



L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sposa la concezione “integrata e dinamica” di patrimonio culturale: alcune considerazioni.

Leonardo Cinotti

Con la recentissima sentenza numero 5 del 13 febbraio 2023, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha preso posizione riguardo alcune importanti questioni in merito sia alla nozione di bene culturale, sia alla ampiezza degli strumenti di tutela che il D.lgs. 42/2004 mette a disposizione del Ministero per i beni e le attività culturali. In tal senso, le questioni di diritto che erano state sottoposte al Supremo Consesso erano sostanzialmente due.

La prima concerneva la possibilità di ammettere, in via generale, un vincolo di destinazione d'uso sui beni ritenuti di interesse culturale e, in caso di risposta affermativa, ci si domandava se ciò fosse possibile solo in casi eccezionali, qualora la *res* in questione avesse subito una particolare trasformazione da una sua specifica destinazione, oppure anche in via preventiva, qualora, all'esito di un'istruttoria approfondita, tale strumento di tutela si configurasse come necessario per preservare l'integrità materiale del bene culturale stesso.

La seconda, strettamente connessa alla precedente – la quale ne costituisce, per l'appunto, il presupposto logico – riguardava la estendibilità di tale vincolo di destinazione d'uso anche a beni culturali cosiddetti immateriali, proprio come una garanzia che tali particolari beni, che rappresentano, ex art. 7 bis del Codice, una testimonianza di espressioni di identità culturale collettiva, non solo vengano conservati, ma continuino altresì ad essere condivisi e trasmessi nella loro dimensione immateriale.

Pertanto, tralasciando in questa sede tutte le dettagliate vicende processuali del caso di specie, ciò che è importante rilevare e segnalare sono le argomentazioni giuridiche e le interpretazioni delle disposizioni del Codice in esame che l'Adunanza Plenaria ha deciso di adottare, atteso che, rappresentando quest'ultima il massimo organo giurisdizionale con funzione nomofilattica della giustizia amministrativa, le sue affermazioni avranno un forte impatto sul piano tanto interpretativo quanto applicativo nella materia *de qua*.

Ciò premesso, il punto da cui bisogna necessariamente partire per comprendere le posizioni della Plenaria è il Decreto Ministeriale n. 50 del 13.7.2018 – poi impugnato e divenuto oggetto del processo che ha condotto fino alla sentenza in commento – con il quale il Ministero ha dichiarato “*l'immobile (Ristorante) denominato “Il Vero Alfredo”, con le opere di Gino Mazzini e gli elementi di arredo conservati all'interno, sito in Roma, piazza Augusto Imperatore, 30 ... di interesse particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. d) (“Beni culturali”) e in considerazione dei principi enunciati dall'art. 7 bis (“Espressioni di identità culturale collettiva”) del d.lgs.vo 22 gennaio 2004, n. 42 e ss.mm.ii.*”, sottoponendolo, di conseguenza, “*a tutte le disposizioni di tutela contenute nel predetto decreto legislativo*”¹.

¹ Punto 2.6 della parte in fatto.

In tal modo, il Ministero ha voluto tutelare non soltanto l'aspetto prettamente materiale dell'immobile in cui si trova il ristorante, che era, in ogni caso, già stato riconosciuto come bene di interesse storico artistico con un Decreto del 2006, ma, in più, ne ha voluto evidenziare e, di conseguenza, proteggere anche l'attività, che ne costituisce il "patrimonio immateriale"².

Ciò premesso, a seguito dell'impugnazione giurisdizionale del provvedimento, il Tar del Lazio – sede di Roma (con la sentenza n. 5865/2021), seguendo quella che era una tradizionale e consolidata giurisprudenza, lo ha ritenuto illegittimo e dunque annullato, sostenendo che "*per giustificare un vincolo a tutela della conservazione del "bene culturale", potrebbe essere vincolata soltanto 'la cosa', ma non 'le attività' in essa o per essa svolte*"³.

Sotto questo profilo, non ha fatto altro che confermare, nuovamente, la tradizionale concezione "cosale" o materiale di bene culturale.

In seguito, una volta che il ricorso era giunto al Consiglio di Stato, la VI sezione, preso atto dei contrasti interpretativi e giurisprudenziali sull'argomento – di cui viene dato precisamente conto nella sentenza in esame – rimetteva le questioni di diritto pocanzi riassunte alla Adunanza Plenaria.

Quest'ultima, nel risolvere tutti i contrasti e prendendo posizione in merito alle questioni che le erano state sottoposte, si è anche spesa nel tratteggiare un quadro più generale della disciplina codicistica, chiarendo quale sia l'oggetto ed il contenuto dei poteri ministeriali esercitabili in materia.

Peraltro, è opportuno ricordare che un intervento dell'organo nomofilattico del Consiglio di Stato era quantomai necessario, alla luce delle non poche frizioni che l'estensione della disciplina in questione – anche al patrimonio culturale cd immateriale – comporta con principi costituzionali di massima importanza nel nostro sistema, quali la proprietà privata e la libertà di iniziativa economica.

Ad ogni modo, per quel che concerne il primo quesito giuridico, l'Adunanza, dopo aver ricostruito i differenti orientamenti in giurisprudenza, ha ritenuto di aderire al terzo tra quelli prospettati, il quale ammette l'imposizione di un vincolo culturale di destinazione d'uso, previa adeguata esposizione delle ragioni che ne sono alla base.

A sostegno di tale tesi, essa utilizza tanto il dato sistematico, poiché negare la possibilità di apporre vincoli d'uso sarebbe, *de facto*, contrario alle esigenze di tutela sottese al Codice, il quale intende evidentemente valorizzare proprio l'uso del bene culturale quale strumento per consentirne la conservazione materiale; quanto il dato costituzionale, richiamando da un lato la funzione sociale della proprietà ex art. 42, la quale permette di tollerare la sottoposizione a dei vincoli – che, per inciso, la giurisprudenza continua a considerare conformativi e non espropriativi – e dall'altro la sentenza della Corte Costituzionale numero 118 del 1990, la quale "*ha affermato principi che depongono nel senso della legittimità dei provvedimenti impositivi dei 'vincoli di destinazione d'uso'*"⁴.

La tutela del bene culturale, dunque, si estende fisiologicamente anche al suo uso tutte le volte in cui quest'ultimo si configuri come necessario per la sua stessa rilevanza culturale: in tal caso, precisa la sentenza – a differenza delle ipotesi tipicamente normate, come quelle degli studi d'artista di cui all'art. 51, dove è il legislatore che opera a monte la valutazione di un vincolo di destinazione d'uso – il provvedimento dovrà basarsi su una motivazione adeguata che tenga conto di tutte le peculiarità del caso concreto, evidenziandone "*il collegamento tra gli elementi culturali materiali e*

² Punto 3.4 della parte in fatto.

³ Punto 5.2 della parte in fatto.

⁴ Punto 3.3 della parte in diritto.

quelli immateriali, invero nello svolgimento di un'attività, strumentale alla conservazione della res e del valore culturale che essa esprime"⁵.

Ciò, in sostanza, significa che l'Amministrazione può tutelare un bene che è divenuto di interesse culturale grazie all'uso che ne viene fatto – poiché, appunto, l'aspetto materiale e l'utilizzo sono divenuti elementi consustanziali – indipendentemente dalla preesistenza o meno di un vincolo culturale sul medesimo bene immobile che è stato posto a tutela del suo intrinseco pregio artistico, attesa l'assoluta autonomia tra i due. Data, dunque, una risposta affermativa al primo quesito, la Plenaria fornisce una soluzione nello stesso senso anche per il secondo: il vincolo di destinazione d'uso si deve considerare ammissibile anche per le espressioni di identità culturale collettiva ex art. 7bis.

Segnatamente, la *ratio* sottesa a quest'ultima disposizione normativa, inserita nel codice nel 2008 per recepire le Convenzioni UNESCO di Parigi del 2003 e del 2005 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, è proprio quella di *"valorizzare le espressioni culturali condivise, riprodotte e trasmesse dalle collettività di riferimento, per propria natura aventi valore immateriale"* ad una condizione, ossia che *"di tali espressioni sussista una testimonianza materiale e vi siano i presupposti di cui all'art. 10 D. Lgs. n. 42/04"*.

Pertanto, se si riconosce la possibilità di tutelare un aspetto immateriale come lo svolgimento di un'attività di ristorazione che sia espressione di un'identità collettiva e di una tradizione del luogo, tuttavia, allo stesso tempo, la disciplina nazionale richiede uno specifico collegamento con un elemento materiale, con una *res*, che, peraltro, deve essere già tutelabile di per sé ex art. 10.

Il vincolo di destinazione d'uso si profila, quindi, come uno strumento che può essere utilizzato non solo per garantire l'integrità materiale della *res* nel suo complesso, ma anche per tutelare la trasmissione dell'espressione culturale che l'attività ivi esercitata rappresenta.

In tal modo, si arriva a sostenere che *"l'art. 7 bis non introduce una forma di tutela distinta o alternativa, sul piano ontologico e procedimentale, rispetto alle misure di protezione ordinarie e tradizionali previste dal Testo Unico, ma integra e rafforza il sistema delle tutele ivi contemplate"*⁶.

Pertanto, l'Adunanza Plenaria sposa una nuova concezione di patrimonio culturale, che definisce dinamica ed integrata, proprio perché è volta a valorizzare e, conseguentemente, preservare sia la *res* in sé, sia l'attività ivi svolta.

È, evidentemente, un'importante svolta nel modo concepire il bene culturale, che arriva ad essere tutelato nella sua dimensione onnicomprensiva e a rilevare anche come *"testimonianza vivente"*⁷. Infatti, esso si inizia a percepire non più solo in un senso meramente statico-conservativo – ovvero con l'idea che gli strumenti di tutela sono volti sono a preservarne, appunto, l'integrità materiale – ma anche in un'ottica dinamica, come bagaglio culturale da trasmettere attivamente alle generazioni successive: *"la nozione di bene culturale, in una visione dinamica e moderna, deve essere intesa in senso ampio: essa, pur presupponendo res quae tangi possunt, può anche ricomprendervi un quid pluris di carattere immateriale"*⁸.

Ciò significa che *"qualora un bene abbia il valore che gli è proprio anche per il collegamento con una determinata attività, la sola conservazione del bene materiale*

⁵ Punto 3.8 della parte in diritto.

⁶ Punto 4.8 della parte in diritto.

⁷ Punto 5 della parte in diritto.

⁸ Punto 6 della parte in diritto.

*mediante il provvedimento di vincolo è condizione necessaria, ma non sufficiente per la sua adeguata protezione*⁹.

In conclusione, tale nuova lettura offerta dal Consiglio di Stato nella sua funzione nomofilattica rappresenta, probabilmente, il primo vero ammorbidimento della concezione di bene culturale inteso esclusivamente come una *res qui tangi potest*. E', in tal senso, un importante cambio di paradigma, in quanto ci si inizia a sganciare da un approccio esclusivamente materialista e patrimoniale alla nozione di bene culturale, per avvicinarsi, invece, a quella convenzionale – e concettualmente molto più vasta – di “*cultural heritage*”.

Rimangono, tuttavia, diverse le questioni ancora aperte in materia protezione di beni culturali, non soltanto perché il dato normativo, ovvero l'art. 7bis, impone inderogabilmente un collegamento sempre materiale con il bene che si intende tutelare, ma anche perché un ampliamento delle forme di intervento pubblicistiche (vincoli di destinazione d'uso), così come l'estensione del loro campo di azione (beni culturali immateriali), apriranno, nuovamente, il dibattito sulla loro natura espropriativa o conformativa, con tutto ciò che ne consegue.

Leonardo Cinotti

Riferimenti normativi: Artt. 9, 41, 42 Cost.; Artt. 7bis, 10, 13, 14, 18, 20, 21 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

⁹ Punto 6.4 della parte in diritto.