

CONDIZIONI DI LEGITTIMITÀ DI UN PROVVEDIMENTO DI VINCOLO CULTURALE

DI ADA LUCIA DE CESARIS

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI – 17 GENNAIO 2025, N. 359

Nei casi di apposizione di vincolo culturale, l'apprezzamento compiuto dall'amministrazione preposta alla tutela è sindacabile in sede giudiziale sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto. Pertanto, il provvedimento di apposizione del vincolo può essere sindacabile solo in presenza di profili di incongruità di evidenza tale da far emergere l'inattendibilità della valutazione tecnico-discrezionale compiuta e quindi "soltanto per difetto di motivazione, illogicità manifesta ovvero errore di fatto conclamato".

La legge non prevede un termine per l'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale o storico del bene: pertanto, non sussiste una possibile lesione di un legittimo affidamento dei proprietari a non subire l'impressione del vincolo.

Il provvedimento di apposizione del vincolo deve essere sostenuto da accurata e approfondita istruttoria, che deve confluire in una motivazione del provvedimento che dia conto non solo delle ragioni tecnico scientifica di tutela del bene nella sua composizione originale, ma che dimostri che l'amministrazione abbia accuratamente verificato il perdurare delle condizioni del bene nel tempo sino al momento della dichiarazione di pubblico interesse.

Il Consiglio di Stato conferma l'indirizzo che pone nell'accuratezza dell'istruttoria e conseguentemente nella completezza della motivazione il perno su cui fondare il giudizio di legittimità relativo ad un provvedimento di dichiarazione di interesse culturale.

Ancora una volta si afferma il principio secondo cui anche in presenza di valutazioni connotate da ampia discrezionalità tecnico- valutativa, la decisione finale, seppur proveniente dalla autorità munita delle competenze specialistiche, deve dimostrarsi fondata su un'analisi attenta della storia e delle condizioni reali dell'immobile.

Su questo presupposto la sentenza di appello ha riformato la sentenza di primo grado emessa dal Tar Campania, Napoli.

La vicenda riguarda un immobile che in origine apparteneva al patrimonio dello Stato e che, al momento della prima alienazione (nel 2000), mediante asta pubblica, non era stato oggetto di prelazione. L'immobile, non vincolato, è stato poi sottoposto ad alcuni interventi di riqualificazione, tutti supportati da idonei titoli edilizi.

Nel 2014 la ricorrente acquista l'immobile e, passati quindici anni dalla prima vendita con asta pubblica, nel 2015 la Soprintendenza della provincia di Caserta decide di avviare il procedimento ex art. 14 del Dlgs 42/2004 per la dichiarazione di interesse culturale del fabbricato, che si concluderà con l'apposizione del vincolo.

Il Consiglio di Stato innanzitutto ribadisce, come peraltro affermato nella sentenza di primo grado, che l'apposizione di un vincolo deve ritenersi prerogativa dell'amministrazione preposta alla

valutazione dei requisiti per lo stesso e conferma i limiti del sindacato giurisdizionale: che può afferire solo ai profili di incongruità e illogicità “*di evidenza tale da far emergere l’inattendibilità della valutazione tecnico – discrezionale compiuta e quindi “soltanto per difetto di motivazione, illogicità manifesta ovvero errore di fatto conclamato”*” (cfr. da ultimo CdS Sez VI 16 maggio 2024 n. 4389). In particolare, nella sentenza si legge che non è necessario che tutti i cd “indici rivelatori” su cui si fonda la valutazione tecnico – discrezionale siano compiutamente dimostrati, purché vi sia una attendibilità delle conclusioni valutabile sulla base dell’insieme degli indici.

La legge inoltre non prevede un termine entro cui è possibile apporre un vincolo e quindi non può essere rivendicato nessun legittimo affidamento (connesso ai tempi ma anche a precedenti diverse valutazioni) da parte del proprietario del bene.

Sul punto il Collegio richiama la giurisprudenza costituzionale secondo la quale il provvedimento di vincolo deve ritenersi connesso ad una caratteristica connaturata al bene stesso, il cui riconoscimento è quindi una conseguenza formale, come dimostrato dall’assenza di previsione di qualsiasi indennizzo.

Secondo il Consiglio di Stato il vincolo non incide quindi sul diritto di proprietà privata dovendo ritenersi, come detto, lo stesso bene già portatore intrinseco del requisito storico culturale.

Tuttavia, proprio per le sopra descritte caratteristiche del bene e dei limiti del sindacato giurisdizionale, sotto il profilo istruttorio, secondo il Collegio, per decidere sul vincolo è necessario che l’amministrazione dimostri non solo l’interesse storico culturale originale, ma anche il perdurare dello stesso nel tempo. La sentenza ritorna quindi sulla necessità che l’autorità competente non sottovaluti o addirittura ignori (come nel caso in esame) le informazioni, tanto più se provengono dal proprietario interessato, relative alla vita del bene e agli interventi effettuati nel tempo sullo stesso.

Nel caso specifico “*il deficit istruttorio*” si è ritenuto rilevabile dalla motivazione, che nulla conteneva in merito alla allegazione tecnica presentata dalla proprietà nel corso della procedura e nella quale si evidenziavano la rilevanza sulla struttura originale dell’edificio degli interventi edilizi che lo avevano interessato nel corso degli anni più recenti, interventi in grado di pregiudicare gli elementi su cui è stata fondata la dichiarazione di interesse culturale.

La sentenza critica in modo rilevante la motivazione del provvedimento impugnato ritenuta troppo sintetica, rasentando “*il carattere della ipoteticità, se non , addirittura, della apoditticità, non consentendo né al proprietario né chiunque sia interessato a conoscere le ragioni della scelta operata dall’amministrazione di comprendere, in particolare se le caratteristiche dell’edificio che militano per la sua conservazione privilegiata, con l’apposizione di un apposito vincolo di tutela, meritino ancora oggi nonostante le trasformazioni edilizie intervenute negli anni*”.

Viene quindi confermata quell’impostazione che non riconosce più alla Sovrintendenza un potere di valutazione assoluto, tale da rischiare di trasformarsi in arbitrio. Non si può affermare la legittimità di un provvedimento di apposizione di un vincolo di interesse culturale solo sulla base della ricostruzione delle ragioni storiche originali, frutto di una ricostruzione storico culturale da parte dell’amministrazione competente avulsa dalla situazione reale, pur trattandosi infatti di discrezionalità tecnica questa deve comunque essere oggetto di un’accurata istruttoria. Istruttoria che deve ricomprendere la valutazione di tutti gli elementi rilevanti in grado di incidere sulle condizioni del bene. Valutazioni che devono poi confluire nella motivazione del provvedimento altrettanto accurata e completa.

Secondo questa giurisprudenza quindi l’attività istruttoria deve essere volta a rendere percettibili e comprensibili non solo le ragioni storico culturali della tutela, ma anche l’attualità e la persistenza delle stesse al momento dell’apposizione del vincolo.