgere la medesima attività. A parte i problemi connessi alla incerta definizione di "attività" segnalati sopra, e a parte la questione circa l'effettiva valenza di condizioni trasferite a terzi, specie se acquirenti e quindi nuovi proprietari, derivanti da una convenzione da questi eventualmente non condivisa, sembrerebbe che laddove i nuovi proprietari volessero esercitare una attività di impresa diversa da quella prevista nella convenzione stessa, l'attuale proprietà non sarebbe tenuta a trasferire alcuna obbligazione. Con il risultato che, nell'ambito dei 10 anni, non è chiaro chi dovrebbe garantire l'apertura del castello laddove la proprietà venisse ceduta con modifica dell'attività di impresa: dovrebbe trattarsi dell'attuale proprietà, ma a quali condizioni? Si tratta di un aspetto essenziale della convenzione, che ovviamente necessita di un adeguato approfondimento.

Un altro aspetto che si presta ad osservazioni critiche (e che è stato brevemente richiamato in precedenza) riguarda l'apertura del castello dopo i 10 anni garantiti dalla stipula della convenzione, nel caso di cessazione dell'attuale attività di impresa (attività di wedding ed eventi in genere, anche musicali, come già ricordato). Emerge qui una evidente contraddizione. Da un lato, infatti, si prevederebbe che dopo i 10 anni, se l'attuale proprietà o eventuali acquirenti o locatari non intendessero più svolgere l'attuale attività di impresa, la convenzione sarebbe risolta di diritto e priva di qualsivoglia efficacia; con la conseguenza che verrebbero meno le previsioni circa l'accessibilità del castello e il diritto dell'Amministrazione Comunale di utilizzare l'area definita "direzionale" per eventi di proprio interesse. Da un altro lato si prevederebbe che, in caso di risoluzione della convenzione dopo il decennio, l'attuale proprietà e/o i suoi aventi causa, in via diretta o tramite altro soggetto, dovrebbero garantire l'accessibilità e la visitabilità della parte "monumentale" per i successivi 20 anni. Tuttavia, e questo è un aspetto cruciale, a suo insindacabile giudizio la proprietà potrebbe trasferire al Comune la gestione dell'area "monumentale". In pratica, la proprietà (l'attuale o i suoi aventi causa) potrebbe decidere di affidare al Comune (in proprio o per tramite di altro soggetto) la gestione delle aperture al pubblico dell'area "monumentale", ma in

questo caso, per quanto concerne l'area "monumentale" stessa, il Comune si farebbe carico interamente degli oneri relativi alla manutenzione ordinaria, alle utenze, alle pulizie e agli altri oneri comunali.

Emergono qui due questioni.

Intanto, la scarsa chiarezza circa la previsione relativa alla medesima situazione, cioè quella della cessazione dell'attuale attività di impresa dopo i 10 anni; previsione che da un lato comporterebbe la risoluzione della convenzione, e al tempo stesso, da un altro lato, il sorgere di una sorta di nuova convenzione relativamente all'obbligo per la proprietà di garantire l'apertura al pubblico della parte definita "monumentale".

In secondo luogo, nel corso del ventennio di cui si parla, si attribuirebbe alla proprietà la facoltà insindacabile di trasferire al Comune la gestione dell'area "monumentale", ponendo così l'Amministrazione Comunale in condizione di netta subalternità sul piano potestativo e decisionale, perché subirebbe passivamente decisioni altrui. Inoltre si potrebbero configurare oneri finanziari al momento difficilmente quantificabili, ma che nella sostanza si tradurrebbero in poste negative a carico di Amministrazioni future.

In cambio di questa prospettiva di apertura al pubblico del castello, che come illustrato sopra appare limitata nel tempo e densa di interrogativi, l'attuale proprietà otterrebbe la variazione perpetua di destinazione d'uso (per poter effettuare banchetti e ricevimenti, in sostanza matrimoni, ed organizzare eventi anche musicali) e l'autorizzazione ad interventi come quelli sopra richiamati relativamente al parco del castello.

4. Aspetti relativi alla filosofia che ispira la bozza di convenzione tra Comune di Oria e Borgo Ducale srl

Su un piano più generale, per quanto riguarda quella che potremmo definire la filosofia che sembrerebbe ispirare l'accordo, non possiamo fare a meno di sottolineare come la convenzione attualmente proposta possa tradursi in un sostanziale arretramento circa il diritto di uso pubblico di un bene che, benché di proprietà privata, è sottoposto a specifici vincoli ed è inoltre incardinato nella storia e nella cultura oritana e pugliese. Si può aggiungere che il Castello è collocato in un'area, quella dei Tre Colli di Oria, a sua volta sottoposta a tutela in quanto zona di notevole interesse pubblico. E' anche bene ricordare che già l'atto di permuta datato 4 dicembre 1933, all'epoca sottoscritto dal Podestà dell'Ente e dal Conte Martini Carissimo, con il quale quest'ultimo, nell'acquistare la proprietà del Castello Svevo a seguito della permuta di Palazzo Martini, si impegnava a testualmente "[...] far visitare le torri nei giorni e nelle ore che egli stesso vorrà designare a quei cittadini e forestieri che vi si recheranno a scopo culturale e storico" non comprendeva limiti temporali. Limiti temporali che oggi vengono invece introdotti, assumendo per tal modo un impegno che potrebbe potenzialmente limitare l'autonomia d'azione delle future amministrazioni, oltre che incidere negativamente sui diritti generali dei futuri cittadini e della società civile di Oria e del territorio pugliese.

Sarebbe invece auspicabile che l'Amministrazione comunale pretendesse sin da subito il rispetto dell'uso pubblico che si è venuto consolidando sul castello, atteso altresì che nulla impedisce attualmente alla proprietà di aprirlo al pubblico e di avviare l'attività turistico-culturale e convegnistica per la quale a suo tempo chiese ed ottenne il permesso di costruire. È di tutta evidenza, infatti, che il fatto, protrattosi nel tempo (per oltre settant'anni sono state consentite le visite pubbliche al castello), della messa a disposizione del pubblico delle torri e delle sale ad esse connesse, in uno con la clausola contenuta nell'atto di permuta del 1933, in base all'interpretazione

che le parti ne hanno sempre dato, ha costituito su quella parte del maniero un diritto di uso pubblico ai sensi dell'art. 825 c.c. e dell'art. 105 del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio.

5. Aspetti di metodo

Oltre a quanto esposto fin qui riteniamo si manifesti anche un problema sul piano del metodo adottato dall'Amministrazione Comunale. Su un tema di così evidente rilievo per la città, sarebbe stato e sarebbe opportuno un maggiore coinvolgimento della cittadinanza, attraverso un'opera di informazione diretta e chiara e attraverso percorsi di partecipazione che possano coinvolgere la società civile e le sue espressioni, così come previsto, del resto, dall'art. 61 dello Statuto del Comune di Oria. Partecipazione che, per essere reale, necessariamente dovrebbe essere preventiva, e non eventualmente ridotta ad una semplice informazione a posteriori su atti già compiuti.

A questo proposito, si potrebbe anche pensare all'indizione di una specifica Conferenza di servizi come strumento di coordinamento dei molteplici interessi coinvolti nella tutela di un bene di sicuro valore archeologico, paesaggistico e ambientale, al fine di soppesarli ed aggregarli secondo un principio di ampio e corretto confronto democratico.

6. Osservazioni conclusive

In sintesi, ribadendo la nostra posizione del tutto favorevole all'apertura al pubblico del Castello di Oria, ribadiamo altresì che, per quanto è noto allo stato dei fatti, le condizioni fissate dalla bozza di convenzione attualmente in discussione non appaiono accettabili.

In primo luogo, si tratta, nella sostanza, di un accordo che presenta evidenti elementi di asimmetria a sfavore dell'Amministrazione Comunale, e più in generale della cittadinanza e della società civile oritana e non.

In secondo luogo tale accordo è viziato in più punti da imprecisioni e lacune, da cui potrebbero derivare, in futuro, contenziosi anche complessi, con possibili ricadute negative sul bilancio pubblico e sui margini di autonomia potestativa dell'Amministrazione locale, e rispetto alle quali appare necessario uno specifico approfondimento.

Sulla base di queste considerazioni si chiede pertanto che sia affermata la volontà di mantenere in via prioritaria al castello, uno dei più importanti della regione, la funzione storico-culturale che gli è propria, e siano considerate irricevibili le richieste di cambio di destinazione d'uso in deroga che comporterebbero un definitivo allontanamento del "luogo" dalla propria genesi e dalla propria connotazione semantica; che la convenzione in corso di definizione, fortemente sbilanciata verso l'interesse privato, sia del tutto ripensata alla luce del prevalente interesse pubblico in gioco; che vengano valutate attentamente le conseguenze, che potrebbero essere irrimediabili, cui i provvedimenti in itinere potrebbero condurre, anche per evitare il rischio che le generazioni future debbano pagarne incolpevolmente il prezzo.

Infine, ribadiamo la nostra protesta relativamente al metodo fin qui adottato dall'Amministrazione Comunale, che non ha tenuto debitamente conto dei diritti alla partecipazione dei cittadini, singolarmente o attraverso le espressioni della società civile, pure sanciti, oltre che dal contesto normativo nel suo insieme, anche dallo Statuto comunale, e conseguentemente ribadiamo la richiesta di adeguati percorsi di partecipazione.

Per il Circolo "Piaroa" Legambiente - Oria
La Presidente
Antonella Palazzo
(recapito mail personale: gigliola.palazzo@gmail.com)

Giuseppe Ponzini
Membro dell'Ufficio di Presidenza e del Direttivo regionale di Legambiente Puglia
(recapito mail personale: ponzinipino@gmail.com)

Recapito mail del Circolo Legambiente Piaroa (PEC)
legambientepiaroa@pec.it