



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6886 del 2011, proposto da:
Italia Nostra Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata
e difesa dall'avv. Urbano Barelli, con domicilio eletto presso Onlus Italia Nostra in
Roma, viale Liegi, n. 33;

contro

Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro *pro tempore*,
rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria
in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti di

Edmond J. Safra Philantropic Foundation, in persona del legale rappresentante *pro*
tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Pallottino, con domicilio eletto
presso il suo studio in Roma, via Oslavia, n.12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione II Quater n. 2540/2011, resa tra le parti, concernente vincolo storico artistico su una commode francese del XVIII secolo.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero per i beni e le attività culturali e di Edmond J. Safra Philanthropic Foundation;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 13 aprile 2012 il consigliere Andrea Pannone e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Ventrella e gli avvocati Rampini, per delega di Barelli, e Pallottino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1) La commode francese, oggetto del provvedimento impugnato in primo grado, fu realizzata da Antoine Robert Gaudreaus per Luigi XV nel 1744 per il suo appartamento privato nel Castello di Choisy. Essa ha fatto parte degli arredi di corte fino alla Rivoluzione e poi è stata esportata in Egitto al seguito dei successivi proprietari fino a pervenire in Italia nel 1962 come parte del mobilio di privato della sig.ra Finney, in coppia con analoga commode. Esse alla sua morte, avvenuta nel 1983, sono state devolute all'omonima fondazione per la tutela degli anziani. Entrambe le commode furono assoggettate a vincolo, imposto rispettivamente con decreti n. 100689 e n. 100690 del 7 gennaio 1986, e messe in vendita dalla casa d'aste Semenzato, che all'asta del 4 marzo 1987 aggiudicava una ad un privato e l'altra al sig. Edmund Safra. Alla morte di questi, nel 2006, passava alla "Edmond J. Safra Philanthropic Foundation" e non è mai stata esposta al pubblico né ne è stata richiesta la visione da parte di studiosi.

2) L'associazione Italia Nostra Onlus ha impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio il decreto prot. 4705 del 1° ottobre 2009 con cui il Ministero per i beni e le attività culturali (Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea), in esecuzione della sentenza del TAR n. 4987 del 23 maggio 2008, ha rimosso il vincolo imposto con il predetto d.m. 7 gennaio 1986.

3) Il decreto impugnato è stato adottato in esecuzione della predetta sentenza, che aveva accolto il ricorso proposto dalla Fondazione avverso l'atto di diniego di revisione del vincolo ex art. 128 d.lvo n. 42/2004, ritenendo fondate le censure relative alla violazione della garanzia procedimentale di cui all'art. 10 bis della legge n. 241/90 ed alla carenza della motivazione sotto il profilo della rarità dell'opera e del collegamento con il contesto storico-artistico nazionale.

4) Detta sentenza non veniva impugnata in quanto il ricorso era stato accolto solo per difetto di motivazione e violazione delle garanzie procedurali e quindi non comprometteva, nella sostanza, la decisione dell'amministrazione in merito alla possibilità di rimuovere o mantenere il vincolo in contestazione.

In data 4 novembre 2008, pertanto, veniva riavviato il procedimento, dandone comunicazione alla Fondazione e richiedendo il parere sull'importanza storico artistica del bene al Comitato tecnico-scientifico che con decisione n. 25 del 23 aprile 2009 s'esprimeva nel senso dell'accoglimento dell'istanza di revisione.

Persistendo dubbi sulle modalità di esecuzione della predetta sentenza, il Direttore Generale per i beni architettonici, storici ed etnoantropologici in data 6 luglio 2009 richiedeva all'Ufficio Legislativo del Ministero per i beni culturali alcuni chiarimenti, forniti da detto Ufficio con nota del 14 luglio 2009 prot. 14926, con cui, tra l'altro, si ribadiva che si dovesse far riferimento al carattere di pregio ed alla rarità della commode e che l'italianità di detta opera non costituiva ex se un

presupposto indefettibile ai fini del suo interesse storico-artistico particolarmente importante richiesto dalla legge di tutela.

In data 1° ottobre 2009 il Direttore generale per i beni architettonici, storici ed etnoantropologici, conformandosi al parere espresso dal Comitato tecnico-scientifico in data 23 aprile 2009, adottava il decreto, che veniva impugnato, innanzi il TAR per il Lazio, dall'Associazione per i seguenti motivi così epigrafati:

a) Violazione dell'art. 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001 - Violazione degli artt. 2 e 4 DPR 307/2001. Eccesso di potere per contraddittorietà con precedente atto di indirizzo politico-amministrativo del Ministero.

b) Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90 – Violazione dell'art. 97 Cost.: violazione del principio di giusto procedimento - Eccesso di potere per insufficiente e contraddittoria motivazione.

c) Violazione sotto altro profilo dell'art. 68 nonché dei principi di cui agli artt. 64 bis, 72 e 87 bis del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Violazione della Convenzione Unesco 14 novembre 1970. – Violazione dell'art. 9 Cost. - Violazione della circolare del Ministero della pubblica istruzione del 13 maggio 1974 - Eccesso di potere per contraddittoria motivazione.

5) Il giudice di primo grado ha respinto il primo motivo di ricorso perché ha ritenuto che la nota dell'Ufficio legislativo del Ministero per i beni culturali del 14 luglio 2009, prot. 14926 (con cui si fornivano i richiesti chiarimenti in merito all'esecuzione della sentenza citata n. 4987 del 23 maggio 2008) non aveva il preteso valore di “atto di indirizzo politico-amministrativo”, ma quello di mero atto interno con cui veniva riscontrata una richiesta di consulenza giuridica, con la conseguenza che, non costituendo parere obbligatorio, non v'era alcun bisogno di richiamarlo nelle premesse motivazionali dell'atto impugnato.

È stato respinto anche il secondo mezzo di gravame, con cui l'Associazione ricorrente ha rilevato che nell'adottare il provvedimento di riesame impugnato

L'Amministrazione si sarebbe discostata dalle indicazioni fornite dall'Ufficio legislativo del Ministero per i beni culturali con la nota prot. 14926 del 14 luglio 2009.

Il decreto prot. 4705 del 1° ottobre 2009 di rimozione del vincolo è adeguatamente motivato, per relationem, al parere espresso - sulla base dei criteri indicati dal Consiglio superiore delle antichità e belle arti nella seduta del 10 gennaio del 1974 - dal Comitato tecnico-scientifico nella seduta del 23 aprile 2009, competente a pronunciarsi sull'appartenenza o meno della commode al patrimonio culturale nazionale, non essendo a tal fine necessario alcun ulteriore richiamo, nelle premesse del provvedimento impugnato, alla nota dell'Ufficio legislativo del Ministero.

Nella suddetta nota, infatti, l'Ufficio non s'era affatto spinto a valutazioni di merito riguardo all'ascrivibilità della commode al patrimonio culturale nazionale, ma aveva semplicemente fornito chiarimenti, agli uffici amministrativi che ne avevano richiesto la consulenza, in merito ad alcuni profili giuridici dei criteri del 1974 sopra richiamati con particolare riferimento al carattere di "italianità" dell'opera.

Il giudice di primo grado ha ritenuto che proprio l'indefettibilità di tale carattere costituisca la questione centrale del ricorso.

In relazione al terzo motivo la sentenza impugnata afferma che, se da un lato deve escludersi che il carattere di "nazionalità" del bene culturale costituisca una condizione imprescindibile affinché questo possa essere considerato componente del patrimonio culturale nazionale (in quanto la funzione di promozione della cultura con esso perseguita non è limitata solo a quella italiana, ma deve favorire anche la conoscenza di altre culture di cui i beni in questione costituiscano "testimonianza di civiltà"), tuttavia, dall'altro non si può neppure ritenere comunque compreso nel "patrimonio culturale nazionale" qualunque cosa di interesse storico-artistico per qualsiasi motivo presente nel territorio dello Stato.

Le decisioni dell'autorità amministrativa sono, com'è noto, frutto di una valutazione tecnico-discrezionale, che implica anche una componente di discrezionalità amministrativa, che varia nel tempo, anche in considerazione dell'esigenza di approfondire i legami con diverse civiltà straniere che muta a seconda dei diversi momenti storici.

Con l'altrettanto ovvia precisazione che il giudizio sulla sufficienza e rappresentatività degli esemplari è frutto di valutazioni, come si è detto, riservate all'Autorità amministrativa competente, insindacabili dal giudice amministrativo.

La "causa" che giustifica il trattenimento di un bene culturale all'interno del Paese non attiene alla protezione dell'opera in sé considerata, quanto alla possibilità – ipotetica ed astratta – di assicurarne in futuro la fruizione sul proprio territorio, nel caso di un eventuale, futuro intervento dello Stato volto all'acquisto di tale bene, condizione che potrebbe magari mai avverarsi; fruizione che, com'è noto, non è assicurata dalla mera presenza dell'opera sul territorio nazionale, in quanto la destinazione a pubblico servizio è limitata, ai sensi degli art. 1, 2 e 3 del Codice, ai soli beni culturali di proprietà pubblica, mentre il bene culturale di proprietà di privati non è destinato alla fruizione collettiva salvo le ipotesi eccezionali tassativamente previste dalla legge.

6) L'associazione Italia Nostra Onlus ha prodotto appello riproponendo i motivi di censura dedotti in primo grado.

a) Error in iudicando: violazione dell'art. 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001 - Violazione degli artt. 2 e 4 DPR 307/2001. Eccesso di potere per contraddittorietà con precedente atto di indirizzo politico-amministrativo del Ministero.

L'associazione ritiene che la nota dell'Ufficio legislativo del MIBAC sia un atto di indirizzo politico-amministrativo al quale la Direzione generale competente era tenuta ad uniformarsi.

Essa afferma testualmente: “Dall’enunciazione di tali principi ed indirizzi di ordine generale, l’Ufficio legislativo è poi sceso a valutare l’applicabilità al caso di specie della commode, concludendo in senso positivo e fornendo, conseguentemente, le linee da adottare nello specifico per negare la rimozione del vincolo sul bene in oggetto”.

b) Error in iudicando: violazione dell’art. 3 della legge n. 241/90 – Violazione dell’art. 97 Cost.: violazione del principio di giusto procedimento - Eccesso di potere per insufficiente e contraddittoria motivazione.

La medesima ricorrente propone, in via subordinata, di considerare la predetta nota come mero parere legale, che poteva essere disatteso dall’amministrazione solo previa adeguata motivazione.

c) Error in iudicando: violazione e/o falsa applicazione dell’art. 128 del d.lgs. n. 42/2004 nonché dei principi di cui agli artt. 64 bis, 72 e 87 bis del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e della Convenzione Unesco 14 novembre 1970. – Violazione dell’art. 9 Cost. - Violazione della circolare del Ministero della pubblica istruzione del 13 maggio 1974 - Eccesso di potere per contraddittoria motivazione.

Nel terzo motivo di ricorso si afferma preliminarmente che la sentenza del giudice di prime cure “ha completamente travisato la nozione di patrimonio culturale nazionale, assumendo erroneamente che la ricorrente avrebbe propugnato <<la nozione ... volta a ricomprendere in esso qualunque oggetto di interesse storico-artistico fosse comunque per ventura presente sul territorio italiano>>.

Secondo il giudice di primo grado per ricomprendere nel patrimonio culturale nazionale anche i beni culturali di diversa provenienza, occorrerebbe fare precipuo riferimento non al valore culturale del bene in sé, bensì alla sua funzione di formazione e crescita culturale della comunità.

Secondo la ricorrente tutta la materia della tutela dei beni storici ed artistici è regolata dal principio di territorialità, in base al quale la tutela stessa delle cose di

interesse storico è subordinata, in via generale, alla presenza dei beni medesimi nel territorio nazionale.

Quanto al legame storico con il patrimonio nazionale, non può tacersi che la commode in parola, proprio in conseguenza del suo ingresso in via definitiva all'interno del territorio nazionale, nonché della sua appartenenza ad una collezione privata, debba essere considerata come ormai facente parte della storia recente del Paese, e pertanto assoggettabile, in virtù di intrinseco valore e pregio artistico, alla normativa di tutela nazionale.

Da ciò discende che il concetto di patrimonio della Nazione, previsto dalla norma costituzionale, non può coincidere con quello di patrimoni italiano, e ciò proprio in ragione della dedotta e ormai acclarata concezione transnazionale di patrimonio culturale, la cui tutela è demandata alle relative norme interne ogniqualvolta il bene si trovi, come è nel caso di specie, in un rapporto non occasionale con il territorio dello Stato.

Il secondo comma dell'art. 151 del Trattato istitutivo della Comunità europea, dispone che "l'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri ... nei seguenti settori: ... conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea".

La tutela del bene artistico quindi prescinde dal concetto di "italianità" intesa come prodotto autarchico; concetto che, peraltro, non si rinviene in alcuna normativa interna o comunitaria.

In verità il trattenimento di un bene culturale all'interno del Paese è solo un effetto della sottoposizione dello stesso bene alle norme di tutela interne, volte esattamente a garantire in via principale la protezione del bene, e solo in via mediata la sua completa fruizione.

Il decreto impugnato in primo grado non contiene alcuna autonoma motivazione circa la decisione di annullare il vincolo sul bene oggetto di causa.

7) Si sono costituiti in giudizio sia la Fondazione che il Ministero per i beni e le attività culturali chiedendo il rigetto del ricorso.

8) All'udienza del 13 aprile 2012 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

La censura contenuta nel primo motivo non può essere condivisa.

La nota dell'Ufficio legislativo del Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC) 14 luglio 2009, prot. n. 14926 non può considerarsi un atto di indirizzo politico-amministrativo, perché le argomentazioni in essa contenute sono chiaramente rivolte al solo fine di consentire all'amministrazione la corretta esecuzione della sentenza del TAR per il Lazio n. 4987/2008.

In relazione al secondo motivo il collegio deve evidenziare che la citata nota poneva all'amministrazione attiva un'alternativa:

- accogliere senz'altro la domanda originaria, avanzata dalla Fondazione, di rimozione del vincolo, senza dover compiere altri atti procedurali intermedi (trattandosi di esito pienamente soddisfacente per il privato);
- emanare un provvedimento di rigetto, per la cui adozione veniva indicato il relativo procedimento, sottolineando che la "non italianità" dell'oggetto non poteva considerarsi elemento sufficiente per l'accoglimento dell'istanza.

È pacifico in atti che l'associazione ricorrente non ha mai contestato che l'autorità amministrativa procedente potesse chiedere un parere al Comitato tecnico-scientifico per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico, il quale, nella seduta del 23 aprile 2009, riteneva "accettabile l'istanza di revisione del procedimento di dichiarazione".

Orbene il direttore generale, nell'adottare il provvedimento richiesto, doveva scegliere tra i "pareri" dell'ufficio legislativo e del comitato tecnico-scientifico istituzionalmente competente ad esprimere il relativo giudizio.

In tale prospettiva la conclusione non poteva che essere obbligata, essendo evidente che solo il comitato tecnico-scientifico possedeva le conoscenze per compiere la valutazione dell'opera, cosicché non v'era alcuna specifica ragione di richiamare il parere dell'Ufficio legislativo, il quale, tra l'altro non indica evidenti ragioni giuridiche di carattere pregiudiziale per rigettare la richiesta della Fondazione. Non può quindi trovare accoglimento la censura, contenuta in fine del terzo motivo di ricorso, con la quale si evidenzia che il provvedimento impugnato non contiene un'autonoma motivazione dell'autorità amministrativa (il Direttore generale del MIBAC) rispetto al solo richiamo del parere del Comitato. La questione centrale del giudizio diventa quindi la legittimità del parere sul quale si fonda il provvedimento impugnato, e che la stessa ricorrente, in sintesi, richiama nel terzo motivo di ricorso, secondo cui l'istanza di revisione era accettabile in ragione:

della validità delle ineccepibili conclusioni di Alvar Gonzales Palacios;

della permanenza relativamente breve e recente del manufatto entro i confini della Repubblica Italiana;

dell'attuale considerazione del patrimonio storico-artistico in ambito comunitario, a cui si ispira la normativa vigente sulla circolazione dei beni in territorio UE, entrata in vigore successivamente alla data di apposizione del vincolo sulla commode.

Il collegio osserva preliminarmente che la sentenza impugnata, partendo da una definizione, non condivisa dall'associazione ricorrente, di "patrimonio culturale nazionale", propone una serie di esemplificazioni, con riferimenti a maestri di varia levatura della storia della pittura (Boldini, Monet, Canaletto, Caspar van Wittel), che giustificerebbero soluzioni contrastanti ove si assumano presupposti diversi per orientare la scelta.

La sentenza dà conto poi anche di vicende successive, ed estranee al provvedimento, dalle quali ricava la sostanziale legittimità del provvedimento impugnato.

Il collegio ritiene che, ai fini del decidere la controversia in esame, non sia indispensabile prendere posizione in ordine alla nozione (culturale o giuridica) di “patrimonio culturale nazionale”, e, di conseguenza, includere in esso beni nazionali o meno.

Ai fini del decidere è sufficiente accertare che la Fondazione poteva chiedere la rimozione del decreto di dichiarazione di interesse storico-artistico e l'Amministrazione poteva accogliere la richiesta: in tal senso si era espresso anche l'Ufficio legislativo del Ministero nella nota del 14 luglio 2009.

Da ciò consegue che potrà essere sindacato solo il concreto esercizio del potere manifestatosi nel provvedimento adottato.

Può quindi darsi per acquisito che possono far parte del patrimonio culturale della Nazione anche beni di origine “non italiana”, ma non può affermarsi, *a contrario*, che tutte le opere “non italiane”, per le quali sia intervenuta la dichiarazione di interesse storico-artistico, debbono far parte per sempre del patrimonio culturale. Affermare ciò significa negare in radice la premessa, appena enunciata, dell'annullabilità o revocabilità del decreto di dichiarazione.

La ricorrente non contesta in alcun modo, così come evidenziato nel parere del consulente Palacios, che il mobile non abbia alcun rapporto con lo sviluppo dell'ebanisteria italiana e con la storia dell'Italia, ma sostiene che “la commode, in conseguenza del suo ingresso in via definitiva all'interno del territorio nazionale, debba essere considerata come ormai facente parte della storia recente del Paese, e pertanto assoggettabile, in virtù di intrinseco valore e pregio artistico, alla normativa di tutela nazionale”.

Nel provvedimento impugnato, al contrario, si giustifica l'accoglimento della richiesta in ragione della permanenza relativamente breve e recente del manufatto entro i confini della Repubblica Italiana.

Nel caso di specie il collegio ritiene che il tempo debba essere computato tra la data di adozione del decreto annullato, ossia il 17 gennaio 1986, e la data di richiesta di rimozione del vincolo (10 gennaio 2007): ossia ventuno anni.

La questione da dirimere è quindi se possa essere rimossa la dichiarazione di interesse storico-artistico di un bene di origine straniera, in ragione della brevità del termine intercorso dall'apposizione del vincolo.

Le affermazioni delle parti in ordine all'incidenza del tempo contengono, a ben vedere, dei giudizi di valore, tra i quali il giudice deve scegliere in ragione della loro intrinseca ragionevolezza.

E giudicare breve un periodo di vent'anni, in relazione ad un mobile realizzato oltre 260 anni or sono, non appare né illogico, né irrazionale.

Tanto è sufficiente per respingere il ricorso non potendo le ulteriori censure scalfire la validità del giudizio appena esaminato.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Andrea Pannone, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/07/2012

IL SEGRETARIO

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