

Giuseppina Mari

**IL PATRIMONIO
ARCHITETTONICO DEL XX
SECOLO E CONTEMPORANEO
DI PREGIO: LIMITI DELLE FORME
DI TUTELA 'ALTRE' RISPETTO
A QUELLE CODICISTICHE SUI
BENI CULTURALI E PROSPETTIVE
DI RIFORMA**

Estratto

IL PATRIMONIO ARCHITETTONICO DEL XX SECOLO
E CONTEMPORANEO DI PREGIO: LIMITI DELLE FORME DI TUTELA
'ALTRE' RISPETTO A QUELLE CODICISTICHE SUI BENI CULTURALI
E PROSPETTIVE DI RIFORMA (1)

SOMMARIO: 1. Premessa: obiettivo dell'indagine. — 2. Funzione meramente privatistica del decreto di riconoscimento dell'“importante carattere artistico” ex art. 20 Legge sul Diritto d'Autore. — 3. Funzione oggettiva, ma limitata negli effetti, della dichiarazione “di particolare valore artistico” ex art. 37 d. lgs. n. 42/2004. — 4. Soglia di storicizzazione e beni immobili: critica alle ragioni giustificative. — 5. Prospettive *de iure condendo*. — 6. La tutela tramite il vincolo paesaggistico: limiti connessi ai presupposti e agli obblighi conservativi derivanti. — 7. Conclusioni.

1. *Premessa: obiettivo dell'indagine.*

M.S. Giannini, nel suo noto scritto del 1976 “I beni culturali” (2), 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, ... finanche del presente”; aggiungeva 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”. L'illustre Autore auspicava, quindi, l'adozione di un “criterio meno meccanico” rispetto alla soglia di storicizzazione attualmente prevista dall'art. 10, comma 5, d. lgs. n. 42/2004 (nel prosieguo Codice).

La questione è tutt'oggi oggetto di dibattito e impone di indagare se le forme di tutela *'altre'* rispetto a quelle codicistiche sui beni culturali siano efficaci in relazione al dovere di tutelare il patrimonio artistico che l'art. 9 della Costituzione pone in capo alla Repubblica senza alcuna condizione di vetustà (3).

(1) Il contributo ripropone, integrandola con le note, la Relazione svolta al seminario *La tutela del Patrimonio architettonico del XX secolo e contemporaneo*, Roma, 30 novembre 2022, Osservatorio giuridico sulla tutela del patrimonio culturale OGiPaC, Università degli Studi Roma Tre.

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

(3) A. BARTOLINI, *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Dir. amm.*, 2019, 242.

2. *Funzione meramente privatistica del decreto di riconoscimento dell'“importante carattere artistico” ex art. 20 Legge sul Diritto d'Autore.*

Come noto, la Legge sul Diritto d'autore (4) (l. n. 633/1941, di seguito l.d.a.) protegge “le opere dell'ingegno di carattere creativo” appartenenti, tra gli altri ambiti, anche “all'architettura”. Il concetto di creatività, non inteso nel senso di originalità e novità assolute, implica che l'opera costituisca elaborazione personale dell'Autore e abbia un minimo di individualità rappresentativa (5). Il che rileva ai fini dell'interpretazione della disciplina recata dalla l.d.a..

L'art. 20, comma 1, l.d.a., sul diritto morale dell'autore, dispone che, “Indipendentemente dai diritti esclusivi di utilizzazione economica dell'opera ... ed anche dopo la cessione dei diritti stessi”, l'Autore conserva, oltre al diritto di rivendicare la paternità dell'opera, il diritto “di opporsi a qualsiasi ... modificazione ... che (possa) essere di pregiudizio al suo onore o alla sua reputazione” (6).

Per le opere dell'architettura, in ragione delle peculiarità (tra cui la funzione non meramente contemplativa), le facoltà inerenti al diritto all'integrità dell'opera sono però temperate con le facoltà inerenti al diritto di proprietà spettante in ipotesi a un terzo: ai sensi del comma 2 dell'art. 20, infatti, l'Autore non può opporsi alle modifiche che si rendano necessarie (formula, peraltro, alquanto generica (7)), durante o dopo l'esecuzione dell'opera, in funzione delle esigenze,

(4) Sulla Legge sul Diritto d'Autore con specifico riferimento alle opere architettoniche cfr. A. FERRETTI, *La tutela del presente*, in *Rivista IBC XIII*, 2005, 4, 2; M. BONINO, M. COMBA, E. PICCOLI, *Verso una tutela pubblica dell'architettura contemporanea?*, in R. CASSANELLI, G. PINNA (a cura di), *Lo Stato aculturale. Intorno al Codice dei beni culturali*, Milano, 2005, 72; U. CARUGHI, *Maledetti vincoli*, Torino, 2012, 53; 64; M. MONTI, *L'architettura come forma d'arte: fra libertà e tutela*, in *Aedon*, 2019, 1; G. MARI, *L'Ex Cinema America: la tutela dell'architettura contemporanea tra Codice dei beni culturali e del paesaggio e Legge sul diritto d'autore*, in questa *Rivista*, 2020, 990; G. GARZIA, *Gli impianti sportivi di interesse storico e artistico. Regime di tutela e necessità di ammodernamento*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 2, 320.

(5) Cass., Sez. I, 12 marzo 2004 n. 5089: “In tema di diritto d'autore, il concetto giuridico di creatività, cui fa riferimento la norma ex art. 1 della l. n. 633 del 1941, non coincide con quello di creazione, originalità e novità assoluta, riferendosi, per converso, alla personale e individuale espressione di un'oggettività appartenente alle categorie elencate, in via esemplificativa, nell'art. 1 della legge citata, di modo che un'opera dell'ingegno riceva protezione a condizione che sia riscontrabile in essa un atto creativo, seppur minimo, suscettibile di manifestazione nel mondo esteriore, con la conseguenza che la creatività non può essere esclusa soltanto perché l'opera consiste in idee e nozioni semplici, ricomprese nel patrimonio intellettuale di persone aventi esperienza nella materia”; Id., 12 gennaio 2018 n.658; Id., 2 dicembre 1993 n. 11953. Si richiede, quindi, “un valore creativo minimo”: G. VOLPE, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Padova, 2013, 448.

(6) App. Milano, 1 luglio 2020 n. 1638: “L'art. 20 l.d.a. prevede che l'autore ha diritto a che l'opera sia percepita dal pubblico così come egli l'ha concepita e, pertanto, può opporsi alle modificazioni tali da pregiudicare la sua reputazione e il suo onore; il secondo comma della disposizione prevede, tuttavia, una deroga per cui l'autore non può opporsi alle modificazioni necessarie alla realizzazione di opere dell'architettura”; “ciò che determina la violazione dell'art. 20 non è tanto l'ampiezza delle modifiche quanto la loro incisività nello stravolgere ed alterare il significato ed il valore dell'opera in modo tale da recare pregiudizio alla reputazione dell'autore”; così anche Cass., Sez. I, 4 settembre 2013 n. 20227.

(7) “Necessarie” è un concetto generico e normativamente non definito: possiamo intenderlo riferito alle modifiche imposte da ragioni tecniche, giuridiche o anche economiche (cfr. Cass., Sez. I, 6 settembre 2019 n. 22381).

rispettivamente, del committente o del proprietario; e ciò, specifica la giurisprudenza, anche qualora le modifiche comportino pregiudizio per la reputazione del professionista (8).

È però previsto un ulteriore temperamento, questa volta a favore del diritto morale d'autore e in senso limitativo delle facoltà rientranti nel diritto di proprietà, qualora all'opera sia riconosciuto un "importante carattere artistico" (9). L'effetto giuridico del riconoscimento consiste nella riserva a favore dell'Autore dello studio e dell'attuazione delle modifiche necessarie e, quindi, della facoltà di decidere, in caso di interventi sulla preesistenza, come modificare l'opera.

Le modalità procedurali del riconoscimento sono indicate, purtroppo laconicamente, dal Regolamento di esecuzione del 1942 (10), il cui art. 15 attribuisce la competenza al Ministero (oggi MIC e, in particolare, Direzione Generale Creatività contemporanea (11)) e configura un procedimento avviabile (testualmente) "su domanda dell'autore".

La giurisprudenza, attraverso un'interpretazione logica e teleologica della scarna disciplina descritta (12), ha chiarito la natura del procedimento amministrativo e la funzione del potere amministrativo in questione, pervenendo, in particolare, *a*) ad escludere che il procedimento sia attivabile d'ufficio e *b*) a intestare la legittimazione a presentare l'istanza al solo Autore, negandola a soggetti terzi ancorché eredi dell'Autore.

Sotto il primo profilo, oltre all'argomento letterale, viene rilevato che la disciplina della l.d.a. è diretta a tutelare pretese di natura privatistica, quali sono quelle attinenti alla tutela del diritto morale d'autore, per evitare l'attribuzione di opere stravolte da modifiche inappropriate e preservare l'opera — non per l'oggettivo valore in sé ma — da modifiche che potrebbero alterare lo stile espressivo personale dell'Autore.

La l.d.a. non fornisce, quindi, una tutela in funzione oggettiva dell'opera in sé, per la sua qualità intrinseca, vale a dire una tutela nell'interesse pubblico alla conservazione dell'opera nella sua impostazione originaria (che, altrimenti, giustificerebbe l'attivabilità d'ufficio del procedimento di riconoscimento) (13). Ciò conduce la giurisprudenza ad affermare categoricamente che "alcuna autorità

(8) Cass., Sez. I, 3 novembre 1981 n. 5786.

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

(10) R.d. 18 maggio 1942 n. 1369, recante "Approvazione del regolamento per l'esecuzione della l. 22 aprile 1941-XIX n. 633, per la protezione del diritto di autore e di altri diritti connessi al suo esercizio".

(11) Art. 22, comma 2, lett. *l*), d.P.C.M. 2 dicembre 2019 n. 169, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance".

(12) Cons. Stato, Sez. VI, 26 luglio 2001 n. 4122; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 8 luglio 2015 n. 668; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 dicembre 2018 n. 11798. Come evidenziato da U. CARUGHI, *Maledetti vincoli*, cit., 53, la legge "presenta una tale serie di limiti e fraintendimenti interpretativi da costituire una dubbia risorsa di salvaguardia".

(13) In argomento M. MONTI, *L'architettura come forma d'arte: fra libertà e tutela*, cit.; G. MARI, *L'Ex Cinema America*, cit., 990; G. GARZIA, *Gli impianti sportivi di interesse storico e artistico*, cit., 321. In giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. VI, 26 luglio 2001 n. 4122.

pubblica (può) stabilire 'se' e 'come' deve essere modificata l'opera, limitandosi la legge a individuare solo da 'chi' ciò possa essere fatto" (14).

Dal provvedimento dichiarativo dell'"importante carattere artistico" origina, pertanto, una situazione giuridica soggettiva di natura meramente privatistica (15).

La titolarità di tale situazione soggettiva è oggetto del secondo chiarimento fornito dalla giurisprudenza amministrativa.

Secondo la giurisprudenza, non tutte le facoltà comprese nel diritto morale d'autore si trasmettono agli eredi, ma solo quelle esercitabili senza necessità dell'apporto personale e diretto dell'Autore. Vero è che l'art. 23 l.d.a. prevede che "Dopo la morte dell'autore il diritto previsto nell'art. 20 può essere fatto valere" da soggetti legati da vincoli di coniugio o parentela con l'Autore, ma la giurisprudenza interpreta le speciali facoltà di cui al comma 2 dell'art. 20 — che identificano il diritto di partecipare allo studio e all'attuazione delle modifiche — come strettamente personali, richiedendo esse "il possesso di cognizioni tecniche e di doti artistiche che intrinsecamente appartengono solo all'autore" (16).

Il diritto è personale e intrasmissibile, legato alla creatività di artista, qualità personale che viene meno con il suo decesso; solo l'Autore, infatti, è in grado di valutare la compatibilità delle modifiche con il disegno artistico originale, eventualmente coordinandole con esso (17).

E poiché "nel disegno della norma (18) ... il riconoscimento dell'importante carattere artistico dell'opera non è fine a sé stesso, ma strumentale allo studio e

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

(15) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 dicembre 2018 n. 11798 ha chiarito che "la normativa a tutela del diritto d'autore prevede unicamente in capo a tale soggetto, ed unicamente nel suo interesse, la facoltà di promuovere l'iniziativa per far valere una situazione giuridica soggettiva, di natura meramente privatistica, giuridicamente protetta dall'ordinamento, alla partecipazione alle modifiche dell'opera di architettura, richiedendo a tale fine il riconoscimento di quella "qualità artistica" che costituisce il presupposto previsto dall'art. 20, comma 2, l. n. 633/1941 per beneficiare della riserva di tale attività progettuale per far valere lo *ius excludendi* in modo da evitare che alterazioni posticce della sua creazione deturpino l'opera e siano pregiudizievoli della sua personalità artistica (diritto personalissimo ed intrasmissibile agli eredi)". Con riguardo all'Ex Cinema America, nel 2018, il Ministero aveva invece ritenuto possibile attivarsi d'ufficio qualificando l'istanza, che nel caso di specie era stata presentata dagli eredi dell'architetto Angelo Di Castro, come "mera sollecitazione dell'esercizio di poteri ufficiosi di tutela" reputati dal Ministero (così nella nota MIBACT, Ufficio legislativo prot. n. 25271 del 17 dicembre 2014, richiamata, con ampi estratti, nella sentenza citata del T.A.R. Lazio) "preordinat(i) 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" (Ufficio legislativo, parere cit.). Quali conseguenze avesse nella specie il riconoscimento non era però esplicitato dal Ministero: il riconoscimento è infatti strumentale all'esercizio delle peculiari facoltà del diritto morale d'autore previste al comma 2 dell'art. 20 l.d.a. che la giurisprudenza ha chiarito spettare al solo Autore.

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

(17) Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2008 n. 1749: "La necessaria capacità creativa costituisce, infatti, qualità personale, che viene meno con il decesso dell'artista"; Id., 26 luglio 2001 n. 4122; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 dicembre 2018 n. 11798.

(18) Il disegno della norma è completato dal già citato art. 15 r.d. 18 maggio 1942 n. 1369, dettato con espresso riferimento al solo comma 2 dell'art. 20 l.d.a..

attuazione delle modifiche da parte dell'autore" (19), la legittimazione a chiedere tale riconoscimento non spetta agli eredi.

L'interpretazione resa della normativa di riferimento rende evidentemente inapplicabile al procedimento in questione anche quella giurisprudenza amministrativa che, in riferimento a casi dubbi sulla legittimazione a sollecitare l'esercizio di poteri amministrativi, estende l'obbligo di procedere e di provvedere richiamando esigenze di giustizia sostanziale e di equità e doveri di correttezza e di buona amministrazione, idonei a far sorgere nel privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni della parte pubblica (20). Ciò che difetta, infatti, nel procedimento disciplinato dalla l.d.a. è, a monte, un interesse specifico e differenziato in capo agli eredi, dal momento che il riconoscimento non li "armerebbe", comunque, del diritto a contrastare o, quantomeno, a concorrere alla progettazione delle modifiche necessarie.

Significative, al riguardo, sono le vicende che hanno riguardato il Palazzo R.A.S. di Milano, l'Ex Cinema Olympia di Modena e il Lido comunale di Reggio Calabria.

In merito al primo, nel 2019, in occasione di un già avviato intervento di ristrutturazione edilizia (che nel frattempo aveva compromesso gli interni), l'istanza *ex art. 20*, co. 2, l.d.a. veniva presentata dagli eredi dell'architetto Gio Ponti. Nel corso del procedimento amministrativo, la società proprietaria comunicava di astenersi dal presentare osservazioni in merito al procedimento stante "l'insussistenza in capo agli eredi ... di qualsiasi pretesa in merito all'intervento di ristrutturazione". Nel 2020 il procedimento è stato esitato positivamente dal Ministero (21), esito che però, in ragione dell'anzidetta interpretazione, non attribuisce agli eredi e alla Soprintendenza, rispettivamente, alcuna facoltà e alcun potere di valutazione dell'intervento edilizio. Si tratta, in definitiva, di un provvedimento privo di effetti. Questa potrebbe essere una delle ragioni per cui, contestualmente, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 45 del Codice, il Ministero ha applicato un vincolo indiretto, comprensivo nel contesto anche del Palazzo R.A.S., a tutela di beni culturali prossimi, dettando alcune prescrizioni tra le quali il necessario previo assentimento della Soprintendenza per ogni intervento di modifica dello stato dei luoghi esposto alla vista esteriore.

Gli altri due esempi sono utili ad evidenziare come l'efficacia del provvedimento già adottato di riconoscimento dell'"importante carattere artistico" venga meno alla morte dell'Autore.

Nel caso del Cinema Olympia di Modena l'istanza *ex art. 20*, comma 2, l.d.a. era presentata da uno degli autori (architetto Vinicio Vecchi) e dagli eredi del co-autore (architetto Alberto Mario Pucci) ed esitata positivamente. L'ultimo Autore veniva però a mancare durante il giudizio amministrativo instaurato dalla proprietà per l'annullamento del provvedimento di riconoscimento (22). Il ricorso

(19) T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 26 gennaio 2007 n. 66, sul caso dell'ex Cinema Olympia di Modena; Cons. Stato, Sez. VI, 26 luglio 2001 n. 4122.

(20) *Ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, 11 maggio 2007 n. 2318; Id., Sez. V, 3 giugno 2010 n. 3487; Id., Sez. IV, 15 settembre 2014 n. 4696; Id., Sez. VI, 9 gennaio 2020 n. 183.

(21) Decreto della Direzione Generale Creatività contemporanea 16 giugno 2020 n. 134.

(22) Il ricorso era stato proposto per l'annullamento della sospensione comunale del procedimento di rilascio del permesso di costruire alla società proprietaria a causa della

è stato dichiarato improcedibile (23), essendo “venuto meno l’oggetto della tutela, non potendo il diritto morale d’autore essere imputato a soggetti diversi dai creatori dell’opera, e nemmeno agli eredi i quali, quantunque fossero in proprio dotati di adeguate capacità professionali ed artistiche, esprimono necessariamente delle personalità distinte da quelle degli autori” (24).

Nel caso del Lido comunale di Reggio Calabria la conferenza di servizi, convocata per un progetto di riqualificazione urbana con demolizione di alcuni elementi, veniva sospesa in ragione della domanda di riconoscimento dell’importante carattere artistico, presentata dal coautore vivente (ingegnere La Face) e poi esitata positivamente (25). Nelle more della definizione della conferenza — nel corso della quale la Soprintendenza trasmetteva un parere favorevole con prescrizioni — veniva a mancare l’ultimo coautore. Il Comune eccepeva la sopravvenuta inefficacia del provvedimento di riconoscimento (26), ottenendo ragione dal giudice amministrativo (27), sul rilievo che “deve escludersi che la ... posizione giuridica pretensiva” dell’Autore “possa formare oggetto di vicenda devolutiva sia nei confronti degli eventuali eredi, sia — *a fortiori* — con riguardo alla pubblica Autorità” (28); conseguentemente “è venuto meno l’oggetto della tutela”.

pendenza del procedimento di riconoscimento, e del provvedimento di riconoscimento ai sensi dell’art. 20, comma 2, l.d.a. (quest’ultimo impugnato con motivi aggiunti).

(23) Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2008 n. 1749.

(24) In senso analogo Cons. Stato, Sez. VI, 26 luglio 2001 n. 4122; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 5 dicembre 2018 n. 11798.

(25) 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 l.d.a., con l’obiettivo di garantire l’impianto sistematico dell’opera. Esitata positivamente la domanda, il provvedimento di riconoscimento dell’importante carattere artistico del 2014 rilevava 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”.

(26) In conferenza di servizi 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 Lito zona Nord”). Contestando tali prescrizioni, il Comune di Reggio Calabria eccepeva la sopravvenuta inefficacia del decreto di riconoscimento a causa del decesso dell’ingegnere La Face.

(27) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 8 luglio 2015 n. 668. In argomento M. MONTI, *L’architettura come forma d’arte: fra libertà e tutela*, cit.

(28) Interessante rilevare che il Ministero, con decreto n. 87 del 15 giugno 2015, ancora prima della pubblicazione della sentenza del T.A.R., ha vincolato il Lido, con vincolo storico relazionale *ex art. 10, comma 3, lett. d)*, del Codice, accedendo a una nozione estesa di “riferimento con la storia” (che non richiede il riferimento a uno specifico evento storico) e

Dopo il decesso dell'Autore la disciplina della l.d.a. cessa, quindi, di interessarsi delle modifiche all'opera architettonica.

Ma vi è di più. Anche vivente l'Autore, al decreto di riconoscimento dell'“importante carattere artistico” non consegue l'applicazione della disciplina che il Codice reca in ordine alla tutela, stante la differenza tipologica tra tale provvedimento e quello tipico di vincolo ai sensi dell'art. 13 Codice: in particolare, non risultano applicabili le disposizioni sulle misure di protezione, tra cui gli artt. 20 e 21 del Codice, dovendo i progetti di intervento essere sottoposti all'Autore, e non certo alla Soprintendenza. *A fortiori*, non è applicabile la disposizione specificamente relativa al provvedimento dichiarativo di vincolo (29) che prescrive, dalla comunicazione di avvio del procedimento, l'applicazione in via cautelare delle disposizioni di protezione del Codice (art. 14, co. 4, Codice), con la conseguenza che l'istanza di riconoscimento deve essere tempestiva rispetto alla pressione di eventuali interessi economici che mirino alla trasformazione.

L'Autore potrebbe essere, in ipotesi, anche il diretto artefice della distruzione della propria opera, come nel caso dell'Arena Flegrea della Mostra d'Oltremare di Napoli, sostituita negli anni '90 con un nuovo impianto progettato dal medesimo Autore, l'architetto Giulio De Luca (30).

Il riconoscimento dell'“importante carattere artistico”, inoltre, non fa sorgere in capo al proprietario gli obblighi conservativi ai sensi del Codice.

Se la funzione della tutela è di tipo privatistico e non relativa all'opera in sé, l'interesse privato è poi suscettibile in sede di eventuale successivo bilanciamento con rilevanti interessi pubblici di risultare più facilmente recessivo (31).

Da quanto detto consegue che la forma espressiva architettonica anche qualora sia connotata da carattere artistico è tutelata dalla l.d.a. nella sola dimensione creativa (riconducibile agli artt. 21 e 33 Cost.), non nella prospettiva conservativa riconducibile all'art. 9, co. 2, Cost. (32).

3. *Funzione oggettiva, ma limitata negli effetti, della dichiarazione “di particolare valore artistico” ex art. 37 d. lgs. n. 42/2004.*

La prospettiva conservativa ai fini dell'art. 9 Cost. è invece alla base, ma con implicazioni insufficienti quanto ad efficacia, dell'unica previsione codicistica

determinando il Comune a revocare in autotutela la procedura di gara. Sulla nozione di vincolo relazionale in senso estensivo — ossia non condizionato dal riferimento ad un evento storico specifico — cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II-*quater*, 5 ottobre 2015 n. 11477 (relativa all'ex Cinema America, ma riformata sul punto da Cons. Stato, Sez. VI, 14 giugno 2017 n. 2920); Id., 27 agosto 2019 n. 10615; P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, 217; Id., *La tutela dell'architettura contemporanea tramite il vincolo storico relazionale previsto dalla lettera d) del comma 3 dell'art. 10 del codice del 2004. Limiti e opportunità*, in questo fascicolo.

(29) Art. 14, comma 4, del Codice.

(30) U. CARUGHI, *La legge sul diritto d'autore non funziona*, in *Il giornale dell'architettura*, 23 settembre 2016.

(31) È quanto accaduto per l'edificio centrale dell'aeroporto Leonardo da Vinci, a Fiumicino, dell'architetto Andrea Zavitteri; il provvedimento di riconoscimento del 1995 è stato superato per ragioni di pubblico interesse su richiesta del Ministero dei Trasporti.

(32) In argomento M. MONTI, *L'architettura come forma d'arte: fra libertà e tutela*, cit.

relativa al contemporaneo di pregio, accostabile alla dichiarazione ai sensi della l.d.a. per competenza della Direzione Generale Creatività contemporanea (33) e per l'oggetto.

Si tratta del combinato disposto degli artt. 11 — “Cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela” — e 37: le opere di architettura contemporanea possono essere dichiarate dalla predetta Direzione Generale “di particolare valore artistico” “su richiesta del proprietario”. La dichiarazione è presupposto per accedere a un beneficio economico, quale è il contributo in conto interessi per interventi conservativi volontari autorizzati: si tratta di una sorta di incentivo per effetto del quale l'obbligo a fare — inteso come obbligo di conservare, nella specie inesistente — è sostituito da uno stimolo a fare, allo scopo di sottrarre la proprietà al suo destino individualista (34).

La disposizione presuppone evidentemente la sussistenza di un interesse pubblico alla conservazione dell'architettura contemporanea di pregio, ma disciplina una forma di tutela che si rivela estremamente limitata per varie ragioni.

Data la specifica finalità della dichiarazione di “particolare valore artistico”, il proprietario, che spontaneamente decida di procedere alla conservazione, è l'unico soggetto legittimato a chiedere il riconoscimento: soggetti diversi non sono legittimati, né il procedimento è avviabile d'ufficio (35).

Non è prevista una tutela pubblicistica a fronte di situazioni di degrado: al MIC non è attribuito il potere di ordinare interventi conservativi, poiché l'art. 32 del Codice riferisce tale potere testualmente ai “beni culturali”, cioè ai beni vincolati (36).

L'efficacia dello strumento è condizionata all'entità delle risorse finanziarie disponibili, che devono essere tali da rendere appetibile la misura (specie se consideriamo edifici per caratteristiche intrinseche e funzionali suscettibili di stravolgimenti nel corso della loro vita economica, come quelli destinati alla produzione).

Non è previsto alcun potere di intervento su scelte di conservazione o, addirittura, di trasformazione pregiudizievoli del proprietario che non intenda richiedere alcun contributo.

Infine, il Codice non indica effetti ulteriori, attinenti alla tutela, derivanti dalla dichiarazione ai sensi dell'art. 37, comma 4, del Codice: successivamente

(33) Art. 22, comma 2, lett. l), d.P.C.M. 2 dicembre 2019 n. 169, cit.

(34) In argomento M. BONINO - M. COMBA - E. PICCOLI, *Verso una tutela pubblica dell'architettura contemporanea?*, cit., 75.

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

(36) Se è vero che l'art. 2, comma 2, del Codice include nei “beni culturali” anche le cose che ai sensi dell'art. 11 presentano interesse culturale, è anche vero che: da un lato, il richiamo dell'art. 11 può essere letto come riferito al solo elenco di tipologie di cose, dall'altro le cose indicate nell'art. 11 sono beni culturali solo ai fini e nei limiti delle prescrizioni di cui alle specifiche disposizioni volta per volta e puntualmente richiamate. L'equivoco nasce dal fatto che il testo dell'art. 2 non è stato coordinato con le modifiche apportate all'art. 11 nel 2008 (ad opera del d. lgs. n. 62/2008): il testo originario dell'art. 11 recitava “sono beni culturali, in quanto oggetto di specifiche disposizioni del presente Titolo” (mentre il testo vigente recita “Sono assoggettate alle disposizioni espressamente richiamate le seguenti tipologie di cose”) e nella relativa rubrica compariva il termine “beni” (nel testo vigente significativamente sostituito con “cose”).

all'intervento volontario che abbia beneficiato del contributo, la sorte del bene resta sottoposta a controllo ministeriale? In particolare, ulteriori e successivi interventi per i quali il proprietario non richieda un contributo dovranno essere sottoposti a previa autorizzazione? Evidentemente no, poiché la specificità del rinvio operato dall'art. 11 al solo art. 37 esclude l'applicabilità delle misure di protezione (tra cui la previa autorizzazione *ex art. 21* del Codice), così come delle restanti misure di conservazione.

4. *Soglia di storicizzazione e beni immobili: critica alle ragioni giustificative.*

Il quadro normativo descritto espone opere anche significative e di indubbio rilievo al rischio di alterazione prima del raggiungimento di quella soglia dei settanta anni che può offrire loro una possibilità di tutela.

L'art. 10, comma 5, del Codice, nel prevedere la soglia di storicizzazione, si limita a porre una linea di demarcazione tra ciò che giuridicamente è tutelabile e ciò che non lo, senza sancire che ciò che ha meno di 70 anni non è arte.

Ma tale linea di demarcazione, in assenza di strumenti giuridici diversi idonei a salvaguardare opere architettoniche recenti significative per consegnarle alle generazioni future, appare di dubbia compatibilità con l'art. 9 Cost. (37).

La soglia di storicizzazione è tradizionalmente giustificata, da un lato, dalla difficoltà e soggettività del giudizio sul valore artistico delle opere contemporanee e, dall'altro lato, dall'esigenza di non ostacolare il commercio dell'arte e consentire all'Autore di godere del prodotto della propria attività creativa senza alcuna limitazione.

La disciplina descritta dimostra, invero, che il giudizio critico sul carattere artistico delle opere di architettura contemporanea è non solo concretamente effettuabile ma anche graduabile secondo diversi livelli di aggettivazione dell'interesse.

Nella l.d.a. l'importanza del carattere artistico è presupposto affinché il diritto morale d'autore, nel temperamento con le facoltà connesse al diritto di proprietà, possa prevalere e l'Autore avere diritto allo studio delle modifiche necessarie.

Nell'art. 37 del Codice il provvedimento di riconoscimento presuppone il "particolare valore artistico", che, secondo la giurisprudenza, in realtà non ampia (38), "richiede "un livello di qualità artistica superiore" rispetto all'"importante carattere artistico" della l.d.a.: la maggiore rilevanza — spiega il g.a. — giustifica la concessione di un beneficio economico a carico del pubblico erario, "nell'interesse (anche) pubblico alla salvaguardia di un'opera reputata di sufficiente pregio" (39). Si tratta di un *quid pluris* che segna il passaggio da una prospettiva meramente privatistica (quella della l.d.a.) a una prima — embrionale — forma di tutela in funzione oggettiva del contemporaneo di pregio, ferme restando le considerazioni svolte sulla sua "parzialità" e insufficienza.

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

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

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

A prescindere dalla diversa finalità cui il giudizio è diretto, a tale valutazione può estendersi quanto è stato scritto in merito alla valutazione prodromica al vincolo: essa “implic(a) ... un giudizio sul valore della cosa d'arte non già estetico ma “storico”, puntualizzante cioè la rilevanza che l'opera (ha) nello svolgimento della scienza e della storia dell'“arte” ...” (40). Che entrambi i provvedimenti relativi all'architettura contemporanea presuppongano un giudizio sul valore dell'opera nello svolgimento della scienza e della storia dell'arte risulta dai criteri indicati dalla Circolare n. 29/2021 della Direzione Generale Creatività contemporanea, in merito alla dichiarazione di riconoscimento ai sensi della l.d.a. (41).

Mentre alcuni degli elencati criteri sono di tipo quantitativo (come quelli attinenti alla ricorrenza bibliografica), l'applicazione di altri presuppone un giudizio critico (si considerino, ad esempio, quelli attinenti alla capacità di innovazione tecnologica, al rinnovamento del tipo di edilizia di pertinenza, alla sperimentazione nell'uso dei materiali o nell'applicazione delle tecnologie costruttive) (42).

La specificità dei criteri indicati nella Circolare è dovuta sia all'oggetto della valutazione — un'opera architettonica — sia al fatto che, mentre per una cosa di interesse risalente nel tempo l'intercorsa storicizzazione consente il riconoscimento delle caratteristiche di interesse artistico all'interno di categorie critiche definite, “per quanto riguarda l'architettura contemporanea la mancanza di una storiografia già consolidata e concorde (impone) ... la individuazione di criteri oggettivi che indirizzino il giudizio di valore” (come si legge a proposito del

(40) G. PIVA, voce *Cose d'arte*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 93 ss.

(41) Circolare Ministero della Cultura - Direzione Generale Creatività contemporanea 20 settembre 2021 n. 29, con oggetto “Dichiarazione di riconoscimento dell'importante caratteristico artistico ai sensi dell'articolo 20 co. 2 della l. 22 aprile 1941 n. 633 sulla protezione del diritto d'autore. Procedura”. La Circolare del 2021 ha sostituito la Circolare n. 5 del 23 dicembre 2016, adeguandola agli sviluppi giurisprudenziali (in particolare, eliminando tra i soggetti legittimati a presentare l'istanza gli eredi, menzionati nel 2016 “ai soli fini del riconoscimento del diritto morale d'autore”, con formula peraltro poco esplicita sulle implicazioni).

(42) I criteri indicati nella Circolare citata sono i seguenti:

“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”.

Ai fini del riconoscimento dell'importante carattere artistico, l'opera di architettura deve rispondere ad almeno tre dei criteri indicati.

censimento delle opere del XX secolo nel sito della Direzione Generale Creatività contemporanea (43)) (44) e che rappresentino elementi sintomatici dell'importante carattere artistico.

La constatazione consente di relativizzare le differenze rispetto al contenuto della relazione storico artistica che accompagna il provvedimento tipico di vincolo (45) e, soprattutto, di confutare il rilievo di una delle ragioni tradizionalmente poste a giustificazione della soglia di storicizzazione (46).

Del resto, anche per le opere che superano la soglia temporale legale “la valutazione tecnica consistente nel giudizio circa l'interesse storico-artistico ... è caratterizzata da un elevato grado di mutevolezza non solo nei diversi periodi storici, in base al cambiamento dei valori estetici dell'epoca, ma anche nello stesso arco temporale in virtù della soggettività degli stessi e anche del luogo in cui tali opere si trovano” (47).

In merito al secondo argomento a sostegno della soglia, l'indiscriminata applicazione della soglia temporale non tiene conto della differenza tra beni mobili e immobili (48). L'Autore dell'architettura non ne è generalmente il proprietario

(43) Metodologia alla base del Censimento nazionale delle architetture italiane del secondo novecento, descritta in <http://architetturecontemporanee.beniculturali.it/architetture/>, consultato il 30 novembre 2022.

(44) “Il breve lasso di tempo che separa l'espressione della valutazione dalla realizzazione dell'opera impedisce infatti l'acquisizione di un valore storico ed in molti casi la sedimentazione di una fortuna critica”: F. CAMPOLONGO, *La tutela dell'architettura contemporanea. Aspetti normativi, esperienze, opportunità*, in AA.VV., *Monumenti. Conoscenza, Restauro, Valorizzazione*, Trento, 2012, 104.

(45) La citata Circolare n. 29/2021 evidenzia, invece, la differenza tra il riconoscimento dell'importante carattere artistico e il vincolo storico artistico in merito ai presupposti del riconoscimento, collegati a “quelle che sono le finalità esplicite della normativa sulla tutela del diritto d'autore”. Tant'è che — si legge nella Circolare — la relazione predisposta dalla Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio “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 evidenziati nella relazione stessa sono differenti: creatività, originalità, notorietà, qualità, innovazione e sperimentazione sull'uso dei materiali e sull'applicazione delle tecniche costruttive, ecc.”. In argomento cfr. G. GARZIA, *Gli impianti sportivi di interesse storico e artistico*, cit., 322.

(46) P. STELLA RICHTER, *Costruire sul costruito*, cit., 618: “è a dir poco aberrante sostenere che le opere recenti non sono per loro natura suscettibili di una consapevole valutazione dal punto di vista del loro carattere artistico e si è visto anzi che in taluni casi la stessa legge attuale prevede che tale giudizio sia concretamente effettuabile”. In definitiva, ai fini della l. n. 633/1941, e quindi per finalità meramente privatistiche, sarebbe possibile un giudizio critico immediato o ravvicinato, la cui difficoltà costituisce, invece, una delle ragioni della previsione della soglia temporale per apporre il vincolo storico artistico per la tutela di un pubblico interesse.

(47) T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 20 ottobre 2021 n. 2853; Cons. Stato, Sez. VI, 7 giugno 2021 n. 4318.

(48) La disposizione che nel 2017 ha elevato in maniera generalizzata — a beni mobili e immobili e qualunque sia la natura giuridica del soggetto proprietario — la soglia temporale da cinquanta a settanta anni è contenuta nella “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” e ha il dichiarato fine di “semplificare le procedure relative al controllo della circolazione internazionale delle cose antiche che interessano il mercato dell'antiquariato” (art. 1, comma 175, l. n. 124/2017). Essa costituisce quindi esito di una nuova ponderazione dell'interesse al buon andamento del mercato dell'antiquariato e dell'interesse pubblico al mantenimento nei

e ricava i suoi compensi dall'attività professionale, tant'è che le facoltà connesse al diritto morale d'autore, come esaminato poc'anzi, subiscono nella l.d.a. una limitazione proprio in considerazione delle facoltà connesse al diritto di proprietà (49).

5. *Prospettive de iure condendo.*

A fronte dei limiti riscontrati nelle forme di tutela "altre" rispetto a quelle codicistiche, in che modo si potrebbe intervenire sul quadro normativo descritto al fine di fornire a opere significative e di indubbio rilievo una tutela efficace in relazione all'obbligo di cui all'art. 9 Cost.?

Il d.d.l. recante "Legge quadro sulla qualità architettonica", mai approvato ma più volte presentato, con modifiche nel testo, a partire dalla XIV legislatura, si occupava, tra le altre cose, delle "Opere di architettura contemporanea di particolare valore artistico". Il d.d.l. prevedeva procedure di riconoscimento utilizzando lo strumento della dichiarazione di importante carattere artistico prevista dall'art. 20 l.d.a.; nel testo presentato nel 2004 era espressamente prevista l'attivazione anche d'ufficio o su proposta degli enti territoriali (50), poi espunta (51). Il riconoscimento sarebbe stato funzionale all'accesso ai contributi di cui agli artt.

confini nazionali di beni potenzialmente costituenti patrimonio culturale nazionale. Ma tale legge ha finito con l'incidere in maniera irragionevolmente indistinta sulla disciplina dell'individuazione di beni mobili e immobili, sebbene sussistano significative differenze tra le due categorie di beni che si traducono in diverse esigenze di tutela (come evidenziato da U. CARUGHI, *Condizionamento e arbitrio nella tutela del territorio*, in questa *Rivista*, 2011, 53 ss. e ID., *Maledetti vincoli*, cit., 41 ss.: l'opera d'arte mobile è "preda protetta del mercato per molto più tempo prima di entrare in una consapevole percezione collettiva"; l'edificio è meno protetto dal mercato, poiché lo spazio fisico, legato a interessi economici derivanti dalle attività svolte sul territorio, è soggetto a processi di rigenerazione e mutamento, con conseguenti rischi di trasformazione). Sulla citata legge del 2017 B. MUNARI, *L'innalzamento della soglia temporale derivante dalla l. 4 agosto del 2017 n. 124*, in B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Roma, 2021, 23.

(49) Sproporzionato rispetto al fine, e dunque criticabile, è anche il precedente innalzamento (art. 4, comma 16, d.-l. n. 70/2011, convertito con l. n. 106/2011) a settanta anni della soglia temporale per i beni immobili pubblici e di soggetti equiparati: con il fine dichiarato nella Relazione accompagnatoria di favorire il federalismo demaniale culturale e ovviare alle problematiche derivanti dalla c.d. presunzione di culturalità di cui all'art. 12, comma 1, del Codice, il legislatore, allo scopo di risolvere indubbe problematiche, pratiche e giuridiche, legate all'applicazione in via cautelare della disciplina di tutela, è intervenuto a monte sulla soglia temporale, anziché ragionare su eventuali modifiche della presunzione anzidetta.

(50) Nel d.d.l. S 2867 presentato nel marzo 2004 nel corso della XIV Legislatura era espressamente previsto che il procedimento di riconoscimento del "particolare valore artistico" delle opere di architettura contemporanea, anche agli effetti previsti dall'articolo 20, comma 2, della l. 22 aprile 1941 n. 633 potesse essere attivato dal Ministero d'ufficio o su proposta della regione, della provincia o del comune. Era poi previsto che "le modificazioni dell'opera dichiarata ai sensi del comma 1, sono comunicate alle amministrazioni interessate affinché verifichino se, nonostante le modificazioni progettate o realizzate, permanga il particolare valore artistico. Qualora la verifica si concluda con esito negativo e le modificazioni vengano comunque realizzate, la dichiarazione è revocata" (art. 6).

(51) D.d.l. S 1264 presentato nel corso della XVI Legislatura.

35 e 37 Codice (52) e a forme di promozione della conoscenza. Per eventuali modificazioni sulle opere oggetto di riconoscimento era prescritta, però, la mera comunicazione al Ministero, pena la revoca del riconoscimento: la comunicazione era invero diretta solo alla “verifica della permanenza del particolare valore artistico”, con revoca del riconoscimento in caso di esito negativo e obbligo di restituzione degli eventuali contributi già erogati (53). Il d.d.l. poneva quindi rimedio — comunque parziale — ad uno soltanto dei descritti profili di inadeguatezza della disciplina codicistica, responsabilizzando il proprietario a conservare, anche in occasione di interventi successivi a quello assistito da contributo, i caratteri peculiari dell’opera, pena la restituzione del contributo ricevuto.

Le criticità suggerirebbero, piuttosto, un intervento del legislatore sul Codice.

Il testo dell’art. 11 Codice potrebbe essere integrato con una ulteriore fattispecie di “cose soggette a specifiche disposizioni di tutela”, quali le opere architettoniche realizzate da meno di settanta anni dichiarate d’ufficio, anche su motivata richiesta degli enti territoriali, di “eccezionale valore artistico” ai fini dell’applicazione degli artt. 20 e 21 Codice, con l’effetto quindi di subordinare alla previa autorizzazione gli interventi sul bene.

In maniera più incisiva, l’intervento modificativo potrebbe altrimenti riguardare la disciplina di individuazione dei beni culturali.

A tale ultimo proposito, nel corso della XVIII Legislatura, la proposta di l. C-534 (54), poi decaduta, proponeva modifiche al Codice in materia di individuazione dei beni culturali oggetto di tutela, con la soppressione della soglia temporale legale per i beni immobili (risolvendo il correlato problema della presunzione di culturalità limitandola ai soli beni mobili di soggetti pubblici o equiparati). La proposta prevedeva, inoltre, la vestizione del vincolo con prescrizioni d’uso dirette alla conservazione dei valori espressi, allo scopo di consentire la trasformazione del bene sulla base delle prescrizioni con “una maggiore possibilità di intervento

(52) Nella relazione al d.d.l. S 1264 si legge che “trattasi di previsione già esistente, che non innova nella sostanza la previsione già contenuta nell’articolo 20 della citata legge sul diritto d’autore n. 633 del 1941, nonché la previsione contenuta nell’articolo 11, comma 1, lettera e), del citato Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004”, con una sovrapposizione della funzione dei due poteri amministrativi previsti in distinti testi normativi, tant’è che “per ragioni di coerenza sistematica, si propone(va) l’abrogazione della disposizione di cui alla lettera e) del comma 1 dell’articolo 11, del codice citato, previsione aggiunta nella legislazione di tutela del patrimonio culturale nel 2004, con l’introduzione del cosiddetto “codice Urbani”, ma non direttamente attinente all’ambito dei beni culturali in senso stretto e proprio”. “L’introduzione della presente legge quadro sulla qualità architettonica offre un’autonoma e più appropriata collocazione normativa per le disposizioni relative al riconoscimento della qualità artistica delle opere di architettura contemporanea”. Il d.d.l. riuniva, quindi, in una disciplina unitaria (disponendo anche l’abrogazione della lett. e dell’art. 11, co. 1, del Codice) il riconoscimento ai fini della l.d.a. e ai fini dei contributi per interventi volontari, trascurando però di considerare, da un lato, il diverso grado di valore artistico che l’opera deve presentare ai fini delle due diverse discipline (v. *supra*) e, dall’altro, la diversa legittimazione a promuovere il procedimento che l.d.a. e Codice prevedono.

(53) Art. 4, comma 5, d.d.l. S 1264.

(54) Proposta di legge “Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d. lgs.22 gennaio 2004 n. 42, in materia di individuazione dei beni culturali oggetto di tutela”. La proposta di legge era già stata presentata nella XVII Legislatura (C 2724).

rispetto all'immodificabilità che ricade spesso su tutti i beni immobili oggi sottoposti al tradizionale vincolo di tutela" (55).

Per gli aspetti esaminati, detta proposta è accostabile al modello di tutela fornita nel Regno Unito (56). Il *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act* del 1990 (57) e il documento *Principles of selection for Listing Buildings* (58) consentono di inserire nella Lista di immobili di interesse architettonico e storico anche edifici realizzati da meno di 30 anni se di *outstanding quality*, raccomandando, in generale, per gli edifici successivi al 1945 una valutazione particolarmente attenta: l'epoca di realizzazione, quindi, non ha un rilievo ostativo aprioristico e meccanico e rileva unicamente in termini di graduazione dell'interesse necessario. È anche prevista la possibilità di specificare parti o elementi della struttura dell'edificio non rilevanti ai fini della legge (59). Di particolare interesse

(55) Nella Relazione di accompagnamento si legge che: "Il vincolo vestito, a differenza di quello tradizionale, consente la trasformazione del bene sulla base di una serie di prescrizioni previste nel provvedimento di tutela, conservando di fatto soltanto alcune caratteristiche dello stesso, come una particolare tecnica costruttiva o un particolare linguaggio architettonico che contraddistinguono l'attività del suo progettista in relazione con il contesto storico e sociale. Ferme restando le norme di tutela su alcuni aspetti del bene, si propone che per gli altri interventi che non riguardano questi ultimi le indicazioni sulla modalità di applicazione del vincolo siano definite nel provvedimento di tutela, sulla base, pertanto, di un'analisi specifica della valenza culturale del bene". Si consideri, in ordine al "principio secondo cui la dichiarazione di interesse culturale investe la "cosa" che ne forma oggetto nella sua interezza, cioè in tutte le "parti" che contribuiscono alla fruizione di essa", la recente sentenza Cons. Stato, Sez. VI, 7 gennaio 2022 n. 54, dove si legge: "il regime di tutela proprio dei beni culturali si estende ad ogni parte del bene in cui sono stati ravvisati elementi di interesse culturale, e non soltanto a questi ultimi: ciò è coerente con la *ratio* dell'istituto, che non tende alla mera conservazione dell'elemento di interesse, ma anche a tramandare memoria di come questo si inserisse in un dato periodo e in un determinato contesto — storico, architettonico, artistico, etc. etc. —; in particolare, la ricordata funzione della dichiarazione di interesse culturale comporta che il regime di tutela si estende ad ogni parte visibile della "cosa di interesse culturale" (13.5); pertanto, "qualsiasi intervento sia suscettibile di modificare, anche solo transitoriamente, lo stato di una "cosa" che forma oggetto di dichiarazione di interesse culturale, deve essere assistito da autorizzazione del soprintendente, il quale nell'esercizio di tale competenza può certamente tenere conto anche della idoneità dell'intervento ad alterare l'originaria struttura e fisionomia della "cosa di interesse culturale", quantunque i singoli elementi indicativi di siffatto interesse possano risultare esenti da qualsivoglia pregiudizio: va sottolineato, in particolare, che proprio nell'esercizio del potere in esame il soprintendente dispone di ampia discrezionalità al fine di stabilire, in relazione all'intervento che in concreto deve essere realizzato, se ed in che misura la struttura originaria debba, o meno, essere conservata o ricostruita, segnatamente al fine di garantire che gli elementi di interesse culturale siano inseriti nel contesto che meglio consente di apprezzarli" (13.6).

(56) Per un confronto tra la disciplina italiana e la disciplina straniera si v. U. CARUGHI - M. VISIONE (a cura di), *Time Frames: Conservation Policies for Twentieth-Century Architectural Heritage*, Routledge, 2017.

(57) Consultabile in <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/9/contents>.

(58) Consultabile in <https://www.gov.uk/government/publications/principles-of-selection-for-listing-buildings>.

(59) "The Secretary of State's policy is to provide as much clarity as possible about where the special interest of buildings lie when listing them or revising an existing list entry. Section 1(5A) of the 1990 Act allows the Secretary of State to state definitively in a list entry if particular parts or features of the building (including any objects or structures that are fixed to it, or in its curtilage) are not part of the listed building or of special architectural or historic

è anche la previsione del certificato di immunità, quale “garanzia legale” che l’edificio non verrà inserito nella Lista per i successivi cinque anni, in modo da assicurare maggiore certezza in sede di progettazione di interventi edilizi così come nella circolazione giuridica degli immobili (60).

Si tratta di un modello che, nelle linee generali esaminate, si basa sull’arte del distinguere, segno di ragionevolezza per il legislatore in sintonia con il principio di proporzionalità.

Nel Regno Unito, nella versione del 2010 i *Principles* evidenziano inoltre che l’interesse può riguardare anche un sistema complesso di architetture di cui si riconosce il valore di insieme, compresi strade e spazi aperti o *model villages*. Viene anche precisato che se un edificio è designato a causa del suo valore di gruppo, la protezione si applica comunque all’intero immobile, non solo all’esterno (61).

6. *La tutela tramite il vincolo paesaggistico: limiti connessi ai presupposti e agli obblighi conservativi derivanti.*

Quest’ultima precisazione contenuta nella disciplina del Regno Unito fornisce occasione per svolgere alcune sintetiche considerazioni sul vincolo paesaggistico *ex art. 136, lett. c)*, del Codice (di competenza ministeriale o regionale, trattandosi di poteri autonomi e concorrenti *ex art. 138 del Codice* (62)) utilizzabile — e utilizzato nella prassi — quale ulteriore *escamotage* (63) alla mancanza di tutela ai sensi della parte II del Codice quando l’architettura contemporanea di pregio faccia parte di un contesto considerato unitario e identitario.

È il caso, ad esempio, dell’Ambito di Metanopoli e del Quinto Palazzo Uffici Eni (64) — nel Comune di San Donato Milanese —, su cui il vincolo paesaggistico è stato applicato nel 2003 e motivato per la felice coniugazione tra edificato e sistema del verde che determina i valori percettivi da cui i luoghi ricavano le loro qualità identitarie. Il provvedimento di vincolo, nell’ambito dei “Criteri di gestione paesaggistica delle trasformazioni”, impartisce prescrizioni che, senza escludere la possibilità di modifiche, definiscono i criteri da rispettare su aspetti

interest. Unless particular parts or features have been so excepted the protection conferred by listing applies to the whole of the building, not just its exterior” (*Principles of selection for Listing Buildings*, 11).

(60) In argomento S. PELLIZZARI, *Il ruolo dei privati e la tutela del patrimonio culturale nell’ordinamento giuridico inglese: un modello esportabile?*, in *Aedon*, 2010, 1.

(61) “When making a listing decision, the Secretary of State may take into account the extent to which the exterior contributes to the architectural or historic interest of any group of buildings of which it forms part. This is generally known as group value. The Secretary of State will take this into account particularly where buildings comprise an important architectural or historic unity or a fine example of planning (e.g. squares, terraces or model villages) or where there is a historical functional relationship between a group of buildings. If a building is designated because of its group value, protection applies to the whole of the property, not just the exterior” (*Principles of selection for Listing Buildings*, 10).

(62) Come recentemente ribadito da Corte cost., 22 luglio 2021 n. 164.

(63) U. CARUGHI, *Maledetti vincoli*, cit., 85; M. MONTI, *L’architettura come forma d’arte*, cit.

(64) U. CARUGHI, *Maledetti vincoli*, cit., 85.

tipologici, cromatici, infissi, coperture, ecc., escludendo la frammentarietà e l'episodicità degli interventi e richiedendo lo studio e la programmazione con riferimento all'insieme degli edifici.

Anche lo strumento del vincolo paesaggistico, però, non è pienamente idoneo a sopperire alla lacuna di tutela della II parte del Codice. In primo luogo, esso è utilizzabile nei soli casi in cui l'architettura contemporanea di pregio contribuisca, insieme ad altri elementi quale risultato storico dell'interazione tra uomo e natura, a creare una porzione di territorio, anche urbano, di pregio estetico e tradizionale, oltre che identitario nella percezione collettiva. In secondo luogo, il vincolo paesaggistico è notoriamente meno pervasivo rispetto a quello culturale: mentre il primo mira a salvaguardare l'integrità del pregio visuale (se non sussiste contrasto con questo, anche una rilevante innovazione può essere legittimata), il secondo consente di conservare la consistenza materiale della *res* nei termini che contribuiscono ad esprimere il valore testimoniale. Tant'è che la scelta tra l'una o l'altra forma di tutela deve conformarsi al principio di proporzionalità, come ribadito nella recente sentenza del T.A.R. Lombardia sul Quartiere QT8 di Milano (65).

Come efficacemente sintetizzato nella sentenza del Consiglio di Stato sul vincolo storico artistico applicato sul Sistema artificiale dei laghi fluviali di Mantova (66), si tratta di "strumentazioni tra loro parallele e differenziate e non deve indurre in errore il dato che la specie dei beni culturali e dei beni paesaggistici — che sintetizzano i rispettivi tipi amministrativi di tutela — compongano unitariamente ... il genere del patrimonio culturale ed abbiano principi comuni perché collegati dall'analoga matrice culturale (67) e dal valore identitario ... e dal riferimento contestuale nel medesimo principio fondamentale dell'art. 9 della Costituzione".

7. Conclusioni.

In conclusione, l'analisi delle forme di tutela diverse da quelle codicistiche sui beni culturali ne ha evidenziato l'inefficacia a colmare il vuoto di tutela derivante dalla soglia legale di storicizzazione. I dubbi di compatibilità con l'art. 9 Cost. dell'esclusione aprioristica dell'architettura recente di pregio dall'ambito della tutela pubblicistica specificamente dedicata ai beni culturali suggeriscono un intervento del legislatore affinché sia garantita la trasmissione alle generazioni future non solo dell'eredità del nostro passato ma anche di quella corrispondente al nostro presente o al nostro passato più prossimo.

GIUSEPPINA MARI

(65) T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 29 novembre 2021 n. 2630 (nella specie veniva in rilievo un vincolo storico artistico, strumento giudicato eccessivo rispetto alle prescrizioni dallo stesso recate essenzialmente dirette a tutelare l'aspetto esteriore del contesto, così disvelando uno sviamento di potere). Cfr., inoltre, Cons. Stato, Sez. VI, 11 novembre 2019 n. 7715.

(66) Cons. Stato, Sez. VI, 3 luglio 2012 n. 3893.

(67) In argomento cfr. G. SEVERINI, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, in *Federalismi*, 2020, 16.

Seguono gli *abstracts* in italiano e in inglese predisposti dall'Autore.

Il contributo analizza gli strumenti che la normativa vigente offre a tutela dell'architettura contemporanea di pregio, diversi dal 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 nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. Vengono quindi formulate alcune proposte *de iure condendo*.

The paper analyzes the protection tools envisaged for contemporary architecture by current legislation, other than historical-artistic constraints. The analysis highlights the ineffectiveness of the applicable rules of Copyright Law (Law no. 633/1941) and of Cultural Heritage Code. Some reform proposals are then formulated.