

Giancarlo Montedoro  
**Giudice amministrativo**  
(doi: 10.7390/80812)

Aedon (ISSN 1127-1345)  
Fascicolo 2, maggio-agosto 2015

**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**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.



# Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 2, 2015, 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 [Giancarlo Montedoro](#) [\*]

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

### 1. Beni culturali

**Cons. St., sez. VI, 7 maggio 2015, n. 2302 - Pres. Severini, Est. Meschino - Sul regime applicabile ai rinvenimenti archeologici: differenze tra il ritrovamento effettuato dal privato e il rinvenimento operato da un ente territoriale.**

Nel sistema del d.lg. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali) il ruolo degli enti territoriali (regioni, comuni, città metropolitane e province) è individuato nel concorso, seppure con varie modulazioni di doverosità, ai compiti pubblici riguardanti il patrimonio culturale.

Il d.lg. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali) prevede che sui beni culturali dei privati sia immanente la cura di uno scopo pubblico ma sempre in connessione con l'esercizio delle funzioni pubbliche in materia, venendo sottoposti i detti beni alle prescrizioni di tutela riservate allo St. e ai diversi interventi previsti di autorizzazione, vigilanza e accordo con lo St. o gli enti territoriali per il loro uso.

Sussiste una netta distinzione nell'ordinamento dei beni del patrimonio culturale tra la funzione degli enti territoriali, integralmente identificata dall'assolvimento di compiti di natura pubblica, e quella dei privati, che sono responsabili rispetto ai singoli beni culturali di cui dispongano ai fini dell'esercizio delle correlate funzioni pubbliche dello St. e degli enti territoriali: non sussistono per gli enti territoriali, di conseguenza, posizioni funzionalmente identificabili con quelle, specie economiche, proprie del privato poiché tutte correlate all'insieme delle responsabilità pubbliche che gli enti devono assolvere. Assimilare rispetto ai rinvenimenti archeologici e alle loro conseguenze circa il premio per i ritrovamenti, la posizione - funzionale ed economica - delle pubbliche amministrazioni territoriali, quand'anche proprietarie, a quella di un privato proprietario del terreno, contraddice il chiaro disposto delle norme del Codice, attuative del principio fondamentale dell'art. 9 Cost.

In questo quadro l'art. 92 (Premio per i ritrovamenti) del Codice è riferibile esclusivamente al privato "proprietario dell'immobile dove è avvenuto il ritrovamento", nella ratio (non di indurlo alla ricerca, ma) di premiarlo per avere consegnato il bene scoperto fortuitamente alle autorità competenti (Cons. St., sez. VI, 4 giugno 2004, n. 3492), tra le quali, a riprova del compito pubblico spettante all'ente, vi è anche il sindaco (art. 90, comma 1). Non è ipotizzabile per l'ente territoriale un diverso comportamento, che la norma intende per converso disincentivare, di non rendere noto il ritrovamento. Così come è coerente con tale contesto la previsione dell'articolo 89 (Concessione di ricerca), comma 6, del Codice dei beni culturali, che, nel prevedere che le cose rinvenute nel corso delle ricerche rimangano, su richiesta, presso gli enti territoriali "per fini espositivi", ha la ratio di consentire agli enti di avvantaggiarsi economicamente dei rinvenimenti nel proprio territorio ma con modalità coerente con la loro attività di concorso alle funzioni pubbliche generali di fruizione e valorizzazione.

**Cons. St., sez. VI, 15 giugno 2015, n. 2903 - Pres. Barra Caracciolo, Est. Filippi - Sulla discrezionalità tecnico-valutativa insita nella dichiarazione di interesse culturale.**

Il giudizio che presiede all'imposizione di una dichiarazione di interesse culturale è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa che implica un apprezzamento da parte dell'Amministrazione competente alla tutela (in rapporto al principio fondamentale dell' art. 9 Cost.) sottratto al controllo di legittimità se non entro i limitati margini del sindacato esterno, sotto i diversi profili del difetto di motivazione, del palese travisamento dei fatti, della abnorme illogicità o della manifesta irrazionalità (da ultimo, Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2015, n. 1000).

**Cons. St., sez. VI, 15 giugno 2015, n. 2913 - Pres. Patroni Griffi, Est. Vigotti - Sul diritto di prelazione quale strumento di tutela dei beni di interesse storico ed artistico.**

La prelazione è, in via generale, preordinata all'esigenza che il bene, dato il suo particolare valore, rimanga di proprietà pubblica. In particolare, l'atto di esercizio della prelazione in ordine alle alienazioni di beni di interesse storico artistico necessita di congrua motivazione che dia conto degli interessi pubblici attuali all'acquisizione del bene, senza, peraltro, che si esiga un particolare rigore nella puntuale definizione degli scopi cui il bene stesso è destinato (Cons. St., sez. VI, 30 settembre 2004, n. 6350 e 29 maggio 2012, n. 3209), dal momento che la prelazione, essendo prevista in un'ottica di tutela del patrimonio storico artistico nazionale, presuppone che l'acquisizione del bene al patrimonio statale ne consenta una migliore tutela, e in particolare, una migliore valorizzazione e fruizione del pregio (Cons. St., sez. VI, 21 febbraio 2001, n. 923).

## **2. Beni paesaggistici**

**Cons. St., sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 839 - Pres. Virgilio, Est. Sabatino - Sulla legittimazione ad agire in giudizio delle associazioni di protezione ambientale.**

Se da un lato è riconosciuta alle associazioni di protezione ambientale la legittimazione attiva nei giudizi dinanzi al giudice ordinario e a quello amministrativo, per tutelare finalità di protezione dell'ambiente che sono proprie dell'amministrazione dello St., queste, dall'altro, rappresentano una delle modalità di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale recepito dall'art. 118, ultimo comma, Cost., e quindi impongono una lettura dinamica delle attribuzioni delle associazioni, coordinata al concreto evolversi della sensibilità sociale in tema di tutela degli interessi diffusi e, finora, adespoti.

La tesi per cui le attribuzioni delle associazioni di protezione ambientale sarebbero limitate unicamente alla tutela paesistica, non può essere sostenuta ed è sconfessata da una lettura della giurisprudenza in tema, che traccia una evidente parabola interpretativa, tesa al riconoscimento di una nozione di protezione ambientale ampiamente articolata. In questo senso, vi sono spunti numerosi (tra le altre, Cons. giust. amm. reg. sic., 27 settembre 2012, n. 811; Cons. St., sez. IV, sent. 14 aprile 2011, n.2329; id, sez. VI 15 giugno 2010, n. 3744; id., sez. IV, 12 maggio 2009, n. 2908; id., sez. IV 31 maggio 2007, n. 2849) e concordanti nel senso di attribuire alle associazioni ambientaliste la legittimazione ad agire in giudizio non solo, per la tutela degli interessi ambientali in senso stretto, ma anche per quelli ambientali in senso lato, ossia quelli comprensivi dei temi della conservazione e valorizzazione dell'ambiente latamente inteso, del paesaggio urbano, rurale, naturale nonché dei monumenti e dei centri storici, tutti beni e valori idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare ed irripetibile un certo ambito geografico territoriale rispetto ad altri.

**Cons. St., sez. VI, 19 marzo 2015, n. 1407- Pres. Baccharini, Est. De Felice - Sull'autorizzazione paesaggistica in sanatoria.**

In ipotesi di parere favorevole al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria, il relativo provvedimento deve essere adeguatamente motivato in relazione alle ragioni che rendono compatibile l'abuso edilizio con le esigenze di tutela del vincolo imposto: in sostanza, essa consiste in un giudizio di compatibilità. Tale giudizio deve essere legittimamente controllato dalle autorità statali all'uopo dedicate e il rinvenimento di un difetto motivazionale non sconfinava in una valutazione di merito (Codice dei beni culturali di cui al d.lg. n. 42 del 2004). Rispetto al giudizio di compatibilità dell'intervento su bene vincolato, è affidata alle strutture statali dedicate all'uopo ai sensi dell'art. 9 della Costituzione, una compiuta valutazione di legittimità, anche sotto il profilo del ponderato bilanciamento degli interessi tutelati, quale espressione di un potere non di mero controllo formale, ma di vera e propria attiva gestione del vincolo, funzionale all'estrema difesa dello stesso con conseguente riferibilità dell'eventuale annullamento dell'autorizzazione paesaggistica a qualsiasi vizio di legittimità, compreso l'eccesso di potere in ogni figura sintomatica (sviamento, insufficiente motivazione, difetto di istruttoria, illogicità manifesta; così Cons. St., sez. VI, 4 novembre 2014, n. 5430).

L'insufficienza della motivazione è un vizio autonomo di legittimità del nulla osta paesaggistico, tale da giustificare ex se l'intervento caducatorio dell'autorità centrale (tra varie, Cons. St., sez. VI, 21 febbraio 2007, n.924).

In materia autorizzazione paesaggistica in sanatoria il Ministero può svolgere un ampio sindacato di legittimità corrispondente a quello che potrebbe esercitare il Giudice Amministrativo nel caso di impugnazione di autorizzazione non annullata in sede amministrativa; in tale caso il Ministero, a differenza di quanto avviene in sede giurisdizionale, in cui la legittimità dell'autorizzazione divenuta efficace va esaminata nei limiti dei motivi di impugnazione, può esaminare di ufficio tutte le questioni e porre a base dell'annullamento ogni riscontrato vizio di legittimità con una motivazione che deve riferirsi al pregiudizio ai valori ambientali (in tal senso, Ad. Plen. 9 del 2001).

**Cons. St., sez. VI, 4 giugno 2015, n. 2751 - Pres. Baccharini, Est. Meschino - Sulla natura del parere reso dalla Soprintendenza ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004.**

In materia di tutela dei beni paesaggistici, con l'entrata in vigore, a regime (dal primo gennaio 2010), dell'art. 146 sulla disciplina autorizzatoria prevista dal d.lg. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali), la Soprintendenza si è ritrovata ad esercitare, non più un sindacato di mera legittimità sull'atto autorizzatorio di base adottato dalla Regione o dall'ente subdelegato, con il correlativo potere di annullamento ad estrema difesa del vincolo, ma una valutazione di merito

amministrativo, espressione dei nuovi poteri di cogestione del vincolo paesaggistico.

Non pare dubbio che tale mutato quadro normativo abbia giustificato sul piano normativo una diversa e più penetrante valutazione, da parte della Soprintendenza, della compatibilità dell'intervento edilizio progettato con i valori paesaggistici compendati nella richiamata disciplina vincolistica (Cons. St., sez. VI, 25 febbraio 2013, n. 1129). La funzione esercitata dalla Soprintendenza è perciò consultiva ma non di meno il relativo parere assume valenza, in sostanza, di tipo codecisionale rispetto alla determinazione di autorizzazione paesaggistica emanata dal Comune.

## Nota

[\*] Con la collaborazione della dott.ssa Vania Talenti.

---

copyright 2015 by [Società editrice il Mulino](#)  
[Licenza d'uso](#)

---

[inizio pagina](#)