

Studio dell'Avv. Alessandro Pallottino  
00195 Roma - Via Calavina, 19 - Tel. 06.5722974 - 06.5722986 - Fax 06.5722986

03/07/2007-138389 A  
AGS Roma / LEGALE

NIORV 497

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

**RICORSO**

AVV. SCARAFIUCI

3/7/07

V. R.

3/7/07

nell'interesse della **Edmond J. Safra Philantropic Founda-  
tion**, con sede in Vaduz (Lichtenstein), Heiligkreuz 6, in persona  
dei membri del Consiglio di Amministrazione e legali rappresentan-  
ti Sigg.ri Ezra Marcos e Marc Bonnant, difesa e rappresentata -  
giusta mandato di difesa per autentica notarile Notaio Pierre Natural  
di Ginevra del 12.6.2007, convalidato ai sensi della Convenzione  
dell'Aja del 5.10.1961 (v. doc. 1) - dagli avv.ti Alessandro Pallotti-  
no e Giovanni Ciarrocca, e con domicilio eletto presso e nella stu-  
dio del primo difensore in Roma, via Oslavia n. 12

**contro**

il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del  
Ministro in carica

**per l'annullamento**

*1.3. membri ex doc. 3  
anon.*

- del Decreto del Direttore Generale per il patrimonio Storico  
Artistico ed Etnoantropologico, Servizio I, prot. 20149 del  
30.3.2007, notificato alla ricorrente Fondazione il 23.4.2007, di ri-  
getto della istanza di revisione di vincolo ex L. 1089 del 1939 im-  
posta con D.M. 7.1.1986 su una commode Luigi XV (doc. 2);

- di ogni altro atto, precedente, coevo, successivo e /o comun-  
que connesso a quello impugnato, ed in particolare: il parere della  
Soprintendente per il Patrimonio Storico Artistico ed Etnoantropo-  
logico del Lazio prot. 2846 del 20.3.2007; il parere della Soprinten-  
denza per i Beni Storici e Artistici di Roma, prot. 7889 B/04.2 del

1999, la relazione storico artistica a firma della Dott.ssa Coda, tutti allegati al diniego di cui sopra (docc. 3, 4 e 5)

#### **Fatto**

La ricorrente è una Fondazione con sede nel Lichtenstein, istituita dal Sig. Edmond J. Safra con lo scopo di sostenere organizzazioni e scopi di tipo religioso, medico pedagogico, caritatevole e filantropico, attraverso la gestione del proprio patrimonio e dei relativi ricavi (v. statuto della Fondazione, doc. 6).

Alla morte del Sig. Safra, la Fondazione ha acquisito tutto il suo patrimonio, compresi i numerosi oggetti d'arte da questi raccolti nel corso degli anni, tra cui una commode francese Luigi XV, già di proprietà della signora Jona Sedmach Finney - una anziana vedova inglese che trasferitasi temporaneamente in Italia negli ultimi anni di vita, vi aveva trasferito anche i suoi arredi personali - e dalla stessa posta in vendita tramite la casa d'aste Semenzato di Venezia.

Nel corso della breve permanenza in Italia la commode, seppure esempio della ebanisteria francese (v. doc. 7), era stata vincolata ai sensi della L. 1089 del 1939 con Decreto del Ministro per i Beni Culturali ed Ambientali del 7 gennaio 1986 (v. doc. 8).

Considerata la assoluta assenza di legami tra la commode e l'arte italiana, la Fondazione (che non ha alcuna sede né stabile organizzazione in Italia) in data 13.12.2006 presentava al Ministero per i Beni e le Attività Culturali un'istanza ex art. 128 del D.Lgs. n. 42 del 2004 per la revisione del decreto ministeriale del 7 gennaio 1986 (v. doc. 9) e il successivo trasferimento del bene.



Successivamente in data 9.2.2007, l'avvocato Giovanni Ciarrocca integrava l'istanza di revisione con nuovi elementi bibliografici ed archivistici sulla paternità della commode emersi nel corso del tempo (v. doc. 10) con i quali è stato evidenziato che la commode è sempre stata in Francia, collocata in diverse residenze reali, e in più occasioni chiedeva altresì agli Uffici competenti di poter partecipare al procedimento amministrativo così avviato ai sensi della L. 241 del 1990 (v. docc. 11, 12 e 13).

Nei giorni successivi l'avvocato Ciarrocca non riceveva però alcuna risposta né (come pure richiesto) alcun invito a partecipare al Comitato tecnico scientifico - organo consultivo di indirizzo della PSAE all'interno del Ministero - che si sarebbe pronunciato sulla richiesta di svincolo al fine di meglio illustrare le particolarità del bene vincolato e soprattutto rilevare la assoluta ininfluenza dello stesso sull'arte italiana, ed il 23.4.2007 riceveva invece - quale domiciliatario della Fondazione - l'impugnato decreto del Direttore Generale per il Patrimonio Storico Artistico ed Etnoantropologico, Servizio I, prot. 20149 del 30.3.2007, di rigetto della revisione del vincolo storico artistico impresso con D.M. del 1986.

Il provvedimento di rigetto della istanza di svincolo e tutti quelli ad esso presupposti sono illegittimi e pertanto vanno annullati per i seguenti motivi di

#### **Diritto**

##### **I - Violazione degli artt. 9, 10 e 10 bis della L. 241 del 1990**

Come noto, l'art. 9 della L. 241 del 1990 (e sue successive

modifiche ed integrazioni) prevede che *“Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento”*.

Detti soggetti, ai sensi del successo art. 10, possono prendere visione degli atti del procedimento e parteciparvi attivamente. Devono inoltre essere preavvertiti dell'imminente esito negativo dell'istanza presentata, ai sensi dell'art. 10-bis della medesima legge successiva, con possibilità di presentare ulteriori memorie e documenti utili al fine della decisione della p.a. sulla istanza presentata.

La Fondazione Safra, e per essa l'avvocato Ciarrocca estensore della istanza e rappresentante della Fondazione per il procedimento di revisione del vincolo, non è stato invece mai informato dell'avvio della procedura né ammesso alla riunione del Comitato Tecnico di Settore, come da lui in più occasioni richiesto: v. nota del 20.3.2007 al Direttore Generale della PSAE e al Direttore del Servizio I della PSAE del MIBAC (doc. 11), nota del 22.3.2007 al Direttore Generale della PSAE e al Soprintendente PSAE del Lazio (doc. 12) e nota del 29.3.2007 al Capo di Gabinetto del MIBAC e al Direttore Generale della PSAE (doc. 13).

Tale illegittimo comportamento tenuto dalla Direzione regionale per i Beni Culturali competente sulla istanza presentata, è stato anche censurato dallo stesso Capo di Gabinetto del Ministero che,



con nota del 12.4.2007, prot. 8208 - conosciuta solo a seguito di accesso formale agli atti del 25.5.2007 – nel rivolgersi al Direttore Generale della PSAE, facendo riferimento alle note citate note dell'avvocato Ciarrocca, espressamente afferma: *“Si prega di provvedere alle valutazioni di competenza e all'adozione di ogni adempimento necessario al fine di garantire il corretto esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo i limiti, le modalità e i tempi stabiliti dalla normativa in materia, tenendo comunque informato codesto Ufficio”*(doc. 14).

Ma nel frattempo il Comitato Tecnico Scientifico si era riunito e già aveva deciso per il rigetto dell'istanza presentata dalla Fondazione, sulla base della relazione redatta ed inviata dalla Soprintendente competente, solo il giorno precedente alla riunione.

Né dire che anche nella eventualità in cui fosse stato consentito alla Fondazione e ai suoi rappresentanti di partecipare al procedimento il provvedimento finale non sarebbe comunque illegittimo ai sensi dell'art. 21 octies della L. 241 del 1990.

La citata previsione prevede infatti espressamente che *“Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”*, sicché non potrebbe comunque trovare applicazione nel caso di specie, posto che il provvedimento di svincolo di un bene storico artistico – così come il parallelo provvedimento di vincolo – è

senz'altro dotato di natura discrezionale e non vincolata.

Anzi, è proprio dalla (e a mezzo della) partecipazione della Fondazione al procedimento di cui è causa, che sarebbero certamente emersi e messi meglio in luce tutti gli elementi che avrebbero convinto l'Amministrazione procedente ad accogliere non già a rigettare l'istanza di revisione.

**II - Violazione e falsa applicazione dell'art. 128 D.Lgs 42 del 2004- Violazione dell'art. 9 della Cost., del D.Lgs 42 del 2004, della Convenzione di Parigi del 14.11.1970 e delle circolari del Ministero della Pubblica Istruzione prot. 2718 del 1974 e prot. 24516 del 28.9.2005 – Eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità della motivazione**

Ai sensi del comma 3 dell'art. 128 del D.Lgs 42 del 2004 *“In presenza di fatti sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati, il Ministero può rinnovare, d'ufficio o a richiesta del proprietario, possessore o detentore interessati, il procedimento di dichiarazione dei beni che sono stati oggetto delle notifiche di cui al comma 2, al fine di verificare la puntuale sussistenza dei presupposti per l'assoggettamento dei medesimi alle disposizioni di tutela.”*

Orbene, alla data di imposizione del vincolo di interesse storico-artistico sulla commode, ovvero il 7.1.1986, non era conosciuto né l'autore né alcuna bibliografia relativa alla originaria collocazione dell'opera vincolata che nel provvedimento veniva definita solo come *“un rarissimo esempio di ebanisteria francese del '700 di al-*



*tissima qualità artistica per l'inconsueta laccatura a tempera,.....la raffinata esecuzione che la rendono un 'unicum' nel suo genere".*

Nella istanza di svincolo oggi rigettata, invece, sono stati messi in luce una serie di elementi nuovi in base ai quali il Ministero avrebbe dovuto rivedere il vincolo a suo tempo imposto.

Primo fra tutti è stata fatta chiarezza sull'autore della commode, l'ebanista francese Antoine- Robert Gaudreus, il quale negli anni tra il 1721 e il 1753 realizzò moltissimi mobili per le residenze di Luigi XV e altri committenti con una vera e propria modalità seriale.

E' infatti un tipico un esempio di ebanisteria francese del 1700, non difficile da rinvenire anche in Italia - una è presente nella Reggia di Parma (perché colà portata in dote dalla duchessa di Parma, figlia di Luigi XV), una al palazzo del Quirinale, alcune altre in collezioni private - così come non è difficile trovarne sul mercato antiquariale sia italiano che francese, alcune anche in coppia. In Francia poi, ve ne sono molte altre, naturalmente, anche di fattura più bella e pregiata: è quello il vero contesto originario dell'opera.

E soprattutto è stato dimostrato che oltre a provenire da un artigiano straniero, completamente estraneo alla nostra cultura nazionale, la commode non è mai stata sul territorio italiano prima degli anni '80 del 1900, anni in cui vi giunse in modo del tutto accidentale, a seguito della Sig.ra Finney allora proprietaria, che trasferendosi temporaneamente in Italia vi aveva trasferito anche parte dei suoi arredi.

L'opera pertanto non si è mai contestualizzata nel nostro Paese e non ha minimamente influenzato ne' interagito con le arti decorative italiane nello stesso periodo: se infatti gli scambi culturali intercorsi tra l'Italia e la Francia nel settore della pittura tra il XVII e XVIII secolo sono ampiamente documentati, non lo sono altrettanto quelli nel settore delle arti figurative e più specificatamente dell'arte dell'ebanisteria, pressochè inesistente nella cultura e nell'artigianato italiano.

Tali circostanze risultano accertate anche nel provvedimento impugnato, nel quale dopo avere riconosciuto che *"i fatti nuovi pubblicati ...confermano che l'opera non è stata presente ab antiquo sul territorio nazionale"*, si legge tuttavia che: *"Il fatto che la commode in argomento non abbia esercitato un influsso diretto sull'ebanisteria italiana, nulla toglie alla eccezionale rilevanza dell'opera nei rapporti culturali tra Italia e Francia, e tali rapporti sono parte integrante della storia del patrimonio artistico italiana, e possono dunque essere oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione."*

A parte la preliminare considerazione che tale motivazione è del tutto generica ed immotivata; a parte ciò, dicevasi, con tale mera affermazione di principio la Soprintendenza ritiene di dover confermare il vincolo esistente sulla commode solo perché esempio dello scambio culturale intercorso nei secoli tra Francia ed Italia, al pari dunque di qualsiasi altra opera artistica di origine francese.

Non vi è chi non veda la contraddittorietà di una simile moti-



vazione. Delle due l'una: o il bene culturale straniero è esempio concreto di una reciproca influenza artistica ovvero testimonianza di fatti storici rilevanti per il nostro patrimonio culturale e dunque costituisce un vero 'unicum' che giustifica la legittima imposizione di un vincolo storico artistico, con le gravi limitazioni all'esercizio del diritto di proprietà che tale vincolo comporta; oppure l'opera stessa, così com'è la commode della ricorrente per stessa ammissione della Soprintendenza, non ha avuto concretamente alcun trascorso nel nostro Paese e non ha influenzato alcuna corrente artistica italiana, sicché il provvedimento di rigetto della istanza di svincolo è nullo per palese illegittimità della motivazione e violazione del D.Lgs 42 del 2004 e della circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 2718 del 13.5.1974 (v. doc. 15) , applicativa delle norme in materia di esportazione di beni culturali, ancora oggi unico riferimento esistente sulla definizione del pregio storico artistico di un'opera.

La citata circolare *"concordando sulle difficoltà di esprimere criteri generali in una materia vasta e diversa...ritiene di poter indicare i seguenti principi di carattere generale in base ai quali l'esportazione di cose di interesse storico, artistico archeologico ed etnografico costituisce danno al patrimonio nazionale."* tenta di elencare una serie di requisiti minimi indispensabili per il pregio artistico e storico di un'opera d'arte da non ammettere alla esportazione.

Tra questi, sotto il profilo dell'interesse dei beni in relazione al

contesto storico di cui fanno parte: *“a) l'appartenenza sicura ad un complesso artistico o storico, b) caratteri che ne facciano un esempio considerevoli di tradizioni locali..”*

E sotto il profilo della singolarità dell'opera indica, tra gli altri, *“la rarità, in linea assoluta oppure nei confronti di un determinato artista o centro o scuola in relazione alla zona da cui l'oggetto proviene”*

Nessuno di questi requisiti è stato rinvenuto dalla Soprintendenza nella commode di cui è causa, soprattutto non è stata rinvenuta – né è possibile rinvenirla – la presenza di una sola di queste caratteristiche del bene con riferimento alla nostra cultura e alla nostra tradizione nazionale.

Ciò che maggiormente rileva infatti nel caso in esame è che la commode, per quanto pregevole opera artistica artigianale, non ha alcun significato culturale per il patrimonio storico artistico della Nazione come tutelato dall'art. 9 della Costituzione e dal D.Lgs 42 del 2004.

Come infatti affermato anche dalla dottrina (v. W. Cortese, Il patrimonio culturale, profili normativi, Cedam Ed. 2007) fanno parte del patrimonio culturale nazionale anche opere artistiche provenienti da altri paesi, ma sempre che abbiano *“svolto nel territorio dello Stato una funzione culturale prolungatasi nel tempo e tale da influenzare la cultura del Paese”*.

Infatti, ai sensi dell'art. 4 della Convenzione di Parigi del 14.11.1970 sulla illecita importazione di beni culturali (v. doc. 16),



ratificata dall'Italia il 2.10.1978 ed entrata in vigore il 2.1.1979, i beni culturali facenti parte del patrimonio culturale di ciascuno Stato sono quelli creati del genio individuale o collettivo di cittadini dello stato considerato e beni culturali importati per lo Stato considerato o creati sul territorio di tale Stato e acquisiti con scambi liberamente consentiti.

La commode della Fondazione, si ribadisce ancora una volta, non ha nessuna di queste caratteristiche: è opera di un artigiano straniero, esempio di cultura francese, priva di qualsiasi legame con il nostro Paese perché: presente sul nostro territorio in modo del tutto occasionale; solo da pochi anni; mai entrata a far parte di collezioni di arredo nazionali; mai collocata in palazzi storici italiani.

Prova ne è il disinteresse totale degli storici dell'arte italiana e dello stesso Ministero che dal 1986 sono a conoscenza del luogo ove la commode è conservata, ma non si sono mai curati di esaminarla, studiarla o semplicemente ammirarla, a fronte invece dell'insistenza con la quale il Museo del Louvre ha chiesto la restituzione della commode, considerandola di rilevantissima importanza per il patrimonio culturale francese ed importante esempio di arredo di dimore reali (v. docc. 17 e 18).

Da qui, anche la prova della assoluta carenza della valutazione degli interessi coinvolti nei provvedimenti impugnati: da una parte l'interesse pubblico alla tutela del patrimonio storico artistico nazionale si è in qui estrinsecato nella mera imposizione di un vincolo su un'opera di cui nessun cittadino italiano ha mai potuto godere

anche tramite esposizioni, mostre o pubblicazioni e quindi nel totale disinteresse collettivo, compreso quello degli storici dell'arte. Dall'altra, la limitazione al diritto di proprietà della Fondazione che continua ad investire ingenti somme nella corretta conservazione del bene, così come impostole dallo stesso Ministero con il vincolo del 1986 e che si trova nell'impossibilità di riportarla presso la sua sede.

E ciò anche in contrasto con le direttive contenute nella Circolare del Ministero per i Beni e le Attività Culturali del 28.9.2005, prot. 24516 (doc. 19) circa l'adozione degli atti di individuazione dei beni culturali da parte degli uffici dell'amministrazione, con la quale si evidenzia l'importanza della corretta ponderazione degli interessi coinvolti nel provvedimento di vincolo, ponderazione che *"non potrà prescindere dal riferimento costituzionale e dalla effettiva consistenza degli interessi accertati in concreto dalle rispettive amministrazioni di settore..... affinché i provvedimenti di imposizione e gestione dei vincoli culturali siano adeguatamente motivati, con riferimento al quadro conoscitivo relativo al bene e al giudizio di apprezzamento dell'interesse che ne scaturisce."*

### **Conclusioni**

Per i suesposti motivi e salvo altri in caso di nuove risultanze, si chiede l'annullamento dei provvedimenti tutti impugnati, con vittoria di onorari e spese di giudizio. Con riserva di azione per danni.

Ai fini del versamento del contributo unificato si dichiara che il valore del presente giudizio è indeterminabile.



Roma, 21 giugno 2007

Avv. Alessandro Pallottino



Avv. Giovanni Ciarrocca

**Relata di notifica**

Io sottoscritto Avv. Alessandro Pallottino, in base alla legge 53/1994 ed in virtù dell'autorizzazione rilasciata dal Consiglio dell'Ordine di Roma in data 26.5.2005 n. 319/05, previa iscrizione al numero 36/2007 del mio registro cronologico, ho notificato il sujesteso ricorso per conto della Edmond J. Safra Philantropic Foundation

**36/07:** Al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro in carica, nel domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato, in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, ivi trasmettendone copia conforme all'originale a mezzo del servizio postale con raccomandata a.r. n. 76007674088-4 spedita dall'Ufficio Postale di Roma Prati in data corrispondente a quella del timbro postale

