

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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 7 dicembre 2022

NUMERO AFFARE 01058/2022

OGGETTO:

Ministero della Cultura- Direzione generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Arus s.r.l. contro il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Turismo (ora, Ministero della Cultura) e nei confronti della Soprintendenza Archeologia Belle arti e Paesaggio per le Province di Alessandria, Asti e Cuneo nonché del Comitato Tecnico-Scientifico per le Belle arti e del Comitato Tecnico-Scientifico per il Paesaggio, per l'annullamento del Decreto del Direttore Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Mic, con il quale è stato respinto il ricorso gerarchico proposto dalla ricorrente ARUS s.r.l. contro la dichiarazione d'interesse culturale del Cinema Politeama, già Chiesa dei Battuti Neri o di San Giovanni Decollato, sito in Fossano – CN; delle controdeduzioni al ricorso gerarchico formulate dalla Soprintendenza Archeologica Belle arti e Paesaggio per le Province di Alessandria, Asti e Cuneo; del parere sul ricorso gerarchico espresso dai Comitati tecnico-scientifici competenti nella seduta congiunta n. 8 dell' 8 giugno 2020 nonché del Decreto del Direttore

Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Mic, n.1489 del 22 novembre 2019, con il quale l'immobile in oggetto è stato dichiarato di interesse culturale ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. a) del Codice dei beni culturali; della Relazione storico-artistica del Soprintendente Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Alessandria, Asti e Cuneo; della comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 4924 del 18 aprile 2019; delle controdeduzioni, in risposta alle osservazioni presentate dalla ricorrente, trasmesse dalla Soprintendenza alla Direzione Generale con nota prot. n. 11868 del 23 ottobre 2019, oltre che di ogni ulteriore atto preordinato, preparatorio, consequenziale e, comunque, connesso.

LA SEZIONE

Vista la nota prot.n.0025900-PI dell'11 luglio 2022, di trasmissione della relazione con la quale il Ministero della Cultura- Direzione generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto; Esaminati gli atti e udita la relatrice, consigliere Carla Barbati;

Premesso:

Con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, in esame, notificato tramite comunicazione PEC il 2 novembre 2020, la società Arus s.r.l., proprietaria dell'immobile, già destinato a sala cinematografica (denominata "Cinema Politeama"), in Fossano (Cuneo), ha chiesto l'annullamento degli atti indicati in epigrafe, tutti parte del procedimento di dichiarazione di interesse culturale dello stesso bene, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. a) del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di diritto:

I.” *Violazione dell’art. 16 d.lgs. 42/2004 – violazione dell’art. 14 del dpcm 19.06.2019, n. 76 – difetto d’istruttoria e di motivazione*”, in quanto, nel caso di specie, la stessa decisione sul ricorso gerarchico proposto dalla società contro la dichiarazione d’interesse culturale del Cinema Politeama si sarebbe fondata, anche quanto al parere espresso dai competenti Comitati tecnico-scientifici, sulle sole valutazioni espresse dalla Soprintendenza, che si assumono perciò riprodotte acriticamente.

II.” *Violazione dell’art. 10, c. 3 lett. a) e c. 4, d.lgs. 42/2004 - mancanza di un intrinseco valore storico-artistico e di un interesse culturale non ‘ordinario’ ma ‘particolarmente importante’ – violazione dell’art. 8 l. 220/2016 – violazione dell’art.10, c. 4, d.lgs. 42/2004*” in quanto, nel caso, sarebbero del tutto insussistenti i requisiti richiesti dall’art.10 comma 3, lett. a) del d.lgs. n.42 del 2004 per la dichiarazione d’interesse culturale del bene di proprietà privata, come tale assoggettabile a vincolo solo quando tale interesse sia “*particolarmente importante*”.

“*Riguardo all’impossibilità di dichiarare l’interesse culturale di una sala cinematografica ai sensi dell’art.10 c. 1 lett. A) d.lgs. 42/2004 e alla mancata inclusione dei luoghi di pubblico spettacolo nell’elenco di cui all’art. 10 c. 3 d.lgs. 42/2004*”, osserva altresì la società ricorrente che, stante quanto prevede l’art. 8 comma 1, della l. 14 novembre 2016 n. 220, una sala cinematografica potrebbe essere oggetto di dichiarazione di interesse culturale solo ai sensi dell’art. 10, comma 3, lett d), ovvero solo quando sussista “*una precisa relazione con specifici eventi della storia politica, militare, scientifico-tecnologica, letteraria o artistico-culturale*”, quale non ricorrerebbe nel caso.

III.” *Eccesso di potere, sotto il profilo del difetto d’istruttoria, del travisamento dei fatti e dell’illogicità della motivazione*”, in ragione della mancata considerazione dei requisiti che presiedono alla dichiarazione di interesse culturale di un bene laddove, in presenza di una discrezionalità che la ricorrente assume “*più ridotta*”, essendo vincolo imposto ai sensi dell’art. 10 comma 3, lett.a) del d.lgs. n.42/2004, essa avrebbe dovuto fornire,

anche in sede di decisione sul ricorso gerarchico, una motivazione maggiormente articolata.

IV. *“Eccesso di potere, sotto il profilo dell’omessa comparazione degli interessi coinvolti – violazione degli artt. 41 e 42 cost. e degli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea – Contraddittorietà e perplessità della motivazione”*, in quanto il vincolo imposto sull’immobile, nella sua totalità, con riferimento anche agli spazi interni, si tradurrebbe, di fatto, in un vincolo di destinazione che *“sacrificherebbe irrimediabilmente”* la proprietà e l’iniziativa economica privata, lasciate esenti da ogni bilanciamento di interessi, con conseguente violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza dell’azione amministrativa.

Il Ministero, nella relazione istruttoria, che risulta trasmessa alle parti e perciò anche al ricorrente il quale ha presentato memorie di replica, nelle quali ribadisce la fondatezza delle doglianze alle quali ha affidato il ricorso, ricostruiti i fatti e gli atti di causa, esaminati analiticamente i motivi del ricorso, anche sulla scorta delle controdeduzioni presentate dalla Soprintendenza piemontese nonché alla luce delle memorie di replica del ricorrente, ritiene gli stessi infondati, esprimendo perciò l’avviso che il ricorso debba essere respinto.

Considerato:

Il ricorso è solo in parte fondato e può dunque essere in parte accolto nei limiti di seguito specificati.

Non è, innanzi tutto, fondata la censura, posta a base del primo motivo di ricorso, volta ad eccepire il difetto di istruttoria e di motivazione del Decreto del Direttore Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Mic -rep. 868 del 30 giugno 2020, con il quale è stato respinto il ricorso gerarchico proposto dalla società ricorrente.

In proposito, il Collegio reputa opportuno rammentare che, in base alla disciplina che ne detta l’art.16 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e succ.mod., recante *“Il Codice dei beni culturali e del paesaggio”*, il ricorso gerarchico contro il provvedimento di

dichiarazione di interesse culturale è deciso dal Ministero, “*sentito il competente organo consultivo*” e che ad esso, come a tutti i ricorsi amministrativi, si applicano le disposizioni del d.lgs. 24 novembre 1971, n.1199, il quale nell’art.5 prevede che la decisione debba essere motivata. Pertanto, benché i ricorsi amministrativi siano espressione della funzione giustiziale dell’amministrazione, attraverso la quale ad essa si consente di risolvere internamente eventuali controversie, al contempo offrendo ai destinatari del provvedimento di vincolo una tutela più ampia rispetto a quella ottenibile in sede giurisdizionale, in quanto estesa anche alla valutazione di ragioni attinenti al merito dell’azione amministrativa, la decisione adottata, con decreto motivato, è pur sempre un provvedimento amministrativo, sottoposto al relativo regime.

Ciò premesso, quanto al soddisfacimento dell’obbligo di motivazione che accompagna, ai sensi dell’art.3 della l. 7 agosto 1990, n.241, ogni provvedimento amministrativo, è pacifico in giurisprudenza che possa considerarsi adeguatamente assolto anche in presenza di una motivazione cosiddetta *per relationem*, peraltro prevista dal medesimo art.3, comma 2, a condizione che nella decisione siano indicati gli estremi dell’atto da cui ne risultano le ragioni e che lo stesso sia reso disponibile all’interessato. (in questo senso, cfr, *ex multis*, Cons. Stato, Sez.V, n 817 del 2020 e n. 5672 del 2019; Sez.IV, n.1544 del 2019).

Di conseguenza, considerato che, nel caso in esame, il decreto del Direttore generale con il quale si respinge il ricorso gerarchico richiama espressamente, elevandoli a parte integrante della decisione, sia la relazione tecnica redatta dalla Soprintendenza piemontese, i cui estremi sono dettagliatamente richiamati, sia il parere reso dal Comitato Tecnico Scientifico per le Belle Arti e dal Comitato Tecnico Scientifico per il Paesaggio nella seduta congiunta n.8 del 8 giugno 2020 nel quale si riportano analiticamente, condividendole, le motivazioni poste a base del vincolo e le controdeduzioni formulate dalla Soprintendenza, la Sezione ritiene che il primo

motivo del ricorso non sia meritevole di accoglimento, in quanto le decisioni assunte, lungi dall'accogliere acriticamente le tesi della Soprintendenza, come lamentato dal ricorrente, si avvalgono della possibilità, consentita dalla legge, di ricorrere ad una motivazione *per relationem*, obbediente alle condizioni definite dal legislatore e dalla giurisprudenza amministrativa.

Con riferimento al secondo e al terzo motivo del ricorso che, stante la loro connessione logica e giuridica possono essere qui trattati congiuntamente, volti come sono a contestare la sussistenza dei requisiti richiesti per la dichiarazione di interesse culturale del bene in oggetto, ai sensi dell'art.10, comma 3, lett.a) del d.lgs. n.42 del 2004, tanto più in quanto sala cinematografica, questo Consesso ricordando, in via preliminare, che i provvedimenti di imposizione del vincolo per interesse culturale dei beni sono, per consolidato orientamento della giurisprudenza di questo Consiglio di Stato e anche di questa Sezione, espressione di un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa dell'Amministrazione, sindacabili in sede giurisdizionale secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza a partire da Cons. Stato, IV, n. 601 del 1999, reputa non condivisibile la tesi della ricorrente secondo la quale i provvedimenti impugnati non dimostrerebbero adeguatamente il carattere "*particolarmente importante*" dell'interesse culturale del bene in oggetto.

Il Collegio reputa, infatti, che in essi e, segnatamente nella Relazione storico-artistica, fondamento delle decisioni adottate, si dia analiticamente e ampiamente conto delle ragioni storico-artistiche che hanno determinato la dichiarazione di interesse culturale dell'immobile, e che non siano riscontrabili, a tali effetti, profili di illogicità, incoerenza o incompletezza della motivazione, così da resistere al vaglio di legittimità, tanto più dovendosi comunque rammentare che, per riconoscimento della giurisprudenza amministrativa, ai fini della dichiarazione di interesse culturale non rileva neppure la circostanza che il bene abbia subito alterazioni rispetto alla sua configurazione originaria, essendo la tutela storico-artistica ordinata a salvaguardarlo

nel suo essere “*testimonianza avente valore di civiltà*” (ex art.2, comma 2, del Codice) e non già opera dell’ingegno.

Quanto poi all’impossibilità, dedotta in particolare nel secondo motivo del ricorso, sub 4, di dichiarare l’interesse culturale di una sala cinematografica ai sensi dell’art.10, comma 3, lett. a), del d.lgs. n.42 del 2004, in quanto in base all’art.8 della l. 14 novembre 2016, n.220, esse potrebbero essere oggetto di dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante solo ai sensi dell’art.10, comma 3, lett.d) del d.lgs.n.42 del 2004, ossia soltanto “*se rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte, della scienza, della tecnica, dell’industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell’identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose*”, si tratta di censura infondata.

In proposito, il Collegio rileva che l’art.8 della l. n.220 del 2016, “*Disciplina del cinema e dell’audiovisivo*”, laddove dispone che “*La dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante di cui all’articolo 10, comma 3, lettera d), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, e successive modificazioni, può avere ad oggetto anche sale cinematografiche e sale d’essa?*”, non persegue l’intento di limitare o comunque circoscrivere la possibilità di sottoporre a vincolo tali strutture, escludendo per esse l’assoggettamento a un vincolo di interesse storico-artistico, ove ne ricorrano i presupposti, ma solo quello di immaginare per i luoghi dell’attività cinematografica un altro possibile titolo di tutela, per ragioni estrinseche, correlate all’interesse relazionale che le sale possono possedere, e ciò anche nel caso in cui esse non presentino i requisiti per essere sottoposte a vincolo storico-artistico, come invece possiede, nella valutazione dell’Amministrazione, l’immobile qui in contestazione.

I due istituti, d’altro canto, ossia il vincolo per interesse storico-artistico del bene e il vincolo relazionale, sono fra loro differenti, come ben ha precisato anche in altre occasioni questo Consiglio di Stato (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez.VI, n. 2920 del

2017) e, al riguardo, la Relazione storico-artistica, come si rilevava anche sopra, ben argomenta in merito all'interesse storico-artistico dell'immobile, già Chiesa dei Battuti Neri, parte del nucleo più antico della città di Fossano, poi adibito a differenti utilizzi, sino alla sua trasformazione all'inizio degli anni '20 del secolo scorso in edificio destinato a pubblico spettacolo.

A questi effetti, non può neppure essere valutata positivamente l'argomentazione della parte ricorrente, la quale vorrebbe assegnare carattere tassativo alle indicazioni fornite dal comma 4 dell'art.10 del Codice, perciò stesso oggetto di stretta interpretazione, tanto che la mancata menzione delle sale cinematografiche nell'elenco impedirebbe di ricondurle al *genus* delle “*cose immobili o mobili*” che presentino un interesse “*artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante*”. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, d'altro canto, non accoglie una nozione unitaria di bene culturale, ma riconosce una pluralità di tipi di beni culturali, quale contenitore molto ampio rispetto al quale anche l'elencazione contenuta nell'art.10, comma 4 possiede una valenza non solo esemplificativa, come pacificamente riconosciuto nelle sedi interpretative anche dottrinali, ma esplicativa, volta a fondare un'interpretazione del riferimento alle “*cose immobili e mobili*” atta a ricomprendere anche le tipologie di beni indicati, senza perciò escluderne altre che, nella valutazione dell'Amministrazione competente, possiedano i requisiti richiesti dalla legge per essere considerati “*beni culturali*”.

Per quanto concerne, invece, il quarto motivo del ricorso volto a dedurre che, con i provvedimenti impugnati, si imporrebbe, in violazione del principio di proporzionalità, al bene un vincolo che è sostanzialmente anche di destinazione, con sacrificio della proprietà e dell'iniziativa economica privata, lasciate esenti da ogni bilanciamento nelle valutazioni della Soprintendenza, il Collegio reputa che esso sia meritevole di accoglimento, per la parte in cui estende il vincolo agli spazi interni

dell'edificio, come da ultimo ridefiniti in relazione alla sua destinazione a sala cinematografica.

La circostanza che, come si legge in chiusura della Relazione storico-artistica, l'immobile, quale *“ex Chiesa dei Battuti Neri, poi Cinema ‘Polieama’, per le stratificazioni architettoniche dell'edificio, costituisc(a) una importante testimonianza delle vicende urbanistiche, storiche e sociali della città”* non rende l'Amministrazione esente dalla necessità di ponderare l'interesse alla tutela del bene con l'interesse del proprietario privato a poterne disporre anche attraverso interventi che riguardino gli spazi interni, la cui sottoposizione a vincolo, come fondatamente lamenta la parte ricorrente, rischia di rendere sostanzialmente impossibile una destinazione d'uso diversa da quella teatrale o cinematografica, di fatto risolvendosi in un vincolo di destinazione d'uso che le stesse disposizioni del Codice vogliono sia l'esito di un altro e successivo procedimento, qual è quello disciplinato nei suoi artt.20 e 21, capace di compromettere, se non impedire, la sostenibilità economica della sua utilizzazione da parte del privato proprietario.

D'altro canto, come già riconosciuto da questo Consiglio di Stato in una vicenda simile a quella oggetto della presente controversia, *“se è vero che l'apprezzamento circa l'importanza dell'interesse culturale dell'immobile considerato, e la conseguente necessità di sottoporlo al regime di tutela proprio dei beni che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, comma 3 lettera a) e che siano, quindi, dichiarati beni culturali, appartiene alla valutazione propria dell'Amministrazione a ciò preposta, è anche vero che la valutazione non può prescindere, a pena di una astrazione pericolosa per la stessa sopravvivenza in concreto della cosa che costituisce il bene culturale, dalla considerazione delle concrete coordinate di spazio e di tempo in cui esso è calato. La valutazione dell'Amministrazione deve necessariamente tener conto di un complesso e integrato sistema attinente all'interesse pubblico in concreto, nel quale la concreta sopravvivenza della testimonianza culturale deve inevitabilmente collegarsi alla necessità di preservare, con il valore culturale, la stessa*

esistenza materiale e la vitalità del contesto del quale il bene stesso è parte integrante” (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 1003 del 2015, in cui è stata evidenziata l’importanza del fatto che “l’utilizzo della struttura per l’uso originario [teatro] è stato da tempo dismesso e che allo stato non è più praticabile a causa di circostanze esterne ma per questo obbiettivo: l’effetto pratico è quello del conseguente inevitabile progressivo degrado dell’immobile?”).

In attuazione di tale principio, l’Amministrazione avrebbe dovuto valutare l’interesse del privato proprietario del bene, l’interesse (anche pubblico) a evitare il rischio del degrado del bene stesso e l’interesse posto a fondamento del vincolo, esercitando la propria discrezionalità in modo “proporzionato”, individuando la soluzione di minor aggravio per il privato idonea a soddisfare comunque l’interesse pubblico.

Di fatto, il vincolo imposto sull’immobile nella sua totalità – con riferimento alle facciate e a tutti gli spazi interni finisce per impedire di fatto qualsiasi riutilizzo dell’immobile diverso da quello di luogo di pubblici spettacoli e, specie con riferimento all’estensione del vincolo sulle parti interne, l’effetto è quello di rendere poi difficilmente realizzabili interventi con tramezzature ed orizzontamenti interni, che la stessa Amministrazione riconosce in astratto essere possibili; il provvedimento impugnato rende in pratica impossibile o molto difficilmente realizzabile una destinazione d'uso diversa da quella teatrale o cinematografica e, quindi, quanto a effetti pratici, costituisce un vincolo di destinazione d'uso (il che non è esternato dall'atto, ma è un suo effetto reale).

Peraltro, l’Amministrazione non ha fornito elementi idonei a contrastare le produzioni documentali della parte ricorrente, dirette a dimostrare lo scarso interesse degli elementi architettonici e decorativi delle parti interne (cfr. relazione del restauratore Bailo).

Un corretto bilanciamento degli interessi in questione avrebbe, quindi, dovuto condurre l’Amministrazione a limitare il vincolo alle sole parti esterne dell’immobile,

in modo da garantire le esigenze di tutela attraverso un vincolo proporzionato rispetto alla situazione dell'immobile.

In tal modo si evita in ogni caso il rischio paventato dall'Amministrazione, secondo cui *“la demolizione o la radicale trasformazione di strutture per spettacolo pubblico risalenti alla prima metà del secolo scorso hanno portato alla perdita di significative testimonianze architettoniche con una specifica valenza sociale, che nel caso di specifico si intende scongiurare”*.

Pertanto, l'Amministrazione, laddove ha esteso il vincolo anche alle parti interne dell'edificio in contestazione, non ha adeguatamente ponderato l'interesse alla tutela del bene con l'interesse alla sua attuale utilizzazione e valorizzazione, adottando perciò un provvedimento, a questi effetti, viziato sotto il profilo della proporzionalità dell'azione amministrativa.

La Sezione esprime pertanto l'avviso che il ricorso meriti di essere in parte accolto, limitatamente al motivo di censura da ultimo esaminato per la parte in cui il vincolo d'interesse culturale è esteso agli spazi interni dell'edificio, con la conseguenza che l'impugnato provvedimento risulta illegittimo e come tale va annullato nella parte in cui, nel richiamare la Relazione storico-artistica, estende il vincolo all'intero immobile anziché alle sole parti esterne, con la conseguenza che all'esito del presente giudizio il contestato vincolo resterà come apposto con riferimento alle sole parti esterne dell'immobile, rendendo così in concreto possibili quegli interventi finalizzati a una destinazione diversa dell'edificio.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere in parte accolto, nei sensi e limiti di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Carla Barbati

IL PRESIDENTE
Roberto Chieppa

IL SEGRETARIO
Maria Grazia Salamone