



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

(Sezione II quater)

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 6451/2007 proposto da EDMOND J.SAFRA PHILANTROPIC FOUNDATION, rappresentata e difesa dagli avv. ti Alessandro Pallottino e Giovanni Ciarrocca, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via Oslavia n. 12;

**contro**

il MINISTERO per i BENI e le ATTIVITA' CULTURALI, in persona del Ministro pro tempore, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

**per l'annullamento**

- del decreto del Ministero per i beni culturali-Direttore Generale per il patrimonio Storico Artistico ed Etnoantropologico prot. n. 20149 del 30.3.2007 di diniego dell'istanza di revisione del vincolo ex lege 1089/1939, imposto con d.m.7.1.1986 su una Commode Luigi XV;
- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, in particolare del parere del Soprintendente per il patrimonio Storico Artistico

Acc. 8

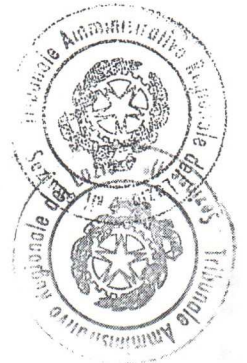
Sent. 4987/08.



N. Reg. dec.

N. Reg. ric.

ANNO 2007



Scarnunci 017557/02

ed Etnoantropologico del Lazio prot. 2846 del 20.3.2007; del parere del Soprintendente per il Beni Storici e Artistici di Roma prot. 7889 del 1999, della relazione storico-artistica a firma Dott.ssa Croda.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del 26 marzo 2008 il consigliere Floriana Rizzetto;

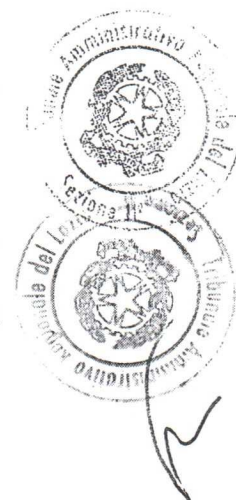
Uditi, l'avv. Alessandro Pallottino per la ricorrente, e, ai "preliminari", l'avv.to dello Stato Massarelli per il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

### FATTO

La Fondazione ricorrente impugna l'atto di diniego indicato in epigrafe con cui è stata respinta l'istanza di revisione del vincolo imposto con d.m.7.1.1986 su una Commode Luigi XV di sua proprietà.

Detta opera, casualmente entrata in Italia come arredo personale della Sig.ra Jona Sedmach Finney, temporaneamente trasferitasi in Italia, e successivamente posta in vendita all'asta dalla Casa d'Aste Semenzato di Venezia, è da allora rimasta nel Paese in quanto l'Ufficio Esportazione di Roma con provvedimento n. 937/13 del 16.6.1984 negava l'attestato di libera circolazione per il mobile in questione, avviando il procedimento per



la dichiarazione dell'interesse storico-artistico particolarmente importante dell'opera conclusosi con l'imposizione del vincolo con decreto ministeriale del 7.1.1986.

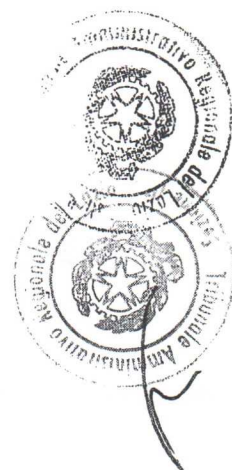
Con istanza del 10.1.2007 la ricorrente, in qualità di attuale proprietaria del pezzo di arredo, richiedeva la revisione del predetto provvedimento di vincolo, ai sensi dell'art. 128 co.3 del Codice dei beni culturali, in considerazione di alcuni elementi di recente acquisizione che inducevano a ritenere non più sussistenti i presupposti per assoggettare a tutela il mobile in questione.

L'istanza è stata respinta in base alle risultanze dell'attività istruttoria svolta dalla Soprintendenza per il Beni Storici e Artistici di Roma, la quale riteneva ininfluenti gli ulteriori elementi addotti dalla ricorrente e confermava il giudizio valutativo già posto a fondamento del provvedimento di vincolo, inducendo il Ministero resistente a pronunciarsi per il mantenimento dello stesso.

Detti provvedimento sono stati impugnati deducendo i seguenti motivi:

- 1) Violazione degli artt. 9, 10 e 10 bis della legge n. 241/90;
- 2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 128 del D.Lgs. 22.1.2004 n. 42; Violazione dell'art. 9 della Cost.; Violazione del D.Lgs. 22.1.2004 n. 42; della Convenzione di Parigi del 14.11.1970; delle circolari ministeriali prot. 2718 del 1974 e n.n. 24516 del 28.9.2005- Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità della motivazione.

Si è costituito per resistere il Ministero per i beni e le attività culturali, producendo scritti difensivi a sostegno del proprio operato.





Con memoria depositata in vista dell'udienza per la trattazione del merito del gravame la ricorrente ha articolatamente replicato alle difese della resistente.

All'udienza pubblica del 26 marzo 2008 la causa è stata trattenuta in decisione.

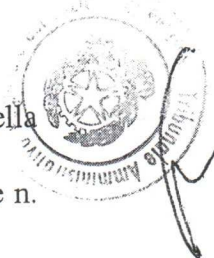
### DIRITTO

Il ricorso è fondato, in primo luogo, quanto al determinante profilo di censura dedotto con il primo mezzo di gravame, ove si denuncia l'omessa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di revisione del provvedimento vincolistico presentata dalla ricorrente.

Va al riguardo disattesa la tesi erariale della mancata rilevanza della violazione della garanzia procedimentale di cui all'art. 10 bis della legge n. 241/90.

Ritiene, al contrario, il Collegio che nella fattispecie in esame l'effetto invalidante della trasgressione del suddetto onere procedimentale risulti di tutta evidenza, ove si consideri il vero oggetto sostanziale della controversia, concernente l'apprezzamento effettuato dalla competente Autorità ministeriale in merito all'importanza dell'opera *de qua* per le esigenze di tutela del patrimonio artistico italiano.

Le considerazioni al riguardo svolte nella relazione ministeriale, e poste a fondamento dell'avversato decreto, sono contestate dalla ricorrente sia per quanto concerne la rarità dell'opera, sia per quanto concerne il collegamento di questa con il contesto storico-artistico nazionale.



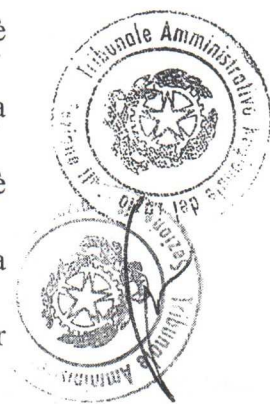
Contestazione  
sulla rarità  
dell'opera e sul  
suo collegamento  
al contesto storico  
artistico nazionale.

Sotto il primo profilo nel ricorso si evidenzia che il bene in questione non costituisce un pezzo raro, e tantomeno unico – trattandosi di uno dei tanti esemplari di una produzione artigianale di un celebrato maestro ebanista destinata ad un pubblico discretamente ampio e già rappresentato nelle collezioni museali italiane (Reggia di Parma e Quirinale; collezione privata Terzani) - tant'è che il modello è reperibile nelle aste antiquarie.

Sotto il secondo profilo la ricorrente rammenta che l'oggetto in contesa è stato introdotto casualmente nel Paese in tempi piuttosto recenti - sicchè manca il necessario carattere di definitività e stabilità del legame dell'opera con il patrimonio storico e culturale della nazione- e comunque è rappresentativo di uno stile che non ha avuto alcuna influenza sull'evoluzione della storia del mobile italiano, notoriamente distinto, per ciascuna tipologia di arredo, nei diversi stili "provinciali".

Si tratta di osservazioni di oggettiva rilevanza, tenuto conto dei presupposti che informano il giudizio dell'amministrazione, il cui contenuto avrebbe potuto incidere , secondo una valutazione non irragionevole, sul processo formativo della determinazione impugnata.

In sintesi il cuore del problema consiste nel determinare il valore storico-artistico del pregiato pezzo di ebanisteria, in base al quale è stato imposto il provvedimento di vincolo, di cui la ricorrente reclama ora la revisione, alla luce delle nuove conoscenze sull'autore, sulla committenza e sulla serialità di produzione.

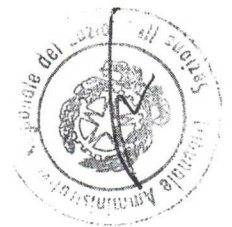


Orbene, in tali circostanze, l'omesso preavviso di rigetto assume rilevanza invalidante dell'intero procedimento di revisione conclusosi con il provvedimento impugnato per le ragioni che si seguito si espongono.

Sono ben noti i limiti entro cui può essere esercitato il sindacato del giudice amministrativo sulla valutazione storico-artistica operata dall'amministrazione e soprattutto sull'intensità dell'interesse pubblico alla tutela del bene, o della cosa.

Non è necessario in questa sede richiamare il complesso percorso evolutivo che ha portato dottrina e giurisprudenza a distinguere la cosiddetta "discrezionalità" tecnica dalla discrezionalità amministrativa vera e propria - distinzione di cui l'amministrazione è ben consapevole, come si evince dalla magistrale sintesi contenuta nella circolare del 2005 prodotta dalla ricorrente- ed a consentire un sindacato giurisdizionale sulla prima, in quanto attinente alla valutazione dei presupposti di fatto del provvedimento, sia nelle forme del sindacato "debole" (circoscritto nei consueti limiti dell'eccesso del potere nelle sue figure sintomatiche tradizionali) sia nelle forme del più <sup>AR</sup> penetrante sindacato "forte", possibile oggi con l'ausilio di consulenze tecniche.

Ciò che invece appare opportuno al Collegio evidenziare è che il tipo di valutazione tecnica in esame - consistente in un giudizio valutativo dell'interesse storico artistico di un'opera (di alta ebanisteria) - è caratterizzata da un grado di soggettività ed opinabilità talmente elevato da rendere il sindacato (debole) di legittimità del giudice ancor più circoscritto (ai soli profili sintomatici della irragionevolezza e dell'illogicità).

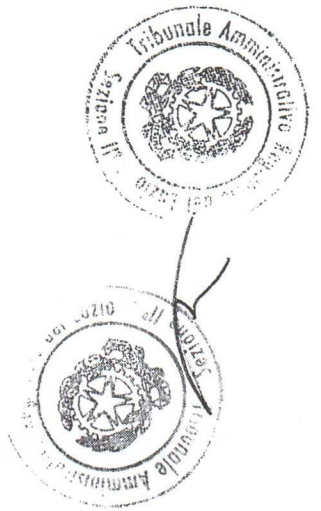




Anche ove si ammettesse la possibilità di analisi in sede contenziosa dei giudizi formulati dall'amministrazione in base alle "regole dell'arte" (intesa nel senso di disciplina) valide per un determinato settore, non sarebbe possibile raggiungere il necessario grado di obiettività e si sconfinerebbe nel merito, in quanto l'arte è "per definizione" senza regole, tant'è che esistono la critica d'arte e la storia dell'arte, ma non la "scienza dell'arte" (si parla, infatti, di tali discipline come "a-normative" e non più precettive).

Vero è che il giudice amministrativo ben potrebbe, alla stregua del comune "senso del bello", apprezzare l'evidente bellezza dell'esemplare in contestazione, nel senso della piacevolezza dell'aspetto per armonia di forme e colori secondo il "gusto comune" del momento; del pari potrebbe facilmente riscontrare l'aulicità ed il valore evocativo del pezzo, che, alla stregua dei canoni di comune conoscenza, appare destinato ad un ambiente di corte, e, presumibilmente, intuirne il valore sotto il profilo iconologico; ma tali dati non sono di per sé indicativi del valore storico artistico dell'opera.

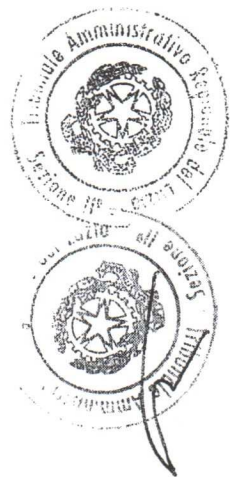
Del pari vero è che, mediante il ricorso ad una consulenza tecnica, potrebbero altresì essere apprezzati alcuni elementi fondamentali del giudizio valutativo in questione, quali l'autenticità del pezzo, sotto il profilo della sua appartenenza ad un certo autore o ad un determinato periodo storico, nonché la sua unicità, cioè l'esistenza di ulteriori copie, ed il correlato valore dell'opera, il cui interesse varia a seconda del numero di esemplari in circolazione; nonché la validità o l'innovatività delle soluzioni costruttive adottate, ma neppure tali elementi portano necessariamente ad un



giudizio conclusivo del livello di valore storico artistico dell'opera prescritto dalla norma ai fini della giustificazione dell'assoggettamento di essa ad un regime di tutela.

In conclusione, gli elementi sopra indicati possono direttamente o indirettamente formare oggetto di sindacato sotto il profilo dell'eccesso di potere per travisamento dei fatti ed errore sui presupposti.

Ma quando dal piano dell'accertamento della sussistenza di un presupposto di fatto (classificazione dell'opera e frequenza del tipo) si passa al diverso (ed impervio) piano della formulazione e dell'espressione di un giudizio di valore sulla rilevanza e sulla significatività dell'opera stessa nella storia dell'arte o della tecnica artistica (cioè della qualificazione dell'opera come opera d'arte e della graduazione dell'intensità dell'interesse storico-artistico della stessa), allora il giudizio assume, in particolare in periodi storici che valorizzano la relatività dei giudizi in questione, caratteri di irriducibile opinabilità. Questi non sono suscettibili di essere ridotti, in sede giurisdizionale, nemmeno mediante il ricorso alla consultazione di esperti; e neppure ricorrendo al criterio della condivisibilità del giudizio su base perlomeno quantitativa della corrispondenza della relativa valutazione espressa dalla maggioranza degli esponenti della comunità degli esperti; operazione peraltro di dubbia legittimità, atteso che, proprio in virtù del relativismo e dell'estremo soggettivismo di tali giudizi di valore, l'unica legittimazione degli stessi deriva, sul piano meramente organizzatorio, dalla modalità indirettamente "rappresentativa" della investitura degli esperti (storici e critici d'arte) deputati a formularli.

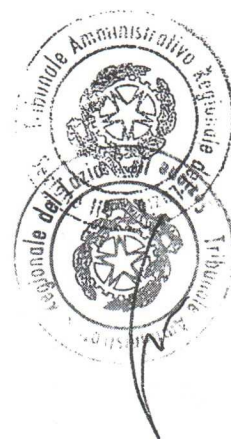




In altri termini, mentre il sindacato delle valutazioni in cui si esprime la c.d. “discrezionalità tecnica” può essere condotto ricorrendo all’applicazione delle regole della disciplina interessata ed è suscettibile di mutamenti nel tempo dovuti all’affinamento degli strumenti con cui l’analisi viene condotta, il giudizio sul rilevante interesse storico-artistico di un’opera è caratterizzato da un elevato grado di mutevolezza non solo nei diversi periodi storici, in base al cambiamento dei valori estetici dell’epoca, ma nello stesso arco temporale, in virtù della soggettività degli stessi. In assenza di comuni e condivisi criteri “oggettivi” di valutazione dell’opera volti ad assicurare la validità, nella sostanza, dei risultati dell’operazione valutativa, l’unica garanzia di rispondenza ai fini di interesse pubblico perseguiti mediante la conservazione dell’opera d’arte “qualificata” è apprestata dall’ordinamento giuridico esclusivamente mediante norme organizzatorie, volte ad assicurare la “legittimazione” dei collegi di esperti cui è demandata la formulazione dei relativi giudizi, ed a garanzie procedurali quali quella di cui si lamenta, nella fattispecie, la violazione.

Anzi, proprio riguardo alla rilevanza delle garanzie procedurali, va segnalato che è la stessa intrinseca *insindacabilità nel merito* del giudizio in questione che rende determinante il rispetto dell’iter prescritto dalla normativa per addivenire alla “corretta” formulazione della valutazione finale ed in particolare, appunto, quello sancito dall’articolo 10 bis della legge n. 241/90.

In tale prospettiva appare infatti di esemplare evidenza che la mancata enunciazione dei fattori ostativi nel corso del procedimento impedisce

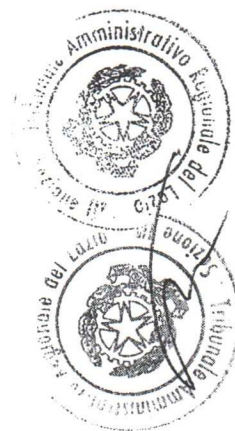


all'istante di apportare il proprio contributo alla delicata fase valutativa in questione nonché di difendere le sue posizioni, nella naturale sede procedimentale.

La possibilità di arricchimento di elementi di valutazione, nella specie, è stata preclusa dalla violazione delle garanzie di partecipazione procedimentale di cui all'art. 10 bis della legge n. 241/90, impedendo all'Amministrazione di giovare dell'apporto collaborativo dell'interessato e quindi di pronunciarsi sull'istanza nella pienezza e completezza di tutti i vari aspetti rilevanti, di merito e di legittimità.

Sotto il profilo difensivo, inoltre, l'apporto partecipativo dell'interessato determina la possibilità di effettiva tutela dello stesso di fronte alla medesima amministrazione, in quanto, spingendo la PA ad assumere la decisione finale in una fase il più possibile "matura", consente una piena revisione di tale giudizio, o in sede del ricorso amministrativo "per motivi di legittimità e di merito", secondo la previsione dell'art. 69 del d.lvo n. 42/2004, o, eventualmente, in sede giurisdizionale, su un rapporto che si è svolto nel pieno del contraddittorio, con l'introduzione di differenziati elementi di valutazione apprezzabili anche nei limiti del sindacato del giudice amministrativo.

Alla stregua di tali considerazioni, l'impugnato provvedimento di diniego di revisione del vincolo imposto sull'opera, non essendo stato preceduto dalla comunicazione delle ragioni di rigetto, risulta illegittimo, avendo impedito all'interessata, di rappresentare, nella naturale sede procedimentale, elementi



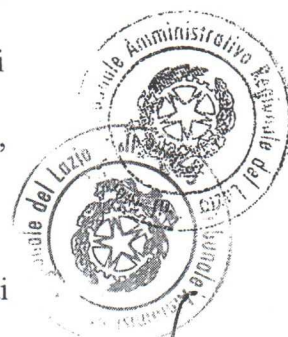
di valutazione utili al fine della formulazione del giudizio conclusivo sul valore dell'opera.

Non è fondata invece la subordinata tesi della ricorrente , secondo la quale le garanzie di partecipazione dovrebbero ritenersi estese, come prospettato nel medesimo primo motivo di ricorso in esame, alla possibilità per l'istante di audizione personale davanti all'apposita Commissione ministeriale.

In assenza di espressa previsione normativa in tal senso, ed in virtù del generale principio di divieto di partecipazione di estranei agli organi collegiali di tipo tecnico, simile modalità di partecipazione deve intendersi, allo stato, esclusa.

Va infine precisato che, proprio in ragione delle considerazioni svolte sui limiti del giudizio di merito e sugli apprezzamenti del valore storico-artistico, l'effetto viziante dell'omissione della garanzia procedimentale in questione, non può ritenersi "sanato" dalla circostanza che in sede di giudizio, la fondazione ricorrente abbia comunque avuto modo di esprimere i propri rilievi.

Deve solo osservarsi che le considerazioni svolte in giudizio, con cui la ricorrente denuncia contraddittorietà e carenze nelle valutazioni formulate dall'amministrazione in relazione al carattere di rarità dell'opera ed al collegamento di questa con il contesto storico-artistico nazionale, non appaiono, nei limiti del sindacato esterno cui il Collegio deve attenersi, affatto privi di consistenza, viziando autonomamente il provvedimento anche sul piano sostanziale.





Per quanto concerne il profilo della rarità dell'opera, l'interessata ha evidenziato circostanze attinenti alla committenza che avrebbero meritato, da parte dell'amministrazione, particolare attenzione.

Costituisce infatti fatto notorio che alcuni pezzi di arredo, tra quali appunto la *commode*, erano destinati esclusivamente ad un pubblico alto (aristocrazia di corte) e venivano prodotti in diverse repliche per soddisfare la domanda, determinata dallo spirito imitativo, della nobiltà locale, sì che può parlarsi di "produzione seriale" in senso relativo, cioè di "ripetizione" ad opera di artigiani dello stesso modello destinato ad una ristretta ed esclusiva cerchia di committenti, (è infatti del pari notorio che la produzione di mobili per un vasto pubblico, come produzione seriale in senso vero e proprio, cioè di livello industriale, sollecitata dall'emergente classe borghese, si colloca in un'epoca successiva a quella di realizzazione del pezzo in esame, tanto da costituire una "rivoluzione" nella storia del mobile). Prova ne è la presenza di ulteriori repliche dell'esemplare in contestazione in alcune collezioni museali italiane (Reggia di Parma e Quirinale) nonché nella collezione Terzani. Al riguardo, peraltro, va rilevato che l'affermazione della ricorrente in merito alla reperibilità del modello sul mercato antiquario è rimasta incontestata.

Orbene le circostanze di fatto evidenziate dal ricorrente, tutt'altro che irrilevanti ai fini della valutazione in contestazione, avrebbero potuto e dovuto costituire oggetto di ben specifica ed approfondita considerazione al fine di formulare un giudizio sul carattere di rarità dell'opera, che, nella fattispecie in esame, rimane, pertanto, indimostrato.

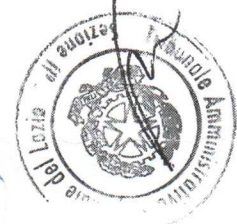


Parto  
della

Del pari indimostrato risulta il collegamento di questa con il contesto storico-artistico nazionale, che, come ricordato dalla ricorrente, è per quanto concerne l'ebanisteria, articolato in distinti "stili provinciali", diversamente influenzati dallo stile "imposto" dalla corte di appartenenza, fra i quali, alla luce di quanto affermato dalle parti, non pare ricompreso quello di riferimento della comode in questione.

Né appare chiarificatore quanto affermato nella relazione del 20.3.2007, nella quale, richiamando quanto autorevolmente argomentato dal Prof. Strinati in precedente nota, da un lato si ammette che "la presenza di un'opera sul territorio nazionale" non appare particolarmente significativa, dall'altro, senza esplicitare l'ulteriore passaggio logico necessario per supportare la motivazione ed renderla congruente, si asserisce che ciò "nulla toglie alla eccezionale rilevanza dell'opera nell'ambito dei rapporti culturali tra Francia ed Italia" che costituiscono "parte integrante della storia del patrimonio artistico italiano"; sicchè il giudizio conclusivo risulta assiomatico e privo di adeguata motivazione, non parendo a tal fine sufficiente il richiamo all'interesse, passato ed attuale, per tale tipologia di mobili.

Ne consegue che il ricorso va accolto e, per l'effetto, va annullato l'atto impugnato; fatti salvi, ovviamente, gli ulteriori provvedimenti di competenza dell'amministrazione, tenuta a rinnovare il procedimento in contestazione, nel rispetto delle garanzie procedurali e delle indicazioni sopra evidenziate.



Il ricorso pertanto va accolto, assorbita ogni altra censura, e, per l'effetto, va annullato il provvedimento impugnato.

Sussistono giusti motivi, attesa la novità della questione, per compensare tra le parti le spese di giudizio.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sez. II quater, accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati indicati in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, il 26 marzo 2008, in Camera di Consiglio, con l'intervento dei signori:

Lucia TOSTI

- Presidente,

Renzo CONTI

- Consigliere,

Floriana RIZZETTO

- Consigliere, estensore

PUBBLICATA MEDIANTE DEPOSITO IN SEGRETARIA  
IL 23 MAG. 2008

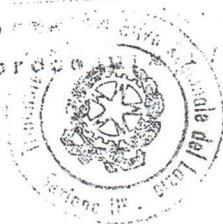


TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Adi 23 MAG. 2008

ALLA PRESIDENZA DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO  
SEZIONE II QUATER  
A NORMA DELL'ART. 110, COMMA 1, COST. E DELL'ART. 10, COMMA 1, LEG. N. 400 DEL 28.02.1997  
di processo n. 1000/2008

Ass. Stato



IL DIRETTORE  
DELLA SEGRETARIA

