

A cura di Roberto Chieppa

Giudice amministrativo

(doi: 10.7390/23432)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2006

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Aedon



Rivista di arti e diritto on line

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 3, 2006, Issn 1127-1345

[home](#) [indice](#) [ricerca](#) [risorse web](#)

Osservatorio sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di beni culturali e paesaggistici

a cura di [Roberto Chieppa](#)

giugno-ottobre 2006

Sommario: [1. Beni culturali.](#) - [2. Beni paesaggistici.](#)

1. Beni culturali

Cons. Stato, VI, 22 giugno 2006 n. 3825, Pres. Giovannini, Est. Minicone. Sul momento iniziale del procedimento di imposizione di un vincolo storico artistico e sul momento in cui deve esse inviata la comunicazione di avvio del procedimento.

Non è fondata la tesi secondo cui la comunicazione di avvio del procedimento di imposizione di un vincolo storico-artistico deve essere inviata al proprietario già nella fase di acquisizione degli elementi circa il carattere storico-artistico dell'immobile.

La fase prodromica di raccolta degli elementi volti a determinare se sussistano i presupposti per l'imposizione del vincolo, non assurge a momento procedimentale autonomo, per gli effetti di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto costituisce attività conoscitiva strumentale, che si colloca prima e al di fuori del procedimento amministrativo, il quale potrà essere formalmente avviato solo se e quando tale attività si concluda positivamente, nel senso dell'esistenza, a giudizio dell'autorità amministrativa di sufficienti elementi, indicatori della necessità di una iniziativa volta (previo confronto dialettico con gli eventuali soggetti incisi) a porre il vincolo stesso e a conformarne i limiti.

Per quel che riguarda la dichiarazione di interesse particolarmente importante di un immobile ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089, essendo il provvedimento di competenza dell'organo centrale, il momento iniziale del relativo procedimento coincide con la ricezione, da parte di tale organo, della proposta formulata dalla soprintendenza, che si atteggia, dunque, come atto propulsivo.

Cons. Stato, VI, 22 agosto 2006 n. 4923, Pres. Varrone, Est. Balucani. Sul limite del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni dell'interesse storico artistico e sull'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento per l'imposizione di un vincolo indiretto.

La declaratoria di particolare interesse storico e artistico di un immobile è basata su un giudizio che attiene alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione ed è insindacabile in sede di legittimità solo per difetto di motivazione, illogicità manifesta ed errore di fatto.

All'amministrazione dei beni culturali non è precluso di ampliare un vincolo già esistente ove emergano elementi nuovi che giustificano il riesame del vincolo stesso.

L'obbligo di comunicazione imposto all'amministrazione dall'art. 7 legge 241/1990 sussiste anche con riferimento alla imposizione del vincolo indiretto ex art. 21 legge 1089/1939, salvo che non si rinvercano ragioni di particolare urgenza che giustificano la deroga al predetto obbligo, e che debbono essere esplicitate dalla stessa amministrazione.

Cons. Stato, VI, 4 settembre 2006 n. 5091, Pres. Schinaia, Est. Chieppa. Sui presupposti per il riconoscimento del premio per la scoperta di una serie di beni di interesse archeologico.

La qualità di scopritore di un bene di interesse storico o archeologico può essere riconosciuta non solo alle persone fisiche, ma anche alle persone giuridiche.

Un criterio idoneo ad individuare il soggetto cui attribuire il premio previsto per lo scopritore consiste nel verificare su chi

gravano gli obblighi e le responsabilità connesse alla scoperta.

Per il riconoscimento del premio la scoperta deve avere carattere fortuito, deve cioè essere avvenuta durante lavori aventi finalità del tutto diversa da quella del ritrovamento di beni di interesse archeologico.

Una volta avvenuta la scoperta fortuita e adempiuti gli obblighi di denuncia e custodia, il premio spetta anche per gli ulteriori beni rinvenuti a seguito della prosecuzione degli scavi, ferma restando una proporzionalità tra la quantità di beni rinvenuti e l'estensione degli scavi rispetto agli originari lavori (nel senso che se a seguito di lavori circoscritti vengono alla luce beni in un territorio maggiormente esteso rispetto a quello oggetto degli scavi, è carente tale correlazione e il premio dovrà, quindi, essere circoscritto a quei beni, per i quali tale correlazione sussiste). Infatti, anche gli ulteriori beni non sarebbero mai venuti alla luce in assenza del ritrovamento fortuito iniziale e del successivo adempimento degli obblighi di denuncia e custodia; una diversa interpretazione, oltre a non porsi in linea con il dato normativo, avrebbe l'effetto di disincentivare l'immediata denuncia in tutti quei casi in cui dalla prima scoperta emerge il possibile ritrovamento di ulteriori beni; i privati sarebbero indotti a continuare da soli i lavori per scoprire immediatamente il maggior numero di beni per poi chiedere il premio.

Cons. Stato, VI, 7 settembre 2006 n. 5167, Pres. Giovannini, Est. Scola. Sui siti espressione di "archeologia industriale", sul vincolo d'insieme e sul limite dei 50 anni previsto dall'art. 1, ultimo comma, legge 1° giugno 1939, n. 1089.

La tutela imposta sui siti espressione di archeologia industriale non tende a salvaguardare un bene per la sua intrinseca bellezza, quanto per il suo valore storico-culturale: il vincolo è, infatti, funzionale alla conservazione di significative testimonianze dei modi di essere degli aggregati urbani e delle produzioni architettoniche, in una precisa connessione (diversamente non realizzabile) con determinate attività di carattere economico (nel caso di specie, è stato evidenziato che il fatto che nell'ambito dei *Magazzini generali* di Verona esistano edifici di riconosciuto pregio architettonico - come la *stazione frigorifera* - ed altri privi di alcun valore non appare decisivo, non trattandosi di un vincolo di carattere architettonico, che deve trovare la propria giustificazione nel valore dei singoli elementi componenti l'insieme, quanto di un vincolo storico-culturale riferito ad un complesso di beni, ritenuto degno di conservazione come testimonianza storica ed esempio significativo di archeologia industriale della realtà veronese).

Il limite previsto dall'art. 1, ultimo comma, legge 1089/1939, secondo cui non sarebbero soggette a vincolo le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni, non si applica allorché le opere vengano prese in considerazione dalla p.a. competente non per il loro specifico pregio artistico, bensì quali elementi di un complesso di beni inscindibilmente connessi che, come nel caso dei *Magazzini generali*, incorpora tutto ciò che appaia essenziale per assicurare la conservazione integrale dell'interesse o dei valori espressamente tutelati, tanto più che, nel caso di vincolo di archeologia industriale, il bene viene in rilievo quale testimonianza storica dei modi di essere degli aggregati urbani e delle produzioni architettoniche finalizzate a determinate attività, per cui, pur in assenza del richiamo all'art. 2, legge 1089/1939, i beni aventi tali caratteristiche sono assoggettati a tutela in forza di tale ultima norma ed anche per tale ragione il limite dei cinquant'anni non deve ritenersi operante.

Cons. Stato, VI, 11 settembre 2006 n. 5239, Pres. Varrone, Est. Balucani. Sulle competenze di architetti e ingegneri per i lavori riguardanti gli immobili d'interesse storico-artistico sottoposti a vincolo.

Spettando alla soprintendenza per i beni culturali, ai sensi dell'art. 18 legge 1089/1939, di autorizzare i progetti delle opere concernenti i beni sottoposti alla legge stessa, il controllo del progetto - che mira ad assicurare la conformità dell'intervento alla salvaguardia del valore storico-artistico del bene - non può non estendersi anche alla verifica della idoneità professionale del progettista (come stabilita dal legislatore).

E' tuttora vigente la limitazione posta dall'art. 52 del regolamento approvato con r.d. 23 ottobre 1925, n. 2537, che riserva alla "professione di architetto" "le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico, e il restauro e il ripristino degli edifici contemplati dalla legge 20 giugno 1909, n. 364", poi legge 1° giugno 1939, n. 1089. Resta fermo che, alla stregua della anzidetta disposizione, non la totalità degli interventi concernenti gli immobili di interesse storico e artistico deve essere affidata alla specifica professionalità dell'architetto, ma solo "le parti di intervento di edilizia civile che riguardino scelte culturali connesse alla maggiore preparazione accademica conseguita dagli architetti nell'ambito del restauro e risanamento degli immobili di interesse storico e artistico"; restando invece nella competenza dell'ingegnere civile la cd. parte tecnica, cioè "le attività progettuali e di direzione dei lavori che riguardano l'edilizia civile vera e propria...".

Secondo la giurisprudenza comunitaria, la direttiva CE 10 giugno 1985, n. 384 (recepita in Italia con decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 129) non comporta che il titolo di ingegnere in ingegneria civile sia equiparato a quello di architetto, ai fini dell'accesso alle attività nel settore dell'architettura; tale direttiva, infatti, non si propone di disciplinare le condizioni di accesso alla professione di architetto, né di definire la natura delle attività svolte da chi esercita tale professione; ma ha invece ad oggetto solamente "il reciproco riconoscimento, da parte degli Stati membri, dei diplomi, dei certificati e degli altri titoli rispondenti a determinati requisiti qualitativi e quantitativi minimi in materia di formazione allo scopo di agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi per le attività del settore della architettura...".

La direttiva CE 10 giugno 1985, n. 384 non impone allo Stato membro di porre i diplomi di laurea in architettura e in ingegneria civile indicati all'art. 11 su un piano di perfetta parità per quanto riguarda l'accesso alla professione di architetto in Italia; né tantomeno può essere di ostacolo ad una normativa nazionale, quale quella di cui al citato art. 52 r.d. 2537/1925, che riservi ai soli architetti i lavori riguardanti gli immobili d'interesse storico-artistico sottoposti a vincolo.

Cons. Stato, VI, 10 ottobre 2006 n. 6010, Pres. Varrone, Est. Polito. Sulla rilevanza degli usi pregressi di un bene gravato da vincolo storico od artistico e sui limiti alla rimozione di insegne dalla facciata di un edificio

vincolato.

La dichiarazione dell'interesse particolarmente importante del bene ai sensi dell'art. 3 della legge 1089/1939 opera "*rebus sic stantibus*" in relazione alle condizioni in cui esso versa ed alle utilizzazioni in atto.

Nel disporre opere ed interventi diretti ad assicurare la conservazione dei beni vincolati e ad impedirne il deterioramento, l'amministrazione per i Beni e le Attività culturali deve tenere conto di usi pregressi del bene e di situazioni consolidate nel tempo, procedendo ad una attenta ponderazione - secondo criteri di proporzionalità ed adeguatezza allo scopo - dell'interesse primario alla tutela del bene con altri interessi di carattere economico e sociale che al bene stesso si colleghino in via secondaria (nel caso di specie, a fronte di una insegna prodotta di un artista ed apposta dal lungo tempo in fregio alla facciata di *Palazzo Cerio* in Capri, è stata ravvisata l'esigenza di una più approfondita e motivata istruttoria circa i presupposti giustificativi della sua rimozione, tenendo altresì conto della natura dell'insegna, quale opera dell'ingegno che, essendo trascorsi 50 anni dalla sua formazione, è divenuto esso stesso bene culturale).

Cons. Stato, VI, 16 ottobre 2006 n. 6125, Pres. Giovannini, Est. Polito. Sulla differenza tra vincolo storico diretto e vincolo indiretto.

Non può costituire valida motivazione dell'ampliamento di una zona vincolata sotto il profilo storico-artistico l'opportunità di sottoporre a tutela le aree di pertinenza dell'edificio in relazione alla loro vicinanza a zona industriale, in quanto, a fronte di un possibile "*vulnus*" all'integrità ed alle condizioni di ambiente del bene oggetto di vincolo diretto soccorrono, tuttavia, le diverse misure di c.d. tutela indiretta, quali prefigurate dall'art. 49 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, che possono essere imposte in presenza delle condizioni indicate dalla norma (pericolo all'integrità delle cose immobili; danno alla prospettiva o alla luce; alterazione delle condizioni di ambiente e di decoro) e con l'osservanza delle necessarie garanzie procedurali di contraddittorio con il privato inciso.

2. Beni paesaggistici

Cons. Stato, VI, 21 giugno 2006 n. 3733, Pres. Varrone, Est. Montedoro. Sul concetto di beni ambientali urbanistici e sui presupposti per imporre il vincolo paesaggistico.

I complessi di cose immobili di cui all'art. 139 del d.lg. 490/1999 vanno identificati nei complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale. quali, ad esempio, antichi castelli, villaggi, borghi, agglomerati urbani e zone di interesse archeologico e persino interi centri storici (c.d. "beni ambientali urbanistici").

L'avvenuta edificazione delle aree circostanti un bene da tutelare non costituisce un motivo per non imporre il vincolo, atteso che l'avvenuta edificazione di un'area immobiliare non costituisce ragione sufficiente per recedere dall'intento di proteggere i valori estetici o culturali ad essa legati.

L'imposizione del vincolo paesaggistico non richiede una ponderazione degli interessi privati unitamente e in concorrenza con gli interessi pubblici connessi con la tutela paesaggistica, sia perché la dichiarazione di particolare interesse sotto il profilo paesistico non è un vincolo a carattere espropriativo, costituendo i beni aventi valore paesistico una categoria originariamente di interesse pubblico, sia perché, comunque, la disciplina costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.) erige il valore estetico-culturale a valore primario dell'ordinamento.

Cons. Stato, VI, 6 luglio 2006 n. 5256, Pres. Varrone, Est. Balucani. Sul termine per l'annullamento delle autorizzazioni paesaggistiche e sui limiti delle richieste istruttorie da parte delle soprintendenze.

Il termine di sessanta giorni, assegnato alla amministrazione statale per l'esercizio del potere di annullamento delle autorizzazioni paesaggistiche decorre dal momento in cui la documentazione perviene completa all'organo competente a decidere.

Pur potendo l'amministrazione chiedere integrazioni documentali necessarie all'esercizio del potere di controllo, il termine di sessanta giorni non può essere sospeso, interrotto o prorogato arbitrariamente al di fuori di reali esigenze istruttorie, per finalità puramente dilatorie, in quanto una istruttoria caratterizzata da una sostanziale violazione od elusione della perentorietà del termine posto dall'art. 82 d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, si risolve in un illegittimo esercizio del potere ministeriale di annullamento.

Cons. Stato, VI, 11 settembre 2006 n. 5256, Pres. Varrone, Est. De Nictolis. Sulla natura non confermativa dell'annullamento di una nuova autorizzazione paesaggistica e sul limite del controllo statale.

In ipotesi di un precedente nulla osta paesaggistico relativo allo stesso intervento edilizio annullato dal ministero per i Beni e le Attività culturali e dell'emanazione, a seguito di tale annullamento e sulla base di ulteriore istruttoria, di un altro nulla osta paesaggistico, il provvedimento di annullamento del secondo nulla osta paesaggistico non costituisce un atto meramente confermativo, perché ha un diverso oggetto (il secondo nulla osta paesaggistico) e conseguentemente implica una diversa valutazione.

In sede di sindacato statale sui nulla osta paesaggistici è consentito un controllo di sola legittimità e non anche di merito

Cons. Stato, VI, 10 ottobre 2006 n. 6020, Pres. Varrone, Est. Polito. Sull'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento di annullamento di autorizzazione paesaggistica.

La fase di verifica da parte della soprintendenza della legittimità del nulla osta paesaggistico rilasciato dall'autorità delegata deve essere preceduta, ai sensi dell'art. 7 della legge 241/1990, dalla comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento a ciò preordinato.

Non spetta alla regione l'obbligo di dare avviso dell'inizio del procedimento di riesame della legittimità del nulla osta

paesaggistico, in quanto detto procedimento si svolge ad iniziativa e con l'intervento dell'autorità ministeriale cui fa carico, ai sensi dell'art. 7 della legge 241/1990, l'obbligo di comunicarne l'avvio con gli elementi contenutistici indicati al successivo art. 8 (ufficio e persona responsabile del procedimento; ufficio presso il quale si può prendere visione degli atti, ecc.), che sono all'evidenza nella disponibilità della locale soprintendenza e non certo della regione.

copyright 2006 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)