

VINCOLO CULTURALE INDIRETTO E LIMITI DEL SINDACATO GIURISDIZIONALE

DI FEDERICO VANETTI ED ELENA SERRA

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI – 9 DICEMBRE 2024, N. 9860

Il vincolo indiretto concerne la cd. cornice ambientale di un bene culturale. Ne deriva che non è il solo bene in sé a costituire oggetto della tutela, ma l'intero ambiente potenzialmente interagente con il valore culturale, che può richiedere una conservazione particolare. In questo senso il canone di verifica del corretto esercizio del potere deve avvenire secondo un criterio di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità. Tali criteri sono tra loro strettamente connessi e si specificano nel conseguimento di un punto di equilibrio identificabile nella corretta funzionalità dell'esercizio del potere che deve essere congruo e rapportato allo scopo legale per cui è previsto. Il vincolo indiretto può essere apposto per consentire di comprendere l'importanza dei luoghi in cui gli immobili tutelati dal vincolo diretto si inseriscono mediante la loro conservazione pressoché integrale. La valutazione dell'amministrazione nell'ambito in discorso è per lo più insindacabile, se non sotto il profilo della congruità e della logicità della motivazione ed in particolare per difetto o manifesta illogicità della motivazione o errore di fatto.

Con la pronuncia in commento il Consiglio di Stato ribadisce gli stringenti limiti del sindacato giurisdizionale in materia di vincolo culturale indiretto, confermando il tradizionale orientamento giurisprudenziale in materia.

Come noto, il D.lgs. 42/2004 ("Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" o il "Codice") tutela i beni culturali sia mediante vincolo direttoⁱ che mediante prescrizioni di tutela indiretta (cosiddetto vincolo indiretto). In particolare, ai sensi dell'art. 45 del Codice il Ministero può "prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro".

Pertanto, la tutela del bene culturale può esplicarsi anche mediante la preservazione della cornice ambientale nel quale il bene si inserisce, limitando le possibilità di trasformazione di aree e immobili attigui al bene medesimo, sebbene gli stessi siano privi di un loro proprio interesse culturale.

Al riguardo, la decisione in commento ribadisce l'atipicità del vincolo indiretto che ha un contenuto non predeterminato e un'intensità variabile fino a comportare, laddove necessario, un vincolo di inedificabilitàⁱⁱ sulle aree limitrofe. In alcuni casi, infatti, la tutela del bene culturale impone una conservazione pressoché integrale dell'ambito circostante.

Quanto al vincolo diretto, è stato rimarcato che le valutazioni in materia sono espressione di un potere ampiamente discrezionale, sindacabile solo in presenza di profili di incongruità ed illogicità tali da fare emergere un'inattendibilità della valutazione tecnico-discrezionaleⁱⁱⁱ. Inoltre, in linea con orientamento maggioritario, è stato precisato che lo stato di degrado del bene culturale non ne preclude la tutela^{iv}.

Con riguardo al vincolo indiretto, invece, si è evidenziato che la valutazione dell'amministrazione circa l'estensione del vincolo ha carattere per lo più insindacabile ed è censurabile per difetto o manifesta illegittimità della motivazione o errore di fatto e alla stregua di principi di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità.

Quanto al criterio della proporzionalità, la decisione ha riconosciuto la legittimità delle limitazioni imposte alle proprietà circostanti^v, poiché la pur intensa limitazione della proprietà privata si rendeva necessaria – in base alle valutazioni dell'amministrazione congruamente motivate – alla tutela del bene culturale, in un contesto in cui già lo strumento urbanistico poneva limiti all'edificazione.

Infine, è stato ribadito il principio di autonomia della tutela storico artistica rispetto alla pianificazione urbanistica che esclude la possibilità di indebite sovrapposizioni, in quanto – in linea con la giurisprudenza costituzionale fondata sull'art. 9 della Costituzione^{vi} - il vincolo culturale si pone su un piano sovraordinato rispetto a quello urbanistico^{vii}.

I principi summenzionati sono coerenti con l'orientamento consolidato e dominante che attribuisce particolare rilievo all'interesse culturale e considera sostanzialmente recessivi gli interessi dei privati incisi dai vincoli.

In particolare, la giurisprudenza configura le valutazioni in materia come espressione di discrezionalità tecnica^{viii} con il che non sarebbe ammesso un bilanciamento con gli interessi privati in sede di apposizione e perimetrazione del vincolo indiretto ma solo in sede di sua applicazione^{ix}. Tale impostazione è stata fortemente criticata in dottrina^x poiché consente una possibilità di incisione assoluta degli interessi dei privati proprietari delle aree attinte da vincolo indiretto (in alcuni casi rese immodificabili), senza la riconoscibilità di un indennizzo atteso che – in base a risalente orientamento – il vincolo culturale non ha carattere espropriativo^{xi}.

La dottrina ha suggerito una rivisitazione dell'indirizzo giurisprudenziale configurando il potere in materia come espressione di discrezionalità amministrativa oltre che di discrezionalità tecnica e il provvedimento di vincolo indiretto come vero e proprio provvedimento ablativo^{xii}.

L'indirizzo dottrinale menzionato non ha trovato accoglimento nella giurisprudenza maggioritaria che configura il potere di cui si verte fondamentalmente come discrezionalità tecnica.

Tuttavia, pur senza sconfessare tale impostazione, alcune pronunce nell'applicare il principio di proporzionalità dimostrano una maggiore attenzione agli interessi dei privati evidenziando la necessità di esplicitare nella motivazione del provvedimento l'impossibilità di scelte meno onerose per il privato gravato da vincolo indiretto^{xiii}.

Sul punto la sentenza in commento non si sofferma in maniera articolata pur ammettendo in ipotesi la possibilità che si possa *“accogliere una connotazione del principio di proporzionalità non calibrato solo in una prospettiva interna, ovvero in funzione del bene da proteggere, ma estendendone la portata anche agli interessi esterni”*. Tuttavia, pur aprendo a tale prospettiva, si esclude poi in concreto la violazione del principio di proporzionalità sull'assunto che il bene culturale in questione necessiti un'ampia tutela.

ⁱ A seguito di procedimento di verifica o dichiarazione dell'interesse culturale in base alla tipologia di bene culturale in questione (cfr. artt. 10, 12, 13 e 14 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio).

ⁱⁱ Sull'atipicità del vincolo indiretto si veda *ex multis* TAR Lombardia-Milano, sez. III, 13 maggio 2024, n. 1429, secondo cui il vincolo indiretto *“non ha contenuto prescrittivo tipico, per essere rimessa all'autonomo apprezzamento dell'amministrazione la determinazione delle disposizioni utili all'ottimale protezione del bene principale, fino all'inedificabilità assoluta, se e nei limiti in cui tanto è richiesto dall'obiettivo di prevenire un vulnus ai valori oggetto*

di salvaguardia (integrità dei beni, difesa della prospettiva e della luce, cura delle relative condizioni di ambiente e decoro), in un ambito territoriale che si estende fino a comprendere ogni immobile, anche non contiguo, la cui manomissione si stimi potenzialmente idonea ad alterare il complesso delle condizioni e caratteristiche fisiche e culturali connotanti lo spazio circostante. A differenza del vincolo diretto, che è imposto su bene culturale particolare, il vincolo indiretto investe la cd. fascia di rispetto, che non coincide con l'ambito materiale dei confini perimetrali dei singoli immobili, ma va stabilita in rapporto alla consistenza della cd. cornice ambientale, con la conseguenza che può essere legittimamente imposto sull'area che si trova in prossimità o anche solo in vista del bene culturale". Si veda anche Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2024, n. 9917.

ⁱⁱⁱ Sul punto si veda *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 28 febbraio 2025, n. 1743 – con richiami interni a Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2024, n. 7001 - secondo cui la "la valutazione dell'interesse culturale di un bene comporta un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché richiede l'applicazione di conoscenze tecniche specialistiche in settori scientifici come storia, arte e architettura, che presentano margini significativi di opinabilità. L'apprezzamento svolto dall'Amministrazione incaricata della tutela, in conformità al principio di cui all'art. 9 Cost., è soggetto a sindacato giudiziale solo per verificare la logicità, coerenza e completezza della valutazione. Tuttavia, il giudice amministrativo può solamente censurare le valutazioni che eccedono i limiti della opinabilità scientifica, senza sostituire il giudizio dell'Amministrazione con il proprio, ugualmente opinabile. Pertanto, la valutazione concernente l'interesse culturale rilevante, che giustifica di un vincolo, è un'esclusiva prerogativa dell'Amministrazione responsabile del relativo vincolo e può essere oggetto di sindacato giudiziale solo per evidenti incoerenze e illogicità che mettano in dubbio la validità della valutazione discrezionale tecnica".

^{iv} In tal senso si veda Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2139.

^v Nella specie gli appellanti avevano censurato la sproporzione dell'imposizione di un vincolo indiretto su di un'area di oltre trentamila metri quadri per la tutela di un edificio di culto della superficie di cento metri quadri.

^{vi} Corte Costituzionale n. 180 e 437 del 2008 e Corte Costituzionale n. 367 del 2007.

^{vii} In tal senso si veda anche Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2024, n. 914 e Cons. Stato, sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893.

^{viii} Sul punto si veda TAR-Lombardia, sez. III, n. 1429/2024 cit. – con richiami interni a Cons. Stato, sez. VI, 24 marzo 2020, n. 2061 - secondo cui "essendo il potere di apposizione del vincolo espressione di mera discrezionalità tecnica, il relativo margine di apprezzamento è integralmente governato dalla sola applicazione di regole di giudizio tecnico, senza alcuno spazio entro il quale effettuare una ponderazione degli interessi confliggenti, tra cui quelli esterni riconducibili al proprietario del bene". Il sacrificio, "a monte", dell'interesse del proprietario del bene vincolato, funzionale al maggior valore attribuito all'interesse pubblico alla conservazione del bene, si riduce soltanto "a valle" della dichiarazione, nella fase attuativa del vincolo, ove "deve avvenire il confronto tra i diversi interessi secondo la logica del principio di proporzionalità, dovendo l'amministrazione valutare la compatibilità dell'attività del privato rispetto al valore culturale protetto dal vincolo, comparando quest'ultimi con tutti gli altri valori che entrano in gioco, non potendo invece limitarsi, in virtù di una concezione totalizzante dell'interesse pubblico primario, ad affermarne la rilevanza assoluta, paralizzando con ciò ogni altra attività e sacrificando ogni altro interesse. In pratica, l'applicazione del canone di proporzionalità può anche implicare un parziale sacrificio dell'interesse pubblico primario per la parte non strettamente necessaria rispetto alla garanzia della tutela (propriamente intesa), in modo da consentire anche un risparmio di risorse, pubbliche e private, ed una ragionevole estrinsecazione (se del caso, ridotta) dell'attività privata e della libertà di impresa del proprietario del bene"

^{ix} Cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893 – richiamata dalla pronuncia in commento - secondo cui "va considerato che l'affidamento concerne, a tutto in ipotesi concedere, i profili urbanistici ma non quelli del patrimonio culturale, che sono quelli di cui qui si verte, e che da quello sono distinti e rispetto a cui sono superiori. E va anche considerato che **l'affidamento ben difficilmente rileva in senso oppositivo in una materia come quella della tutela del patrimonio culturale, dove il giudizio è essenzialmente di discrezionalità tecnica e non amministrativa (...), sicché non compara e pondera interessi (presupposto dell'affidamento) ma piuttosto conosce e valuta tecnicamente fatti che mette in relazione al valore generale da proteggere, e dove si fa applicazione di un principio fondamentale della Costituzione come quello dell'art. 9**"(enfasi aggiunta).

^x Si veda M. A. Sandulli, "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio", III ed., 2019, 424-426 e i contributi dottrinali ivi richiamati.

^{xi} La Corte Costituzionale ha escluso in relazione alla disposizione previgente in materia di vincolo indiretto (art. 21 L. n. 1089/1939) la possibilità di riconoscere un indennizzo in considerazione dell'art. 42 Costituzione che "imponesse indennizzo quando la legge regoli in via generale i diritti dominicali in relazione a determinati beni al fine di assicurarne la funzione sociale e per evitare lesioni all'interesse pubblico" e in considerazione del fatto che l'imposizione di vincolo indiretto non prevederebbe un'ablazione del diritto di proprietà ma "riconoscendo l'inerenza di un pubblico interesse rispetto alla categoria dei beni predetti, ne disciplina il regime, accordando alla pubblica Amministrazione il potere di imporre dei limiti all'esercizio dei diritti privati in relazione ad un preciso interesse pubblico in base ad apprezzamento tecnico sufficientemente definito e controllabile, la cui discrezionalità è chiaramente determinata" (Corte Cost., 4 luglio 1974, n. 202).

^{xii} *Ibidem*.

^{xiii} Si veda, Cons. Stato, sez. VI, 8 gennaio 2024, n. 276 secondo cui “*Se è vero (...) che l'imposizione dei vincoli è conseguente ad una valutazione ampiamente discrezionale dell'Amministrazione, questa soggiace a precisi limiti enucleabili nel generale concetto di logicità e razionalità dell'azione amministrativa (onde evitare che la vincolatività indiretta, accessoria e strumentale possa trasformarsi in una vincolatività generale e indifferenziata); al principio di proporzionalità (congruità del mezzo rispetto al fine perseguito), alla specifica valutazione dell'interesse pubblico “particolare” perseguito ed alla necessità che nella motivazione provvedimento sia chiaramente espressa l'impossibilità di scelte alternative meno onerose per il privato gravato del vincolo indiretto”* (enfasi aggiunta). In senso conforme si veda anche Cons. Stato, sez. VI, 7 agosto 2024, n. 7036 con richiami interni a Cons. Stato, sez. VI, 11 maggio 2018, n. 2839. Si veda anche Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2021, n. 3663 e Cons. Stato, sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5264, Cons. Stato, sez. VI, 20 settembre 2005, n. 4866.