

Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna,

Sez. I, 22 novembre 2021, n. 955

Pres. A. Migliozi, Rel. P. Amovilli

La qualitas culturale di filari di vite maritata, ai fini dell'imposizione del relativo vincolo, deve avere ad oggetto l'immobile o il sito nel suo aspetto "corporale", ma non può essere imposta dall'amministrazione preposta alla tutela del vincolo in relazione all'attività o meglio alla tecnica di lavorazione utilizzata, quando il terreno vede coltivazioni del tutto eterogenee ed in particolare contrassegnate da vegetazione spontanea.

(Omissis) FATTO

1. – Espone l'odierna ricorrente di esser divenuta proprietaria "iure hereditatis" di podere agricolo ubicato nella campagna del Comune di Ravenna in località Mezzano, iscritto al catasto terreni al foglio 109, sezione B (Sant'Alberto) alle particelle 317, 43, 130, 208 e 207, meglio noto come Podere Baruzzi. Con comunicazione del 18 agosto 2018 ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 42/2004 la locale Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio avviava il procedimento per l'apposizione del vincolo di interesse culturale, motivato dall'essere il terreno vitato del podere Baruzzi "uno dei più importanti relitti del paesaggio agrario storico della provincia ravennate e una tangibile testimonianza del sistema a piantata diffusamente adottato in Romagna per molti secoli e oggi quasi totalmente sostituito dalla agricoltura estensiva". Seguiva la presentazione di osservazioni da parte della sig.ra Merendi ed un sopralluogo congiunto in data 14 novembre 2018.

Con provvedimento del 16 aprile 2019 la Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale dichiarava l'interesse culturale, ai sensi dell'art. 15 d.lgs. 42/2004, sull'immobile in questione denominato "Filari di vite maritata del Podere Baruzzi" limitatamente ai mappali 43 e 130 per le ragioni già indicate nella comunicazione di avvio del procedimento.

Con il ricorso in esame la ricorrente ha impugnato il suddetto provvedimento, deducendo motivi così riassumibili:

I) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 10, 14 e 15 del d. lgs. 42/2004 – eccesso di potere – proporzionalità – erroneità nei presupposti di fatto e di diritto, contraddittorietà, lacunosità, perplessità e manifesta ingiustizia: l'interesse culturale ex art. 10 del Codice dei beni culturali deve riferirsi a bene mobile o immobile e non ad una tecnica di coltivazione agricola; sussisterebbe il difetto di proporzionalità essendo il vincolo esteso all'intero immobile pur rilevandosi come la vigna corrisponde soltanto ad alcune fasce.*

II) *Violazione di legge art. 10 d. lgs. 42/2004 e art. 3 l. n. 241/1990) violazione dell'art. 97 cost. (buon andamento, trasparenza) violazione del principio di proporzionalità – eccesso di potere (errore di fatto e di diritto – carenza dei presupposti – contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza, abnormità, arbitrarietà, sviamento, ingiustizia manifesta, difetto di motivazione, difetto d'istruttoria): non vi sarebbe più alcuna traccia della*

struttura originariamente insediata per la lunga assenza di pratiche agronomiche e l'abbandono delle coltivazioni, risultando i caratteri distinti della coltivazione (vite maritata) allo stato attuale del tutto cancellati, rimanendo soltanto una vegetazione incolta non idonea a consentire anche solo una vaga percezione dell'attività un tempo praticata.

III) *Violazione di legge art. 3 della l. 241/1990 – eccesso di potere per contraddittorietà, sviamento, difetto di motivazione*: se il terreno in questione è caratterizzato da un bosco planiziale, termine che caratterizza la foresta nelle pianure, non è dato comprendere come possa convivere questa condizione, sicuramente presente, con l'esistenza di una vigna che non vi è più perché sopraffatta dalle essenze arboree ed arbustive che hanno preso il sopravvento e che caratterizzano il bosco planiziale.

Ha altresì presentato domanda risarcitoria riservandosi di quantificare in corso di causa i danni subiti e subendi.

Si è costituito in giudizio il Ministero per i Beni e le Attività Culturali eccependo l'infondatezza di tutti i motivi "*ex adverso*" dedotti, poiché in sintesi: – la compresenza dei relitti di coltura a vite maritata e il fenomeno della rinaturalizzazione, ormai tra loro inscindibili rendevano e rendono questo insieme di eccezionale interesse culturale: – non vi sarebbe difetto di proporzionalità anche in relazione all'avvenuta riduzione dell'estensione del vincolo dal momento che nel più recente sopralluogo si è valutato di ridurre sensibilmente rispetto a quanto proposto nell'avvio del procedimento l'area da sottoporre a tutela, limitandola ai soli mappali 43 e 130 del foglio 109 sezione B (San'Alberto); – diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente in base alle relazioni fornite dal Corpo Forestale della Stazione di Ravenna (doc. nn. 3 e 10), il podere Baruzzi si trova "in eccellente stato di conservazione e con potenzialità funzionali integre".

Con memoria la difesa di parte ricorrente ha rappresentato come l'area ove è ubicato il podere in questione è posta all'interno di sito di interesse naturalistico per il quale sono già state assunte dalla Regione Emilia Romagna le misure di tutela coerenti ed adeguate alle caratteristiche del sito, a conferma dell'uso distorto dello strumento di tutela culturale. Ha chiesto disporsi eventuale verifica al fine di accertare l'effettivo stato dei luoghi. Con ulteriore memoria ha insistito per l'accoglimento del gravame citando a supporto delle proprie tesi difensive sentenza del Tribunale Amministrativo regionale del Lazio (sez. II-quater, n. 5864/2021) secondo cui quel che può essere vincolato è soltanto l'immobile, ove sussistano le condizioni, diverse ed ulteriori, prescritte dall'art. 10 e 13 del Codice per dichiararlo "bene culturale", non l'attività ivi svolta. (*Omissis*)

DIRITTO

1. – È materia del contendere la legittimità del provvedimento del 16 aprile 2019 con cui la Commissione Regionale per il patrimonio culturale ha effettuato la dichiarazione di interesse culturale, *ex art. 15 D. Lgs 42/2004*, sull'immobile di proprietà della ricorrente denominato "Filari di vite maritata del Podere Baruzzi" nel Comune di Ravenna.

Lamenta in buona sintesi parte ricorrente l'uso distorto dello strumento di tutela in violazione e falsa applicazione del Codice dei beni culturali, non potendo l'autorità tutoria pretendere di vincolare non già un immobile quanto una tecnica di

coltivazione della vite (maritata) da tempo abbandonata di cui non vi sarebbe più alcuna traccia in loco.

2. – Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

3. – In punto di fatto va osservato che in base alla dettagliata documentazione fotografica depositata dalle parti (doc. n. 3 allegato al ricorso e doc. n. 11 del Ministero) nonché al sopralluogo effettuato dalla Forestale di Ravenna risultano visibili una serie di filari di lunghezza di c.a. 140 metri distanti tra loro c.a. 35 metri.

In particolare parte ricorrente ha depositato anche foto di struttura a piantata esistente ancora a tutore vivo, al fine di confutare le valutazioni espresse dall'Amministrazione in sede di sopralluogo ed evidenziare le differenze rispetto a quanto rimasto nel proprio podere.

Non può non notarsi, ad avviso del Collegio, l'evidente diffusione della vegetazione spontanea che pervade l'area del podere un tempo destinata a vigneto con il sistema della vite maritata, non avendo sul punto le divergenti osservazioni della Forestale di Ravenna valore di fede privilegiata, riguardando esse, più che fatti privi di margine di apprezzamento, valutazioni del tutto opinabili (*ex multis* Cassazione civile sez. lav., 22 luglio 2020, n. 15638; Consiglio di Stato sez. VI, 24 settembre 2010, n. 7129).

Da tale stato dei luoghi trae comunque la locale Soprintendenza il convincimento dell'essere l'area de qua testimonianza del sistema a piantata diffusamente adottato in Romagna per molti secoli e dunque la "*qualitas*" culturale.

4. – Ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 42/2004 se è vero che la nozione di bene culturale è di tipo aperto e non strettamente tipizzata (cfr. T.A.R. Sardegna sez. II, 2 maggio 2012, n. 421) è altrettanto vero che è necessaria la c.d. corporalità del bene culturale nel senso che l'attività espletata attraverso il bene può rilevare unicamente ove il valore culturale per così dire pervada il bene immobile o mobile, non essendo altrimenti possibile desumerlo dalle sole attività svolte (in questo senso T.A.R. Lazio sez. II-*quater*, 19 maggio 2021, n. 5864; Consiglio di Stato sez. VI, 10 ottobre 1993, n. 741).

L'ampia discrezionalità tecnica alla base del giudizio che presiede all'imposizione di una dichiarazione di interesse culturale ovvero della "*qualitas*" culturale (*ex plurimis* Consiglio di Stato sez. VI, 4 settembre 2020, n. 5357) è dunque delimitata da ciò che può essere per scelta legislativa vincolato, non avendo l'ordinamento (per scelta legislativa) esteso il vincolo alle mere attività espletate attraverso il bene ove non ve ne sia significativa traccia.

Non può pertanto vincolarsi un'attività economica o ricreativa ove l'attività non si sia compenetrata negli arredi o nelle strutture del locale (ancora Consiglio di Stato sez. VI, 10 ottobre 1993, n. 741).

5. – Nel caso di specie l'evidente abbandono delle coltivazioni e la diffusione della vegetazione spontanea rende quantomai ardua la sostenuta presenza di una traccia identitaria che consenta di associare le condizioni del sito ad un impianto di vite maritata a piantata romagnola ovvero ad una particolare tecnica di coltivazione oramai scomparsa.

6. – Giova poi rilevare come le esigenze di tutela quantomeno sotto il profilo ambientale siano state già adeguatamente tenute in considerazione mediante

l'inserimento del sito nella Rete ecologica europea Natura 2000 con la conseguente sottoposizione alle prescritte misure di conservazione.

7. – Ne consegue la fondatezza dei dedotti motivi di violazione dell'art. 10 d.lgs. 42/2004 e 3 L.241/90 oltre che di eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria.

8. – Per i suesposti motivi il ricorso è fondato e va accolto con l'effetto dell'annullamento del provvedimento impugnato. (*Omissis*).

VITE MARITATA E TUTELA DEI BENI CULTURALI

ALESSANDRO PIAZZAI

Dottorando di ricerca

nell'Università di Roma "La Sapienza"

1. – Con comunicazione del 18 agosto 2018, adottata ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, la competente Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, notificava alla ricorrente, proprietaria di un podere agricolo – c.d. "Baruzzi" – situato nella campagna del Comune di Ravenna (e pervenutole *iure hereditatis*), l'avvio del procedimento per l'apposizione del vincolo di interesse culturale. Quest'ultimo veniva motivato con argomentazioni del seguente tenore: "uno dei più importanti relitti del paesaggio agrario storico della provincia ravennate e una tangibile testimonianza del sistema a piantata diffusamente adottato in Romagna per molti secoli e oggi quasi totalmente sostituito dalla agricoltura estensiva".

A seguito delle osservazioni della ricorrente e di un sopralluogo congiunto, la Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale dichiarava – con provvedimento del 16 aprile 2019 – l'interesse culturale *ex art.* 15 d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 sull'immobile sopra indicato, denominato "Filari di vite maritata del Podere Baruzzi" ma limitatamente a due "mappali" di quest'ultimo.

La proprietaria impugnava il ridetto provvedimento deducendo le pedissequae motivazioni. In primo luogo, si doleva che l'interesse culturale avrebbe dovuto riferirsi ad un bene mobile o immobile e non ad una tecnica di coltivazione agricola (sarebbe stato presente peraltro anche il difetto di proporzionalità stante l'estensione del vincolo all'intero immobile, mentre la vigna presenza solo in alcune parti di esso).

In secondo luogo, la ricorrente lamentava che non sussisteva più alcuna traccia delle pratiche agronomiche ivi esercitate; ciò lo si evinceva dallo stato dei luoghi caratterizzato da abbandono delle coltivazioni e vegetazione incolta. In terzo luogo, la proprietaria del fondo rappresentava che, essendo presente nel terreno un bosco planiziale¹, non era dato comprendere come

¹ Da intendersi che insiste su una superficie piana.

potessero coesistere quest'ultimo – connotato dall'esistenza di molteplici essenze arboree e arbustive – e le viti maritate stesse.

La ricorrente, contestualmente alla tutela demolitoria, proponeva anche domanda di risarcimento del danno. Alle doglianze di quest'ultima rispondeva il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, sostenendo l'infondatezza di tutti i motivi dedotti dalla proprietaria del terreno. Anzitutto, per l'Amministrazione, "i relitti di cultura a vite maritata ed il fenomeno della rinaturalizzazione" palesavano un eccezionale interesse culturale; in aggiunta, il difetto di proporzionalità veniva scongiurato dalla circostanza che il vincolo riguardava solo due "mappali" del terreno; da ultimo, in virtù della relazione fornita dal Corpo Forestale di Ravenna, veniva affermato che il podere c.d. "Baruzzi" si trovava "in eccellente stato di conservazione e con potenzialità funzionali integre".

A quanto sopra, la ricorrente contrapponeva da un lato, l'esistenza – sopra il fondo – di misure di tutela scaturenti dal rientro di quest'ultimo in un sito di interesse naturalistico (con conseguente "uso distorto dello strumento di tutela culturale"); e dall'altro lato, rammentava la presa di posizione del T.A.R. Lazio Sez. II quater n. 5864 del 2021, secondo cui può essere vincolato – in ossequio agli artt. 10 e 13 del Codice dei beni culturali e del paesaggio – solo l'immobile e non l'attività ivi svolta.

2. – Il Collegio emiliano romagnolo ha accolto la domanda di annullamento dedotta dalla ricorrente, seguendo un percorso motivazionale basato su quattro linee direttrici.

Sul primo versante e con precipuo riguardo alle circostanze di fatto, la Sezione Prima, pur riconoscendo l'esistenza di una serie di filari nel fondo ("di lunghezza di c.a. 140 metri distanti tra loro c.a. 35 metri"), sottolineava la presenza di una diffusa vegetazione spontanea, rievocando comunque l'opinabilità delle osservazioni effettuate dal Corpo Forestale di Ravenna.

In seconda battuta ed in merito alla principale questione giuridica sottesa, dato atto che la nozione di bene culturale è di tipo aperto e non strettamente tipizzata, il Collegio affermava la necessità della corporalità del bene culturale "nel senso che l'attività espletata attraverso il bene può rilevare unicamente ove il valore culturale per così dire pervada il bene immobile o mobile, non essendo altrimenti possibile desumerlo dalle attività svolte". Per il T.A.R. Emilia Romagna, l'ampia discrezionalità tecnica alla base del giudizio che connota l'imposizione di una dichiarazione di interesse culturale trovava dunque un limite nella legge. Ne discendeva che non poteva vincolarsi un'attività espletata attraverso il bene "ove non ve ne sia significativa traccia".

In terzo luogo, stante l'evidente abbandono delle coltivazioni e la diffusione della vegetazione spontanea, per il Collegio era arduo sostenere la

presenza “di una traccia identitaria” che potesse associare le condizioni del sito ad un impianto di vite maritata (o ad una tecnica di coltivazione).

Da ultimo, il T.A.R. Emilia Romagna rilevava l’esistenza di misure di tutela del terreno – seppur sotto il profilo ambientale – in quanto inserito nella Rete ecologica europea Natura 2000.

3. – Quando si parla delle viti maritate si fa riferimento ad una pratica agricola ideata dagli Etruschi quasi tremila anni fa: si tratta di “un sistema di allevamento della vite che [...] nelle terre più fresche e più grasse dell’Italia centro-settentrionale, dall’agro di Capua alla Valpadana, lascia più libero sfogo al rigoglio dei tralci, che si lasciano correre lungo i festoni, alti sul terreno, ed eventualmente appoggiati ad un sostegno vivo”².

Negli ultimi lustri, ed in seguito ai mutamenti economici riguardanti il settore agricolo (si pensi all’impiego dei mezzi meccanici che ormai ha raggiunto livelli inimmaginabili), la ridetta tecnica di coltivazione ha lasciato spazio all’agricoltura “estensiva”, senza dubbio meno dispendiosa e più redditizia. Ciò tuttavia pone la questione della scarsa efficacia degli strumenti in capo ai pubblici poteri per apprestare tutela al paesaggio agrario che – come è stato osservato – “è storia”³. Il problema di fondo consiste infatti nella circostanza che “non tutti apprezzano la differenza fra una coltura promiscua ed una monocultura industriale”⁴.

Sul crinale diacronico, mentre la dimensione giuridica del paesaggio principia all’inizi del Novecento con la legge “provvedimento” sulla pineta di Ravenna (l. 16 luglio 1905 n. 411) – poi proseguita con la normativa ispirata da Benedetto Croce (l. 24 giugno 1922 n. 778) fino ad arrivare alla legge Bottai (l. 29 giugno 1939 n. 1497) –, quella del paesaggio agrario⁵ è una parabola relativamente recente, che assume connotati emancipativi alla fine degli anni Settanta del XX secolo, grazie peraltro – e per assurdo – alla “fine della società contadina”⁶ (ed in particolare al tramonto della mezzadria⁷).

² E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario*, Bari, 1979, 40.

³ P. PASSANITI, *Il diritto cangiante, Il lungo novecento giuridico del paesaggio italiano*, 2019, 205.

⁴ M. AGNOLETTI, *Il patrimonio intangibile agroforestale. L’esperienza del catalogo nazionale del paesaggio rurale*, in T. SCOVAZZI – B. UBERTAZZI – L. ZAGATO, *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, 2012, 243.

⁵ Per un’autorevole analisi del connubio tra agricoltura e paesaggio, si rimanda a F. BASILE – S. CARMIGNANI – N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio, Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010.

⁶ Così P. PASSANITI, *La tutela del paesaggio agrario tra conservazione e mutevolezza. Le premesse storiche di un problema attuale*, in *Diritto agroalimentare*, n. 1/2018, 205.

⁷ Sulla mezzadria come paesaggio agrario si noti P. PASSANITI, *Mezzadria, Persistenza e tramonto di un archetipo contrattuale*, Torino, 2017.

L'ulteriore spinta propulsiva alla tutela del paesaggio agrario deriva da un lato, in virtù di una nuova ed evolutiva interpretazione dell'art. 9 Cost., decantata anche in alcune pronunce della Corte costituzionale⁸; dall'altro lato, per merito delle discipline normative contigue, come l'urbanistica (l. 8 agosto 1985 n. 431) e l'ambiente (l. 6 dicembre 1991 n. 394).

L'opera del legislatore sulla tematica in esame si cristallizza – in guisa più marcata – dopo l'anno 2000; segnatamente destano interesse i seguenti provvedimenti: la l. 24 dicembre 2003 n. 378, recante Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale; il d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, [art. 135 comma 4° lettera d)]; la l. 9 gennaio 2006 n. 14, che ha recepito la Convenzione europea del paesaggio; ed infine, per quanto riguarda nel dettaglio il caso di specie, la l. 12 dicembre 2016 n. 238, concernente la disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino⁹.

Nonostante gli approdi normativi richiamati e come dimostra la vicenda oggetto di commento – che rievoca anche la possibile “sovrapposizione” tra paesaggio e cultura¹⁰ –, gli interpreti hanno lamentato a più riprese la “frammentarietà e lacunosità”¹¹ della disciplina, sia in una fase più risalente che di recente¹².

4. – Tenendo conto delle esigue considerazioni appena svolte, si evidenzia come – in forza di quanto statuito dalla Soprintendenza nella motivazione a suffragio del “vincolo culturale”¹³ – l'Amministrazione avrebbe potuto (forse) optare per quello “paesaggistico”¹⁴, ai sensi dell'art.

⁸ Si veda Corte costituzionale 29 marzo 1985, n. 94.

⁹ Si segnala anche il d.m. 30 giugno 2020 concernente la salvaguardia dei vigneti eroici o storici. Per una puntuale disamina del ridetto d.m., si rinvia a S. CARMIGNANI, *La salvaguardia dei vigneti eroici e storici nel d.m. 30 giugno 2020*, in *Diritto agroalimentare*, n. 1/2021.

¹⁰ Sui concetti di culturalità del paesaggio e paesaggi culturali si rimanda a G. SEVERINI, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, in *Giust. amm.*, 2020.

¹¹ Si confronti, N. FERRUCCI, *Il paesaggio agrario tra Convenzione europea del paesaggio, Codice Urbani e normativa agraristica*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2011, 240-244.

¹² In tal senso anche P. PASSANITI, *Il diritto cangiante*, op. cit., 207.

¹³ Si rammenta di seguito la motivazione della Soprintendenza a supporto del vincolo culturale “uno dei più importanti relitti del paesaggio agrario storico della provincia ravennate e una tangibile testimonianza del sistema a piantata diffusamente adottato in Romagna per molti secoli e oggi quasi totalmente sostituito dalla agricoltura estensiva”.

¹⁴ Si ricorda che, ai sensi dell'art. 131 comma 1° del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, il legislatore ha definito il paesaggio come “il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”. Nella definizione del concetto giuridico di paesaggio fondamentale è stato il

136 comma 1° lett. a) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ponendo l'accento sulla memoria storica che tramanda il fondo, caratterizzato dalla pratica agricola ivi perpetuata. A tal proposito, giova rimembrare una recente pronuncia del T.A.R. Veneto, Sez. II, 2 gennaio 2019, n. 9 (concernente la [il]legittimità del diniego della Soprintendenza su un'autorizzazione paesaggistica), nella quale si scorge l'esistenza di un vincolo paesaggistico su un fondo proprio "per salvaguardare una specifica presenza di piantagioni, quali elementi costitutivi essenziali della tipicità di un certo e qualificato paesaggio agrario" (paragrafo n. 2 della parte in diritto).

In alternativa, la p.a. avrebbe potuto ricorrere all'art. 7 bis del d.lgs n. 42/2004, con il quale sono state recepite le due Convenzioni U.n.e.s.c.o. rispettivamente per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (Parigi, 17 ottobre 2003) e sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (Parigi, 20 ottobre 2005), facendo leva sull'identità culturale collettiva sottesa alla pratica delle viti maritate. Si pensi, ad esempio, alla coltivazione della vite ad alberello di Pantelleria, entrata a far parte del patrimonio immateriale U.n.e.s.c.o. nel 2014.

Non è tuttavia questa la sede adatta per sindacare "l'ampia discrezionalità tecnica" (per riportare la dicitura del T.a.r. Emilia Romagna, paragrafo 4 della parte in diritto) in capo all'Amministrazione sulla dichiarazione di un bene come paesaggistico o culturale.

5. – Merita inoltre un approfondimento la seconda linea direttrice dell'iter motivazionale del Collegio, in forza della quale si propugna che la nozione di bene culturale è di tipo aperto e non strettamente tipizzata ma – alla stessa stregua – si sottolinea come nell'ordinamento prevalga la c.d. "concezione realistica", ancorata al paradigma della materialità. Ne discende il precipitato – secondo il T.A.R. Emilia Romagna – che non può essere oggetto di "vincolo culturale" un'attività a meno che la stessa non connoti strenuamente il bene (immobile o mobile che sia).

Ebbene, il percorso argomentativo del giudice amministrativo risulta coerente con l'impianto normativo vigente che, salvo alcune rare eccezioni (peraltro individuate in parte da iniziative legislative regionali), non lascia spazio alla "tutela" (o per meglio dire alla "promozione") delle attività culturali e dei beni culturali immateriali.

contributo di Alberto Predieri: "paesaggio, [...], non significa solamente le bellezze naturali o anche quelle che ad opera dell'uomo sono inserite nel territorio, né la sola natura, ma la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo". Si confronti A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 506.

Tuttavia, quanto affermato dal T.A.R. Emilia Romagna conduce – in prima battuta – a riflettere sulla portata della clausola di cui all’art. 2 comma 2° del Codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo la quale sono da considerarsi beni culturali quei beni che costituiscono in base alla legge “testimonianza avente valore di civiltà” (formula a suo tempo plasmata dalla Commissione Franceschini con la l. 26 aprile 1964 n. 310 nella Dichiarazione I¹⁵).

Ed invero, quanto all’esistenza di altre norme di legge che potrebbero comprendere la pratica agricola della vite maritata, si possono rammentare quelle previste dall’art. 10 comma° 3 lettera a) [cose immobili o mobili che presentano interesse storico o etnoantropologico¹⁶] e quelle previste dal medesimo articolo sempre comma° 3 lettera d) [cose immobili o mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia della tecnica].

Un’ulteriore considerazione richiede il concetto di “pervasività”, utilizzato dal T.A.R. Emilia Romagna nell’evidenziare che l’unica ipotesi in cui l’attività espletata attraverso il bene possa essere vincolata è, per l’appunto, quando il valore culturale della medesima pervada il bene (immobile o mobile): la domanda che sorge spontanea è dunque perché non debba considerarsi una pratica agricola (ed il suo valore culturale sicuramente discutibile) come elemento caratterizzante di un fondo (o di un Podere)? La risposta sta chiaramente nell’abbandono della pratica delle viti maritate.

Quest’ultimo spunto – quello più importante sotto il profilo sistematico – conduce a soffermarsi sulle altalenanti posizioni della giurisprudenza amministrativa qualora si tratti di “tutelare” altre tipologie di attività (ristoranti o farmacie storiche) strettamente legate al bene. In alcune pronunce, prendendo le mosse dal fatto che l’attività si compenetra “negli arredi e nelle strutture del locale”, si è sostenuto la legittimità di un vincolo culturale direzionato ad incidere sulla “destinazione d’uso”, come nei casi della fiaschetteria Beltrame di Roma (Consiglio di Stato 10 ottobre 1983, n.723, Sez. VI) e dell’antica farmacia di Piazza del Campo a Siena (Consiglio di Stato 18 ottobre 1993, n. 741, Sez. VI). In altre sentenze, invece, questa

¹⁵ Si rinvia a *Per la salvezza dei beni culturali in Italia, Atti e documenti della Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, 1967, 22.

¹⁶ Si fa riferimento a quanto è accaduto per il vigneto Baver di Pianzano di Godega Sant’Urbano (Treviso), oggetto per l’appunto di un “vincolo” culturale per l’interesse etnoantropologico particolarmente rilevante. Secondo G. Severini si tratta di un caso di “paesaggio culturale”. Si rinvia a G. SEVERINI, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, op. cit., 22.

forma di “escamotage”¹⁷ adottato dalla Pubblica Amministrazione non ha trovato seguito, come nei casi della Libreria Croce (Consiglio di Stato 5 maggio 1986, n. 359, Sez. VI) e ultimamente del ristorante “Il vero Alfredo” di Roma (T.A.R. Lazio, Sez. II Quater, 19 maggio 2021, n. 5864).

Si sottolinea peraltro che alcuni decenni orsono la questione era arrivata addirittura innanzi alla Corte Costituzionale¹⁸, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità (costituzionale) degli allora vigenti artt. 1 e 2 l. 1° giugno 1939 n. 1089, nella parte in cui non prevedevano la possibilità di estendere il vincolo di tutela anche alle attività culturali. Come è noto, nel dichiarare infondata la questione, il giudice delle leggi statuí testualmente: “il vincolo non può assolutamente riguardare l’attività culturale in sé e per sé, cioè, considerata separatamente dal bene, la quale attività, invece, deve essere libera, secondo i precetti costituzionali (artt. 2, 9, 33)” [paragrafo n. 4 del considerando in diritto].

Nonostante l’autorevole posizione intrapresa dalla Corte costituzionale il tema della “destinazione d’uso” di determinati beni culturali o della “vincolatività” delle attività culturali persiste (come dimostra la vicenda delle viti maritate, anche se di riflesso) e proprio recentemente la VI Sez. del Consiglio di Stato¹⁹ – chiamata a pronunciarsi sul prosieguo della controversia riguardante il ristorante “Il vero Alfredo” – ha sottoposto all’Adunanza Plenaria due quesiti²⁰ di particolare importanza che possono condensarsi come segue: se il potere ministeriale di tutela – con riferimento ai beni culturali di cui all’art. 10 comma 3°, lett. d) del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 – possa estrinsecarsi nell’imposizione di un vincolo di destinazione d’uso del bene culturale o no.

¹⁷ A. CROSETTI – D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2018, 40.

¹⁸ Corte costituzionale 6 marzo 1990, n. 118.

¹⁹ Consiglio di Stato 28 giugno 2022, n. 5357.

²⁰ Di seguito i quesiti sottoposti all’esame dell’Adunanza Plenaria: “1) se, in presenza di beni culturali per riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte, della scienza, della tecnica, dell’industria e della cultura in genere *ex* art. 10 comma 3°, lett. d), d.lgs. n. 42/2004, il potere ministeriale di tutela *ex* artt. 18, comma 1°, 20, comma 1°, 21, comma 4°, e 29, comma 2°, d.lgs. n. 42/04, possa estrinsecarsi nell’imposizione di un vincolo di destinazione d’uso del bene culturale, funzionale alla conservazione dell’integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici...; 2) se, in presenza di beni culturali *ex* art. 10, comma 3°, lett. d), d.lgs. n. 42/2004 che rappresentino (altresì) una testimonianza di espressioni di identità culturale collettiva *ex* art. 7 bis d.lgs. 42/04, il potere ministeriale di tutela *ex* artt. 18, comma 1°, 20, comma 1°, 21, comma 4°, e 29, comma 2°, d.lgs. n. 42/04, possa estrinsecarsi nell’imposizione di un vincolo di destinazione d’uso della res a garanzia non solo della sua conservazione, ma pure della continua ricreazione, condivisione e trasmissione della manifestazione culturale immateriale di cui la cosa costituisce testimonianza”. Si confronti il par. 49 della pronuncia.

6. – La quarta linea direttrice del percorso argomentativo del Collegio emiliano-romagnolo pone un’ultima questione dal punto di vista dell’intersecazione tra settori speciali del diritto amministrativo. Secondo la Sezione prima del T.A.R. infatti un’ulteriore ragione a sostegno dell’illegittimità del provvedimento di “vincolo culturale” impugnato risiede nella circostanza che sul terreno (ove si perpetuano le viti maritate) già esiste una particolare tutela ambientale, dato atto che il medesimo è inserito nella Rete ecologica europea Natura 2000.

In considerazione di quanto appena affermato, risulta dunque evidente l’affastellarsi di più tipologie di tutela su un fondo – come quello del caso di specie – che presenta peculiarità naturalistiche, culturali e paesaggistiche (ripercorrendo la motivazione collegiale al contrario).

La normativa richiamata si riferisce ovviamente alla direttiva 92/43/Cee del 21 maggio 1992 (c.d. *habitat*) – che precede peraltro la Convenzione di Rio de Janeiro sottoscritta il 5 giugno 1992 (sulla diversità biologica) – relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica, successivamente recepita dall’Italia con la l. 11 febbraio 1992 n. 157 e con il pedissequo d.p.r. 8 settembre 1997 n. 357.

L’aspetto veramente intrigante è che una pratica agricola (dal destino praticamente segnato) si collochi a cavallo²¹ tra paesaggio, cultura (come si è già visto) e biodiversità, solleticando in maniera predittiva la futura riforma²² degli artt. 9 e 41 Cost.; in altri termini, la ridetta tecnica di produzione agricola “pizzica” (quasi) tutte le corde del vigente art. 9 Cost. (al tempo dell’emissione della sentenza la revisione delle suddette norme non era ancora intervenuta) e rievoca al contempo quel filone di pensiero che propugna un approccio olistico allo studio del patrimonio culturale e naturale²³.

7. – Alla luce di quanto sopra esposto, si può concludere che due sono gli aspetti problematici della pronuncia in commento: una prima questione riguarda la funzionalità degli strumenti in capo alla p.a. per la tutela del paesaggio agrario ed il relativo ambito di operatività, con particolare riguardo agli annessi limiti, in specie in relazione all’art. 41 Cost. (di recente

²¹ Sulla connessione tra il paesaggio agrario e i profili ambientali si noti E. TRIGGIANI, *Beni culturali per l’integrazione europea*, in E. CATANI – G. CONTALDI – F. MARONGIU BONAIUTI, *La tutela dei beni culturali nell’ordinamento internazionale e nell’Unione Europea*, Macerata, 2020, 53.

²² Si segnalano alcuni recenti contributi sulla riforma del dettato costituzionale: M. MELI, *I nuovi principi costituzionali in materia di ambiente e sostenibilità*, in *AmbienteDiritto.it*, Fascicolo n. 3/2022; G. MONTEDORO, *Paesaggio, ambiente, territorio: il binomio tutela-fruizione dopo la riforma costituzionale*, in *giustiziainsieme.it*, 2022.

²³ Si confronti A.F. VRDOLJAK – F. FRANCONI, *Introduction*, in F. FRANCONI – A.F. VRDOLJAK, *The Oxford Handbook of international cultural heritage Law*, Oxford, 2020, 4.

novellato assieme all'art. 9 Cost.²⁴); la seconda questione (strettamente connessa alla prima) concerne invece l'irrisolto problema della "tutela" (o della "promozione") delle attività culturali, tematica che è sprovvista di una apposita disciplina e che, pertanto, ha condotto la giurisprudenza amministrativa – seppur in maniera altalenante – a suggellare alcuni provvedimenti di vincolo culturale adottati dall'Amministrazione nei confronti non tanto del bene ma dell'attività che lo connota. Su quest'ultimo profilo critico è senza dubbio commendevole la recente ordinanza del Consiglio di Stato che rimette all'Adunanza Plenaria l'ammissibilità o no del "c.d. vincolo di destinazione d'uso"; quanto alla (inefficace) tutela del paesaggio agrario e alla (assenza di una) disciplina delle attività culturali, sarebbe auspicabile un intervento organico del legislatore che ponga fine alle carenze di sistema stigmatizzate.

Abstract

"MARRIED VINE" AND PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE

Con la sentenza oggetto di commento, il T.A.R. Emilia Romagna (Sezione Prima) ritorna – in coerenza con l'assetto normativo vigente - sulla necessaria materialità del bene culturale, affermando che non può vincolarsi un'attività (pratica della vite maritata) espletata attraverso il bene (un fondo) laddove non ve ne sia una significativa traccia. Il contributo – che spazia anche su altri fronti dell'iter motivazionale della pronuncia – individua in particolare due questioni problematiche: da un lato, la funzionalità degli strumenti in capo alla p.a. per apprestare tutela al paesaggio agrario; dall'altro, l'assenza di una disciplina sulle attività culturali, che ha sospinto la giurisprudenza amministrativa a suggellare "singolari" provvedimenti (di vincolo culturale) della p.a.

The judgement issued by the T.A.R. Emilia Romagna (Sezione Prima) reverse to the necessary materiality of the cultural asset, saying that it cannot bind an activity ("married vine" practice) performed towards the asset (a field) where there is not a significant trace of it. The paper – which reflects also on other parts of the T.A.R. motivation – focuses in particular on two critical issues: on the one hand, the functionality of the instruments of Public Administration to guarantee protection to agricultural landscape; on the other hand, the missing legislation concerning cultural activities, which brings the jurisprudence to support "atypical" measures of Public Administration.

²⁴ Si rinvia alla l. Cost. n. 1 dell'11 febbraio 2022.