

Giurisprudenza

Consiglio di Stato|Sezione 6|Sentenza|11 novembre 2024| n. 8966

Data udienza 6 novembre 2024

Integrale

Urbanistica - Dichiarazione di interesse storico e artistico - Dichiarazione di interesse ai sensi dell'art. 10 d.lgs. n. 42 del 2004 - Controversie

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale

Sezione Sesta

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale ... del 2021, proposto da Istituto .. di ... e ... di ..., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato ..., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in ..., viale (...);

contro

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali - Dipart. Beni Culturali e Paesagg. Direz. Reg. Beni Toscana, Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di ... e ..., non costituiti in giudizio;

Ministero della Cultura, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in ..., via (...);

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana Sezione Terza n. .../2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, c.p.a;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 6 novembre 2024 il Cons... e uditi per le parti gli avvocati in sostituzione dell'avv..... in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "...";

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado l'Istituto ... di ... e di (di seguito, anche: l'Istituto), dopo aver esposto le vicende relative ad un primo procedimento amministrativo di dichiarazione di interesse ai sensi dell'art. 10 d.lgs. n. 42 del 2004, concluso con atto di annullamento in autotutela, ha riferito di ulteriore procedimento sempre avente ad oggetto la dichiarazione di interesse storico e artistico del Cimitero greco ortodosso e pertinenziale palazzina di servizi di ..., il quale ha portato all'adozione del provvedimento del Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici della Toscana n. 557/2009, che ha dichiarato la sussistenza del suddetto interesse.

1.2. Tale provvedimento è stato impugnato dall'Istituto, che ha dedotto la violazione dell'Accordo in forma semplificata del 21.9.1948, la violazione del principio di diritto internazionale consuetudinario: "Par in parem non habet iurisdictionem", applicabile nell'ordinamento interno in virtù delle previsioni di cui agli artt. 11-117 Cost, e il difetto di motivazione.

Il Ministero per i Beni Culturali e la Direzione Regionale per i Beni culturali e paesaggistici della si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso, versando in atti documentazione, tra cui il parere dell'Ufficio legislativo del Ministero dei Beni e le Attività Culturali del 11 marzo 2009, il quale, in punto di applicazione del Codice dei beni culturali alle cose potenzialmente culturali che, sebbene si trovino in territorio italiano, rientrano tuttavia nella proprietà di enti stranieri, ha dato al quesito risposta positiva, richiamando parere dell'Avvocatura dello Stato, che ha a sua volta evocato l'art. 31 l. n. 218 del 1995.

1.3. Con primo atto di motivi aggiunti l'Istituto ha impugnato il citato parere dell'Ufficio Legislativo, censurandolo per "violazione di accordo internazionale scambio di note del Ministero Affari Esteri italiano n. 5686 del 27 agosto 1949 con l'omo ellenico".

1.4. Con secondo atto di motivi aggiunti l'Istituto ha impugnato i seguenti, ulteriori atti della Soprintendenza:

a) nota 3 novembre 2017 prot. 12565, pervenuta all'Istituto in data 8 novembre successivo, con cui l'Amministrazione ha ingiunto all'Istituto la rimozione delle opere mobili contenute all'interno della Chiesa, e la loro collocazione in luogo sicuro, protetto e climaticamente idoneo;

b) nota 30 novembre 2017 prot n. 13931, con cui si è espressa l'opinione che le opere predette dovessero restare a ...;

c) nota 19 dicembre 2017 prot 14711, con cui si è ribadito il divieto di trasferire i beni culturali in oggetto a sensi dell'art. 21 del d.lgs n. 42/2004, confermando la necessità di un sollecito spostamento dei beni predetti in luogo adatto e situato in

L'Amministrazione resistente, costituitasi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti.

1.5. Con sentenza n. .../2020 il Tar ... ha rigettato il ricorso e i motivi aggiunti.

1.6. Avverso tale pronuncia giurisdizionale l'Istituto ha interposto appello, affidato ai seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: error in iudicando; violazione della norma di diritto

internazionale consuetudinario "Par in parem non habet iurisdictionem"; violazione dell'Accordo Grecia-Italia, con scambi di note, del 21.9.1948; difetto di motivazione.

Ha chiesto pertanto, in riforma dell'impugnata sentenza, l'annullamento degli atti impugnati in primo grado.

Il Ministero della Cultura si è costituito con atto di stile depositato in data 3.10.2024.

All'udienza di smaltimento del 6.11.2024 - tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 87 co. 4-bis c.p.a. - l'appello è stato trattenuto in decisione.

2. Va anzitutto rigettata l'istanza di rinvio proposta dall'appellante, avuto riguardo alla vetustà della controversia insorta tra le parti (risalente ad oltre un decennio), e all'assenza di elementi certi da cui desumersi la volontà delle parti di addivenire ad una sua definizione in via diplomatica.

3. Con il primo motivo di gravame, l'Istituto appellante lamenta l'erroneità della pronuncia appellata, che non avrebbe fatto buon governo della norma di diritto internazionale consuetudinario "Par in parem non habet iurisdictionem", nonché delle competenti previsioni dell'Accordo Grecia-Italia, con scambi di note, del 21.9.1948, le quali escluderebbero il potere di governo su beni la cui amministrazione costituisce oggetto di prerogative sovrane dell'Istituto.

L'assunto è fondato.

4. Le regole internazionali in tema di immunità rivelano la struttura paritetica dell'ordinamento internazionale, di cui è espressione il principio "Par in parem non habet iurisdictionem", chiaramente legato all'uguaglianza sovrana tra Stati, che impone a ciascuno Stato di garantire agli altri Stati l'immunità dinanzi alle proprie corti interne, al fine anche di assicurare che una controversia avente ad oggetto un ipotetico illecito internazionale venga risolta con i mezzi e le forme previste da tale ordinamento.

5. Trattasi di principio di diritto internazionale consuetudinario, preesistente alla Carta repubblicana, e da essa riconosciuto mediante la clausola di recepimento automatico prevista dall'art. 10 Costituzione.

Tale principio, in principio valevole soltanto per gli Stati, si è progressivamente esteso anche alle organizzazioni internazionali, e in genere agli organi di diritto pubblico svolgenti, sul suolo dello Stato, attività tipiche di governo.

Per effetto di tale norma internazionale consuetudinaria, l'immunità opera non solo rispetto alla giurisdizione in senso stretto, di cognizione e di esecuzione, ma anche rispetto al potere di governo che normalmente spetta ad uno Stato -in questo caso, la Repubblica italiana - nei confronti dei soggetti ad esso sottoposti.

6. In particolare, la detta norma internazionale consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, in origine assoluta, in quanto comprensiva di tutti i comportamenti degli Stati, in tempi meno remoti, ossia nella prima parte del secolo scorso, è stata oggetto di un'evoluzione progressiva dovuta alla giurisprudenza nazionale della maggior parte degli Stati, fino alla individuazione di un limite negli *acta iure gestionis*.

Ed è notorio che è stato merito principalmente della giurisprudenza italiana e di quella belga la progressiva affermazione del limite appena ricordato all'applicazione della norma sull'immunità (c.d. tesi italo-belga).

In definitiva, si è ridotta, ad opera delle giurisdizioni nazionali, la portata della norma del diritto consuetudinario internazionale, nel senso che essa attribuisce l'immunità dalla giurisdizione civile degli altri Stati solo per gli atti ritenuti *iure imperii*. E ciò principalmente allo scopo di escludere la concessione del beneficio dell'immunità quando lo Stato agisce come privato, ipotesi che appariva - e tuttora appare - una iniqua limitazione dei diritti dei contraenti privati.

7. Questo processo di progressiva definizione e limitazione del contenuto della norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione di altro Stato si è ormai da tempo affermato nella Comunità internazionale, e può dirsi esso stesso espressione di una norma di diritto internazionale consuetudinario. Ne è prova (in punto di esistenza della *diuturnitas*, nonché dell'*opinio iuris ac necessitatis*, quali elementi costitutivi della consuetudine internazionale) sia la Convenzione europea sull'immunità degli Stati (e relativo protocollo aggiuntivo) adottata il 16 maggio 1972, entrata in vigore il 7 ottobre 1982, e sia la Convenzione ONU del 2004 sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, le quali prevedono entrambe che l'immunità non si applichi ad una serie di attività, tra le quali figurano quelle di tipo commerciale.

8. La richiamata distinzione tra atti *iure imperii* e *iure gestionis* costituisce ormai patrimonio acquisito anche nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale ha riconosciuto la giurisdizione di fronte ad azioni intentate nei confronti di Stati esteri o di loro rappresentanti, ove fossero in discussione solo profili di carattere patrimoniale, del tutto slegate dall'esercizio di potestà pubblicistiche (cfr. Cass. civ., SS.UU n. 18801/22; Id, n. 28180/2020).

9. A far data dai primi anni di questo millennio, la natura "assoluta" dell'immunità giurisdizionale per atti compiuti *iure imperii* è stata peraltro revocata in dubbio in relazione ad atti bensì costituenti espressione di prerogative sovrane dello Stato, e tuttavia lesivi di diritti fondamentali della persona.

In particolare, con la sentenza n. 5044/2004, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato che: "Il rispetto dei diritti inviolabili della persona umana ha assunto il valore di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale, riducendo la portata e l'ambito di altri principi ai quali tale ordinamento si è tradizionalmente ispirato, quale quello sulla "sovrana uguaglianza" degli Stati, cui si collega il riconoscimento della immunità statale dalla giurisdizione civile straniera. Ne consegue che la norma consuetudinaria di diritto internazionale generalmente riconosciuta che impone agli Stati l'obbligo di astenersi dall'esercitare il potere giurisdizionale nei confronti degli Stati stranieri, non ha carattere assoluto, nel senso che essa non accorda allo Stato straniero un'immunità totale dalla giurisdizione civile dello Stato territoriale, tale immunità non potendo essere invocata in presenza di comportamenti dello Stato straniero di tale gravità da configurare, in forza di norme consuetudinarie di diritto internazionale, crimini internazionali, in quanto lesivi, appunto, di quei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali".

E' stata quindi affermata la giurisdizione italiana in relazione alla domanda risarcitoria promossa, nei confronti della Repubblica federale di Germania, dal cittadino italiano che lamenta di essere stato catturato a seguito dell'occupazione nazista in Italia durante la seconda guerra mondiale e deportato in Germania, per essere utilizzato quale mano d'opera non volontaria al servizio di imprese tedesche, atteso che sia la deportazione che l'assoggettamento ai lavori forzati devono essere annoverati tra i crimini di guerra e, quindi, tra i crimini di diritto internazionale, essendosi formata al riguardo una norma di diritto consuetudinario di portata generale per tutti i componenti della comunità internazionale.

In tal modo, è stata riconosciuta la categoria dei delicta imperii quale area insuscettibile di poter fruire della prerogativa consuetudinaria della piena immunità statale.

10. Tale affermazione di principio ha peraltro registrato una significativa battuta d'arresto ad opera della Corte Internazionale di Giustizia (CIG), che con la sentenza Germania c. Italia del 3.2.2012 ha accolto il ricorso proposto dalla Germania contro l'Italia, per avere quest'ultima mancato di riconoscere la piena immunità spettante in base al diritto internazionale, e in base alla quale sia i giudici di primo grado che, successivamente, la Corte d'appello, hanno fondato il proprio convincimento.

La CIG, interpretando le norme di diritto internazionale, ha negato la giurisdizione dello Stato italiano sulle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi iure imperii dal Terzo Reich.

11. In ottemperanza a tale decisione, il legislatore italiano ha promulgato la legge n. 5/2013, il cui art. 3 prevedeva che il giudice nazionale dovesse adeguarsi alla pronuncia della CIG, e dichiarare quindi il proprio difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo.

12. Su tale previsione normativa è intervenuta la Corte costituzionale, che con sentenza n. 238/14 ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 2 e 24 della Costituzione. In via consequenziale, la Corte ha dichiarato altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848, limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, nella parte in cui prevede l'obbligo per il giudice italiano di adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, come tali lesivi di diritti inviolabili della persona.

L'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile - ha osservato il Giudice delle leggi - esprime una consuetudine di diritto internazionale che ha ingresso nell'ordinamento interno attraverso l'art. 10 Cost. Nondimeno, la stessa Costituzione impone di verificare se attraverso tale meccanismo di adattamento automatico risultino avere ingresso norme, quale appunto quella formata dall'interpretazione datane dalla CIG, che entrino in conflitto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, tra cui il diritto al giudice (art. 24 Cost.) e, assieme, la garanzia del rispetto dei diritti inviolabili della persona (art. 2 Cost.). Per questo, nei rapporti con gli Stati stranieri, il diritto alla tutela giudiziale può essere limitato fino al punto in cui vi sia un interesse pubblico riconoscibile come preminente, ciò che non potrebbe mai dirsi in presenza di atti che non esprimono la funzione sovrana dello Stato straniero, bensì integrano crimini contro l'umanità, come la deportazione, i lavori forzati, gli eccidi. Il carattere palesemente criminale di tali fatti impedisce che a essi possa giovare lo scudo protettivo dell'immunità, operando i controlimiti (cfr. altresì, in relazione alla teoria dei controlimiti, Corte cost, sent. n. 180/84).

13. Pertanto, con la pronuncia sopra richiamata, la Corte Costituzionale ha affermato che, per la parte che concerne i delicta imperii, quella norma di diritto internazionale non è entrata nell'ordinamento, non operando il rinvio ex art. 10 Cost.

14. All'esito di questo excursus normativo e giurisprudenziale, può dunque affermarsi che:

- l'immunità degli Stati, e delle organizzazioni ad esso riferibili, dalla giurisdizione di altro Stato - in quanto espressione del principio di sovrana eguaglianza tra Stati - opera unicamente con riferimento agli atti iure imperii, e non si estende pertanto agli atti iure gestionis (c.d. immunità ristretta);

- anche con riguardo agli atti iure imperii, la suddetta immunità non opera in ipotesi di crimini contro l'umanità, cioè di atti compiuti in violazione di norme internazionali di ius cogens, in quanto tali lesivi di valori universali che trascendono gli interessi delle singole comunità statali, e la cui vera sostanza consiste in un abuso della sovranità statale.

15. Così definito il concetto di immunità degli Stati e delle organizzazioni internazionali, e venendo ora alla fattispecie in esame, emerge dalla documentazione in atti che:

- l'Istituto ellenico è sorto in applicazione dello scambio di note tra Italia e Grecia del 21 settembre 1948. Trattasi di un accordo internazionale in forma semplificata (di seguito: Accordo), in forza del quale l'Istituto esplica in Italia attività culturali proprie dello Stato greco, che sono da quest'ultimo considerate essenziali per l'esercizio della sua sovranità, e riconosciute come tali dall'Accordo;

- il suddetto Accordo Italia-Grecia prevede, ex alia, che: "L'Istituto ... di ... e di sarà riconosciuto quale persona giuridica di nazionalità ellenica, retto dalle leggi e regolamenti ellenici, sempreché tali leggi e regolamenti non siano contrari alle norme italiane di ordine pubblico". Inoltre: "L'Istituto ellenico di studi bizantini e postbizantini... godrà in Italia del normale trattamento ivi usato agli Istituti di cultura stranieri";

- per quel che attiene poi al Cimitero greco ortodosso di ..., rileva in particolare la seguente pattuizione: "Inoltre il Governo italiano, aderendo alle vive premure rivoltegli al riguardo del Governo ellenico e nell'intendimento di dare a quest'ultimo una manifestazione del proprio spirito di amicizia e di collaborazione, consente e dichiara che nel caso dell'estinzione delle Comunità greche di ... e di ..., e salvo diversi atti di disposizione compiuti dalle Comunità stesse nell'ambito delle proprie facoltà, il Governo italiano, nell'intento di facilitare l'eventuale trasferimento dei beni di quelle comunità all'Istituto ellenico di studi bizantini e postbizantini in ..., considererà quest'ultimo quale Ente, a norma dell'art. 31 del codice civile italiano, avente fini analoghi a quelli delle Comunità greche quali sopra menzionati";

- come riconosciuto dalla nota del Ministro degli Esteri italiano del 27 agosto 1949, l'Istituto appellante è dunque persona giuridica di nazionalità ellenica, retta da leggi e regolamenti ellenici, in quanto non contrarie all'ordine pubblico italiano; trattasi quindi di organo pubblico della Repubblica ellenica, e strumento essenziale (sua longa manus) della sua azione culturale in Italia;

- per tali caratteristiche oggettive dell'attività dell'Istituto ellenico, la norma di diritto internazionale espressa dal più volte richiamato principio "Par in parem non habet iurisdictionem", è indiscutibilmente applicabile anche in suo favore.

16. Senonché, con gli atti odiernamente impugnati, l'Amministrazione resistente ha dapprima apposto un vincolo di interesse storico e artistico al Cimitero greco ortodosso e pertinenziale palazzina di servizi di ..., e ha di poi ingiunto all'Istituto la rimozione delle opere mobili contenute all'interno della Chiesa..., e la loro collocazione in luogo sicuro, protetto e climaticamente idoneo, da individuarsi sempre in ..., con conseguente divieto di spostamento in altro ambito territoriale.

17. Ma, è evidente come in tal modo si incida illegittimamente su prerogative sovrane dell'Istituto appellante, imponendogli ab externo un modo di essere, una conformazione del proprio patrimonio storico, artistico e culturale, che l'Istituto - in quanto propagine in Italia della storia e cultura ellenica - non può che assumere unicamente dal proprio Stato di appartenenza (la Repubblica ellenica), e giammai dall'ordinamento nazionale italiano.

Pertanto, non si tratta di censurare "... una ben più ampia estensione del principio di immunità che, lasciati i confini propri della giurisdizione civile, verrebbe ad operare anche in relazione alla funzione amministrativa, così da determinare la sottrazione di beni dell'Istituto ellenico dal potere amministrativo di apporre il vincolo inerente i beni di interesse storico e artistico", come afferma il Tar felsineo.

Piuttosto, si tratta di prendere atto del fatto che l'arte, la storia, la cultura di un Paese costituiscono espressione di prerogative sovrane di quel Paese, che come tale lo Stato italiano - nelle sue varie articolazioni di Stato-apparato - non è legittimato a porre in discussione con provvedimenti che - come nel caso in esame - si traducono in veri e propri vincoli al libero esplicarsi del detto patrimonio di valori.

18. Ragionando in termini apagogici, aderendo alla contraria interpretazione sarebbe come se lo Stato italiano pretendesse di apporre vincoli di varia natura su: "La Pietà " di Michelangelo - opera di sublime bellezza, collocata all'interno della Basilica di San Pietro, territorio dello Stato Città del Vaticano, luogo-simbolo per eccellenza della Santa Sede - una volta che quest'ultima decidesse di collocarla in una differente struttura situata all'interno dello Stato italiano (es. all'interno di una parrocchia). È di tutta evidenza che un vincolo siffatto - apposto su un bene pur situato in territorio italiano - si tradurrebbe in una indebita compromissione degli irrinunciabili valori culturali e religiosi propri della Santa Sede, di cui "La Pietà " costituisce mirabile espressione, e sarebbe pertanto inaccettabile in termini logici, prima ancora che in termini di lesione di una precisa regola di diritto internazionale consuetudinario.

19. Ma, se così è, alle medesime conclusioni (illegittimità dei provvedimenti di apposizione di vincoli di varia natura) non può che pervenirsi - mutatis mutandis - anche nella fattispecie in esame, in cui l'Amministrazione italiana ha apposto vincoli su beni nei quali si esprime la storia, la cultura e la religione dello Stato ellenico, e che pertanto solo quest'ultimo - per il tramite dell'Istituto appellante, sua propagine in Italia - è legittimato ad interpretare, senza alcuna interferenza - anche minima - da parte dello Stato italiano.

20. Alla luce di tali considerazioni, l'appello è fondato.

Ne consegue, in riforma dell'impugnata sentenza, l'annullamento di tutti gli atti impugnati dall'appellante in primo grado.

21. Tutte le questioni testé vagliate esauriscono la vicenda sottoposta all'esame del Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c. Gli argomenti di doglianza non esaminati espressamente sono stati ritenuti dal Collegio non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare conclusioni di segno diverso.

22. Sussistono giusti motivi, legati alla peculiare natura delle questioni esaminate, per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

Sezione Sesta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, annulla tutti gli atti impugnati dall'odierna appellante in primo grado.

Compensa le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2024 - tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 87 co. 4-bis c.p.a. - con l'intervento dei magistrati:

..... - Presidente FF

..... - Consigliere

..... - Consigliere

..... - Consigliere

..... - Consigliere, Estensore