



**Giustizia amministrativa**  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

**Consiglio di Stato**  
**Tribunali Amministrativi Regionali**

**News n. 6 del 23 gennaio 2023**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

La sesta sezione del Consiglio di Stato deferisce alla Plenaria alcune questioni riguardanti l'assetto complessivo dei poteri del Ministero della cultura nella tutela di beni culturali tali per "riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere". Ciò con riferimento alla possibilità, per detto potere, di estrinsecarsi o meno nell'imposizione di un vincolo di destinazione d'uso funzionale alla conservazione dell'integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici (e, in caso affermativo i presupposti in presenza dei quali ciò possa avvenire). I dubbi del rimettente riguardano anche il perimetro dei poteri medesimi, ossia se sia ammessa l'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.

**Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 28 giugno 2022, n. 5357 – Pres. Volpe, Est. De Luca**

**Beni culturali – Locali storici - Potere ministeriale di tutela – Vincolo di destinazione d'uso del bene culturale – Deferimento questioni all'Adunanza plenaria**

**Beni culturali - Locali storici – Potere ministeriale di tutela – Vincolo di destinazione d'uso - Manifestazione culturale immateriale di cui la cosa costituisce testimonianza – Deferimento questioni all'Adunanza plenaria**

*Sono deferite all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato le seguenti questioni di diritto:*

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 del 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 del 2004, possa estrinsecarsi nell'imposizione di un vincolo di destinazione d'uso del bene culturale, funzionale alla conservazione della integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici; in caso affermativo, se ciò possa avvenire*

*soltanto qualora la res abbia subito una particolare trasformazione con una sua specifica destinazione e un suo stretto collegamento per un'iniziativa storico-culturale di rilevante importanza ovvero ogniqualvolta le circostanze del caso concreto, secondo la valutazione (tecnico) discrezionale del Ministero, adeguatamente motivata nel provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale sulla base di un'approfondita istruttoria, giustifichino l'imposizione di un siffatto vincolo di tutela al fine di prevenire situazioni di rischio per la conservazione dell'integrità materiale del bene culturale o del valore immateriale nello stesso incorporato (1);*

*2) se, in presenza di beni culturali ex art. 10, comma 3, lett. d), d. lgs. n. 42 del 2004 che rappresentino (altresì) una testimonianza di espressioni di identità culturale collettiva ex art. 7 bis d. lgs. n. 42 del 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 del 2004, in combinato disposto con l'art. 7 bis d. lgs. n. 42 del 2004, 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 (2).*

(1-2) I – Con l'ordinanza in rassegna la sesta sezione del Consiglio di Stato ha formulato all'Adunanza plenaria i quesiti di cui in massima, diretti a chiarire:

- a) l'assetto complessivo dei poteri dell'Amministrazione dei beni culturali nella tutela di beni culturali tali per *"riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere"*, ossia se detto potere possa estrinsecarsi nell'imposizione di un vincolo di destinazione d'uso funzionale alla conservazione dell'integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici (e, in caso affermativo i presupposti in presenza dei quali ciò possa avvenire);
- b) il perimetro dei poteri medesimi, ossia se sia ammessa l'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.

II. – La vicenda procedimentale e contenziosa si è così articolata.

La società L'Originale Alfredo all'Augusteo s.r.l., è titolare del ristorante *"il Vero Alfredo"*, fondato nel 1908 in Roma, via della Scrofa, trasferitosi nel 1950 nella sede di Piazza Augusto Imperatore, in uno dei locali posti al piano terra del complesso immobiliare denominato *"Palazzo dell'INPS"*, nel 2006 dichiarato di interesse storico artistico, ai sensi dell'art. 10, comma 1, d. lgs. n. 42 del 2004. Tale edificio, in origine di proprietà pubblica, è stato trasferito ad un fondo comune di investimento ai sensi del d.l. n. 351 del 2001, convertito in l. n. 410 del 2001, per essere successivamente acquistato in blocco dalla società Atlantica Properties s.p.a. (nel 2016).

Tenuto conto che l'immobile rientrava tra i beni vincolati *ex lege* (trattandosi di immobile di proprietà pubblica, opera di autore non più vivente e risalente ad oltre 50 anni), ai fini dell'alienazione, è stata chiesta l'autorizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, rilasciata nel 2005, con prescrizioni.

Il locale di cui trattasi, facente parte del predetto edificio e destinato ad attività di ristorazione, risultava condotto dalla società "L'Originale Alfredo" in virtù di un contratto di locazione concluso con l'INPS e disdettato per la data del 31 ottobre 2015.

A seguito del mancato rilascio da cessata locazione, il Tribunale di Roma ha condannato la conduttrice al rilascio dell'unità immobiliare detenuta: la società proprietaria ha, quindi, agito *in executivis* per ottenere il rilascio dell'unità immobiliare, condotta *sine titulo* da "L'Originale Alfredo".

Il Ministero, venuto a conoscenza della pendenza del procedimento esecutivo, ha comunicato, tra gli altri, alle società Atlantica e "L'Originale Alfredo" che, a seguito dell'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale, ai sensi dell'art. 14, comma 4, d. lgs. n. 42 del 2004, avrebbero trovato applicazione in via cautelare le disposizioni previste dalla Parte II, Titolo I, Capo II, Capo III (Sezione I) e Capo IV (Sezione I), d. lgs. n. 42 del 2004; l'Amministrazione statale ha, pertanto, chiesto, alla Procura della Repubblica e all'Ufficiale giudiziario presso la Corte d'appello, *"la sospensione dell'esecuzione per il rilascio dell'immobile, essendo in contrasto con le menzionate misure cautelari e potendo arrecare danno ai beni oggetto del citato procedimento"*.

Il Ministero ha, quindi, dichiarato di particolare interesse culturale l'archivio ed i libri firma presenti nel locale destinato all'attività di ristorazione; ha, altresì, dichiarato *"l'immobile (Ristorante) denominato «Il Vero Alfredo», con le opere di Gino Mazzini e gli elementi di arredo conservati all'interno, sito in Roma, piazza Augusto Imperatore, 30 ... di interesse particolarmente importante ai sensi dell'art. 10, co. 3, lett. d) e in considerazione dei principi enunciati dall'art. 7 bis del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42"*, con conseguente sua sottoposizione *"a tutte le disposizioni di tutela contenute nel predetto decreto legislativo"*.

L'Amministrazione ha, tra l'altro, ritenuto che il "Vero Alfredo" debba essere tutelato, espressamente evidenziando come il patrimonio immateriale de "Il Vero Alfredo" sia costituito dall'insieme de *"le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana"*, come definito nell'art. 2 della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale.

Il Tribunale di Roma, adito dalla società L'Originale Alfredo in sede di opposizione ex art. 615 c.p.c., ha rigettato l'istanza di sospensione dell'esecuzione, rilevando, tra l'altro, che lo *status* di negozio storico di eccellenza posseduto dal locale in parola e la disciplina di cui al d. lgs. n. 42 del 2004 non risultavano ostativi al rilascio dell'immobile.

La società Atlantica ha impugnato, in primo grado, il decreto ministeriale di apposizione del vincolo ritenendo che il provvedimento in esame avesse imposto un vincolo di destinazione d'uso esclusivo, al fine di garantire la continuazione dell'attività imprenditoriale da parte dell'attuale gestore.

Il ricorso è stato accolto con sentenza T.a.r. per il Lazio, sez. II-quater, 19 maggio 2021, n. 5864.

La controinteressata in primo grado e l'Amministrazione resistente hanno interposto appelli (rispettivamente, in via principale e incidentale) avverso la sentenza pronunciata dal T.a.r., deducendone l'erroneità con l'articolazione di plurimi motivi di impugnazione.

Nell'ambito del relativo giudizio si è innestato il deferimento di cui trattasi.

III. – L'*iter* argomentativo dell'ordinanza di rimessione è articolato come segue:

c) va verificato se il Ministero della cultura, nell'esercizio dei poteri di tutela previsti dal d. lgs. n. 42 del 2004, possa imporre un vincolo di destinazione di uso in relazione ad una *res* che assuma interesse culturale sia per il riferimento ad accadimenti del passato – relativi alla storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura – di cui la cosa ha costituito la sede o reca la testimonianza, sia per il collegamento con espressioni di identità culturale collettiva in essa o attraverso di essa ricreate, condivise e tramandate. A tale ultimo riguardo, occorre, altresì, individuare gli elementi costitutivi della espressione di identità culturale collettiva, verificando se tra le forme di tutela possa annoverarsi l'imposizione di un vincolo di destinazione d'uso a servizio dell'attività culturale, tenuto conto che nella vicenda oggetto di giudizio, è controversa la legittimità di un decreto, con cui il Ministero della cultura ha:

c1) tutelato l'immobile quale "*ristorante*", valorizzando, dunque, l'attività commerciale in esso esercitata;

c2) applicato i principi enunciati dall'art. 7-*bis* d. lgs. n. 42 del 2004 (che, a sua volta, reca un rinvio alle Convenzioni UNESCO in materia di patrimonio culturale immateriale);

c3) recepito le prescrizioni recate nella relazione storico-critica predisposta in sede istruttoria;

c4) sostanzialmente imposto un vincolo di destinazione d'uso del bene culturale, valorizzando la connessione inscindibile tra elementi materiali e immateriali e ravvisando l'essenzialità della continuità dell'uso;

d) tale impostazione seguita dal Ministero discende da ragioni letterali, sistematiche e teleologiche:

d1) sul piano letterale, il Ministero, nel richiamare la relazione storico-critica quale parte integrante nel provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, ha recepito le prescrizioni ivi contenute, compresa la conservazione "*della continuità d'uso esplicita negli aspetti legati alla tradizione culturale di convivialità del locale*": l'Amministrazione ha, quindi, inteso assicurare la conservazione del bene e del suo utilizzo attuale, imprimendo una destinazione d'uso funzionale alla prosecuzione dell'attività ivi svolta;

d2) tale interpretazione trova conferma nell'elemento sistematico poiché il Ministero ha ripetutamente valorizzato, nell'ambito della relazione storico-critica cit., il collegamento tra elementi materiali e immateriali, invero nello svolgimento di un'attività di ristorazione storica, nell'ambito di un contesto unico (derivante da un'interazione tra locale, arredi, bassorilievi ed attività tradizionale), espressione di un'identità culturale collettiva attuale: la lettura unitaria del provvedimento manifesta l'importanza dell'attività di ristorazione da sempre svolta nel locale, espressiva (secondo

- la valutazione ministeriale) di importanti valori culturali e, quindi, strumentale alla conservazione della *res* e del suo valore culturale;
- d3) in relazione all'elemento teleologico, viene in evidenza una *res* di interesse culturale non soltanto per riferimento a fatti specifici del passato di cui la cosa tutelata ha costituito la sede o reca la testimonianza, ma anche per il collegamento con espressioni di identità culturale collettiva, integrate da tradizioni enogastronomiche e socialità ancora oggi ricreate, condivise e tramandate in un contesto unico in cui si esplica l'attività di ristorazione;
- d4) il Ministero, nel dichiarare l'interesse culturale del bene, avrebbe così impresso un vincolo di destinazione d'uso, precludendo usi diversi rispetto a quello attuale di ristorazione;
- e) deve essere ritenuto, diversamente, che il vincolo di destinazione in esame non sia idoneo ad imporre un obbligo di prosecuzione dell'attività di ristorazione, né che si sia in presenza di una riserva della relativa attività commerciale in favore dell'attuale gestore. Ciò in considerazione che:
- e1) da un lato, tali prescrizioni non sono espressamente poste dall'Amministrazione, che ha, invece, ravvisato la sola esigenza della continuità d'uso, senza riferimenti soggettivi all'identità dell'operatore legittimato a provvedervi e senza imporre un obbligo di esercizio dell'attività commerciale: emerge, dunque, soltanto un divieto di usi diversi da quello attuale;
- e2) dall'altro, il decreto ministeriale è incentrato esclusivamente, oltre che su elementi materiali suscettibili di conservazione a prescindere dall'identità del gestore, sulla tradizione culturale gastronomica e di convivialità del locale, discendente dalla sua storia quale teatro di frequentazioni e di eventi pubblici e privati, tutt'oggi persistente una volta venuto meno il suo fondatore;
- e3) non si fa, dunque, questione, di una manifestazione di identità culturale individuale, ma di espressioni di identità collettiva, riprodotte dal ristoratore e dal personale impiegato (chiunque essi siano) a beneficio della comunità dei frequentatori che, accedendo al ristorante, rivivono un'atmosfera in continuità tra passato e presente, ricreata per effetto dell'interazione tra elementi materiali e tradizionali gestualità "*del ristoratore e del direttore di sala*", oggi rinnovate dai camerieri;
- f) il caso di specie presenta un provvedimento ministeriale, che non ha riservato all'attuale gestore la prosecuzione dell'attività di ristorazione nell'ambito del locale per cui è causa, né ha inteso tutelare (autonomamente) una mera attività commerciale connotata da una finalità di lucro (coerente con il modello organizzativo – società di capitali – prescelto per il suo esercizio). Si fa questione, diversamente, di un provvedimento con cui è stato soltanto impresso un vincolo di destinazione d'uso a salvaguardia della cosa tutelata e a servizio dell'attività culturale in essa esercitata e in relazione al quale occorre verificare se il Ministero della cultura, nell'esercizio del potere di tutela dei beni culturali di cui è attributario, considerata la particolarità del bene in esame, possa imporre un

vincolo di destinazione d'uso della res, vietando usi diversi rispetto a quelli espressamente indicati nell'atto dichiarativo dell'interesse culturale ex art. 13 d. lgs. n. 42 del 2004;

g) sull'assetto della giurisprudenza in materia di vincolo culturale di destinazione d'uso:

g1) secondo un primo indirizzo esegetico (sez. V, 25 marzo 2019, n. 1933; sez. IV, 29 dicembre 2017, n. 6166; sez. VI, 2 marzo 2015, n. 1003, in *Riv. giur. edilizia*, 2015, I, 446; sez. VI, 12 luglio 2011, n. 4198, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 2511; Cons. Stato, sez. VI, 16 settembre 1998, n. 1266, in *Cons. Stato*, 1998, I, 1346), dovrebbe escludersi l'ammissibilità di un vincolo culturale di destinazione d'uso, in quanto incompatibile con il dato positivo e contrastante con la tutela costituzionale e convenzionale del diritto di proprietà e della libertà di iniziativa economica;

g2) in siffatte ipotesi, difatti, non verrebbe tutelata la *res* di interesse culturale, ma la sua destinazione e, dunque, l'attività ivi esercitata e, di conseguenza: I) il vincolo di destinazione d'uso si tradurrebbe in un vincolo di tutela, anziché del bene culturale – e, dunque, della *res* di interesse culturale – dell'attività ivi svolta, in violazione della disciplina di riferimento; II) non sarebbe consentito dilatare l'interpretazione del dato positivo al punto da far ricomprendere tra i beni tutelabili la gestione commerciale o l'esercizio artigianale di determinate attività, non essendo sufficiente l'annosità dell'esercizio di un'attività per incorporare nell'immobile i valori culturali legati all'attività stessa;

g3) non potrebbe diversamente argomentarsi neppure facendo leva sulle disposizioni che vietano l'adibizione dei beni culturali ad usi non compatibili con il loro carattere storico od artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione poiché: I) una tale lettura, volta a vincolare un immobile non nella sua identità strutturale, ma ad una sua specifica destinazione, corrisponderebbe, infatti, ad una visione autoritaria e svalutativa del diritto di proprietà, perché fortemente restrittiva del principio di legalità che caratterizza i poteri ablatori in senso lato dell'Amministrazione pubblica; II) si trasformerebbe, infatti, una norma che si limita a consentire prescrizioni, accessorie e strumentali, conservative delle caratteristiche storico - architettoniche di determinati beni oggetto di tutela, in una disposizione attributiva di poteri sostanzialmente espropriativi; III) in tale maniera, si forzerebbe la lettura e la ratio complessiva della legge con l'imposizione di una servitù pubblica immobiliare legislativamente innominata (perché non attinente al valore del bene immobiliare in sé), quindi in contrasto con il principio di legalità ex artt. 42-43 Cost. (Cons. Stato, sez. VI, 16 settembre 1998, n. 1266, cit.);

g4) a conforto di tale impostazione, è stata pure richiamata la disciplina di cui all'art. 51, comma 1, d. lgs. n. 42 del 2004, che prevede uno speciale tipo di vincolo a bene culturale per gli "*studi d'artista*" ma si tratta di disposizione che facendo eccezione a regole generali, sarebbe di stretta interpretazione e

non autorizzerebbe, nell'attività amministrativa, un'interpretazione estensiva volta a consentire l'imposizione del vincolo di destinazione d'uso al di fuori delle fattispecie dallo stesso regolate (Cons. Stato, sez. VI, 12 luglio 2011, n. 4198, cit.);

- g5) in definitiva, tale primo indirizzo si fonda sulla necessaria distinzione tra vincolo strutturale e vincolo di destinazione d'uso (Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2017, n. 6166, cit.), escludendo l'ammissibilità di vincoli culturali di mera destinazione, specie per attività commerciale o imprenditoriali, anche se attinenti a valori storici e culturali presi in considerazione dalla legge di riferimento: si farebbe questione di uno strumento di tutela non previsto dalla disciplina di riferimento e, comunque, irragionevolmente e sproporzionatamente limitativo dei diritti di proprietà e della libertà di iniziativa economica;
- g6) a fronte di tale indirizzo, sono state sostenute dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato posizioni parzialmente divergenti, tese ad affermare l'ammissibilità di un vincolo culturale di destinazione d'uso ove funzionale ad una migliore conservazione della res, seppure sulla base di una diversa modulazione delle condizioni legittimanti un tale intervento di tutela: in taluni casi, la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2013, n. 3255, in Foro amm.-Cons. Stato, 2013, 1586; sez. VI, 6 maggio 2008, n. 2009, in Ragiufarm, 2009, 109, 33; sez. VI, 28 agosto 2006, n. 5004, in Dir. e giur. agr. e ambiente, 2007, 66), pure riaffermando il tendenziale divieto di vincoli culturali di destinazione d'uso ha ritenuto ammissibile, in circostanze eccezionali, derogare ad una tale regola generale, qualora il bene abbia subito una particolare trasformazione con una sua specifica destinazione ed un suo stretto collegamento per un'iniziativa storico-culturale di rilevante importanza;
- g7) secondo una diversa impostazione esegetica – che ricostruisce con maggiore latitudine il potere di tutela del bene culturale – va ritenuto che: I) la legittimità del vincolo di destinazione d'uso dovrebbe essere valutata, anziché verificando se nella specie vi sia stata una particolare trasformazione della res con una sua specifica destinazione ed un suo stretto collegamento per un'iniziativa storico-culturale di rilevante importanza; II) deve ritenersi non estranea al sistema dei vincoli per la tutela delle cose di interesse storico od artistico la previsione di limiti alla loro destinazione, senza che ciò si risolva nell'obbligo di gestire una determinata attività; III) al fine di prescrivere un vincolo di destinazione come una modalità di uso ritenuto compatibile con il bene tutelato, occorrerebbe, in particolare, una puntuale motivazione sulla sussistenza di valori culturali, estetici e storici tutelabili perché *“incarnati in una determinata struttura”*, avendo riguardo al riferimento della res alla storia della cultura ed alla rilevanza artistica degli arredi ivi conservati (Cons. Stato, sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7471, in *Foro amm.-Cons. Stato, 2004, 3263*; 18 ottobre 1993, n. 741, in *Cons. Stato, 1983, I, 1329*; 10 ottobre 1983, n.

723, in *Cons. Stato*, 1983, I, 1005 ); IV) al riguardo, è stato pure richiamato l'indirizzo accolto dalla Corte costituzionale con la sentenza 9 marzo 1990, n. 118 (in *Foro it.*, 1990, I, 1101; *Cons. Stato*, 1990, II, 759, con nota di MURRA; *Riv. giur. polizia locale*, 1990, 613, con nota di LO GIUDICE; *Riv. giur. edilizia*, 1990, I, 328; *Giur. cost.* 1990, 660, con nota di RIGANO); V) in definitiva, l'esigenza di protezione culturale dei beni determinata dalla loro utilizzazione e dal loro uso pregressi si estrinsecerebbe in un vincolo di destinazione che agisce sulla proprietà del bene e potrebbe trovare giustificazione, per i profili costituzionali, nella funzione sociale che la proprietà privata deve svolgere (art. 42 Cost.), senza, tuttavia, riguardare l'attività imprenditoriale o l'attività culturale in sé e per sé considerata, separatamente dal bene cui si riferisce (*Cons. Stato*, sez. VI, 22 gennaio 2004, n. 161, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2004, 189; sez. VI, n. 10 ottobre 2002, n. 5434, in *Cons. Stato*, 2002, I, 2178);

h) ciò detto, il terzo indirizzo esegetico prima richiamato è da ritenersi quello più compatibile con il dato positivo, maggiormente aderente agli obiettivi di interesse generale sottesi alla tutela dei beni culturali, nonché coerente con il quadro legislativo e costituzionale di riferimento (in specie, in relazione alla garanzia del diritto di proprietà e della libertà di iniziativa economica):

h1) il potere di prescrivere limiti all'uso del bene culturale sembra, in primo luogo, discendere dal combinato disposto degli artt. 18, comma 1, 20, comma 1, e 21, comma 4, d. lgs. n. 42 del 2004, che: I) da un lato, attribuisce al Ministero il potere di vigilanza sui beni culturali, al fine di garantire (altresì) il rispetto dei divieti posti dalla disciplina di riferimento, ivi compreso il divieto di usi non compatibili con il carattere storico o artistico del bene culturale oppure tali da recare pregiudizio alla sua conservazione; II) dall'altro, impone di comunicare al soprintendente il mutamento di destinazione d'uso del bene culturale, al fine di permettere all'Amministrazione di verificare la compatibilità del nuovo uso con le caratteristiche storiche o artistiche del bene o con la sua materiale conservazione;

h2) ne deriva che la disciplina positiva valorizza l'importanza dell'uso del bene culturale, la cui modifica, in quanto suscettibile di pregiudicare la sua protezione, deve essere attentamente vagliata dall'Amministrazione statale, che potrebbe vietare usi incompatibili con le caratteristiche o la conservazione materiale della *res*;

h3) avuto riguardo alle circostanze del caso concreto, sembra che l'Amministrazione possa pure precludere qualsiasi modifica della destinazione d'uso della cosa, ove la conservazione del valore culturale in essa incorporato sia possibile soltanto garantendo la continuità dell'uso attuale: un tale potere, peraltro, sembrerebbe esercitabile non soltanto all'atto della comunicazione del mutamento della destinazione d'uso (ai sensi dell'art. 21, comma 4, cit.), ma anche in via anticipata, all'atto della dichiarazione dell'interesse culturale della *res*; ciò, in applicazione del



principio di prevenzione – pure rilevante nella materia della tutela dei beni culturali (art. 29, comma 2, d. lgs. n. 42 del 2004) – che impone di limitare ex ante le situazioni di rischio connesse al diverso possibile uso del bene culturale;

- h4) ne deriva che il potere di tutela spettante all'Amministrazione statale sembra includere l'imposizione, all'atto della dichiarazione di interesse culturale, di un vincolo di destinazione d'uso, qualora, sulla base di un'adeguata motivazione alla luce delle particolarità del caso concreto, si riscontri che un uso diverso rispetto a quello attuale possa compromettere l'integrità materiale della res o le sue caratteristiche storico o artistiche e, dunque, il valore culturale dalla stessa espresso;
- h5) una tale opzione esegetica, che valorizza l'importanza della motivazione alla base della decisione amministrativa, sembra, inoltre, maggiormente idonea a consentire il raggiungimento degli obiettivi di interesse generale sottesi alla disciplina in commento, correlati alla conservazione del patrimonio culturale quale elemento di formazione, promozione e trasmissione della memoria della comunità nazionale (art. 1, comma 2, d. lgs. n. 42 del 2004);
- h6) tale interpretazione non sembra, inoltre, produrre un'irragionevole o sproporzionata limitazione del diritto di proprietà o della libertà di iniziativa economica: I) premesso che i vincoli culturali non assumono valenza espropriativa, bensì conformativa (Corte cost., 20 dicembre 1976, n. 245), nonché che l'interesse culturale ex art. 9 Cost. prevale su qualsiasi altro interesse – ivi compresi quelli economici – nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti (Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, in *Foro it.*, 1986, I, 2690, con nota di COZZUTO QUADRI, CARAVITA), la Corte costituzionale (con la sentenza 9 marzo 1990, n. 118, cit.), nel trattare dei beni culturali *“per riferimento”* (oggi previsti dall'art. 10, comma 3, lett. d), d. lgs. n. 42 del 2004), sembra avere ammesso la legittimità dei vincoli di destinazione d'uso; II) in tali ipotesi, *“[l]’esigenza di protezione culturale dei beni, determinata dalla loro utilizzazione e dal loro uso pregressi, si estrinseca in un vincolo di destinazione che agisce sulla proprietà del bene e può trovare giustificazione, per i profili costituzionali, nella funzione sociale che la proprietà privata deve svolgere (art. 42 della Costituzione)”*; 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 e 33)”*; *“la stessa iniziativa economica è libera, salvo il suo indirizzo e coordinamento a fini sociali a mezzo leggi (art. 41 della Costituzione)”* (Corte cost., 9 marzo 1990, n. 118, cit.); III) sembra, dunque, che, a fronte di beni culturali per riferimento, quale quello di specie, qualora il pregresso uso concorra a delineare il valore culturale incorporato nella res, la conservazione dell'uso del bene, garantita attraverso la previsione di un vincolo di destinazione, da un lato, non viola la libera iniziativa economica (stante l'assenza di obblighi di esercizio), dall'altro, limita in maniera

proporzionata e ragionevole il diritto di proprietà, assicurandone la funzione sociale per la tutela di interessi pubblici prevalenti (culturale);

- h7) tale interpretazione sembra pure maggiormente coerente con il complessivo sistema normativo di tutela dell'interesse culturale, garantito non soltanto, tipicamente, attraverso l'azione ministeriale ai sensi del d. lgs. n. 42 del 2004, ma anche mediante l'esercizio di distinti poteri pubblici, ascrivibili pure ad Amministrazioni non statali: I) al riguardo, è possibile fare riferimento al potere di pianificazione territoriale il quale ben può tenere conto delle esigenze legate alla tutela di interessi costituzionalmente primari (Cons. Stato, sez. II, 29 ottobre 2020, n. 6628, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2020, 10); II) il Consiglio di Stato, in particolare, ha ammesso l'esercizio del potere di pianificazione territoriale anche in funzione dell'imposizione di vincoli di destinazione d'uso motivati dal riferimento al carattere storico-identitario che talune attività possano rivestire in taluni luoghi per la collettività locale (Consiglio di Stato, sez. IV, 22 agosto 2018, n. 5029, intervenuto in relazione ad un vincolo di destinazione a "caffè-bar"), sicché se il valore culturale assunto da taluni beni "per riferimento" con la storia, anche locale, di una data comunità può giustificare l'imposizione di un vincolo di destinazione in sede di pianificazione del territorio, sarebbe irragionevole negare un'analogia possibilità per il Ministero della cultura che, invece, è istituzionalmente deputato in via immediata e diretta a tutelare i beni culturali in funzione dei valori identitari dagli stessi espressi;
- h8) non sembra che possano trarsi argomenti contrari sulla base dell'art. 51 d. lgs. n. 42 del 2004 in materia di studi d'artista: I) la circostanza che il legislatore, in relazione ad una particolare categoria di bene culturale, abbia ravvisato in via generale e astratta la necessità di imporre un vincolo di destinazione d'uso, prescindendo da una concreta valutazione amministrativa, non sembra determinare l'inammissibilità di un siffatto vincolo di tutela in relazione alle altre categorie di beni culturali; II) si farebbe, in altri termini, questione pur sempre di uno strumento di tutela del bene culturale ammesso dalla legislazione di settore, con la differenza che nell'un caso (studi di artista), stante le peculiarità del bene regolato, la valutazione circa la necessità del vincolo di destinazione d'uso è operata in via generale e astratta dal legislatore, nell'altro caso (altre categorie di beni culturali), occorre l'intermediazione amministrativa, subordinandosi l'imposizione del vincolo ad una valutazione motivata in relazione alle peculiarità concrete, da ricostruire all'esito di un'adeguata istruttoria; III) non sembra deporre in senso contrario neanche la sentenza Corte cost., 4 giugno 2003, n. 185 (in *Foro it.*, 2003, I, 2253; *Rass. Locazioni*, 2003, 187, con nota di SPAGNUOLO; *Guida al dir.*, 2003, 25, 86, con nota di TRICOMI; *Dir. e giustizia*, 2003, 25, 33, con nota di NUNÈ) che ha ravvisato l'illegittimità costituzionale della esenzione degli studi d'artista dai provvedimenti di rilascio previsti dalla normativa in materia di locazione di immobili urbani: in tale pronuncia è stato, infatti, pure precisato che "le prescrizioni di

*inamovibilità e di immutabilità della destinazione d'uso, contenute nella norma impugnata, appaiono come integrazione e specificazione dei generali obblighi di conservazione dei beni culturali e sono quindi misure coerenti all'attuazione di questi obblighi...";*

- h9) pertanto, l'imposizione in via generale e astratta di un vincolo di destinazione d'uso, da un lato, integra l'ordinamento, prevedendo una misura di tutela che, in assenza della relativa previsione speciale, non avrebbe potuto essere applicata in via generalizzata sulla base della mera *qualitas* di bene culturale (stante, nella generalità dei casi, non riconducibili alla disposizione derogatoria, l'esigenza di una valutazione casistica e motivata); dall'altro, specifica una misura comunque rientrante nei "generalisti obblighi di conservazione dei beni culturali", da ritenere, dunque, compresa nella potestà di tutela attribuita all'Amministrazione statale;
- h10) deve, dunque, ritenersi che: I) il Ministero della cultura, nell'esercizio dei poteri di tutela attribuiti dal d. lgs. n. 42 del 2004 (in specie, dagli artt. 18, 20, 21 e 29 d. lgs. n. 42 del 2004), all'atto della dichiarazione di interesse culturale di un dato bene, valutate le circostanze del caso concreto, possa imporre anche un vincolo di destinazione d'uso, ove ravvisi che usi della res diversi da quelli attuali siano idonei a generare un rischio di compromissione della sua integrità materiale ovvero dei suoi caratteri storici o artistici; II) un tale vincolo di destinazione potrebbe operare, comunque, soltanto sul piano oggettivo, regolando l'uso della res, senza influire sulla libertà di iniziativa economica, non essendo ammesso un obbligo di prosecuzione dell'attività commerciale ivi svolta, né – a fortiori – risultano legittima la riserva di una tale attività, a prescindere da accordi liberamente conclusi tra le parti, in favore dell'attuale gestore (in particolare, come nella specie, una volta scaduto il titolo negoziale legittimante la detenzione del relativo bene);
- i) sulle espressioni di identità culturale collettiva:
- i1) la soluzione prospettata con riguardo ai beni culturali ex art. 10 d. lgs. n. 42 del 2004, sembrerebbe imporsi a fortiori a fronte di espressioni di identità culturale collettiva ex art. 7 bis, in relazione alle quali si ravvisa l'esigenza di garantire non soltanto la conservazione della res, ma pure la continuità del processo di condivisione, riproduzione e trasmissione delle manifestazioni immateriali a cui la cosa sia collegata;
- i2) occorre verificare se le previsioni di cui all'art. 7 bis cit. consentano, comunque, di giustificare un vincolo di destinazione d'uso ove si faccia questione di un bene costituente (altresì) testimonianza di espressioni di identità culturale collettiva;
- i3) ai sensi dell'art. 7 bis d. lgs. n. 42 del 2004, "Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano

*rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10'';*

- i4) la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo che ha introdotto nel sistema codicistico l'art. 7-bis, cit., si limitava a richiamare, in relazione ai nuovi ambiti presi in considerazione anche sul piano internazionale (correlati alla salvaguardia delle diversità culturali e alla protezione del patrimonio culturale immateriale), l'esigenza di una ridefinizione di settori disciplinari contigui ma non perfettamente coincidenti, al fine di evitare interpretazioni fuorvianti sia degli obblighi assunti in via pattizia con altri Stati, sia dei confini fra la tradizionale tutela relativa alle cose di interesse storico ed artistico e la salvaguardia afferente a manifestazioni e valori della cultura immateriale;
- i5) il legislatore ha, quindi, introdotto una disciplina volta sì a valorizzare l'importanza delle espressioni culturali – condivise, riprodotte e trasmesse dalle collettività di riferimento, per propria natura aventi valore immateriale – ma a condizione che di tali espressioni sussista una testimonianza materiale e che ricorrano le condizioni e i presupposti di cui all'art. 10 d. lgs. n. 42 del 2004;
- i6) mentre in ambito convenzionale (Convenzioni UNESCO), la rilevanza degli elementi materiali (strumenti, oggetti, manufatti e spazi culturali) associati alle espressioni di identità culturale è soltanto eventuale, ben potendo tutelarsi in via immediata e diretta l'immaterialità della manifestazione culturale in sé, la disciplina nazionale sembra, dunque, richiedere un collegamento qualificato con un elemento materiale. La *res*, in particolare:  
I) da un lato, dovrebbe testimoniare l'esistenza e il modo di essere dell'espressione di identità culturale collettiva, potendo assumere indifferentemente la valenza di oggetto, mezzo o luogo su cui, attraverso cui o in cui vengono ricreate, condivise e trasmesse le espressioni che la comunità riconosce parte del proprio patrimonio culturale, distintive della propria storia, costituenti un lascito del passato, da preservare nel presente per la trasmissione alle future generazioni. La *res* sembra, dunque, sotto tale profilo, funzionale alla prova dell'esistenza della manifestazione immateriale, consentendo di ricostruirne il contenuto e le caratteristiche identitarie; II) dall'altro, dovrebbe essere già, di per sé, tutelabile ai sensi dell'art. 10 d. lgs. n. 42 del 2004, occorrendo l'integrazione dei presupposti e delle condizioni per la sua dichiarazione di interesse culturale (pare sostenere una tale interpretazione Cons. Stato, sez. V, 19 aprile 2017, n. 1817);
- i7) in definitiva, sembra che il dato positivo richieda la presenza di una cosa che non soltanto assuma un proprio interesse culturale, in quanto suscettibile sotto le previsioni di cui all'art., ma rivesta anche una particolare rilevanza per il suo collegamento qualificato con una manifestazione culturale immateriale, consentendo di testimoniare l'esistenza e il modo di

svolgimento di attività, saperi e conoscenze tradizionali, condivise, ricreate e tramandate, aventi valenza identitaria per una data comunità;

- i8) ciò premesso, si osserva che, in applicazione del principio dell'effetto utile, le disposizioni normative devono essere intese nel significato in cui assumano una qualche rilevanza, anziché nel senso in cui risultino del tutto inutili: I) ai sensi dell'art. 7-bis, come rilevato, le cose costituenti testimonianza materiale di un'espressione culturale collettiva dovrebbero intendersi già tutelate ai sensi dell'art. 10 d. lgs. n. 42 del 2004, presentando, quale *quid pluris*, il collegamento qualificato con manifestazioni culturali immateriali aventi valore identitario; II) al fine di assicurare l'effetto utile dell'art. 7-bis d. lgs. n. 42 del 2004, appare, dunque, che il collegamento tra la *res* e l'espressione culturale debba essere valorizzato per arricchire i tradizionali strumenti di tutela, avendo riguardo a misure ulteriori rispetto a quelle già discendenti dalla qualificazione della cosa come bene culturale ai sensi dell'art. 10; III) in particolare, ferme rimanendo le misure promozionali delle attività culturali – suscettibili di essere previste anche in ambito regionale (cfr. Corte cost., 28 marzo 2003, n. 94, in *Foro it.*, 2003, I, 1308 con nota di S. BENINI; *Urbanistica e appalti*, 2003, 1015, con nota di CARPENTIERI; *Giur. cost.* 2003, 764, con nota di MARINI) – incentrate di regola su modelli consensuali dell'azione amministrativa, il potere di tutela sembra funzionale, in siffatte ipotesi, a garantire non soltanto l'integrità fisica della *res* (comunque indispensabile per la conservazione del valore culturale in essa incorporato e derivante, come sopra osservato, già dalla sua qualificazione come bene culturale ai sensi dell'art. 10 d. lgs. n. 42 del 2004), ma anche la continuità dell'espressione culturale di cui la cosa costituisce testimonianza; IV) una diversa interpretazione, tendente a contenere la tutela ex art. 7-bis cit. entro i tradizionali limiti della conservazione della *res*, propri delle manifestazioni culturali materiali, non sembrerebbe utile, in quanto non consentirebbe di riconoscere alla disciplina in commento (come introdotta dall'art. 1 del d.lgs. n. 62 del 2008 cit.) una effettiva portata innovativa:
- i9) ai fini di un tale rafforzamento degli ordinari strumenti di tutela, sembra valorizzabile proprio il vincolo di destinazione d'uso, che, pure ove ritenuto inutilizzabile a fronte di espressioni di identità culturali meramente materiali, potrebbe assumere particolare rilevanza in presenza di manifestazioni immateriali: I) tali espressioni culturali, risultando per propria natura destinate ad essere costantemente ricreate e condivise a beneficio della comunità di riferimento, necessitano di speciali strumenti di tutela che ne permettano una continua riproduzione, indispensabile per evitare la loro dispersione; il che potrebbe avvenire attraverso l'imposizione di un vincolo di destinazione che ponga la *res* a servizio dell'espressione culturale di cui costituisce la testimonianza materiale; II) si farebbe questione, in definitiva, di un ulteriore strumento di tutela disponibile in capo all'Amministrazione ai sensi dell'art. 7-bis cit. in combinato disposto

con gli artt. 18, comma 1, 20, comma 1, 21, comma 4, e 29, comma 2, d. lgs. n. 42 del 2004; ciò, a prescindere dall'avvio del procedimento di candidatura in ambito UNESCO, facendosi questione nella specie di potestà amministrative esercitabili, in ambito interno, dal Ministero della cultura, attraverso i moduli procedurali ordinari, propri della tutela dei beni culturali ex artt. 13 e ss. d. lgs. n. 42 del 2004; III) non potrebbe diversamente argomentarsi neppure sulla base del disposto di cui all'art. 52, comma 1-bis, d. lgs. n. 42 del 2004, regolante le misure promozionali e di salvaguardia dei locali in cui si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO; IV) tale previsione, infatti, regolando, per lo più, le misure promozionali a sostegno delle attività culturali ivi richiamate, da un lato, fa salva proprio la disciplina di cui all'art. 7-bis cit., non influenzando, dunque, sugli strumenti di tutela riconducibili al disposto dell'art. 7-bis; dall'altro, conferma come talune attività tradizionali, pure ove artigianali o commerciali (qual è l'attività di ristorazione per cui è causa), possano integrare gli estremi dell'espressione di identità culturale collettiva ex art. 7-bis cit. e, dunque, in tale qualità, siano assoggettabili ai relativi strumenti di tutela.

IV. – Per completezza si segnala:

- j) in via preliminare va ricordato che in data 8 febbraio 2022 è stata approvata in via definitiva la legge costituzionale n. 1 del 2022, recante *“Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”* la quale ha operato un collegamento esplicito della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi *“anche”* all'*“interesse delle future generazioni”*. È stato, sulla novella, evidenziato che *“il nuovo contenuto dell'art. 9 Cost. può generare nuove tensioni sia tra interessi primari costituzionalmente protetti (l'ambiente e gli ecosistemi oltre al paesaggio e al patrimonio culturale), sia tra livelli di governo (dalla legislazione statale esclusiva a una trasversalità che si estende alle regioni). C'è anche il rischio che, malgrado le apparenze, l'innesto nell'art. 9 di altre e diverse finalità elevate al massimo rilievo di principi fondamentali più che aumentare la protezione degli interessi pubblici ora inseriti relativizzi, almeno nei casi di diretto contrasto reciproco, quelli preesistenti e dunque diminuisca per vecchi e nuovi la protezione complessiva”* (M. CAMMELLI, G. PIPERATA, *Patrimoni culturali: innovazioni da completare; tensioni da evitare*), Aedon, 1, 2022;
- k) sulla tutela della attività culturalmente rilevante, Corte cost. 9 marzo 1990, n. 118, cit., secondo cui:
- k1) *“La tutela dei beni è determinata dal loro valore < culturale > e dal relativo interesse pubblico, da accertarsi con atto amministrativo discrezionale, soggetto al sindacato del giudice amministrativo. Nella specie lo ha esercitato il giudice remittente che, peraltro, ha ritenuto oggetto del vincolo l'attività commerciale relativa ai beni in esame piuttosto che i beni stessi (arredi, decori, mobili vari ecc.)”*;
- k2) *“Il valore culturale dei beni di cui all'art. 2 su richiamato, al cui genere appartengono quelli di cui trattasi, è dato dal collegamento del loro uso e della loro utilizzazione*

*pregressi con accadimenti della storia, della civiltà o del costume anche locale. In altri termini, essi possono essere stati o sono luoghi di incontri e di convegni di artisti, letterati, poeti, musicisti ecc.; sedi di dibattiti e discussioni sui più vari temi di cultura, comunque di interesse storico-culturale, rilevante ed importante, da accertarsi dalla pubblica amministrazione competente. La detta utilizzazione non assume rilievo autonomo, separato e distinto dal bene ma si compenetra nelle cose che ne costituiscono il supporto materiale e, quindi, non può essere protetta separatamente dal bene, come si pretenderebbe”;*

- l) sulla tutela dei locali storici anche nell’ottica del riparto di competenze fra stato e regioni, Corte cost., 28 maggio 2003, n. 94, cit. E’ stato affermato (BENINI) come nel tempo sia stato *“violato il sacro dogma della inalienabilità dei beni culturali: fino ad allora, pur nella teorica ammissibilità di vendite autorizzate, di cui alla l. 1089 del 1939, non si era mai dato corso a massicce opere di smobilizzo, anche per la ritenuta prevalenza del regime di inalienabilità, imposto dalla disciplina codicistica sopravvenuta. Ammettere la vendita dei beni culturali pubblici è apparso come un’abdicazione dello Stato alla fondamentale azione di tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio, solennemente affidato alla Repubblica dall’art. 9 Cost., oltre che mercificazione delle origini e delle memorie nelle quali si riconosce l’essenza stessa della società civile del paese. Introdotto il principio, non rimane che affidarsi ad una «tollerabilità» del sistema, connessa alla previsione di una garanzia «tecnica» di partecipazione dell’ autorità preposta alla tutela, nel procedimento di dismissione dei beni”;*
- m) sugli studi di artista, Corte cost., 4 giugno 2003, n. 185, cit., secondo cui *“È incostituzionale l’art. 52, 1° comma, d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490, nella parte in cui stabilisce che non sono soggetti ai provvedimenti di rilascio previsti dalla normativa vigente in materia di locazione di immobili urbani gli studi di artista assoggettati a vincolo storico-artistico”;*
- n) sui limiti predicabili alla libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost. e sulla differenza fra potere espropriativo e potere conformativo, Corte cost., 9 maggio 2022, n. 113 (oggetto della News UM n. 5 del 19 gennaio 2023), secondo cui:
- n1) *“L’iniziativa economica privata, come enuncia il primo comma dell’art. 41 Cost., è oggetto di una libertà garantita, nella cui protezione si esprime, quale principio generale di ispirazione liberista, la tutela costituzionale dell’attività d’impresa, pur nel rispetto dell’«utilità sociale» con cui non può essere in contrasto (secondo comma dell’art. 41)”;*
- n2) *“in simmetria con il parametro interno, la libertà di impresa – da leggere oggi anche alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell’Unione europea [...] – è riconosciuta, altresì, dall’art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE)”;*
- n3) *“Le possibili limitazioni di tale libertà devono, innanzi tutto, avere una base legale, stante «la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica, comprensive della libertà di iniziativa» [...]; regola per cui le «determinazioni della legge [...] possono essere diverse anche di contenuto, a*

*seconda della natura dell'attività economica e della utilità sociale da perseguire ma non possono mai mancare del tutto» [...]*"

- n4) *"il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma, Cost.)"*;
- 5) *"Si tratta di una «complessa operazione di bilanciamento» per la quale vengono in evidenza «il contesto sociale ed economico di riferimento», «le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa», nonché «le legittime aspettative degli operatori»"*;
- n6) *"Nel rispetto di tali principi non è «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale»"*;
- n7) *"Se è vero, quindi, che la libertà di impresa può essere limitata in ragione di tale bilanciamento, tuttavia, come ha più volte sottolineato questa Corte, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non deve essere arbitraria e, per un altro, gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue"*;
- n8) *"Questi principi devono essere rispettati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica privata integrata in un pubblico servizio. Essa, infatti, è pur sempre espressione della libertà di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost."*;
- n9) *"anche in tale evenienza, gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da «condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» [...]o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue [...]"*.