

LO SCOPO E LA MOTIVAZIONE CHE LEGITTIMANO L'APPOSIZIONE DI UN VINCOLO CULTURALE ALLE PARTI ESTERNE DI UN IMMOBILE NON CONSENTE DI INCLUDERE AUTOMATICAMENTE ANCHE LE PARTI INTERNE

DI ADA LUCIA DE CESARIS

CONSIGLIO DI STATO, SEZ.VI, 30 SETTEMBRE 2025, N. 7637

Sul piano generale la scelta di porre un vincolo esercitata dall'amministrazione costituisce espressione di discrezionalità tecnica, suscettibile di sindacato giurisdizionale di legittimità solo in ipotesi di illogicità manifesta, di difetto di motivazione, ovvero di errore di fatto. A tal fine costituiscono riferimento di valutazione gli atti e i documenti oggetto dell'istruttoria e quindi la relazione tecnica allegata al decreto impositivo.

L'art.10, comma secondo, lett. a), del d.lgs 42/2004 include anche la tutela dei compensi e dei comprensori che concorrono a qualificare la cornice storico ambientale in cui il bene stesso è inserito.

I palazzi storici che identificano nel loro insieme un complesso unitario possono essere vincolati nel loro insieme, potendo non essere rilevante che alcuni immobili siano stati oggetto di modifiche o addizioni e a prescindere dal maggiore o minore pregio storico artistico delle singole parti.

L'apposizione di un vincolo alle parti esterne di un immobile non determina automaticamente il vincolo anche delle parti interne dello stesso. E' infatti necessario giustificare ragionevolmente la sussistenza di un interesse culturale degli interni dell'immobile, che richiede quindi ancora una volta una specifica istruttoria e motivazione.

Il Consiglio di Stato individua i confini e l'estensione del vincolo di interesse culturale, individuando gli elementi fondanti lo stesso: l'istruttoria e la motivazione.

Il contenzioso ha origine con l'impugnazione avanti al Tar Lombardia, da parte di un operatore privato, del decreto della Sovrintendenza del 11 ottobre 2022, che sanciva la dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante ai sensi dell'art. 15 del D.lgs 42/2004, dell'insieme di beni immobili definito "Galleria Vittorio Emanuele II e dei Portici settentrionali di Milano", riferito ad un progetto dell'architetto Mengoni.

Il ricorrente reputava che il vincolo fosse stato illegittimamente esteso alla parte esterna e interna dell'immobile di sua proprietà, nonostante questo non avesse le caratteristiche proprie della tutela dichiarata.

Il Tar ha rigettato il ricorso e l'operatore ha proposto appello.

Il Consiglio di Stato, confermando la sentenza di primo grado con riferimento alla tutela delle parti esterne, ha invece accolto i motivi di appello inerenti l'apposizione della tutela anche alle parti interne.

Il Collegio - ribadendo che sul piano generale la scelta di porre un vincolo rappresenta sempre espressione della discrezionalità tecnica dell'amministrazione competente e che quindi può essere suscettibile di sindacato giurisdizionale di legittimità solo nelle ipotesi di illogicità manifesta, difetto di motivazione o di conclamato errore di fatto - ha fondato le sue valutazioni proprio esaminando in modo puntuale i documenti posti a supporto della ricostruzione storica e artistica del compendio. Arrivando a concludere che il lavoro di ricostruzione e approfondimento effettuato dall'amministrazione nella fase istruttoria ha effettivamente posto all'evidenza l'esistenza di un organismo edilizio complesso ma omogeneo, dotato di unitarietà e coerenza, pur nella maggiore o minore rappresentatività degli edifici che lo compongono.

Richiamata la giurisprudenza amministrativa precedente, la sentenza conferma che qualora più palazzi storici, anche oggetto di successive variazioni e addizioni, identificano un compendio unitario non possono che essere tutelati nel loro insieme, essendo proprio questo insieme che caratterizza l'intervento storico artistico e culturale da sottoporre a tutela. L'obiettivo dell'amministrazione, ancorché le valutazioni abbiano riguardato più aspetti di alcuni immobili più rappresentativi, era secondo il Giudice d'appello tutelare "l'insieme" e quindi gli immobili che lo costituiscono: *"l'oggetto del vincolo è stato non a caso individuato nella relazione storico - artistica come complesso unitario della "Galleria Vittorio Emanuele II Portici settentrionali" con una precisa individuazione perimetrica, che include anche il fabbricato di parte appellante.*

Nello specifico, la relazione -...- illustra che il complesso sottoposto a vincolo è sorto sotto un progetto organico di disegno della piazza del Duomo e del tracciato delle vie limitrofe alla Galleria e, dunque, del quale fa parte a tutti gli effetti l'immobile di proprietà dell'appellante".

Un vincolo quindi, secondo i giudici amministrativi, ben motivato e supportato da elementi storici e di ricostruzione architettonica e artistica che ben giustifica la sua struttura complessa e ampia. Il Collegio evidenzia inoltre che, ai fini della tutela dell'unitarietà del progetto originario nella sua interezza, non rileva che alcuni immobili siano stati modificati nel tempo o abbiano sembianze meno rappresentative rispetto ad altri, laddove il vincolo sul complesso è stato posto ai sensi sia della lettera a) che della lettera d) dell'art. 10 del d.lgs n.42/2004. Ricordando infine come la giurisprudenza abbia più volte avuto modo di riconoscere come, ai fini della ricostruzione e individuazione di immobili identitari e afferenti a memoria storica e artistica, può non rilevare una loro parziale o totale ricostruzione, neppure per ragioni belliche.

Il Consiglio di Stato ha tuttavia ritenuto, a differenza del giudice di primo grado, che le particolari ragioni che giustificano e legittimano l'estensione del vincolo, nell'ambito del compendio, all'immobile dell'appellante non si siano altrettanto idonee a giustificare una espansione della tutela anche alle parti interne dello stesso.

Ancora una volta rileva l'istruttoria. La documentazione, gli approfondimenti effettuati dall'amministrazione non sono stati ritenuti pertinenti ed esaustivi per giustificare ragionevolmente la sussistenza di un interesse culturale riferibile anche agli interni dell'immobile di proprietà dell'appellante. Sul punto la sentenza cita la giurisprudenza del Consiglio di Stato più recente che, in presenza di interessi culturali ridotti o modesti degli spazi interni, non legittima il sacrificio dei diritti del proprietario, mediante l'apposizione di un vincolo anche su di essi. Secondo il giudice amministrativo il vincolo deve essere proporzionato alla effettiva situazione e condizione dell'immobile mediante un corretto bilanciamento dei diversi interessi. Nessuna automaticità quindi, ma una valutazione attenta dell'immobile sia delle sue parti esterne che delle sue parti interne. L'interesse culturale delle prime che può afferire anche a ragioni di unitarietà del compendio, non giustifica sempre il medesimo interesse per le seconde. Interesse che deve essere autonomamente supportato da documentazione e valutazioni solide e quindi da idonea motivazione.