

Giuseppina Mari

**L'EX CINEMA AMERICA: LA
TUTELA DELL'ARCHITETTURA
CONTEMPORANEA TRA
CODICE DEI BENI CULTURALI E
DEL PAESAGGIO E LEGGE SUL
DIRITTO D'AUTORE**

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

TRIBUNALE AMM. REG. PER IL LAZIO, Roma, Sez. II-*quater*, 5 giugno 2020, n. 5972 — *Pres.* SCALA — *Est.* RIZZETTO — Soc. P. a R.L. (avv.ti Fonti e Valeri) c. MIBACT (Avv. Stato) e Roma Capitale (avv. Sabato).

Beni culturali - Vincolo - In genere - Vincolo storico relazionale ex art. 10, comma 3, lett. d), d. lgs. n. 42/2004 - Precedente giudicato di annullamento per difetto di motivazione - Reiterazione del vincolo sulla base di un rinnovato riesame - Atto elusivo del giudicato - Esclusione.

Beni culturali - Vincolo - In genere - Vincolo storico relazionale ex art. 10, comma 3, lett. d), d. lgs. n. 42/2004 - Art. 8 l. n. 220/2016 - Ampliamento dell'oggetto di tutela - Sale

cinematografiche - Dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante - Possibilità.

L'annullamento in sede giurisdizionale per difetto di motivazione del vincolo storico relazionale ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. d), d.lgs. n. 42/2004 applicato sugli apparati decorativi e sull'immobile noto come Ex Cinema America non ha portata conformativa di accertamento negativo della sussistenza dei presupposti necessari per l'assoggettamento a vincolo di tutela dell'immobile, con la conseguenza che non può essere considerato elusivo il nuovo provvedimento di vincolo adottato a seguito di un rinnovato esame dell'importanza culturale della sala cinematografica, peraltro condotto alla luce della normativa sopravvenuta, di cui all'art. 8 l. n. 220 del 2016, che amplia l'oggetto di tutela previsto dall'art. 10, comma 3, lett. d), includendovi espressamente le sale cinematografiche, a tutela dello specifico interesse storico culturale distinto dal più generico interesse relazionale precedentemente previsto dal codice (1).

L'art. 8 l. n. 220 del 2016 ("Disciplina del cinema e dell'audiovisivo"), stabilendo 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, può avere ad oggetto anche sale cinematografiche e sale d'essai", amplia l'oggetto di tutela previsto dal predetto art. 10, co. 3, lett. d), includendovi, espressamente, le sale cinematografiche, a tutela dello specifico interesse storico-culturale distinto dal più generico interesse "relazionale" precedentemente previsto dal codice (2).

(Omissis). — Il ricorso, infatti, risulta palesemente infondato.

Per comodità espositiva si anticipa l'esame della censure relative alla violazione delle garanzie procedurali.

Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente lamenta che la comunicazione di avvio del procedimento del nuovo vincolo, comunicata con nota del 27.9.2019, per la sua estrema genericità, non le avrebbe permesso di partecipare utilmente al procedimento per difendersi rappresentandovi le proprie osservazioni.

Il Collegio ritiene che la predetta nota non avesse il contenuto generico lamentato dalla ricorrente.

Innanzitutto tale nota indicava chiaramente, tra le premesse "motivazionali", qual era il particolare tipo di vincolo che si intendeva apporre — cioè il "nuovo" vincolo previsto dall'art. 8 della Legge 14 novembre 2016, n. 220 — e l'ambito del giudizio di valore richiesto agli Uffici competenti — "valutare l'opportunità di avviare l'istruttoria finalizzata alla dichiarazione di interesse culturale dell'immobile in oggetto, unitamente ai suoi apparati decorativi" — enunciando in tal modo l'oggetto, la direzione e la finalità dell'interesse culturale perseguito. Soprattutto veniva sottolineata "l'esigenza di riavviare il procedimento, al fine di dare attuazione all'atto di indirizzo della Direzione generale del 26.9.2017" con cui veniva chiesto alla Soprintendenza di procedere alla "reiterazione del procedimento di tutela diretta ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera d) del d. Lgs 42/2004 (...) che potesse salvaguardare l'intero immobile stabilendo un vincolo pertinenziale che tenga conto del valore artistico degli arredi del Cinema America, parte integrante dell'edificio stesso (...) di illustrare, "in maniera più estesa ed esaustiva le motivazioni dell'interesse storico relazionale, solo fuggacemente accennate nei precedenti provvedimenti annullati".

(1-2) Segue una nota di G. MARI.

Il “contenuto” della nota con cui è stata data la comunicazione di cui all’art. 7 della legge n. 241/1990 risultava perciò chiaro e completo, come si evince dalla trascrizione del passo centrale, che così recitava: “*COMUNICA l’avvio del procedimento di dichiarazione dell’interesse culturale di detto immobile, in uno con gli apparati decorativi e gli arredi, da ritenersi ad esso pertinenti, ai sensi dell’articolo 10, comma 3, lettera d) D.Lgs. n. 42/2004, in quanto detto immobile costituisce una rara testimonianza tuttora leggibile della storia della cultura degli anni Cinquanta/Sessanta del secolo scorso, con particolare riferimento agli aspetti architettonici, artistici e storici. L’interesse storico-relazionale particolarmente importante del Cinema America si ravvisa, ai sensi dell’articolo 10, comma 3, lettera d), rispetto al suo valore di testimonianza: a) di una tipologia architettonica di cinema destinato alla fruizione popolare, come indica l’insieme integrato di elementi progettuali e tecnologici all’epoca particolarmente avanguardistici (capienza di settecento posti, copertura apribile, cinemascope al fine di consentire la migliore visuale e acustica da qualsiasi punto della sala, pensilina nervata sulla strada, insegna luminosa, edificio destinato a cinema isolato nel tessuto edilizio, innovative soluzioni illuminotecniche); b) del connubio tra architettura e arte, nei suoi apparati decorativi pertinenti (mosaici di facciata e interni, maniglie, espositori, ringhiere, soffitti connotati da profili geometrici monocromi); e) dell’esordio, della diffusione e infine della crisi del fenomeno della fruizione cinematografica popolare nel cinema monosala tra la fine degli anni Cinquanta e la fine degli anni Novanta. Peraltro sin dalla fine degli anni Cinquanta, in un periodo che vedeva al contempo la fiorente attività dell’industria cinematografica a Cinecittà, il Cinema America ha costituito continuamente e coerentemente un luogo di aggregazione sociale e un punto di riferimento culturale attraverso la diffusione tra le diverse classi sociali del medium filmico”.*)

Tale comunicazione, contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente, rendeva chiaro al destinatario del provvedimento l’ambito degli elementi oggetto di valutazione, quali aspetti erano ritenuti meritevoli di particolare considerazione al fine di esprimere il giudizio sul valore dell’immobile al fine di dichiararlo “bene culturale”. Non può pertanto essere condivisa la doglianza della ricorrente ove lamenta che il contenuto di tale nota non le avrebbe consentito di poter “effettivamente partecipare al procedimento, mancando una documentazione istruttoria da cui poter evincere il percorso logico-argomentativo-motivazionale sotteso all’avvio del nuovo (rectius, medesimo) vincolo ex art. 10 co. 3 lett. d) del Codice”.

Né può pretendersi che “le garanzie procedurali (artt. 7, 10 e 10-bis della L. n. 241/1990” comportino l’obbligo per l’Amministrazione di sottoporre all’interessata la relazione scientifica di supporto al provvedimento di vincolo intavolando un contraddittorio sui giudizi espressi dal competente Ufficio, non trovando tale pretesa alcun fondamento normativo né nella legge generale sul procedimento amministrativo, né nella logica del sistema delle valutazioni tecniche, né nella legislazione sui beni culturali. Quest’ultima, peraltro, prevede un’apposita disciplina del procedimento in esame, che consente all’interessato di proporre ricorso “gerarchico” avverso il provvedimento di vincolo, che permette di contestare nel merito le valutazioni sull’interesse storico-artistico-culturale etc., deducendo anche vizi d’ordine sostanziale, al fine di effettuare in quella più appropriata sede un approfondito confronto sulla validità ed attendibilità delle diverse opzioni valutative (come ripetutamente chiarito dalla Sezione già da tempo risalente, vedi TAR Lazio, Sez. II *quater* n. 7756/2008; n. 4987/2008; n. 32765/2010; n. 1901/2011).

In ogni caso, anche ove fosse stata riscontrata la lamentata violazione delle garanzie procedurali, ciò non potrebbe comunque condurre all’annullamento dell’atto impugnato, dovendosi fare applicazione dell’art. 21 *octies* della legge n. 241/1990, dato che l’Amministrazione ha dato adeguata dimostrazione in giudizio dell’inevitabilità dell’esito del procedimento in contestazione.

A tale conclusione inducono le considerazioni seguenti, che servono ad affrontare le questioni centrali sulla correttezza del potere esercitato sollevate con il primo mezzo di gravame.

Con il primo motivo la ricorrente sostiene che il giudice d'appello (sentenza Cons. Stato VI n. 2920/2017) s'era già pronunciato sulla tipologia del vincolo ex art. 10 co. 3 lett. d) D. Lgs. n. 42/2004, chiarendo la necessità di un concreto "riferimento con la storia" necessario per l'assoggettamento a "vincolo relazionale" che presuppone "un collegamento ad un qualche evento passato di rilievo", necessario per tutelare un oggetto altrimenti privo di "pregio artistico".

La doglianza va disattesa alla luce della diversa natura e funzione del vincolo apposto con il provvedimento impugnato rispetto ai precedenti.

Come si è chiarito sopra l'art. 8 della Legge 14 novembre 2016, n. 220, nell'ambito di una tendenza alla continua espansione della nozione dei "beni culturali", ha previsto la possibilità di dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante, ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. d), anche le "sale cinematografiche".

Con i precedenti ricorsi sono stati impugnati, rispettivamente, i provvedimenti di dichiarazione di interesse culturale ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. d) degli apparati decorativi (Decreto del Direttore regionale 19 novembre 2014 rep. n.137/2014) e dell'immobile (Decreto del Direttore regionale 19 novembre 2014 rep. n.139/2014).

Detti provvedimenti sono stati annullati dal Consiglio di Stato per "difetto di motivazione", quindi facendo salva la possibilità di sottoporre l'immobile ed i suoi arredi a tutela, purché con provvedimenti adeguatamente motivati, che dessero conto delle "ragioni" del vincolo relativamente agli elementi attinenti al "carattere artistico" o "al riferimento con la storia della cultura, dell'arte etc", che doveva essere "specificamente indicato e comprovato con riguardo a fatti determinati".

Il Supremo Consesso, pur ritenendo insufficienti le ragioni per sottoporre a vincolo "storico" la Sala, aveva già in nuce evidenziato gli aspetti di pregio ritenuti significativi per il vincolo "artistico", come si evince dal passaggio in cui censura la motivazione della relazione tecnica allegata al provvedimento di vincolo, sottolineando come "Tutti questi elementi, come è evidente a semplice lettura, suggeriscono un possibile valore artistico dell'immobile, che però non viene in nessun modo argomentato o anche solo affermato; viceversa, alla storia della struttura sono dedicati accenni limitati praticamente ad un solo passo (...) manca del tutto il riferimento ad uno specifico evento storico, quale che ne sia il rilievo nella storia generale della città e del nostro Paese (...)". Ugualmente, nell'esaminare il provvedimento di vincolo degli "apparati decorativi", il Supremo Consesso non esclude affatto il valore di tali elementi, ma si limita a censurare la motivazione della relazione per la sua estrema genericità, osservando che "Anche in questo caso, la descrizione degli arredi suggerisce, per la terminologia usata, un loro possibile valore artistico, che però non si afferma; si impone invece il vincolo per riferimento con la storia, ma al di là del generico riferimento al periodo di successo dell'industria cinematografica locale, di per sé non sufficiente, manca ogni richiamo a episodi precisi."

Si tratta, pertanto, di un "classico" annullamento per difetto di motivazione, che non ha alcuna portata conformativa di accertamento negativo della sussistenza dei presupposti necessari per l'assoggettamento a vincolo di tutela dell'immobile.

Il provvedimento impugnato pertanto non può essere considerato un atto elusivo, in quanto è stato adottato a seguito di rinnovato esame dell'importanza culturale della sala cinematografica, peraltro condotto alla luce della normativa sopravvenuta che "amplia" l'oggetto di tutela previsto dall'art. 10 co. 3 lett. d) includendovi, espressamente, "le sale cinematografiche" — a tutela dello specifico

interesse storico-culturale distinto dal più generico interesse “relazionale” precedentemente previsto dal Codice — operando un approfondito ed argomentato riesame degli elementi ritenuti rilevanti ai fini dell’assoggettamento a vincolo dell’immobile in parola.

Si tratta, pertanto, di un vero e proprio “*nuovo provvedimento*”, riformulato su nuove basi e a seguito di un approfondita rivalutazione degli elementi di giudizio precedentemente considerati, espresso con motivazione approfondita e coerente, che vale a sanare le carenze motivazionali rilevante in precedenza.

Per completezza va precisato — anticipando qui l’esame delle relative censure dedotte con il quarto mezzo di gravame — che non è nemmeno prospettabile alcun contrasto con la sentenza di questa Sezione n. 11798/2018 che non ha affatto escluso il carattere artistico dell’immobile in parola — come erroneamente ritenuto dalla ricorrente — dato che, al contrario, essa è incentrata proprio sulla necessità di distinguere il potere del Ministero di assoggettare a tutela un’opera architettonica come “bene culturale”, ai sensi del d.lvo n. 42/2004, rispetto al diverso compito di accertare il carattere artistico dell’edificio al fine di riconoscere il diritto dell’autore ad apportarvi personalmente le eventuali modifiche richieste dal committente, ai sensi della legge n. 633/41, per risolvere una controversia che richiedeva di stabilire se tale diritto spettasse anche agli eredi dell’autore.

Ugualmente inconferente è il richiamo all’esito del ricorso straordinario avverso il Decreto dell’11.11.2017, provvedimento con cui era stato dichiarato di interesse culturale l’apparato musivo del Cinema America, che è stato ritenuto illegittimo dal Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 1648/2018 (Adunanza del 13.3.2019) esclusivamente perché ancora non erano decorsi settant’anni dalla loro realizzazione, facendo applicazione, secondo il principio *tempus regit actum*, del nuovo periodo di “comporto”, elevato da 50 a 70 anni dall’art. 1 co. 174 della legge n. 124/2017; quindi senza pregiudicare il potere di assoggettare a vincolo l’opera una volta decorso il termine sopraindicato.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte va disatteso anche il secondo mezzo di ricorso, con cui si lamenta la violazione del giudicato e del principio del cd. “*one shot*”.

A prescindere dal rilievo che il predetto principio non è affatto pacifico e, anche a volerlo condividere, la sua applicazione sarebbe circoscritta a casi residuali di pervicace resistenza dell’Amministrazione ad adeguarsi a pronunce di tipo conformativo, va osservato che esso non può essere invocato nel caso in esame in cui i precedenti pronunciamenti del giudice amministrativo sui provvedimenti di vincolo erano del tutto privi di portata conformativa (anzi, sotto il profilo sostanziale, semmai prospettavano proprio la possibilità di assoggettamento a vincolo sotto altri profili) per cui non precludevano affatto il riesercizio del potere di vincolo per sanare le carenze motivazionali riscontrate.

Per gli stessi motivi va disatteso anche il quarto motivo con cui si lamenta la violazione e falsa applicazione dell’art. 10 co. 3 lett. d) D. Lgs. n. 42/04, l’eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione ed erroneità dei presupposti.

Le doglianze vanno disattese alla luce delle considerazioni già svolte sopra, in sede di esame del primo mezzo di gravame, in particolare ove si evidenzia la differenza tra il contenuto della relazione di accompagnamento ai primi provvedimenti di vincolo e quella oggetto di contestazione in questa sede, che risulta plurimotivata e corredata da un apparato motivazione articolato, fondato anche su normativa sopravvenuta, immune da errori di fatto, convincente sotto il profilo delle ragioni addotte a sostegno dell’esigenza di tutelare la sala cinematografica in contestazione.

Sia il primo che il quarto mezzo di gravame, infatti, sollevano rilievi critici sulla motivazione del nuovo provvedimento che risultano palesemente infondati.

È evidente che il provvedimento impugnato, rispetto a quello annullato dal Consiglio di Stato, presenta una motivazione molto più ricca ed approfondita e, soprattutto, si fonda su valutazioni aggiuntive e differenti rispetto a quelle che avevano determinato il primo provvedimento di vincolo, che era stato annullato per difetto di motivazione in quanto risultava carente di riferimenti “ad uno specifico evento storico” idonei a supportare detta tipologia di vincolo, non essendo a tal fine sufficienti i limitati accenni alla “storia della struttura” con riferimento alla “espansione dell’industria cinematografica”.

In effetti il provvedimento annullato poggiava su argomentazioni alquanto generiche ed assiomatiche, dato che le “ragioni” del vincolo non si evincevano nemmeno dalla relazione tecnica di accompagnamento, che era di modeste dimensioni (appena una paginetta) ed affidata ad asserzioni e descrizioni che risultavano riferibili all’intera categorie delle sale cinematografiche romane del periodo.

Tali carenze motivazionali, però, sono state sanate dal provvedimento in esame: la relazione tecnica — che costituisce la motivazione del provvedimento di vincolo — non solo è più corposa nelle dimensioni (oltre quattro pagine), ma illustra chiaramente come e perché l’ex Cinema America merita di essere dichiarato bene di interesse culturale, con una motivazione che non è affatto generica, ma risulta “corroborata” da specifici riferimenti a quella sala cinematografica in contestazione, evidenziando quegli elementi caratteristici dell’opera che la rendono “significativa” nella storia dell’architettura-arte delle sale cinematografiche degli anni 50, in quanto “testimonianza unica” del rinnovamento dello stile e soprattutto dell’integrazione “funzionale” delle varie parti della struttura, delle diverse dimensioni dell’arte visiva (superfici, lettere, etc.). Tali “caratteristiche” sono attentamente considerate nella relazione sia per il loro “pregio” in rapporto allo specifico edificio in sé considerato, sia in rapporto all’universo generale della categoria di appartenenza, cioè delle sale cinematografiche dell’epoca in questione, con cui “in origine” il Cinema America condivideva le medesime caratteristiche, che però le altre sale hanno perduto nel tempo a causa delle modifiche architettoniche intervenute.

In tal modo la relazione tecnica fa applicazione nello specifico caso concreto in esame di quei criteri di valutazione del “pregio”, della “rappresentatività” e della “rarietà” che costituiscono la condizione imprescindibile per formulare giudizi sul valore storico-artistico delle opere validi ed attendibili, come ripetutamente affermato da questa Sezione con riferimento ai criteri individuati dal Consiglio Superiore delle Antichità e Belle Arti nella seduta del 10.1.1974, presieduta da Argan, diramati con CM 13.5.1974, confermata con CM 17.7.1998 e tutt’ora riprodotti (ed integrati) con DM 537/2017, che valgono in generale per la dichiarazione dell’interesse dei diversi tipi di beni culturali, tenendo conto della loro particolare natura (vedi, da ultimo, TAR Lazio, sez. II quater n. 221/2019, n. 3402/2019, n. 6783/2019, n. 9826/2018; n. 1901/2011) con adattamenti che tengano conto della loro natura in particolare per le opere d’arte minore, come nel caso dei mobili dichiarati beni culturali, in cui rileva anche il criterio “relazionale” dell’inserimento nel contesto di appartenenza (TAR Lazio, sez. II quater, n. 2540 e 2659/2011) e valgono anche per dichiarare “beni culturali” gli immobili di particolare interesse storico-artistico-architettonico.

Ed alla luce di tali criteri la motivazione risulta articolata ed approfondita in quanto fa riferimento al pregio intrinseco dell’opera ed alla sua rappresentatività, evidenziando il valore dell’immobile per la significatività della tipologia rappresentata in quanto “edificio emblematico del connubio arte-architettura delle sale cinematografiche”, in particolare, per la rarità, sottolineando che tale sala costituisce uno dei pochi esempi rimasti di tale tipologia, dato che le altre costruzioni

analoghe hanno perduto le loro “forme” originarie, a seguito di modifiche architettoniche e strutturali a partire dagli anni 70.

Le censure mosse dalla ricorrente alla motivazione del provvedimento impugnato, pertanto, vanno disattese in quanto si fondano sull’erronea convinzione che la Relazione allegata al nuovo decreto si fondi sulle medesime argomentazioni già contenute nella relazione allegata al decreto di vincolo del 2014, oppure su rilievi critici parziali con cui si tenta invano di sminuire la portata delle “ragioni” del vincolo, riportando solo alcuni stralci della relazione, isolandoli dal contesto, in modo di tentare di ridurre l’articolata impostazione argomentativa del decreto in parola.

Detti rilievi sono tutti inconducibili.

Innanzitutto, la ricorrente lamenta che la descrizione dell’immobile è la medesima (pensilina, insegna luminosa, tetto apribile), essendo evidente che essa indica l’oggetto, che rimane immutato (e che così si vuole mantenere), ma ciò non comporta alcun vizio, dato che la struttura dell’edificio è la medesima, ed anzi il mantenimento della forma attuale è proprio la ragione del vincolo. Pertanto l’identità della descrizione riguarda l’oggetto valutato e non può essere assunta come indice di “reiterazione” della motivazione.

Del pari vanno disattese le critiche relative al collegamento della sala con l’attività cinematografica nel quartiere di Trastevere. Al riguardo è sufficiente rilevare che le considerazioni riportate nella relazione non hanno alcuna valenza determinante, trattandosi di meri elementi aggiuntivi, volti a corroborare ulteriormente il giudizio sulla significatività dell’edificio, che, come già visto, risulta “plurimotivato” (per cui, anche ove i rilievi della ricorrente fossero fondati, il provvedimento impugnato sarebbe comunque sorretto dalle motivazioni soprari-chiamate). In ogni caso la prospettazione della ricorrente non è nemmeno condivisibile in quanto finisce per pretendere che nella Relazione debbano essere riportati, fotogramma per fotogramma, tutti gli episodi girati nel quartiere: una pretesa di puntualizzazione che, peraltro, risulta del tutto inutile, essendo notorio che il quartiere Trastevere, in quanto luogo caratteristico della città della “dolce vita”, aveva a quell’epoca attratto l’attenzione dei cineasti (oltre che dei turisti), per cui, anche sulla base dell’esperienza comune dello spettatore di film, la frequenza nella filmografia del centro storico è superiore a tutti gli altri quartieri romani (che peraltro avevano allora appena iniziato a svilupparsi).

Ugualmente inconferente risulta il confronto con la programmazione o l’utilizzo della tecnica Cinemascope delle altre sale cinematografiche: non era quello il motivo che ha indotto l’Amministrazione a vincolare il Cinema America; anzi nella stessa relazione si dà atto che era presente anche nelle altre sale, ora però sparite e di cui, appunto, il Cinema America rappresenta l’unico modello sopravvissuto.

Anche sotto quest’ultimo profilo, risulta confermato il “motivo” del vincolo apposto sull’ex Cinema America, in quanto costituisce “esempio emblematico” di un mondo ormai sparito a causa della trasformazione delle altre costruzioni analoghe, esistenti nel tempo passato.

In tale prospettiva non paiono nemmeno condivisibili i tentativi della ricorrente di sminuire la “significatività” della particolari vicende della sala sotto il profilo del collegamento con la storia del cinema, per i legami con le categorie produttive, in considerazione dell’appartenenza ad un produttore legato a tale storia e per essere stata teatro di episodi salienti, “testimonianze” della crisi del settore (manifestazione a sostegno dei dipendenti della De Laurentiis). Peraltro si tratta di elementi che possono essere contestati in questa sede nella loro rispondenza a realtà, in quanto giudizio di fatto, ma non per la loro “significatività” per la storia della cultura, dato che tali valutazioni di merito sono riservate alla PA.

In conclusione, nonostante tutti i rilievi mossi dalla ricorrente, risulta contestato che l'ex Cinema America “è rimasto uno dei pochi cinema a mantenere sostanzialmente integra la sua configurazione originaria” e risultano insuperati i “motivi” che giustificano il suo assoggettamento a vincolo. Questi sono puntualmente rappresentati nella relazione tecnica in relazione al suo “pregio intrinseco”, alla sua “rappresentatività” per la storia dell'architettura e delle sale cinematografiche — come si è detto, a prescindere, quindi, dal collegamento a particolari eventi storici o sociali ivi avvenuti — di cui costituisce una “rara testimonianza”. Si tratta di elementi che sono adeguatamente valorizzati nella motivazione dell'atto impugnato, che adduce a giustificazione dell'assoggettamento a vincolo di tutela dell'ex Cinema America l'esigenza di salvaguardarlo come “raro esempio” di un certo “tipo di cinema”, di grande pregio artistico-architettonico, facendo applicazione dei criteri di rappresentatività e rarità sopraindicati, che costituiscono espressione del principio di ragionevolezza e proporzionalità applicato al settore della tutela dei beni culturali, come ripetutamente chiarito da questa Sezione nelle sentenze soprarichiamate.

Peraltro a quest'ultimo riguardo va ricordato che la Sezione con sentenza n. 11798/2018 aveva già indicato, come elementi meritevoli di attenzione, la particolarità della facciata, caratterizzata dalla lanciata pensilina che costituisce una caratteristica tipica dello stile di quegli anni. Il Collegio osserva che si tratta di un tratto del “linguaggio architettonico” ormai quasi completamente scomparso dall'esperienza visiva dei fruitori del panorama urbano romano, per cui, senza timore di invadere le valutazioni di merito di competenza dell'Amministrazione, già solo tale elemento, per la sua rarità, giustifica il vincolo per salvaguardare almeno la facciata che costituisce una preziosa testimonianza di un “linguaggio architettonico” quasi del tutto sparito (e non solo dalle sale cinematografiche).

Per gli stessi criteri risulta ben comprensibile il vincolo anche sulla sala, nella parte in cui il tetto apribile, che viene indicato come una caratteristica peculiare della sala in questione, assume una “specificità” che non viene affatto contestata dalla ricorrente, che non ha nemmeno asserito l'esistenza di analoghe strutture in ambito romano.

Risulta del pari infondato il quinto mezzo di gravame, dedotto in via subordinata, con cui sono dedotte censure in merito al giudizio di valore espresso dal competente Ufficio sull'importanza storico-culturale “degli apparati decorativi e arredi, da ritenersi ad esso pertinenti”.

A prescindere dall'irrelevanza delle censure relative alla comunicazione di avvio del procedimento (comunque superabili, ai sensi dell'art. 21 *octies* della legge n. 241/90, anche in considerazione del fatto che la ricorrente era già edotta, nel precedente contenzioso vincolistico, dell'intrinseco nesso tra edificio e arredi), il provvedimento impugnato risulta immune dalle censure d'ordine sostanziale dedotte in quanto il vincolo di tutela è stato determinato dalla considerazione dell'intrinseco rapporto tra arte-architettura, che costituisce proprio una delle caratteristiche del pregio dell'opera architettonica e della sua esemplarità nel panorama delle sale cinematografiche. Ciò è chiaramente indicato nella comunicazione di avvio del procedimento in contestazione ed è altrettanto chiaramente illustrato nella relazione tecnica in cui il nesso arte-architettura è una delle ragioni per cui l'ex Cinema America costituisce “emblematico esempio” di tale connubio, fondamentale per la storia dell'arte-architettura delle sale cinematografiche (che è un interesse diverso rispetto all'interesse della storia cinematografica).

Non valgono perciò a svilire le ragioni dei rilievi della ricorrente in riferimento ad “apparati decorativi” ed “arredi” per sminuire il “valore” in sé dei mosaici presenti nell'immobile, mettendo in dubbio l'autenticità di tali opere, in

modo generico, senza tener conto della corrispondenza dell'autore e con lo stile tipico del Maestro.

Risultano infondate anche le doglianze mosse con il sesto motivo con cui si lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 41 e 42 Cost, dell'art. 1 del I Prot. Addizionale della CEDU e dell'art. 17 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E., lamentando la compressione del diritto di proprietà e della libertà di iniziativa economica conseguente al provvedimento di vincolo.

Al riguardo è appena il caso di ricordare che l'effetto denunciato costituisce la naturale conseguenza del provvedimento che dichiara l'interesse culturale di un bene, che, appunto, comporta il suo assoggettamento ad un regime amministrativo particolare che comprime alcune facoltà di godimento del proprietario, per espressa previsione del legislatore, con norme che fino ad oggi non sono state ritenute in contrasto con principi costituzionali o di matrice europea.

Quanto all'affidamento ingenerato nella ricorrente si osserva che non rileva la circostanza che, in passato, l'immobile non sia stato vincolato. Anche a prescindere dal rilievo che nel periodo di "comporto" soprarichiamato l'arte "contemporanea" non può essere "ingessata" da provvedimenti di vincolo, va ricordato che, anche una volta decorso tale termine, la PA non decade dal potere di vincolare l'opera, ben potendo esprimere diverse valutazioni in merito al suo valore storico-artistico anche successivamente e rivalutare l'opera sia per apporre sia per rimuovere il vincolo di tutela, come previsto dall'art. 128 del Codice.

Pertanto l'eventuale rilascio di pareri favorevoli resi in relazione a progetti eventualmente presentati nel periodo di "comporto" sopraindicato — quando l'immobile era sottoposto unicamente ad alcune prescrizioni d'indole diversa in considerazione della mera localizzazione — non determinano il consolidarsi dell'affidamento della possibilità di realizzarli ove intervenga un provvedimento che assoggetta a vincolo lo stesso.

Infine va disatteso il settimo ed ultimo motivo con cui si denuncia lo sviamento di potere.

Innanzitutto va ricordato che tale vizio è difficilmente ravvisabile in quanto richiede la dimostrazione del perseguimento di una finalità diversa da quella istituzionale.

Tale onere, che ricade sulla parte ricorrente, non è stato soddisfatto nel caso in esame. Non è sufficiente, a tal fine, ricordare la campagna mediatica per sollecitare la tutela dell'America oggetto di occupazione da parte di alcuni giovani, non essendo fornito alcun elemento, nemmeno indiziario, che possa far ritenere che il Ministero abbia riconosciuto l'interesse culturale del Cinema America per "favorire" il gruppo degli occupanti o partiti politici o associazioni di utenti, oppure per timore della pressione mediatica e politica, tradendo la missione di tutela ad esso affidata; argomenti peraltro già ampiamente disattesi dal Consiglio di Stato nella stessa sentenza invocata dalla ricorrente.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte il ricorso va respinto; di conseguenza va rigettata anche la domanda risarcitoria.

(*Omissis*).

L'Ex Cinema America: la tutela dell'architettura contemporanea tra Codice dei beni culturali e del paesaggio e Legge sul diritto d'autore.

SOMMARIO: 1. I vari tentativi di tutelare l'Ex Cinema America sulla base di eterogenei provvedimenti: obiettivo dell'analisi. — 2. Architettura contemporanea nel Codice dei beni culturali. — 2.1. La barriera della soglia temporale di rilevanza e la limitata tutela fornita dall'art. 37 del Codice. — 2.2. Il vincolo *ex art.10, co. 3, lett. a)*, del Codice e l'Ex Cinema America. — 3. Architettura

contemporanea e Legge sul diritto d'autore. — 3.1. Funzione soggettiva di tutela di un diritto personalissimo dell'autore. — 3.2. Il riconoscimento dell'"importante carattere artistico" e l'Ex Cinema America. — 4. Architettura contemporanea e vincolo storico relazionale. — 4.1. La specificità del vincolo relazionale. — 4.2. Il vincolo storico relazionale e l'Ex Cinema America. — 5. Considerazioni conclusive.

1. *I vari tentativi di tutelare l'Ex Cinema America sulla base di eterogenei provvedimenti: obiettivo dell'analisi.*

Nel suo noto scritto "*I beni culturali*" (1) del 1976 Giannini scriveva che "*L'attributo definitorio del bene culturale come testimonianza avente valore di civiltà rende idonea la nozione ad aderire ad ogni sorta di cosa, non solo del passato lontano, ma anche di quello vicino e finanche del presente*"; constatava poi che "*Il problema dei beni culturali del tempo presente è di ardua soluzione ... Vi sono opere alle quali già oggi riconosciamo l'essere testimonianza avente valore di civiltà; ... la l. 1089 dispone il limite dei 50 anni (2) per il riconoscimento formale del bene culturale, ma si dovrà certamente adottare un criterio meno meccanico*".

La recente sentenza del T.A.R. Lazio n. 5972 del 5 giugno 2020, che ha respinto il ricorso proposto per l'annullamento della dichiarazione di vincolo ex art. 10, co. 3, lett. d), d. lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel prosieguo Codice) sull'immobile denominato Ex Cinema America, fornisce occasione per individuare gli strumenti che la normativa vigente prevede a tutela dell'architettura contemporanea e per vagliarne potenzialità ed efficacia. L'Ex Cinema America, oltre a rappresentare esempio significativo di tale categoria, ha costituito oggetto nell'ultimo decennio — a fronte di un progetto di trasformazione presentato dalla società privata che ne è proprietaria — di vari tentativi di salvaguardia da parte dell'Amministrazione preposta alla tutela del patrimonio culturale (MiBACT), concretizzatisi in provvedimenti amministrativi di diversa tipologia e funzione, la cui analisi rappresenta interessante esercizio per individuare i margini di salvaguardia del contemporaneo di interesse storico artistico nel nostro ordinamento e constatare, in esito, l'insufficienza degli strumenti del Codice utilizzabili (vincolo storico-relazionale ex art. 10, co. 3, lett. d), e contributo agli interventi conservativi volontari ex art. 37) e l'inidoneità congenita ad una tutela di tipo pubblicistico della disciplina recata dalla Legge sul diritto d'autore (art. 20, co. 2, l. n. 633 del 1941).

L'interesse per la creazione di un efficace sistema di tutela giuridica dell'architettura contemporanea, tale da garantire adeguate forme di conservazione, protezione e valorizzazione, si è acuito recentemente: tramontata l'epoca dei piani urbanistici di espansione e prevalso un approccio di maggiore sostenibilità dello sviluppo urbanistico, le politiche della rigenerazione e gli interventi del legislatore convergono verso il recupero o la sostituzione del patrimonio edilizio esistente, anche con la previsione di misure incentivanti. Come acutamente osservato, tra centri storici, immobili vincolati e limiti derivanti dal piano comunale generale, gli interventi indicati avranno come destinatari prevalentemente immobili realizzati in epoca recente, con il rischio di compromettere beni di pregio e di significativa rilevanza (3).

Il Cinema America si trova nel quartiere Trastevere a Roma, eretto sul sedime del Teatro Lamarmora e progettato negli anni '50 del secolo scorso, è stato costruito tra il 1955 e il 1956 su progetto dell'architetto Angelo Di Castro. In attività fino al 1999, in tempi recenti la proprietà è stata acquistata da una società privata che, tramite un piano di recupero ad iniziativa privata, ne aveva progettato la demolizione allo scopo di realizzare sul sedime una

(1) M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, I, 9-10.

(2) Tale soglia è stata poi elevata a settanta anni, come si darà conto più avanti nel testo.

(3) P. STELLA RICHTER, *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 616.

struttura di vari piani fuori terra, con miniappartamenti, e di due livelli interrati con parcheggi privati.

All'intervento progettato — e al clamore che lo stesso aveva suscitato — fecero seguito in successione vari tentativi pubblici di sottrarre l'immobile alla radicale trasformazione, di cui il provvedimento di vincolo oggetto della citata sentenza del T.A.R. Lazio n. 5972 del 2020 rappresenta l'ultimo.

Nel 2014, infatti, il MiBACT, con distinti decreti, aveva applicato due vincoli ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. *d*), del Codice (c.d. vincolo storico relazionale): uno relativo agli "apparati decorativi", l'altro relativo all'intero immobile. I vincoli erano stati annullati in sede giurisdizionale, ravvisando il Consiglio di Stato (sentenza n. 2920 del 2017 (4), in riforma della pronuncia di primo grado (5)) il difetto di motivazione sui presupposti del vincolo per riferimento (sulle cui caratteristiche si tornerà *infra* par. 4.2).

Nel 2017 un nuovo provvedimento di vincolo, questa volta ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. *a*), del Codice, veniva applicato sull'apparato musivo. Il vincolo era annullato a seguito di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (6) — anch'esso proposto dalla società proprietaria —, in ragione del mancato decorso della soglia temporale di rilevanza prescritta dall'art. 10, co. 5, Codice (elevata dal legislatore, pendente il procedimento amministrativo, da cinquanta a settant'anni).

Era seguita, poi, l'istanza degli eredi dell'autore ai competenti organi del MiBACT ai fini del riconoscimento dell'"*importante carattere artistico*" dell'immobile ai sensi della Legge sul diritto di autore (l. n. 633 del 1941): l'esito positivo — formalizzato in un decreto del 2018 — era stato anch'esso annullato dal T.A.R. Lazio, con la sentenza n. 11798 del 2018 (7), per difetto di legittimazione degli eredi a proporre l'istanza in questione (*infra* par. 3.1.).

Infine, un ulteriore provvedimento di vincolo è stato adottato nel 2020, ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. *d*), del Codice nel 2020 e dell'art. 8 l. n. 220 del 2016 (su cui *infra* par. 4.2). Giudicando del ricorso proposto perveracamente dalla società proprietaria, il T.A.R. Lazio, con la sentenza 5 giugno 2020 n. 5972, ha escluso il carattere elusivo del provvedimento rispetto ai precedenti giudicati e ha giudicato il vincolo adeguatamente motivato.

La motivazione della sentenza appare di particolare interesse e, pur condivisibile nella decisione di rigetto del ricorso, è parzialmente criticabile nelle argomentazioni che a tale rigetto hanno condotto, nella misura in cui, valorizzando il sopravvenuto art. 8 l. n. 220/2016 in tema di salvaguardia delle sale cinematografiche, ha di fatto fornito del vincolo storico relazionale previsto dall'art. 10, co. 3, lett. *d*), del Codice un'interpretazione eccessivamente restrittiva e tale da ridurne notevolmente il potenziale ruolo di *escamotage* burocratico per la tutela di esempi significativi di architettura contemporanea.

2. Architettura contemporanea nel Codice dei beni culturali.

2.1. La barriera della soglia temporale di rilevanza e la limitata tutela fornita dall'art. 37 del Codice.

Il Codice non si occupa della tutela nel campo del contemporaneo. All'art. 10, co. 5, stabilisce infatti che, salve alcune eccezioni (su cui *infra* par. 4), non sono soggette alla disciplina dei beni culturali le cose che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre

(4) Cons. Stato, Sez. VI, 14 giugno 2017 n. 2920.

(5) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 ottobre 2015 n. 11477.

(6) Il Consiglio di Stato ha reso, ai sensi dell'art. 12 d.P.R. n. 1199 del 1971, il parere Cons. Stato, Sez. I, n. 1255/2019.

(7) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 dicembre 2018 n. 11798.

settanta anni (8). Viene quindi fissata una soglia temporale di rilevanza — ereditata dalle pregenti discipline di settore, seppure con alcune modifiche, anche recenti, sulla relativa ampiezza temporale (9) —, giustificata dalla necessità di garantire che la valutazione sull'effettiva sussistenza dei profili di interesse culturale della cosa maturi in un arco temporale idoneo a consentire apprezzamenti scevri da elementi di giudizio effimeri e contingenti, nonché dal potenziale conflitto con l'interesse economico dell'autore (o dei suoi eredi o aventi causa), considerati i limiti e condizionamenti che dal vincolo discendono sulla commerciabilità del bene e sulle facoltà di godimento del proprietario (10). A partire dal 2011, tramite vari interventi del legislatore che hanno allungato il citato termine, l'ambito oggettivo della tutela — che presuppone, ai fini dell'integrale applicazione della disciplina codicistica in tema di protezione e conservazione, la qualificabilità della cosa come “*bene culturale*” — è stato notevolmente ristretto proprio a svantaggio delle architetture del secondo Novecento, ad oggi di fatto escluse da tale ambito.

Dall'impossibilità di apporre il vincolo storico-artistico su opere dell'architettura contemporanea consegue il rischio che esse, nell'attesa del superamento della predetta soglia, siano alterate irrimediabilmente (11).

Nel Codice gli unici riferimenti all'architettura contemporanea sono contenuti negli artt. 11 e 37. Il primo (rubricato “*Cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela*” (12)) non

(8) Il testo dell'art. 10, co. 5, del Codice è stato da ultimo modificato dall'art. 1, co. 175, lett. a), l. 4 agosto 2017 n. 124. In precedenza la soglia temporale per i beni immobili si differenziava a seconda dell'appartenenza a soggetti pubblici o equiparati — di cui all'art. 10, co. 1, del Codice — o a soggetti diversi — di cui all'art. 10, co. 3, del Codice —, ed era fissata, rispettivamente, a settanta e cinquanta anni. La l. n. 124 del 2017 ha stabilito, senza più l'indicata distinzione, che “... non sono soggette alla disciplina del presente titolo le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettere a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni”. Resta la soglia dei cinquanta anni per i beni sottoposti alla c.d. tutela seriale, di cui alla lett. d-bis) del co. 3 dell'art. 10, creando “una disarmonia non agevolmente comprensibile”: così G. MORBIDELLI, *Art. 10*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, 146.

(9) La soglia di storicizzazione minima di cinquanta anni era già stata prevista dall'art. 1 l. n. 1089/1939 e, ancora prima, dall'art. 1 l. n. 364/1909. Il termine era stato poi innalzato a settant'anni limitatamente agli immobili appartenenti a soggetti pubblici o a persone giuridiche private senza fine di lucro (immobili di cui all'art. 10, co. 1, del Codice) dall'art. 4, co. 16, d.-l. n. 70 del 2011 (c.d. decreto Sviluppo), convertito dalla l. n. 106 del 2011 (che aveva riscritto gli artt. 10, co. 5 e 12, co. 1, del Codice). La ratio dell'innalzamento della soglia per i beni appartenenti a soggetti pubblici (e soggetti ad essi equiparati ai fini delle disposizioni sulla tutela) è spiegata nella Relazione illustrativa del d.l. Sviluppo del 2011: premessa indispensabile è la considerazione che i beni appartenenti a detti soggetti, in base all'art. 12 del Codice, si presumono forniti di interesse culturale (presunzione *juris tantum*: su cui, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 30 maggio 2017 n. 2597; in dottrina, per tutti, A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali, VI, Milano, 2013, 101) e sono sottoposti in via provvisoria e cautelare alle disposizioni di tutela del Codice, salva verifica dell'effettiva sussistenza dell'interesse; tanto premesso, “uno degli obiettivi principali della modifica normativa è quello di facilitare il percorso del federalismo demaniale, poiché si sottrae al meccanismo dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo n. 85 del 2010 (necessità di un apposito accordo di valorizzazione con il Ministero per i beni e le attività culturali) una nutrita quantità di immobili statali o di enti pubblici non economici realizzati, subito dopo l'ultima guerra, quasi sempre del tutto privi di effettivo interesse culturale. Il termine finora previsto dall'articolo 10, comma 5 (e dall'articolo 12, comma 1, ai fini della verifica dell'interesse), di cinquanta anni, ha fatto sì che ricadesse nel vincolo l'edilizia residenziale pubblica edificata nel secondo dopoguerra, imponendo la verifica dell'interesse culturale nei confronti di molti edifici, spesso seriali, che non presentano alcun pregio. Con il nuovo termine, di settanta anni, l'ambito del vincolo viene ab origine a essere limitato all'edilizia anteguerra”. L'ultima modifica è stata apportata, come illustrato nella nota che precede, dall'art. 1, co. 175, lett. a), l. 4 agosto 2017 n. 124.

(10) T.A.R. Lazio, Sez. II-quater, 5 dicembre 2018 n. 11798, cit.: “Tale previsione riproduce il limite già sancito dalla legge Rosadi e ribadito dall'art. 1 della l. 1089 del 1939 e dall'art. 2 ultimo comma del d. lgs. n. 490 del 1999, è finalizzata ad assicurare libertà di espressione artistica, costituzionalmente garantita, dell'autore e, al tempo stesso, a non pregiudicare sul piano economico la circolazione delle opere”. In dottrina, per tutti, R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Milano, 2009, 23.

(11) In argomento P. STELLA RICHTER, *Costruire sul costruito*, cit., 614, che dubita della compatibilità di tale limite con l'art. 9 Cost., denunciandone peraltro la crescente dannosità, in relazione alla diffusione — positivamente valutata nell'ottica del minor consumo di suolo — dell'attività di rigenerazione urbana e di riutilizzazione del patrimonio edilizio esistente.

(12) Sull'art. 11 del Codice G. MORBIDELLI, *Art. 11*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice*, cit., 147 ss.: i beni compresi nell'elenco sono di vario genere, definibili “beni culturali parziali” o “minori” o beni a rilevanza culturale”, ciò in quanto, “a meno che non rientrino nella categoria di beni culturali tout court (“resta ferma

contraddice il principio di tassatività e tipicità delle categorie dei beni culturali di cui all'art. 10 e la soglia di storicizzazione, ma elenca alcune categorie speciali di cose materiali che — ferma restando la possibilità di essere dichiarate beni culturali ove ricorrano i requisiti per essere inquadrate nelle categorie tipiche — vengono individuate ai fini dell'applicazione di specifiche disposizioni di tutela (e non, quindi, dell'intera disciplina dei beni culturali): vi sono incluse, tra le altre categorie, le opere dell'architettura contemporanea “*di particolare valore artistico*” a termini dell'art. 37 (13). Quest'ultima disposizione, innovativamente rispetto al passato, nel disciplinare il contributo in conto interessi per interventi conservativi su beni culturali, ne prevede al comma 4 l'applicabilità anche per interventi conservativi volontari su opere di architettura contemporanea a condizione che il MiBACT riconosca, “*su richiesta del proprietario*”, il predetto particolare pregio (14).

Diversamente da quanto previsto per il procedimento di apposizione del vincolo storico artistico (che il Codice, all'art. 14, costruisce come procedimento d'ufficio), unico soggetto legittimato a richiedere la verifica della qualità di “*particolare valore artistico*” dell'opera è il proprietario interessato ad effettuare l'intervento conservativo e che ne sostenga il costo. Tale circoscritta legittimazione è del resto ragionevole stante la puntuale funzionalizzazione del provvedimento di accertamento all'accesso ai contributi per interventi, come detto, volontari.

L'autore (o i suoi eredi), eventualmente diversi dal proprietario, non sono quindi legittimati a presentare l'istanza, né l'amministrazione può avviare d'ufficio il procedimento di riconoscimento (15) (tanto meno alla p.A. è attribuito dal Codice il potere di ordinare interventi di conservazione imposti, previsti solo per le opere dichiarate “*beni culturali*” (16)).

La disposizione, quindi, rappresenta una forma di tutela parziale, estremamente limitata, dell'architettura contemporanea, intervenendo, con il riconoscimento di un beneficio economico, nei soli casi in cui il proprietario intenda spontaneamente procedere alla relativa conservazione (come definita dall'art. 29 del Codice (17)).

l'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 12 e 13, qualora sussistano i presupposti e le condizioni stabiliti dall'articolo 10”, v. comma 2), ...sono culturali solo ai fini e nei limiti delle specifiche prescrizioni di cui alle disposizioni volta per volta richiamate”.

(13) Sul quale S. VILLAMENA, *Art. 35-37*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali*, cit., 433. Alle due disposizioni fa riscontro attualmente l'attività della Direzione generale Creatività contemporanea, prevista dal d.P.C.M. 2 dicembre 2019 n. 169, recante il “*Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*”. Ai sensi del co. 1 dell'art. 21 del Regolamento indicato, la citata Direzione generale del MiBACT “*svolge le funzioni e i compiti relativi alla promozione e al sostegno dell'arte e dell'architettura contemporanea, ivi inclusa la fotografia e la video-arte, delle arti applicate, ivi compresi il design e la moda, e della qualità architettonica ed urbanistica. La Direzione sostiene altresì le imprese culturali e creative e promuove interventi di rigenerazione urbana*”. In particolare il co. 2 lett. m) del citato art. 21 assegna alla competenza del Direttore l'ammissione ai contributi economici delle opere architettoniche dichiarate di importante carattere artistico ai sensi dell'art. 37 del Codice. Già il d.P.R. n. 441 del 2000, riorganizzando il MiBACT, aveva previsto una Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanea con competenza “*in materia di promozione della cultura architettonica ed urbanistica e dell'arte contemporanea*”, così affiancandosi la promozione, il sostegno e la valorizzazione della creatività contemporanea alle tradizionali attività di tutela e valorizzazione dell'antico. Peraltro, all'organizzazione del MiBACT non corrisponde altrettanto puntuale considerazione nel Codice verso forme di salvaguardia del contemporaneo.

(14) Come evidenziato da G. MORBIDELLI, *Art. 11*, cit., 148, l'identificazione dei beni oggetto di specifiche disposizioni di tutela ai sensi dell'art. 11 del Codice è rimessa alla specifica disciplina applicabile, essendo talvolta identificati direttamente dalla legge (come gli affreschi, i tabernacoli, gli studi di artista con tipologie a lucernario), altre volte occorrendo un provvedimento amministrativo di identificazione, come previsto, per l'appunto, per le opere di architettura contemporanea.

(15) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 dicembre 2018 n. 11798, cit.

(16) Gli interventi conservativi imposti sono disciplinati dal Codice all'art. 32 nell'ambito della disciplina della protezione e della conservazione, come noto entrambi rientranti nell'ambito della tutela dei beni culturali. Il potere impositivo del Ministero si collega agli obblighi conservativi sanciti dal medesimo Codice all'art. 30, aventi ad oggetti i beni culturali propriamente detti: in argomento, S. VILLAMENA, *Art. 30-32*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice*, 405.

(17) L'art. 29 del Codice chiarisce che la “*conservazione del patrimonio culturale è assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro*”.

Diversamente, nessuna disposizione codicistica tutela l'architettura contemporanea a fronte di situazioni di degrado o di scelte di trasformazione o, peggio, distruzione da parte del proprietario (18).

2.2. *Il vincolo ex art.10, co. 3, lett. a), del Codice e l'Ex Cinema America.*

La descritta soglia di storicizzazione e i recenti interventi ampliativi della stessa da parte del legislatore sono alla base dell'annullamento giurisdizionale del provvedimento di vincolo storico-artistico adottato nel 2017 dal MiBACT, ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. a), del Codice, avente ad oggetto l'apparato musivo del Cinema America, realizzato tra il 1954 e il 1960.

Se al momento dell'apertura del procedimento amministrativo entrambi gli autori dell'apparato musivo erano deceduti e risultava superata la soglia temporale di rilevanza (a quella data fissata nel Codice a cinquanta anni), prima della conclusione del procedimento e dell'adozione del decreto di vincolo era invece sopravvenuto, ad opera della l. n. 4 agosto 2017 n. 124, l'innalzamento della soglia di storicizzazione a settanta anni.

Della sopravvenienza intervenuta nel corso del procedimento l'amministrazione dei beni culturali non avrebbe potuto tenere conto in ragione del noto principio *tempus regit actum* (19).

In applicazione dei principi che regolano l'individuazione, sul piano diacronico, del paradigma normativo del provvedimento amministrativo, il vincolo veniva quindi annullato a seguito di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (20) proposto dalla società proprietaria.

Nell'impossibilità di applicare il vincolo storico artistico ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. a), del Codice, per evitare modifiche o trasformazioni improprie da parte della società acquirente, veniva allora presentata dagli eredi del progettista un'istanza per far dichiarare l'“*importante carattere storico*” artistico dell'opera, ai sensi della Legge sul diritto d'autore.

Il nuovo tentativo di tutela si basava su una normativa avente, rispetto al Codice, diversa funzione — in quanto diretta a tutelare il diritto d'autore ed avente ad oggetto le opere dell'ingegno, esito di un atto creativo, aventi requisiti di novità, originalità e non banalità a prescindere dalla ricerca del valore artistico o della genialità —, di cui è opportuno vagliare l'eventuale idoneità a colmare la riscontrata lacuna di tutela risultante dal Codice.

3. *Architettura contemporanea e Legge sul diritto d'autore.*

3.1. *Funzione soggettiva di tutela di un diritto personalissimo dell'autore.*

Le opere di architettura contemporanea, ossia quelle che — come illustrato in precedenza — non possiedono i requisiti temporali prescritti dal Codice, sono interessate da alcune disposizioni contenute nella l. 22 aprile 1941 n. 633 (“*Protezione del diritto d'autore e di altri*

(18) In argomento U. CARUGHI, *Condizionamento e arbitrio nella tutela del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 53 (par. 2).

(19) È il principio in base al quale “ogni provvedimento reso dall'Amministrazione va vagliato secondo il quadro formativo e fattuale vigente al momento in cui lo stesso venne emanato”: Cons. Stato, Sez. IV, n. 309 del 2019; Id., Sez. III, 17 febbraio 2020 n. 1199. Come chiarito da Cons. Stato, Sez. IV, 16 dicembre 2016 n. 5339, “La corretta applicazione del principio *tempus regit actum* comporta che la pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato in dipendenza della circostanza che lo supervisioni reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici”.

(20) Nel corso del quale il Consiglio di Stato ha reso il parere Cons. Stato, Sez. I, n. 1255/2019.

diritti connessi al suo esercizio”) e relativo regolamento di esecuzione (r.d. 18 maggio 1942 n. 1369), che, seppure indirettamente (nell’ambito cioè di una disciplina diretta a tutelare l’autore, e non l’opera in sé (21)), riconoscono e valorizzano l’architettura contemporanea che presenti un peculiare carattere artistico (22).

L’art. 20 (23), in tema di diritto morale dell’autore, dispone al co. 1 che, “*Indipendentemente dai diritti esclusivi di utilizzazione economica dell’opera ... ed anche dopo la cessione dei diritti stessi, l’autore conserva il diritto di rivendicare la paternità dell’opera e di opporsi a qualsiasi deformazione, mutilazione od altra modificazione, ed a ogni atto a danno dell’opera stessa, che possano essere di pregiudizio al suo onore o alla sua reputazione*”. Il diritto morale d’autore si estrinseca, quindi, nel diritto dell’autore di rivendicare la paternità dell’opera e di opporsi a quelle modifiche ritenute pregiudizievoli al suo onore o reputazione.

Per le opere dell’architettura le facoltà spettanti all’autore devono essere contemplate, però, con le facoltà inerenti al diritto di proprietà, eventualmente spettante a persona terza rispetto all’autore. Il risultato di tale temperamento è che — come disposto dal co. 2 dell’art. 20 — l’autore non può opporsi alle modifiche che si rendano *necessarie*, durante o dopo l’esecuzione dell’opera, in funzione delle esigenze del proprietario o committente (24) (per tali intendendosi quelle imposte da ragioni tecniche, giuridiche ed economiche). È peraltro previsto un temperamento della regola a favore del diritto morale d’autore, e in senso limitativo delle facoltà normalmente rientranti nel diritto di proprietà, quando all’opera sia riconosciuto dalla competente autorità statale “*importante carattere artistico*”, in tal caso spettando all’autore lo studio e l’attuazione delle predette modifiche necessarie (25). All’autore dell’opera architettonica che abbia ottenuto tale riconoscimento è attribuito, quindi, il diritto di intervenire ove il proprietario intenda apportare modifiche all’immobile,

(21) Come espressamente indicato anche nella pagina web della Direzione generale Creatività contemporanea del MiBACT — <http://www.aap.beniculturali.it/dirittoautore.html> — dove si legge che: “*La particolarità di questa legge è che essa non tutela direttamente le opere, ma l’autore*”.

(22) In argomento U. CARUGHI, *La Legge sul diritto d’autore non funziona*, in *Il Giornale dell’architettura*, 2016, consultabile in <https://ilgiornaledellarchitettura.com/web/2016/09/23/la-legge-sul-diritto-dautore-non-funziona/>: “*Lungo la penisola i casi d’architetture del secondo ‘900 sottoposte alla legge sul ‘diritto d’autore’ sono qualche decina. Alcune datate, come il Grattacielo Pirelli (1959) e l’Istituto Marchiondi (1957), a Milano. Altre più recenti, come la Facoltà d’Ingegneria a Napoli (1972), l’ex colonia marina Enel a Riccione (1961-63), o la Facoltà di Magistero a Urbino (1968-76). Ma troviamo anche opere meno note, come il modenese cinema Olympia (1954), o l’Arcispedale di Santa Maria Nuova a Reggio Emilia (1965). Talune, sottoposte alla legge addirittura a pochi anni dalla realizzazione, come l’Auditorium Paganini a Parma (2001) o lo stadio di Bari (1987-1990), oppure la filiale del Banco di Roma (1985) o il nuovo Palazzo municipale di Fiumicino (2003)*”. Cfr., inoltre, M. BONINO, M. COMBA, E. PICCOLI, *Verso una tutela pubblica dell’architettura contemporanea?*, in R. CASSANELLI, G. PINNA (a cura di), *Lo stato aculturale*, Milano, 2005, 75; P. FRABONI, *Nuove prospettive per la tutela delle opere di architettura contemporanea*, in M. CASCIATO E P. ORLANDI (a cura di), *Quale e quanta. Architettura in Emilia-Romagna nel secondo novecento*, Bologna, 2005, 146.

(23) L’art. 20 l. n. 633 del 1941 è inserito nel Capo III, “*Contenuto e durata del diritto d’autore*”, e ivi nella Sezione II, “*Protezione dei diritti sull’opera a difesa della personalità dell’autore. Diritto morale dell’autore*”, mentre la Sezione I riguarda la “*Protezione della utilizzazione economica dell’opera*”.

(24) Il co. 2 dell’art. 20 citato recita che: “*Tuttavia nelle opere dell’architettura l’autore non può opporsi alle modificazioni che si rendessero necessarie nel corso della realizzazione. Del pari non potrà opporsi a quelle altre modificazioni che si rendesse necessario apportare all’opera già realizzata*”.

(25) A titolo esemplificativo, come risulta dall’elenco dei decreti di riconoscimento del particolare carattere artistico ai sensi della l. n. 633 del 1941 consultabile al seguente link http://www.aap.beniculturali.it/pdf/ELENCO_DECRETI_633_date.pdf, sono stati dichiarati di interesse in base alla citata Legge sul diritto d’autore: l’Auditorium Paganini, dell’architetto Renzo Piano, a Parma (realizzato nel 2001 e riconosciuto di interesse con decreto del 2002 recante la seguente motivazione “*L’edificio si configura come particolare esempio di recupero e riuso di un edificio industriale con una soluzione di particolare qualità architettonica tradizionale e realizza un armonico invaso acusticamente idoneo alla destinazione d’uso. L’opera altresì costituisce una singolare testimonianza del rapporto tra l’intervento contemporaneo ed il contesto preesistente e storicizzato*”), e la Facoltà di Ingegneria a Napoli, su progetto dell’ingegnere Luigi Cosenza (realizzata tra il 1955 e il 1969 e riconosciuta di interesse con decreto del 2005 recante la seguente motivazione: “*L’opera, realizzata negli anni tra il 1955 e il 1969, rappresenta un tipico esempio di approfondimento metodologico teso alla ricerca di un nuovo linguaggio più composito ed ampio rispetto alle precedenti esperienze razionaliste, in cui la chiarezza stereometrica dei volumi e la ricercata asimmetria dei vuoti si armonizzano con la natura dei luoghi*”).

opera del suo ingegno, in modo da salvaguardare l'impostazione originaria dell'opera stessa (26).

Le modalità procedurali attraverso le quali l'importante carattere artistico viene riconosciuto sono disciplinate dal citato regolamento di esecuzione, il cui art. 15 assegna la competenza al Ministro per l'educazione nazionale (oggi MiBACT e, in particolare, nell'organizzazione di esso designata dal recente regolamento n. 169 del 2019 (27), alla Direzione generale Creatività contemporanea (28)), configurando un procedimento amministrativo ad iniziativa privata, "*su domanda dell'autore*" (29).

La giurisprudenza, sulla base di un'interpretazione logica e teleologica della scarna disciplina, ha fornito una serie di chiarimenti sulla natura del procedimento amministrativo e sulla finalizzazione del potere amministrativo nella specie esercitato.

In particolare, è stato chiarito che: *a*) il procedimento di accertamento di cui si è detto non è attivabile d'ufficio; *b*) l'iniziativa del procedimento può essere solo dell'autore e non di soggetti terzi, ancorché rivestano la qualità di eredi dell'autore.

Sotto il primo profilo, l'attivazione d'ufficio viene esclusa, oltre che sulla base del tenore letterale del citato art. 15 del pertinente regolamento, in ragione della considerazione che l'intervento dell'autorità amministrativa in tale fattispecie non ha una valenza pubblicistica autonoma, essendo la disciplina diretta a tutelare pretese di natura privatistica, quali sono quelle attinenti alla tutela del diritto d'autore (30). Seguendo i canoni dell'interpretazione teleologica, è stato infatti osservato che le citate disposizioni forniscono una tutela "*in funzione soggettiva*", in quanto funzionali alla tutela privatistica del diritto morale dell'autore a preservare l'opera da interventi modificativi di altri soggetti che potrebbero alterarne lo stile espressivo personale e ad evitare l'attribuzione di opere "*stravolte*" da modifiche inappropriate (31).

L'art. 20 della Legge sul diritto d'autore non fornisce, quindi, una tutela "*in funzione oggettiva*" dell'opera, diretta cioè ad assicurarne l'integrità nel pubblico interesse per la sua intrinseca qualità (funzione oggettiva che giustificerebbe un intervento anche d'ufficio dell'Amministrazione per la cura dell'interesse pubblico alla conservazione dell'opera nella sua impostazione originaria) (32).

(26) Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2008 n. 1749. La disposizione, quindi, "*riserva all'autore (il progettista) la possibilità di decidere — in caso di restauro o ristrutturazione — come modificare la sua opera (anche quando la modifica è necessaria per ragioni funzionali) e di rifiutare eventuali proposte che pregiudicherebbero i caratteri originali e la qualità iniziale dell'opera stessa*": così si legge nella pagina web della Direzione generale Creatività contemporanea del MiBACT (<http://www.aap.beniculturali.it/dirittoautore.htm>). Per tale motivo, come anticipato nel testo, "*Seppure indirettamente ... la Legge 633/41 protegge l'architettura contemporanea*" (ivi).

(27) Si tratta del d.P.C.M. 2 dicembre 2019 n. 169, già citato.

(28) Così dispone l'art. 21, co. 2, lett. l), del citato Regolamento n. 169/2019.

(29) L'art. 15 dispone, infatti, che "*L'importanza del carattere artistico, ai sensi e per gli effetti del secondo comma dell'art. 20 della legge, è riconosciuta con decreto del Ministro per l'educazione nazionale. Il Ministro procede all'accertamento su domanda dell'autore, entro il più breve termine possibile*".

(30) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 8 luglio 2015 n. 668. Cfr., inoltre, A. FERRETTI, *Il problema della tutela giuridica dell'architettura contemporanea*, in *Diritto&Diritti*, 2004.

(31) La prospettiva privatistica trova conferma nell'art. 22 l. n. 633 del 1941 che, dopo aver sancito l'inalienabilità dei diritti disciplinati negli articoli precedenti, stabilisce: "*Tuttavia l'autore che abbia conosciute ed accettate le modificazioni della propria opera non è più ammesso ad agire per impedirne l'esecuzione o per chiederne la soppressione*".

(32) A riprova della diversa finalità, nella Circolare MiBACT-Direzione generale Arte e architettura contemporanee e periferie urbane del 23 dicembre 2016 n. 5 (avente ad oggetto "*Dichiarazione di riconoscimento del particolare carattere artistico ai sensi della l. 22 aprile 1941 n. 633, artt. 20 c. 2 e 23, sulla protezione del diritto d'autore. Procedura*"), consultabile al link http://www.aap.beniculturali.it/documenti_aap/Circolari_5_2016.pdf, sono indicati i criteri, "*da considerarsi di orientamento generale*", per l'istruttoria tecnico-scientifica (tali criteri aggiornano quelli contenuti nella precedente circolare n. 19/2011). Ivi è specificato che "*La relazione deve riportare le motivazioni a favore o meno del riconoscimento dell'importante carattere artistico esclusivamente sulla base di quelle che sono le finalità esplicite della normativa sulla tutela del diritto d'autore*"; per tale motivo, "*detta relazione non deve riproporre il modello della relazione storico artistica che accompagna il decreto di dichiarazione d'interesse culturale, in quanto i requisiti che l'opera deve soddisfare e che vanno*

Poiché la tutela di tale diritto morale consiste nel riconoscimento all'autore del diritto di partecipare alla progettazione e all'attuazione delle modifiche necessarie, l'autore dell'opera è l'unico soggetto legittimato ad attivarla (33).

Che la finalità non sia la tutela "oggettiva" dell'opera consegue anche dalla constatazione che il proprietario resta l'unico soggetto titolare del potere di scelta sull'*an* della modificazione dell'opera, spettando a lui la decisione — a monte — se conservare o meno l'opera nello stato originale, ed essendo il suo diritto di proprietà (nelle cui facoltà è compresa tale libertà di scelta) limitato unicamente dalla previsione che, ove addivenga alla decisione di apportare modifiche, debba rivolgersi al titolare del diritto morale d'autore qualora l'autore stesso abbia chiesto e ottenuto il riconoscimento dell'importante carattere artistico dell'opera (34).

Sotto il secondo profilo *sub b*), non tutte le facoltà comprese nel diritto morale di autore si trasmettono agli eredi, ma solo quelle che possono essere esercitate senza necessità dell'apporto personale e diretto dell'autore (35). Se è vero che l'art. 23 della Legge sul diritto d'autore dispone che "*dopo la morte dell'autore il diritto previsto nell'art. 20 può essere fatto valere, senza limite di tempo*", da una serie di soggetti (secondo l'ordine di chiamata indicato dalla norma) legati da vincoli di parentela con l'autore (36), la giurisprudenza ha però precisato che si trasmettono a tali soggetti le (sole) facoltà di cui al co. 1 dell'art. 20 — vale a dire il diritto di rivendicare la paternità dell'opera e quello di opporsi a modifiche lesive dell'onore e reputazione —, non necessitando esse di esercizio personale da parte dell'autore. Diversamente, le speciali facoltà di cui al co. 2 dell'art. 20, spettanti all'autore di un'opera architettonica e che identificano il diritto di partecipare allo studio e all'attuazione delle modifiche, sono strettamente personali, implicando "*il possesso di cognizioni tecniche e di doti artistiche che intrinsecamente appartengono solo all'autore*" (37).

Il diritto in questione, infatti, è legato alla creatività di artista, solo l'autore essendo in grado di valutare la compatibilità delle modifiche con il disegno artistico originale, eventualmente coordinandole con esso (38): tale capacità creativa configura una qualità personale che viene meno con il decesso dell'artista, con la conseguenza, rilevata dalla giurisprudenza, "*che il diritto morale d'autore non può essere imputato a soggetti diversi dai creatori dell'opera e nemmeno agli eredi i quali, quandanche fossero in proprio dotati di adeguate capacità*

evidenziati nella relazione stessa sono differenti: creatività, originalità, notorietà, qualità, innovazione e sperimentazione sull'uso dei materiali e sull'applicazione delle tecniche costruttive, ecc.". I criteri indicati (ad almeno tre dei quali l'opera deve rispondere) sono: "1. L'edificio o l'opera di architettura è citata in almeno tre studi storico-sistematici sull'architettura contemporanea di livello nazionale e/o internazionale; 2. L'edificio o l'opera di architettura è illustrata in almeno due riviste di architettura di livello nazionale e/o internazionale; 3. L'edificio o l'opera di architettura ha una riconosciuta importanza nel panorama dell'architettura nazionale, degli anni nei quali è stata costruita, anche in relazione ai contemporanei sviluppi sia del dibattito, sia della ricerca architettonica nazionale e internazionale; 4. L'edificio o l'opera di architettura riveste un ruolo significativo nell'ambito dell'evoluzione del tipo edilizio di pertinenza, ne offre un'interpretazione progressiva o sperimenta innovazioni di carattere distributivo e funzionale; 5. L'edificio o l'opera di architettura introduce e sperimenta significative innovazioni nell'uso dei materiali o nell'applicazione delle tecnologie costruttive; 6. L'edificio o l'opera di architettura è stata progettata da una figura di rilievo nel panorama dell'architettura, nazionale e/o internazionale; 7. L'edificio o l'opera di architettura si segnala per il particolare valore qualitativo all'interno del contesto urbano in cui è realizzata".

(33) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 5 dicembre 2018 n. 11798.

(34) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 5 dicembre 2018 n. 11798: "*L'ordinamento giuridico non offre alcuna tutela "oggettiva" dell'edificio, non potendo alcuna autorità pubblica stabilire "se" e "come" deve essere modificata l'opera, limitandosi alla legge n. 633/1941 a individuare solo da "chi" ciò possa essere fatto, appunto riservando all'autore della stessa la progettazione delle modifiche necessarie ...*".

(35) Cons. Stato, Sez. VI, 26 luglio 2001 n. 4122.

(36) L'art. 23 l. n. 633/1941 dispone che: "*Dopo la morte dell'autore il diritto previsto nell'art. 20 può essere fatto valere, senza limite di tempo, dal coniuge e dai figli e, in loro mancanza, dai genitori e dagli altri ascendenti e da discendenti diretti; mancando gli ascendenti ed i discendenti, dai fratelli e dalle sorelle e dai loro discendenti*".

(37) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 8 luglio 2015 n. 668, cit.

(38) Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2008 n. 1749; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 5 dicembre 2018 n. 11798.

professionali ed artistiche, esprimono necessariamente delle personalità distinte da quelle degli autori" (39).

Poiché, quindi, il riconoscimento dell'importante carattere artistico dell'opera non è fine a se stesso, ma funzionale al (*rectius* costitutivo del) diritto di partecipare allo studio e all'attuazione delle modifiche da parte dell'autore (40), ne consegue che la legittimazione a chiedere tale riconoscimento non spetta agli eredi (41).

In conclusione, la l. n. 633 del 1941 prevede unicamente in capo all'autore, e nel suo esclusivo interesse privato, la facoltà di presentare istanza per il riconoscimento dell'importante carattere artistico; riconoscimento che è funzionale — essendone presupposto — a far valere una situazione giuridica soggettiva, di natura meramente privatistica, alla partecipazione alle modifiche dell'opera di architettura, in modo da evitare che alterazioni posticce deturpino l'opera e siano pregiudizievoli della personalità artistica dell'autore medesimo (42).

(39) Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2008 n. 1749; Id., 26 luglio 2001 n. 4122. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 5 dicembre 2018 n. 11798, cit.

(40) Cons. Stato, Sez. VI, 26 luglio 2001 n. 4122, cit.

(41) Cons. Stato, Sez. VI, 26 luglio 2001 n. 4122, cit.; Id., 15 aprile 2008 n. 1749; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 8 luglio 2015 n. 668: *"l'autore, e solo l'autore (in quanto soggetto al quale sia riconducibile la creazione dell'opera), può pretendere e ottenere, con l'ausilio della p.A. (una volta escluso che possa opporsi alle modifiche che si rendano necessarie all'opera da lui creata), di apportare di persona le modifiche stesse: in ciò venendosi ad integrare ed a realizzare (una volta riconosciuto dalla p.A. il particolare valore artistico dell'opera) un diritto personale — e, soprattutto, intransmissibile — legato alla sua creatività di artista"*. Come opportunamente rilevato da M. MONTI, *L'architettura come forma d'arte: fra libertà e tutela*, in *Aedon*, 2019, 1, *"anche quando l'opera sia di proprietà pubblica è sempre e solo l'architetto che può attivare il procedimento, come nel caso del Grattacielo Pirelli di Gio Ponti, e mai la pubblica amministrazione"* (il Grattacielo Pirelli è di proprietà della Regione Lombardia ed è stato realizzato tra il 1956 e il 1960; con decreto del 1955 è stato riconosciuto l'importante carattere artistico, in quanto *"L'edificio è una delle emergenze più significative dell'architettura italiana contemporanea e, in particolare, di Milano, dove la sua limpida stereometria si staglia inconfondibile sul profilo della città"*).

(42) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 5 dicembre 2018 n. 11798, cit. Particolarmente esemplificativi al riguardo risultano i chiarimenti resi dal T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 8 luglio 2015 n. 668, cit. in una fattispecie concernente il Lido comunale di Reggio Calabria (fattispecie già riferita da M. MONTI, *L'architettura*, cit.). Il lido, oggetto di studio da parte dell'ingegnere Pier Luigi Nervi con l'intento di redigere un masterplan relativo all'assetto urbano del lido stesso nell'area cittadina circostante, venne poi realizzato nel 1964 su progetto dello Studio associato La Face-Ziparo, ispiratosi a quello di Nervi. Indetta nel 2012 una gara per l'affidamento dei lavori di recupero conservativo dell'area comprendente il Lido, nel 2013 l'*iter* si concludeva a favore di un progetto che, in conformità alle disposizioni della *lex specialis*, prevedeva la demolizione di parte del complesso balneare, nei limiti delle strutture considerate quali superfetazioni o elementi dequalificanti. Si svolgeva, quindi, una conferenza di servizi per acquisire i pareri necessari per l'esecuzione del progetto, nel corso dello svolgimento della quale la Soprintendenza rilevava la necessità di sospendere la procedura in attesa dell'esito dell'istanza che uno degli autori — unico in vita — del Lido aveva presentato, ai sensi dell'art 20 della Legge sul diritto d'autore, con l'obiettivo di garantire l'impianto sistematico dell'opera. Esitata positivamente la domanda (il decreto ministeriale di riconoscimento dell'importante carattere artistico del 2014 rileva che *"L'elaborazione esecutiva del tema progettuale indicato dall'Ing. Pierluigi Nervi, che ruotava attorno all'idea del Lido come luogo pubblico fruibile dalla collettività in maniera permanente, redatta dallo studio La Face-Ziparo, definisce soluzioni originali particolarmente coerenti con l'eccezionale rilevanza paesistica del contesto in cui si inserisce"*), veniva di lì a breve a mancare l'ultimo autore prima della conclusione della conferenza di servizi. In conferenza il Ministero trasmetteva un parere favorevole con prescrizioni, preclusivo delle previste demolizioni (*"fermo restando che andranno conservati i predetti corpi di fabbrica di cui al D.M. in data 1.04.14, le previste nuove cabine potranno essere collocate sul sedime delle capanne Lido zona Nord"*). Contestando tali prescrizioni, il Comune di Reggio Calabria eccepeva la sopravvenuta inefficacia del decreto ministeriale a causa dell'intervenuto decesso dell'ingegnere La Face. Il T.A.R. Calabria ha accolto il ricorso del Comune evidenziando che la facoltà di opporsi alle modificazioni *"è riservata — esclusivamente — all'autore dell'opera: di tal guisa che, una volta intervenuto il decesso (come nel caso in esame, successivamente alla conclusione della procedura di affidamento, ma anteriormente alla definizione della conferenza di servizi in esito alla quale è stato reso il parere con prescrizioni avverso con l'odierno gravame) deve escludersi che la relativa posizione giuridica pretensiva possa formare oggetto di vicenda devolutiva sia nei confronti degli eventuali eredi, sia — a fortiori — con riguardo alla pubblica Autorità"*. La vicenda del Lido non ha comunque avuto termine, perché, come illustrato nella nota 72 del paragrafo 4.1, il MiBACT, con decreto n. 87 del 15 giugno 2015 (ancor prima, quindi, del deposito della citata sentenza n. 668 del 2015), ha vincolato, ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. d), del Codice, il Lido, rendendo impraticabile qualsiasi attività demolitoria, tanto da indurre l'Amministrazione comunale a revocare in

Da rilevare che, trattandosi di diritto personalissimo e considerata la funzione soggettiva della tutela accordata dall'art. 20 l. n. 633 del 1941, l'autore potrebbe anche essere il diretto artefice della distruzione della propria opera (43). Nessuna norma della Legge sul diritto d'autore — che, come detto, tutela direttamente i diritti dell'autore e solo indirettamente i valori dell'opera — lo impedirebbe.

Da tali chiarimenti consegue un giudizio di inidoneità della Legge sul diritto d'autore a colmare la lacuna di tutela dell'architettura contemporanea risultante dal Codice (44).

A ciò si aggiunga che, quand'anche su richiesta dell'autore venisse riconosciuto l'importante carattere artistico, stante la differenza tra tale riconoscimento e il provvedimento di vincolo non troverebbe comunque applicazione la disciplina di tutela codicistica, tra cui, in particolare, la prescrizione della previa autorizzazione della Soprintendenza per gli interventi sul bene ai sensi dell'art. 20 del Codice, né, in generale, la Soprintendenza avrebbe alcun ruolo attivo per la salvaguardia del bene.

Per completezza va precisato che il procedimento di riconoscimento dell'“*importante carattere artistico*”, proprio in considerazione della funzione soggettiva (nell'interesse morale esclusivo dell'autore) che assolve, va opportunamente distinto dal procedimento di riconoscimento del “*particolare valore artistico*” ai sensi del già citato art. 37 del Codice.

Si tratta di procedimenti eterogenei, sebbene condividano il fatto di essere entrambi — diversamente dal procedimento di dichiarazione di interesse storico artistico ex art. 13 del Codice — procedimenti ad iniziativa di parte (rispettivamente, ad istanza dell'autore e del proprietario).

Il giudizio che l'Amministrazione è chiamata a svolgere nei due casi non è sovrapponibile, proprio in considerazione della diversa funzione delle due discipline. Ai fini del citato art. 37, la giurisprudenza ha chiarito che il “*particolare valore artistico*” dell'opera richiede “*un livello di qualità artistica superiore*” rispetto all'“*importante carattere artistico*” della Legge sul diritto d'autore: la maggiore rilevanza giustifica la concessione di un beneficio economico, a carico del pubblico erario, a favore del proprietario che intenda eseguire volontariamente gli interventi necessari alla sua conservazione, in questo caso “*nell'interesse (anche) pubblico alla salvaguardia di un'opera reputata di sufficiente pregio (eventualmente in prospettiva di sottoporla, in futuro, a vincolo di tutela come “bene culturale”*)” (45).

Il provvedimento di riconoscimento ex art. 37 del Codice attende, quindi, ad una funzione oggettiva e mira ad agevolare, nell'interesse pubblico, il proprietario che sostenga delle spese per la conservazione del bene di cui venga accertato il particolare valore, ferme restando le considerazioni sulla “parzialità” e insufficienza di tale forma di tutela già svolte al paragrafo 2.1.

autotutela, in ragione della sopravvenienza, la procedura di gara (con provvedimento la cui legittimità è stata recentemente dichiarata dal T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 12 agosto 2020 n. 512).

(43) U. CARUGHI, *La legge sul diritto d'autore non funziona*, cit., il quale ricorda il caso emblematico dell'Arena Flegrea, realizzata a Napoli nel 1940 da Giulio De Luca nel complesso della Mostra d'Oltremare, che lo stesso autore accettò di distruggere nel 1990 per realizzarne una nuova versione. Significativamente U. Carughi evidenzia che “*L'autore, insomma, può risultare provvidenziale o pericoloso, ma difficilmente rappresenta una durevole garanzia per gli interessi pubblicistici correlati a una sua architettura: è pur sempre un privato*”.

(44) In argomento M. MONTI, *L'architettura*, cit.. Condivisibilmente l'Autore osserva che “*il riconoscimento del carattere artistico da parte del Ministero dovrebbe condurre alla tutela in base all'art. 9 Cost.*”, mentre “*La disciplina in esame ... comporta due tipi di problematiche: la prima connessa all'attivazione, la seconda al regime di tutela*”; e ancora: “*La tutela di tipo privatistico e proprietario, benché si intrecci con quella pubblicistica, non sembra in grado di garantire la tutela dell'arte come richiesta dal disposto dell'art. 9 Cost.: il paradosso di tale disciplina è che il Ministero può riconoscere l'artisticità di un'opera architettonica in base alla legge sul diritto d'autore, riconoscendo quindi una fabbrica che meriterebbe tutela ex art. 9 Cost., ma non può attivare autonomamente procedure di tutela*”.

(45) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 5 dicembre 2018 n. 11798.

3.2. Il riconoscimento dell'“importante carattere artistico” e l'Ex Cinema America.

Come anticipato, nel 2018 un decreto del MiBACT aveva riconosciuto, su istanza degli eredi del progettista, l'“importante carattere artistico”, ai sensi dell'art. 20 l. n. 633 del 1941, del Cinema America, in quanto ritenuto “*esempio di rilievo nel panorama dell'architettura italiana della seconda metà del Novecento per l'originalità della composizione spaziale e funzionale connessa con un'interpretazione all'avanguardia della tipologia della sala cinematografica*”.

Nello specifico caso, il MiBACT, pur concordando con l'orientamento giurisprudenziale consolidato sulla intrasferibilità *mortis causa* del diritto morale d'autore alla progettazione delle modifiche dell'opera architettonica — previsto dal comma 2 dell'art. 20 l. n. 633 del 1941 —, aveva però ritenuto che la Direzione Generale Arte e Architettura contemporanea e Periferie urbane potesse procedere d'ufficio al riconoscimento dell'“importante carattere artistico” dell'edificio, configurandosi nella specie la domanda presentata dagli eredi quale “*mera sollecitazione*” dell'esercizio di poteri ufficiali di tutela (46): il riconoscimento ai sensi della l. n. 633/1941 era pertanto inteso quale atto conclusivo di un procedimento d'ufficio “*preordinato alla cura dell'interesse generale di tipo oggettivo alla tutela di opere dell'architettura contemporanea valutate di particolare interesse, e solo in via indiretta al riconoscimento di un beneficio o di un particolare diritto al suo autore e/o ai suoi eredi o aventi causa*” (47).

A quale fine tale riconoscimento fosse però diretto — stante la relativa strumentalità all'esercizio delle peculiari facoltà del diritto morale d'autore previste al co. 2 dell'art. 20 e spettanti al solo autore — non era chiaro, considerato che l'esercizio e la tutela dei diritti trasmissibili agli eredi ai sensi dell'art. 23 l. n. 633 cit. (secondo l'interpretazione in combinato con l'art. 20 ricordata nel precedente paragrafo) da tale riconoscimento prescindono (48).

Ed è proprio la non divisibile ricostruzione della funzione del procedimento di riconoscimento dell'importante carattere artistico ad aver condotto il T.A.R. Lazio ad annullare il decreto (49): il procedimento in esame — è rilevato nella sentenza n. 11798 del 2018 — “*viene ad essere rimodellato in modo profondamente diverso da come esso è stato disciplinato dalla l. del 22 aprile 1941, n. 633 sul diritto d'autore e dal relativo regolamento, ... attribuendogli una diversa natura e funzione, ricostruendolo come procedimento avviato d'ufficio anziché a domanda di parte, “ribassando” l'istanza del privato interessato a “mera sollecitazione dell'esercizio di poteri ufficiali di tutela” ed assegnando all'Amministrazione ... una prioritaria funzione pubblicistica di “cura dell'interesse generale di tipo oggettivo” alla tutela di opere dell'architettura contemporanea di particolare interesse, che non trova adeguato fondamento normativo almeno allo stato attuale della legislazione*” (50).

(46) La natura di procedimento d'ufficio era affermata nella nota dell'Ufficio legislativo del MiBACT prot. n. 25271 del 17 dicembre 2014, citata nelle premesse del decreto di riconoscimento dell'importante carattere artistico.

(47) Nota MiBACT - Ufficio legislativo, prot. n. 25271 del 17 dicembre 2014, cit.

(48) L'equivoco è anche alla base della Nota MiBACT — Direzione generale Arte e Architettura contemporanea e Periferie urbane, 23 dicembre 2016, n. 5, cit., che, con riguardo alle modalità di presentazione della domanda, specifica che “*L'autore (o gli eredi ai soli fini del riconoscimento del diritto morale d'autore) presenta alla Soprintendenza ... l'istanza di riconoscimento ...*”. In tale nota il procedimento è qualificato, però, come ad iniziativa di parte.

(49) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 5 dicembre 2018 n. 11798.

(50) Il T.A.R. Lazio, Roma, nella citata sentenza n. 11798 del 2018, ha aggiunto che un potere di iniziativa d'ufficio dell'Amministrazione non sarebbe esercitabile nemmeno dopo la morte dell'autore, in difetto di adeguato fondamento giuridico: se è vero che l'art. 23 l. n. 633 del 1941, dopo aver previsto, al co. 1, la possibilità per gli eredi dell'autore di far valere il diritto previsto nell'art. 20, al co. 1, sancisce che “*L'azione, qualora finalità pubbliche lo esigano, può altresì essere esercitata dal Ministro per la cultura popolare, sentita l'associazione sindacale competente*” (competenza prima devoluta alla Presidenza del Consiglio e attualmente spettante al MiBACT ai sensi dell'art. 52, co. 2, d. lgs. 30 luglio 1999 n. 300), è altrettanto vero che tale disposizione consente all'Amministrazione di attivarsi autonomamente per far valere il solo diritto (morale) d'autore previsto in generale nell'art. 20, co. 1. Tale possibilità non ha però la stessa

Il riconoscimento, piuttosto, come illustrato, costituisce il presupposto affinché l'autore possa beneficiare della riserva delle attività di progettazione delle modifiche, esercitando lo *jus excludendi* a lui soltanto spettante, quale diritto personalissimo (51).

4. Architettura contemporanea e vincolo storico relazionale.

4.1. La specificità del vincolo relazionale.

Unica tipologia di vincolo culturale prevista nel Codice la cui applicazione prescinde dalla vetustà dell'opera e dall'esistenza in vita dell'autore — e che dunque aprirebbe all'applicazione della disciplina di tutela codicistica anche a opere dell'architettura contemporanea — è il vincolo storico relazionale di cui all'art. 10, co. 3, lett. *d*), applicabile sul bene a condizione, però, che sia in concreto individuabile un chiaro rapporto tra l'opera e la coeva storia della cultura (52).

Si tratta delle c.d. architetture relazionali, tipo di vincolo che — proprio in ragione della non applicazione della soglia temporale di rilevanza — è stato utilizzato quale “*escamotage burocratico*” (53) per tutelare alcune significative opere di architettura contemporanee.

Il citato art. 10, co. 3, lett. *d*), del Codice dispone che sono beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione (54) *ex art. 13 del medesimo Codice*, “*le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che 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*” (55).

Il vincolo per riferimento concerne beni culturali per interesse storico indiretto, beni, cioè, individuati come meritevoli di tutela non in quanto espressione di per sé di un interesse storico artistico (che potrebbe anche mancare (56)), ma per il legame con accadimenti della

natura e funzione del potere di dichiarazione dell'interesse storico artistico esercitabile dalla stessa Amministrazione ai fini della tutela dei beni culturali, ma una funzione connessa, per l'appunto, alla tutela del diritto (morale) d'autore “*classico*” previsto dal co. 1 dell'art. 20 l. n. 633/1941 per tutte le categorie di opere. Tant'è che, osserva il T.A.R. Lazio, nella previsione originaria del co. 2 dell'art. 23 l. n. 633 del 1941 si prevedeva l'intervento in tale procedimento di enti estranei all'Amministrazione (“*sentita l'associazione sindacale competente*”), che “*si spiegano se la funzione è quella dell'esempio classico di dirimere contrasti in merito alla paternità dell'opera, riferirla ad autore italiano anziché straniero*”.

(51) Ha chiarito il T.A.R. Lazio che “*si tratta di una libera scelta dell'artista, non certo di un obbligo, per cui l'autore può anche non esercitare tale facoltà ed abbandonare l'opera al suo destino, senza che ad esso possano sostituirsi i parenti oppure, d'ufficio, l'autorità pubblica*”.

(52) La sottrazione alla soglia di storicizzazione è ampiamente spiegata da T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 20 marzo 2017 n. 672.

(53) U. CARUGHI, *Maledetti vincoli*, Torino, 2012, 54. Il termine *escamotages* (utilizzati nella prassi applicativa a causa della “*assenza di protezione per l'opera d'arte architettonica non “invecchiata”*”) è usato anche da M. MONTI, *L'architettura come forma d'arte: fra libertà e tutela*, in *Aedon*, 2019, 1.

(54) La dichiarazione di interesse storico artistico costituisce condizione necessaria per l'assoggettamento alla disciplina dei beni culturali, a prescindere dall'appartenenza della cosa a soggetti pubblici o equiparati (elencati all'art. 10, co. 1, del Codice) o a soggetti privati diversi (persone fisiche o persone giuridiche con fine di lucro di cui all'art. 10, co. 3, del Codice).

(55) L'art. 6 l. 12 ottobre 2017, n. 153 (“*Disposizioni per la celebrazione dei 500 anni dalla morte di Leonardo da Vinci e Raffaello Sanzio e dei 700 anni dalla morte di Dante Alighieri*”) ha integrato il testo della citata lett. *d*), aggiungendovi che: “*Se le cose rivestono altresì un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale, il provvedimento di cui all'articolo 13 può comprendere, anche su istanza di uno o più comuni o della regione, la dichiarazione di monumento nazionale*”.

(56) Cons. Stato, Sez. VI, 14 giugno 2017 n. 2920: il bene assume interesse nel caso concreto per il collegamento con un evento passato di rilievo; il Consiglio di Stato menziona l'esempio dell'oggetto di fattura comune e di nessun pregio artistico, caro però al personaggio celebre proprietario; Id., Sez. IV, 24 marzo 2003 n. 1496, in *Foro amm.- C.d.S.*, 2003, 1102; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 ottobre 2015 n. 11477, che menziona, a titolo esemplificativo, il vincolo apposto su un edificio di nessun interesse artistico o architettonico, nel quale abbia alloggiato un importante personaggio storico; Id., 27 agosto 2019 n. 10629. Cfr. R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, cit., 18: “*è essenziale e sufficiente anche il semplice riferimento alla storia, e cioè il bene non deve avere un interesse artistico, storico, architettonico o archeologico*”

storia politica, militare e della cultura in genere della nostra Nazione (57) (come efficacemente esplicitato dalla giurisprudenza che ha sottolineato che “*questa specifica tipologia di vincolo, non è di tipo storico-artistico, ma di tipo storico-relazionale*” (58)). Oltre al descritto legame, ulteriore presupposto per l'adozione di tale tipo di provvedimento di vincolo risiede nella particolare importanza dell'interesse, che può dipendere o dalla qualità dell'accadimento che col bene appare collegato o dalla particolare rilevanza che il bene ha rivestito per la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura (59).

La descritta *ratio* del vincolo spiega perché gli anzidetti limiti dell'autore vivente e dell'epoca di realizzazione non trovino nella specie applicazione: il valore culturale della cosa è attribuito da un evento o da una funzione o da un uso costante, esterni al bene in sé (60). Ne consegue che il vincolo in questione può fornire tutela ad una categoria di beni molto ampia, proprio in quanto non circoscrivibile per caratteristiche intrinseche che la cosa deve possedere (61).

È stato anche chiarito dalla giurisprudenza che il riferimento con la storia non necessariamente deve coinvolgere fatti di particolare importanza (62) (come già rilevato, infatti, non necessariamente ciò costituisce attributo dell'accadimento cui il bene si collega). Il chiarimento spiega perché il giudice amministrativo abbia giudicato sufficiente per l'integrazione del presupposto anche il ricordo di eventi della storia locale, come la valorizzazione urbanistica di un quartiere, o della storia minore: si tratta di due fattispecie affrontate dal giudice amministrativo attinenti, rispettivamente, al vincolo apposto, ai sensi dell'art. 2 l. n. 1089/1939 (riproduttivo del vigente art. 10, co. 3, lett. *d*) del Codice), sullo Sferisterio di Napoli (63) e il cui il particolare interesse è stato ravvisato nelle circostanze della sua inaugurazione nel 1940 in concomitanza con l'apertura nello stesso quartiere della “*Mostra triennale delle terre italiane di oltremare*” e nel quadro di un complessivo progetto di riqualificazione urbanistica dell'area dopo le bonifiche (64), e al vincolo applicato su una villa

(come invece richiesto per i beni di cui alla lettera *a*) del comma 3 dell'articolo 10”); in questa accezione di vincolo relazionale (come si vedrà nel testo, recentemente ampliata da una parte della giurisprudenza), gli immobili “*sono caratterizzati solo da una qualificazione storica; sotto il profilo strutturale può benissimo trattarsi anche di appiattite e anonime costruzioni delle più popolari borgate di Roma o di qualsiasi altra città e conseguentemente non meritevoli di alcuna particolare tutela da un punto di vista strettamente artistico, estetico o monumentale*”.

(57) P.L. PORTALURI, «*Eravamo una macchina sola*»: uomini e aerei, semiofori e musealia, in *giustizia-amministrativa.it*, 2019, gennaio. Possono quindi costituire oggetto di detta dichiarazione “*beni i quali non costituiscono, in senso assoluto, espressione del genio e dell'arte umana, ma sono una testimonianza irripetibile e rara di un'epoca storica, di un ambiente, di una città, e vengono pertanto sottoposti a tutela per il legame storico-relazionale che li associa a specifici eventi della nostra Nazione*”: T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-quater, n. 11477 del 2015.

(58) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 27 agosto 2019 n. 10615, relativa all'immobile Scuola media Roberto Rossellini sito a Formello e costruito nel 1967.

(59) Cons. Stato, Sez. VI, 22 maggio 2008 n. 2430, in questa *Rivista*, 2008, 1160; Id., Sez. IV, 24 marzo 2003 n. 1496, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 27 agosto 2019 n. 10615, cit.; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 27 febbraio 2017 n. 153.

(60) P.L. PORTALURI, «*Eravamo una macchina sola*», cit. 13: “*Qui il profilo d'importanza storica si colloca al di fuori del bene in sé, e dunque prescinde da un requisito di vetustà del bene stesso: il vincolo potrebbe essere applicato anche a beni di recente costruzione, ma che meritano tuttavia — per il loro collegamento con fatti storici specifici — di esser comunque tutelati*”; R. TAMIOZZO, *La legislazione*, cit., 21.

(61) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 7 marzo 2017 n. 3208: “*In questa categoria relativa a quei beni culturali che sono tali “per riferimento” e “per testimonianza identitaria”, si reputa comunemente che il valore storico non sia nella cosa ma sia piuttosto esterno alla medesima*”. Analogamente Cons. Stato, Sez. VI, 3 luglio 2012 n. 3893 che ha giudicato legittimo il vincolo apposto sul sistema dei laghi di Mantova, del canale Rio, dei ponti Mulini e di San Giorgio, vincolato perché “*meritevole di tutela e salvaguardia in quanto testimonianza della storia della tecnologia idraulica, delle tecniche agrarie e della storia politica e militare della Città di Mantova, oltre della importanza della sua ‘cifra identitaria’ alla luce dell'iconografia, consegnata ... alla storia dell'arte italiana*”.

(62) Cons. Stato, Sez. VI, 14 giugno 2017 n. 2920, cit.

(63) Si tratta di un edificio a forma di parallelepipedo a Fuorigrotta di Napoli, destinato in origine ai giochi del tamburello e della pelota. Il vincolo è stato applicato nel 1999.

(64) Cons. Stato, Sez. VI, 22 maggio 2008 n. 2430, cit.

di Rubano, nelle vicinanze di Padova, priva di autonomo valore storico artistico (a causa di numerosi, anche recenti, rifacimenti), ma di particolare interesse per il riferimento con la storia, trattandosi di una testimonianza ancora esistente dell'aspetto del paese quale descritto in mappe di epoca napoleonica (65).

Un ulteriore importante chiarimento — che ha reso possibile utilizzare il vincolo in questione come strumento di tutela di alcune significative opere rientranti nell'architettura contemporanea (66) — è stato reso proprio in una sentenza del T.A.R. Lazio riguardante l'Ex Cinema America (la sentenza n. 11477 del 2015) (67). Si tratta di un chiarimento che consente di ampliare l'ambito delle cose suscettibili di essere vincolate, ma che non trova pacifico riscontro in giurisprudenza, come proprio le sentenze sul Cinema America — per prima la sentenza del Consiglio di Stato n. 2920 del 2017 che quella poc'anzi citata ha riformato — esaminate nel paragrafo successivo evidenziano.

Stando a tale chiarimento, la differenza tra il vincolo *ex lett. a)* e quello *ex lett. d)* dell'art. 10, co. 3, del Codice non va ricercata puramente e semplicemente nella distinzione tra un vincolo “*intrinseco*” (*lett. a)*) e un vincolo completamente “*estrinseco*” al bene come materialmente configurato (*lett. d)*).

Infatti, particolarmente nel campo dell'architettura (anche se non esclusivamente in esso) possono esistere casi “*in cui il riferimento alla storia della cultura è legato alle caratteristiche intrinseche dell'opera: queste possono allora essere considerate non tanto in se stesse, come nel caso dei cd. “capolavori” o delle opere comunque connotate da un notevole grado di valore intrinseco, ma in quanto costituiscano espressione di un movimento culturale radicato nella società in un determinato periodo storico*”. In questi casi, quindi, il vincolo “*per riferimento*” ha riguardo all'identità sia intrinseca che estrinseca del bene (68): la storia influenza il bene sul piano intrinseco, determinandone le caratteristiche, e sul piano estrinseco, rappresentandone la chiave di lettura.

Il vincolo per riferimento non deve però perdere la propria specificità. La dichiarazione di interesse non può essere sostenuta dalla semplice circostanza “*che un fabbricato rappresenti una testimonianza di un tipo di costruzione di un particolare periodo storico*”, o dalla

(65) Cons. Stato, Sez. IV, 24 marzo 2003 n. 1496: nella sentenza si dà conto della motivazione — giudicata dal g.a. congrua — contenuta nella Relazione storico-artistica, da cui risulta che: “*l'immobile testimonia l'aspetto di Rubano agli inizi del 1800, ed era già menzionato nella mappa catastale napoleonica e nel Sommarione. La mappa catastale napoleonica ne dà solo la descrizione strettamente immobiliare. Il Sommarione classifica Villa Vanna come “casa di villeggiatura”, appartenente ad una famiglia nobile dell'epoca. La relazione storico-artistica ammette valore di testimonianza culturale e artistica a Villa Vanna sotto il profilo della sua connotazione come casa di villeggiatura tipica del luogo, di cui sono rimaste ad oggi pochi esemplari. La relazione ricorda inoltre che la Villa era anche menzionata nella “Gran Carta del Padovano” risalente al 1780”. Nella relazione, inoltre, si attribuisce “rilievo ad uno scalone scenografico a duplice rampa, che ricalca lo scalone di Villa Piovene di Lonedo (Vicenza), risalente alla prima metà del settecento*”.

(66) Alcuni esempi sono riportati in U. CARUGHI, *Maledetti vincoli*, cit. 54 ss., La Casa “Alle zattere” a Venezia, dell'architetto Ignazio Gardella, è stata vincolata con provvedimento del 2001 (a circa quaranta anni dalla realizzazione), ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. *d)*, del Codice per il valore di testimonianza della cultura architettonica contemporanea, stante le traversie del progetto e per l'essere la costruzione tutta giocata sul delicato equilibrio tra linguaggio moderno e contesto tradizionale antico, così collocandosi in un ben preciso momento storico della cultura architettonica italiana. Il Ponte sul Basento, a Potenza, dell'architetto Sergio Musmeci, realizzato a fine anni '60, è stato vincolato nel 2003: nella relazione storico-artistica si legge che “*risulta evidente l'unicità dell'opera che riveste interesse particolarmente importante sotto il profilo dell'arte in quanto espressione delle più avanzate tecniche di calcolo e costruttive, esempio di una forma continua, organica e moderna che può senz'altro considerarsi tra le più rappresentative della cultura architettonica del XX secolo*”. Ulteriore esempio citato dall'Autore è la Stazione Ferroviaria di Napoli Centrale (realizzata tra il 1954 e il 1966), *ivi*, 105-109, dove è ampiamente illustrato il collegamento temporale tra opposizione del vincolo e interventi di trasformazione della Stazione: il vincolo ha consentito alla Soprintendenza di intervenire, in funzione di tutela, sulle caratteristiche del progetto.

(67) Si tratta della sentenza T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 ottobre 2015 n. 11477, riformata però da Cons. Stato, Sez. VI, 14 giugno 2017 n. 2920, che, come verrà ricordato nel paragrafo successivo, torna a basarsi su una concezione restrittiva del vincolo relazionale, occorrendo il riferimento ad uno specifico evento storico ai fini della legittimità del vincolo.

(68) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 ottobre 2015 n. 11477.

“semplice indicazione delle caratteristiche dello stile costruttivo di cui il fabbricato rappresenta testimonianza”, dovendo l'Amministrazione indicare le ragioni di particolare interesse culturale per le quali quel tipo di stile costruttivo merita particolare tutela; deve essere dimostrata la rarità, se non l'unicità dell'edificio, “derivante da elementi di pregio costruttivo, funzionale ed estetico che lo differenzia e che lo proietta dalla generica ascrivibilità ad una fase tipica dell'architettura nella sfera della vera e propria tutelabilità culturale, che sarebbe altrimenti contrassegnata da un'eccessiva quanto generica ampiezza” (69).

L'ipotesi del bene che presenti un valore intrinseco ed estrinseco va comunque opportunamente distinta da quella del bene culturale per valore intrinseco di cui all'art. 10, comma 3, lett. a), del Codice, vale a dire dal bene connotato in sé da un accentuato interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico: in tale secondo caso il valore culturale è un'attitudine propria e interna del bene e non un riflesso dell'esterno (70).

Tale precisazione è di estrema importanza perché conduce ad escludere che il vincolo relazionale sia idoneo a colmare integralmente — e in ogni caso — la mancanza di una disciplina di tutela del contemporaneo nel Codice.

Come evidenziato da accorta dottrina (71), la dilatazione della nozione di “riferimento con la storia” poc'anzi descritta ha in sé il rischio di sviamenti di potere, nella forma della causa falsa (di cui è affetto il provvedimento in cui la causa tipica del vincolo relazionale esterno è piegata al perseguimento di una causa tipica e propria del vincolo diretto di cui alla lett. a) del co. 3 dell'art. 10): si rischia di incorrere in tale vizio, in particolare, “quando, allo scopo di tutelare un'opera architettonica che non ha ancora compiuto i settant'anni ... si voglia apporre il vincolo storico della lettera d) trasformando illogicamente il valore intrinseco dell'immobile in un suo valore estrinseco, come testimonianza della corrente architettonica di cui l'autore è stato importante esponente” (72).

(69) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 27 agosto 2019 n. 10615, cit. Sulla base di tali chiarimenti il T.A.R. Lazio ha annullato il vincolo applicato sul già citato immobile “Scuola media Roberto Rossellini” a Formello: nella specie la relazione storico-artistica allegata al decreto di vincolo, recitava testualmente che: “La Scuola Elementare di Formello rappresenta un importante esempio di sperimentazione edilizia così come si legge anche su diverse riviste (...) e su editoria del settore. Si tratta di un progetto nel quale l'architettura si occupa non solo della conformazione degli spazi ma anche delle tecniche costruttive, del metodo realizzativi delle componenti strutturali e di tamponamento, sul solco della migliore metodologia progettuale dell'epoca. Questa architettura costituisce una significativa ed importante testimonianza di un periodo, quello della metà degli anni '60, nel quale, sull'onda dei principi internazionali provenienti in particolare dalla Francia, dagli Stati Uniti e dal Giappone, si sonda anche in Italia il tema dell'industrializzazione edilizia e l'edificio, pur in abbandono, mantiene sostanzialmente integro il suo valore in termini architettonico-culturali, rivestendo un interesse particolarmente importante a causa del suo riferimento alla storia della tecnica e dell'industria, con particolare riguardo a quella della prefabbricazione edilizia nel secondo Dopoguerra del Novecento in Italia”. Il T.A.R. ha censurato la motivazione giudicandola del tutto generica, “giacché sulla base di essa non è possibile ricavare le ragioni di specifico interesse culturale per le quali “un importante esempio di sperimentazione” di cui sarebbe, in tesi, espressione la scuola media Rossellini meriterebbe la particolare tutela che si risolve nell'imposizione del vincolo di interesse culturale in esame”; “Né tanto meno è dato comprendere in che modo l'edificio in questione, pur versando attualmente in uno stato di riconosciuto “abbandono”, possa mantenere caratteristiche di pregio sotto il profilo costruttivo, estetico e tipologico atte a dimostrarne quanto meno la rarità se non proprio l'unicità dell'edificio”.

(70) C. PELAGALLI, *Il vincolo di inalienabilità dei beni culturali “per riferimento” o “per testimonianza”*, in *www.lexambiente.it*, 30 luglio 2019: nel trattare dei beni per riferimento che presentano valore estrinseco e intrinseco, osserva che “quest'ultima ipotesi non va confusa col bene culturale per solo valore intrinseco, di cui all'art. 10, comma III, lett. a), d. lgs. 42/2004, ovvero col bene connotato da sé da un accentuato interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. Qui, il valore culturale è un'attitudine propria e interna del bene e non un riflesso dell'esterno. È vero che il genio dell'artista, dello scienziato o del letterato è condizionato dal periodo storico in cui vive, ma l'opera da esso realizzata ingloba tali influenze al punto da farne una circostanza marginale”.

(71) P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, 217.

(72) P. CARPENTIERI, *Decoro urbano*, cit., 217. Si consideri, ad esempio, la vicenda, già citata (nella nota 42), del Lido Comunale di Reggio Calabria: fallito il tentativo di tutela sulla base della Legge sul diritto d'autore, di cui si è dato conto in precedenza, il MiBACT, con decreto adottato il 15 giugno 2015 (n. 87), ha dichiarato di interesse particolarmente importante il “complesso architettonico denominato Lido Comunale”, con conseguente sottoposizione alle disposizioni del Codice, tenuto conto che “il complesso architettonico del

È probabilmente per tale difficoltà che, nonostante la descritta ampiezza della nozione di “*riferimento con la storia*” e nonostante il tenore letterale della lett. *d*) del co. 3 dell’art. 10, la giurisprudenza del Consiglio di Stato continua ad esigere l’individuazione di fatti specifici che la motivazione del provvedimento deve puntualmente individuare (73); proprio nella specificità così declinata risiederebbe, infatti, la differenza fra il vincolo in esame e quello storico artistico, “*dato che, all’opposto, i valori artistici sono espressione del generico gusto di un’epoca, non necessariamente ricollegabile a fatti determinati*” (74).

La distinzione tra beni culturali per solo valore intrinseco e beni culturali per riferimento è foriera, del resto, di rilevanti conseguenze: dell’inapplicabilità della soglia di storicizzazione si è già detto; a questa si aggiunge per i beni del demanio culturale (vale a dire, ex art. 53 del Codice, appartenenti allo Stato, alle regioni e agli enti pubblici territoriali) la sottoposizione ad un regime di inalienabilità assoluta, ai sensi degli artt. 54, co. 1, lett. *d-bis*), e 55 del Codice (75).

4.2. Il vincolo storico relazionale e l’Ex Cinema America.

È già stato ricordato in premessa che nel corso del 2014 il MiBACT aveva vincolato ai sensi dell’art. 10, co. 3, lett. *d*), del Codice sia l’edificio che gli apparati decorativi del Cinema America. Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 2920 del 14 giugno 2017, aveva annullato entrambi i decreti di vincolo, per difetto di motivazione sui presupposti del vincolo storico relazionale, riformando la sentenza del T.A.R. Lazio n. 11477 del 2015 (di cui si è dato conto nel precedente paragrafo) e così tornando ad una concezione di vincolo relazionale particolarmente restrittiva: in particolare, il giudice di appello, ribadito il necessario riferimento concreto con la storia, in quanto presupposto dell’assoggettamento a vincolo relazionale, ne aveva rilevato la mancata illustrazione nella motivazione: “*manca del tutto il riferimento ad uno specifico evento storico, quale che ne sia il rilievo nella storia generale della città e del nostro Paese: la struttura è vincolata con riferimento ad un’epoca generica, nemmeno precisamente individuata, tanto nell’estensione temporale, quanto con il richiamo a personaggi o eventi che la*

Lido risulta ... il primo esempio di waterfront modernamente inteso, articolata struttura pubblica multifunzione, pensata come servizio alla comunità reggina, e costituisce un modello di aggregazione di funzioni allora all’avanguardia per l’offerta ricreativa e turistica”. Il decreto non è stato impugnato dal Comune di Reggio Calabria. Si consideri ancora il vincolo apposto nel 2015 allo Stadio Adriatico G. Cornacchia di proprietà del Comune di Pescara (giudicato legittimo da T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 9 gennaio 2017 n. 19), nella cui relazione storico-scientifica si legge quanto segue: “*Il progetto, dell’architetto urbanista Luigi Piccinato, concepito sul modello ellittico dello Stadio Olimpico di Roma, e con la introduzione di una interessante innovazione del sostegno a cavalletti delle tribune, ricevette nel 1961 il Premio IN/ARCH Domic... Lo stadio Adriatico ha rappresentato una testimonianza di particolare perizia nell’uso del cemento armato, determinando al contempo un elemento di grande capacità espressiva, in grado di “concepire e realizzare una struttura spaziale capace di « farsi guardare », di imporsi all’attenzione di fruitori per stimolarli all’osservazione. Il proporre una serie di spazi complessi, tuttavia leggibili, che spingano chi ne fruisce, ad educarsi a quella « ricercatezza » presupposto indispensabile allo sviluppo dello spirito critico, all’evolversi della capacità di giudizio”. Il successivo ampliamento, che ne ha accresciuto la fruibilità, delle curve e della tribuna con l’innesto di un secondo anello, avvenuto nel 1977, che non altera, ma integra la struttura originale, costituisce un presupposto per il successivo utilizzo, anche per la manifestazione di inaugurazione, per la sedicesima edizione dei giochi del Mediterraneo del 2009. Sotto il profilo storico rappresenta un momento importante della storia del CONI ed ha contribuito efficacemente alla diffusione dello sport e alla nascita del particolare legame tra la città di Pescara e le manifestazioni sportive di ogni genere, con particolare riferimento all’atletica leggera tanto da determinarne l’attuale denominazione “Giovanni Cornacchia”, illustre rappresentante dell’atletica leggera italiana del secolo scorso. Per tutto ciò rientra appieno nella fattispecie di beni testimonianza della storia di istituzioni collettive e pubbliche”.*

(73) Cons. Stato, Sez. VI, 14 giugno 2017 n. 2920, cit.

(74) Cons. Stato, Sez. VI, 14 giugno 2017 n. 2920, cit.

(75) In argomento T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 giugno 2019 n. 7308. Si consideri, poi, che l’art. 57-bis del Codice (“*Procedure di trasferimento di immobili pubblici*”) sancisce che le disposizioni degli artt. 54, 55 e 56 si applicano a ogni procedura di dismissione o di valorizzazione e utilizzazione, anche a fini economici di beni immobili pubblici di interesse culturale, prevista dalla normativa vigente e attuata, rispettivamente, mediante l’alienazione ovvero la concessione in uso o locazione degli immobili medesimi.

contraddistinsero" (76). Il provvedimento di vincolo si era limitato, infatti, a un generico riferimento al fatto che *"negli anni cinquanta e sessanta"*, epoca di realizzazione, *"si assiste a Roma ad una vera e propria espansione dell'industria cinematografica: Cinecittà diventa la seconda capitale mondiale del cinema, preceduta solo da Hollywood, tanto che a Roma si contavano più di 250 sale"* (77).

Anche in merito al vincolo sugli apparati decorativi, il Consiglio di Stato aveva rilevato la carenza di motivazione: la relazione storico artistica allegata al provvedimento descriveva le decorazioni dell'edificio, costituite da mosaici *"inseriti in facciata e all'interno"*, considerandoli *"testimonianza di un gusto molto preciso legato alla costruzione delle strutture cinematografiche realizzate nel secondo dopoguerra a Roma, quando l'attività cinematografica rappresentò una delle primarie attività industriali romane"*, e *"rappresentativi della diffusione e applicazione della tendenza figurativa avanguardistica esemplificata dal gruppo Forma I (1947)"*, senza tuttavia alcun *"richiamo a episodi precisi"*, che il vincolo per riferimento presuppone.

Falliti, come già ricordato, anche i tentativi di tutelare il bene attraverso il vincolo ex art. 10, co. 3, lett. a), del Codice sull'apparato musivo e attraverso la Legge sul diritto d'autore, nel gennaio del 2020, con decreto della Direzione generale Archeologia Belle arti e Paesaggio, l'Ex Cinema America *"in uno con gli apparati decorativi e gli arredi, da ritenersi ad esso pertinenziali"* è stato nuovamente dichiarato di interesse culturale ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. d), del Codice e dell'art. 8 l. n. 220 del 2016. Il Cinema viene infatti considerato *"una rara testimonianza tuttora leggibile della storia della cultura degli anni Cinquanta/Sessanta del secolo scorso, con particolare riferimento agli aspetti architettonici, artistici e storici"*. Il provvedimento ministeriale (78) indica il *"Cinema America come una significativa e rara testimonianza di un momento ben preciso della relazione tra la storia dell'evoluzione della tecnica cinematografica e la storia dell'arte e dell'architettura, in particolare con la messa a punto della tipologia architettonica del cinema monosala legato al fenomeno della fruizione cinematografica popolare, nonché dello stretto connubio, spesso presente in tale tipologia, tra arte e architettura nei suoi apparati decorativi pertinenziali"*.

In particolare, l'interesse storico relazionale particolarmente importante viene ravvisato per il *"valore di testimonianza: a) di una tipologia architettonica di cinema destinato alla fruizione popolare, come indica l'insieme integrato di elementi progettuali e tecnologici all'epoca particolarmente avanguardistici (capienza di settecento posti, copertura apribile, cinemascope al fine di consentire la migliore visuale e acustica da qualsiasi punto della sala, pensilina nervata sulla strada, insegna luminosa, edificio destinato a cinema isolato nel tessuto*

(76) Punto 6 della sentenza, che così prosegue: *"La relazione stessa esordisce ricordando che il Cinema America fu costruito fra il 1954 e il 1956, sul lotto ricavato dalla demolizione di un precedente teatro, e descrive le caratteristiche del nuovo edificio, di tipologia "distinta da pochi ma significativi elementi progettuali: la pensilina, l'insegna luminosa, il tetto apribile, l'uso del calcestruzzo e soprattutto la combinazione fra arte e architettura"; ricorda ancora che la sala, capace di accogliere settecento spettatori e particolarmente curata nella visuale e nell'acustica, disponeva dello schermo panoramico più grande di Roma, e ne descrive gli elementi decorativi ... costituiti da mosaici con motivi astratti a carattere geometrico presenti sia sulla facciata esterna, sia all'interno, da maniglie e ringhiere sempre di forma astratta, e da espositori la cui cornice ricorda il nastro della pellicola cinematografica. Tutti questi elementi ... suggeriscono un possibile valore artistico dell'immobile, che però non viene in nessun modo argomentato o anche solo affermato; viceversa, alla storia della struttura sono dedicati accenni limitati praticamente ad un solo passo, in cui si dice che "negli anni cinquanta e sessanta", intendendosi del secolo scorso, "si assiste a Roma ad una vera e propria espansione dell'industria cinematografica: Cinecittà diventa la seconda capitale mondiale del cinema, preceduta solo da Hollywood", tanto che a Roma si contavano più di 250 sale"*.

(77) In chiave critica P. CARPENTIERI, *Decoro urbano*, cit., 216: *"il Consiglio di Stato, in questa sentenza, sembra postulare una visione di tipo evenemenziale della storia, non proprio attualissima, che si porrebbe come un serio limite all'ambito di applicabilità del vincolo "storico", relazionale-esterno, di cui alla più volte citata lettera d) del comma 3 dell'art. 10 del codice di settore: si pretende un legame diretto — del luogo, del bene — con un "fatto", un "evento" puntuale della storia, e si rifiuta l'idea che il significato storico dell'immobile (o del bene mobile) possa consistere anche nel fatto di costituire una testimonianza (anche non unica) di una fase o periodo della storia, di una città, di un luogo, etc.. Per la verità la lettera della norma del codice non sembra imporre questa interpretazione ristretta"*.

(78) Decreto del Direttore Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del 24 gennaio 2020 rep. n. 85.

edilizio, innovative soluzioni illuminotecniche): b) del connubio tra architettura e arte, nei suoi apparati decorativi pertinenziali (mosaici di facciata e interni, maniglie, espositori, ringhiere, soffitti connotati da profili geometrici monocromi); e) dell'esordio, della diffusione e infine della crisi del fenomeno della fruizione cinematografica popolare nel cinema monosala tra la fine degli anni Cinquanta e la fine degli anni Novanta. Peraltro sin dalla fine degli anni Cinquanta, in un periodo che vedeva al contempo la fiorente attività dell'industria cinematografica a Cinecittà, il Cinema America ha costituito continuamente e coerentemente un luogo di aggregazione sociale e un punto di riferimento culturale attraverso la diffusione tra le diverse classi sociali del medium filmico" (79).

Il ricorso per l'annullamento proposto dalla società proprietaria — articolando, tra le altre, le censure di nullità ex art. 21-septies l. n. 241 del 1990 per violazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 2920 del 2017 (già pronunciata proprio sulla tipologia di vincolo storico relazionale ex art. 10, co. 3, lett. d), del Codice) e di violazione dell'art. 10, co. 3, lett. d), del Codice - è stato respinto dal T.A.R. Lazio, II-quater, con la sentenza 5 giugno 2020 n. 5972, che in *primis* ha escluso il carattere elusivo del giudicato.

Se l'esito del giudizio del T.A.R. è condivisibile, alcune perplessità suscita l'iter argomentativo.

Il carattere elusivo viene escluso, oltre che in ragione dei limiti del giudicato di cui alla sentenza del Consiglio di Stato del 2017 — che, avendo annullato il vincolo per difetto di motivazione, “non ha alcuna portata conformativa di accertamento negativo della sussistenza dei presupposti necessari per l'assoggettamento a vincolo di tutela” —, anche valorizzando la normativa sopravvenuta rispetto al vincolo già annullato, rappresentata dalla l. n. 220 del 2016 (“Disciplina del cinema e dell'audiovisivo”), il cui art. 8 (rubricato “Valorizzazione delle sale cinematografiche”) 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, può avere ad oggetto anche sale cinematografiche e sale d'essai”.

Sulla base di tale ultima disposizione — richiamata nelle premesse del provvedimento —, il T.A.R. ha ritenuto che il vincolo apposto nel 2020 appartenga ad un nuovo tipo, avente “diversa natura e funzione ... rispetto ai precedenti” (80). Il provvedimento, quindi, sarebbe stato non solo adottato sulla base di un esame rinnovato dell'importanza culturale della sala cinematografica, ma anche condotto sulla base della normativa sopravvenuta “che “amplia” l'oggetto di tutela previsto dall'art. 10, comma 3, lett. d) includendovi, espressamente, le “sale cinematografiche” — a tutela dello specifico interesse storico-culturale distinto dal più generico interesse “relazionale” precedentemente previsto dal Codice”: se l'art. 8 citato è finalizzato a tutelare lo specifico interesse storico-culturale delle sale cinematografiche, diverso dal generico interesse relazionale, il vincolo sull'Ex Cinema America può legittimamente “prescindere ... dal collegamento a particolari eventi storici o sociali ivi avvenuti” (collegamento la cui mancata adeguata esplicitazione aveva determinato l'annullamento del vincolo in precedenza disposto ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. d), cit.).

Relativamente alla motivazione del vincolo, la sentenza valorizza l'applicazione nella relazione tecnica dei criteri di valutazione del “pregio”, della “rappresentatività” e della “rarità”, “che costituiscono la condizione imprescindibile per formulare giudizi sul valore storico artistico delle opere” e che “costituiscono espressione del principio di ragionevolezza e proporzionalità applicato al settore della tutela dei beni culturali” (81). La relazione fa

(79) Così si legge nella comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 l. n. 241/1990, il cui testo è riportato nella sentenza del T.A.R. Lazio.

(80) Valorizza tale differenza anche C. NAPOLITANO, *Il TAR Lazio e la tutela del patrimonio culturale*, in www.giustiziainsieme.it, 3 luglio, 2020.

(81) Si legge nella sentenza che tali criteri “costituiscono la condizione imprescindibile per formulare giudizi sul valore storico-artistico delle opere validi ed attendibili, come ripetutamente affermato da questa Sezione con riferimento ai criteri individuati dal Consiglio Superiore delle Antichità e Belle Arti nella seduta del 10.1.1974, presieduta da Argan, diramati con CM 13.5.1974, confermati con CM 17.7.1998 e tutt'ora riprodotti (ed integrati) con d.m. 537/2017, che valgono in generale per la dichiarazione dell'interesse dei diversi tipi di beni

riferimento, infatti, al “*pregio intrinseco*” dell’opera, alla sua “*rappresentatività per la storia dell’architettura e delle sale cinematografiche*” — evidenziando il valore dell’immobile per la significatività della tipologia rappresentata in quanto “*edificio emblematico del connubio arte-architettura delle sale cinematografiche*” — e alla “*rarietà*” — costituendo la sala uno dei pochi esempi rimasti di tale tipologia, avendo perduto altre costruzioni analoghe le loro “*forme*” originarie a seguito di modifiche architettoniche e strutturali a partire dagli anni ’70. Tra gli altri elementi meritevoli di attenzione, sono ricordati la particolarità della facciata, caratterizzata dalla slanciata pensilina, caratteristica tipica di quegli anni (82), nonché la peculiarità della sala con il tetto apribile.

Il ragionamento svolto dal T.A.R. Lazio si basa su un’interpretazione eccessivamente restrittiva del vincolo relazionale di cui all’art. 10, co. 3, lett. *d*), del Codice, le cui conseguenze in chiave limitativa dei beni vincolabili, se con riguardo alle sale cinematografiche possono essere bypassate dall’interpretazione dell’art. 8 l. n. 220 del 2016 quale tipologia di vincolo avente natura e funzione differenti rispetto a quello relazionale, per beni aventi differenti destinazioni e non risalenti ad oltre settanta anni può comportare l’impossibilità di forme di tutela codicistiche.

Stando al tenore letterale dell’art. 8 l. n. 220 del 2016, la previsione del vincolo ivi contenuta non è innovativa, ma solo rafforzativa (83), esplicitando — con specifico riguardo alle sale cinematografiche, nell’ambito di una legge recante la disciplina del cinema e dell’audiovisivo — una possibilità di tutela già insita nella lett. *d*) del co. 3 dell’art. 10 del Codice.

Il ricorso avverso il vincolo apposto sull’Ex Cinema America avrebbe potuto essere respinto, quindi, non tanto perché il citato art. 8 avrebbe introdotto un nuovo tipo di vincolo, ma perché il vincolo apposto è conforme a quella nozione ampia di vincolo relazionale — di cui si è riferito al paragrafo precedente — che non richiede un legame diretto e puntuale con un evento storico specifico (e che proprio il T.A.R. Lazio, nella richiamata pronuncia n. 11477 del 2015 aveva accolto): vincolo per riferimento, cioè, che può avere riguardo all’identità non solo estrinseca ma anche intrinseca del bene e in cui le caratteristiche intrinseche — pregevoli e rare — non rilevano per se stesse ma in quanto rappresentative e influenzate — nelle soluzioni architettoniche escogitate sotto il profilo estetico, tecnico e funzionale — dal contesto storico culturale specifico in cui si collocano. Del resto, la motivazione del provvedimento di vincolo evidenzia, come già ricordato, che l’immobile è una testimonianza, significativa e rara, “*di un momento ben preciso della relazione tra la*

culturali, tenendo conto della loro particolare natura (vedi, da ultimo, TAR Lazio, sez. II quater n. 221/2019, n. 3402/2019, n. 6783/2019, n. 9826/2018; n. 1901/2011) ... e valgono anche per dichiarare “beni culturali” gli immobili di particolare interesse storico-artistico-architettonico”. Il d.min. n. 537 del 2017 citato reca, in realtà, gli Indirizzi di carattere generale per la valutazione del rilascio o del rifiuto dell’attestato di libera circolazione da parte degli uffici esportazione delle cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, ai sensi dell’art. 68, co. 4, del Codice, ma, mancando l’indicazione di criteri per l’individuazione di un bene culturale, a lungo si è fatto riferimento a quelli individuati nella citata circolare del 1974 e poi riprodotti nel d.min. stesso. Il d.min. indica sei elementi di valutazione: qualità artistica dell’opera; rarità dell’opera, in senso qualitativo e/o quantitativo; rilevanza della rappresentazione; appartenenza a un complesso e/o contesto storico, artistico, archeologico, monumentale, anche se non più in essere o non materialmente ricostruibile; testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo; testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o provenienza straniera.

(82) In merito alla quale il T.A.R. osserva che: “*si tratta di un tratto del “linguaggio architettonico” ormai quasi completamente scomparso dall’esperienza visiva dei fruitori del panorama urbano romano, per cui, senza timore di invadere le valutazioni di merito di competenza dell’Amministrazione, già solo tale elemento, per la sua rarità, giustifica il vincolo per salvaguardare almeno la facciata che costituisce una preziosa testimonianza di un “linguaggio architettonico” quasi del tutto sparito (e non solo dalle sale cinematografiche)*”.

(83) P. CARPENTIERI, *Decoro urbano*, 214; Id., *Valore culturale dei centro storici vs. concorrenza e mercato*, in questa *Rivista*, 2019, 439; A. SAU, *La l. n. 220 del 2016: quale spazio per le autonomie locali?*, in *Aedon*, 2018, per la quale la norma si limita a “*precisare*” che il vincolo può riguardare anche tali beni “*senza aggiungere null’altro in merito all’accertamento dell’interesse particolarmente importante dovuto alla relazione del bene con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte, della scienza, della tecnica, dell’industria e della cultura in genere*”.

storia dell'evoluzione della tecnica cinematografica e la storia dell'arte e dell'architettura", "con la messa a punto della tipologia architettonica del cinema monosala legato al fenomeno della fruizione cinematografica popolare, nonché dello stretto connubio, spesso presente in tale tipologia, tra arte e architettura nei suoi apparati decorativi pertinenziali".

5. Considerazioni conclusive.

L'analisi della annosa vicenda dell'Ex Cinema America — in cui si sono susseguiti a ritmo serrato vari tentativi per salvaguardare l'opera architettonica, anche forzando il dato normativo — e la constatazione della complessa interpretazione del vincolo relazionale (che, pur inteso nel senso ampio proposto nel testo e, quindi, pur potendo prescindere da eventi specifici, non può comunque avere ad oggetto beni che rilevano “solo” per il loro valore intrinseco, ma al più estendersi a beni il cui valore anche intrinseco è riflesso — unico e peculiare — di elementi esterni collegati alla storia) hanno reso evidente, per un verso, la mancanza di una specifica disciplina di tutela delle opere architettoniche artistiche contemporanee e, per l'altro, l'inefficacia e l'inidoneità degli strumenti che si tenta di utilizzare nella prassi.

La constatazione di tale lacuna nella complessiva disciplina in tema di tutela del patrimonio culturale suscita dubbi sulla compatibilità della soglia temporale di storicizzazione — prevista attualmente dall'art. 10, co. 5, del Codice — con l'art. 9 Cost. (che, come noto, pone tra i doveri della Repubblica la tutela del patrimonio artistico della Nazione (84)), suggerendo una modifica del Codice che consenta di dichiarare l'interesse culturale di un'opera artistica a prescindere dalla data di realizzazione (85) con la conseguente applicazione di prescrizioni di tutela aventi una funzione oggettiva di protezione e conservazione dell'opera.

GIUSEPPINA MARI

Seguono gli abstracts in inglese e in italiano predisposti dall'Autrice.

The paper analyzes the protection granted to contemporary architecture by the rules in

(84) Così P. STELLA RICHTER, *Costruire sul costruito*, cit., 618.

(85) Nel corso delle passate XVIa e XVIIa legislatura sono stati presentati dei d.d.l. in tema di qualità dell'architettura contenenti previsioni sul contemporaneo. Tali previsioni, tuttavia, non sono idonee a colmare le lacune nella tutela descritte nel testo. Il testo del d.d.l. S. 1264 (“*Legge quadro sulla qualità architettonica*”) si limitava, infatti, a prevedere che, a seguito del riconoscimento dell'importante valore artistico delle opere di architettura contemporanea ai sensi del più volte citato art. 20, co. 2, l. n. 633 del 1941, “*Le modificazioni dell'opera oggetto del riconoscimento ... sono preventivamente comunicate al Ministero per i beni e le attività culturali per la verifica della permanenza del particolare valore artistico*”: la disposizione non sanciva, quindi, la sottoposizione a previa autorizzazione del MiBACT delle modificazioni, ma solamente una comunicazione delle stesse ai fini della verifica della permanenza del particolare valore artistico e, in caso di esito negativo della verifica, della revoca del riconoscimento. Veniva inoltre coordinata la previsione dell'art. 20, co. 2, della Legge sul diritto d'autore con quella codicistica di cui al citato art. 37, prevedendo che il riconoscimento disciplinato dalla prima fosse presupposto per l'ottenimento dei contributi di cui all'art. 37 del Codice (il d.d.l. prevedeva, “*per ragioni di coerenza sistematica*”, anche l'abrogazione dell'art. 11, lett. e), del Codice perché — come spiegato nella Relazione illustrativa - “*non direttamente attinente all'ambito dei beni culturali in senso stretto e proprio*”, così ribadendo e rafforzando la distinzione rispetto ai beni culturali). Il d.d.l. S. 1062 (“*Legge quadro sulla qualità architettonica*”) includeva tra i propri obiettivi (art. 2) quello della “*individuazione delle opere di architettura contemporanea di particolare valore artistico*” e, a parziale correttivo della vigente disciplina dettata dalla Legge sul diritto d'autore, prevedeva che il MiBACT potesse avviare d'ufficio o su proposta della Regione o di altro ente territoriale il procedimento per dichiarare il particolare valore artistico delle opere di architettura contemporanea, “*agli effetti previsti dall'articolo 20, comma 2, della legge 22 aprile 1941, n. 633*”: tale riconoscimento, tuttavia, anche in tale caso avrebbe comportato unicamente l'obbligo di comunicare le modificazioni dell'opera al Ministero per la verifica della permanenza dell'importante carattere artistico, senza previsione di alcuna forma di controllo preventivo di natura autorizzatoria su tali interventi. Il d.d.l. S. 327 (“*Legge quadro in materia di valorizzazione della qualità architettonica e disciplina della progettazione*”), all'art. 7, prevedeva alcune modifiche alla l. n. 633 del 1941, non rilevanti, però, sul piano della tutela dell'architettura contemporanea. Analoghi limiti sono riscontrabili nel d.d.l. S. 74 presentato nel corso della XVIIa Legislatura.

force, taking a cue from the decisions on the Cinema America. The analysis highlights the ineffectiveness of the rules in force in the Copyright Law (Law no. 633/1941) and in the Code of Cultural Heritage. The rule of the Code that historical-artistic constraint may not cover the artistic architectures less than seventy years old is in contrast with Article 9 of the Constitution.

Il contributo, prendendo spunto da una serie di pronunce del giudice amministrativo concernenti l'edificio noto come Ex Cinema America, analizza gli strumenti che la normativa vigente offre a tutela dell'architettura contemporanea di pregio artistico. Stante la soglia temporale di rilevanza che il Codice dei beni culturali e del paesaggio stabilisce per l'assoggettamento a vincolo storico artistico, viene vagliata, e in esito esclusa, l'idoneità a fornire una tutela adeguata della disciplina contenuta nella Legge sul diritto d'autore e del vincolo c.d. relazionale disciplinato dal Codice. La soglia temporale di rilevanza appare quindi in contrasto con l'art. 9 Cost..