

BENI CULTURALI: Consiglio di Stato - Sezione Settima - Sentenza 22 gennaio 2025, n. 454, in Il Foro Amministrativo n. 1 del 2025, pag. 57.

Beni culturali - Prelazione - Prelazione artistica - Potere autoritativo di natura ablatoria - Acquisto diretto del bene culturale - Conseguente irrilevanza delle eventuali vicende estintive o modificative del negozio traslativo.

Il potere di acquisizione dei beni culturali mediante la c.d. prelazione artistica di cui agli artt. 60 e ss. del Codice dei beni culturali e del paesaggio è un potere autoritativo, di natura ablatoria, cui consegue l'acquisto coattivo del bene culturale, al pari di quanto avviene (sempre in ambito di acquisizione dei beni culturali) con l'espropriazione (ex art. 95 e ss. del Codice dei beni culturali e paesaggistici) e l'acquisto coattivo all'esportazione. Pertanto, non si realizza il subentro nel rapporto negoziale come accade nel meccanismo ordinario della prelazione (convenzionale, ma anche legale), ma l'acquisto diretto del bene alla mano pubblica per via di un provvedimento amministrativo, in correlazione del quale il privato vanta una situazione di interesse legittimo (di modo che il negozio traslativo può essere qualificato come « mero presupposto » con conseguente irrilevanza dell'eventuali vicende estintive o modificative del contratto a monte); ne è prova la previsione secondo cui le clausole del contratto di alienazione non vincolano lo Stato o gli altri enti pubblici territoriali, e, in caso di omessa o difettosa denuncia, si prevede la possibilità di esercitare il diritto di prelazione senza limiti temporali e senza che la parte privata possa eccepire l'intervenuta usucapione. La differenza rispetto alle altre modalità di acquisto coattivo del bene, allora, sta solo nel fatto che l'esercizio del potere qui non rimuove completamente la volontà del proprietario del bene, che è libero di decidere di vendere o meno, ma, nel caso in cui si determini per la vendita, si impone la preferenza in favore dello Stato e delle altre amministrazioni rispetto alla parte contrattuale acquirente.

FATTO e DIRITTO

1. Gli appellanti hanno impugnato la sentenza del Tar Lazio, sez. II *quater*, n. 1969 del 1 febbraio 2024 con la quale sono stati decisi i ricorsi riuniti proposti per l'annullamento del decreto del 14 aprile 2021 emesso ai sensi degli artt. 60 e ss. del d.lgs. 42/2004 dalla Direzione Generale ABAP del Ministero della cultura e dell'ordinanza-ingiunzione di sgombero in data 19-20 giugno 2023 emessa ai sensi degli artt. 21 *bis*, *ter* e *quater* della l. 241/90 e dell'art. 823, comma 2, c.c. relativamente all'immobile di via (Omissis) a Roma.

Il Ministero appellato si è costituito con atto formale.

Con atto depositato in data 8 gennaio 2025 l'appellante ha chiesto la decisione della causa sugli scritti. All'udienza pubblica del 14 gennaio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Con decreto direttoriale n. 314 del 14 aprile 2021 il Ministero della cultura ha disposto, ex art. 60 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, l'acquisizione coattiva, a titolo di prelazione, di un compendio immobiliare situato a Roma nel Parco dell'Appia Antica, costituito da diverse strutture e da un parco di pertinenza, che risulta assoggettato a vincoli di varia natura, tra i quali il vincolo di tutela archeologica diretta imposto con d.m. 18 ottobre 1982.

La c.d. prelazione artistica è stata esercitata, in particolare, in esito alla denuncia, ai sensi dell'art. 59 dello stesso d.lgs. n. 42 del 2004, del decreto di trasferimento di detto compendio immobiliare

emanato, in data 7 febbraio 2021, dal Tribunale di Roma nell'ambito della procedura esecutiva immobiliare RGE n. 79937/1994 e 955/2006.

Il provvedimento di acquisizione è stato impugnato dinanzi al Tar Lazio (primo ricorso) da Na. Ti., Pa. Pi. e Ce. Pi., coeredi del debitore esecutato, ivi rappresentando di aver ritualmente proposto opposizione agli atti esecutivi, ex art. 617 c.p.c., avverso il menzionato decreto di trasferimento, "per vizi concretizzatisi nella fase della vendita, antecedente alla firma del provvedimento conclusivo" e, quindi, instando per la sospensione del processo in attesa della decisione della Corte di cassazione dinanzi alla quale pendeva il suddetto giudizio di opposizione (allo stato non definito).

Con un successivo ricorso Na. Ti. e Pa. Pi., unitamente ad altri familiari tutti residenti nel compendio immobiliare in questione, hanno poi impugnato l'ordinanza in data 19 giugno 2023 con cui il Ministero della cultura, Parco Archeologico dell'Appia Antica, ha loro intimato, nell'esercizio del potere di autotutela esecutiva di cui all'art. 823, comma 2, c.c., di rilasciare il medesimo entro sessanta giorni dalla notifica dell'atto, con l'avvertenza che, in difetto, si sarebbe proceduto allo sgombero forzoso.

Il Tar Lazio, con la sentenza n. 1969 del 1 febbraio 2024, ha respinto il primo ricorso in estrema sintesi in ragione della natura sostanzialmente ablatoria del decreto impugnato, il quale non risente quindi di eventuali vizi del sotteso atto negoziale; ha, invece, parzialmente accolto il ricorso avverso l'ordinanza di sgombero, stante la sussistenza del diritto di abitazione, accertato con sentenza del Tribunale di Roma n. 3551 del 2020 e limitatamente all'immobile di cui alla suindicata sentenza, escludendo, quindi, ogni diritto in tal senso degli altri familiari.

3. La sentenza del Tar Lazio è stata impugnata da Pa. Pi. e Ce. Pi., i quali agiscono nella qualità di eredi del padre Pi. Ma., deceduto il 12 dicembre 2000, debitore esecutato nella procedura esecutiva immobiliare dinanzi al Tribunale di Roma (di cui ai procedimenti riuniti nn. 79937/94 e 955/06) nonché di eredi della madre, Ti. Na., nelle more deceduta il 10 dicembre 2023.

L'appello è affidato ai seguenti motivi.

I) "*Error in iudicando*. Violazione degli artt. 295,337, comma 2, cpc e 79 cpa. Violazione degli artt. 42 e 97 cost.. Violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale".

La sentenza è censurata nella parte in cui ha ritenuto insussistente il nesso di pregiudizialità logica e giuridica tra l'atto di trasferimento del compendio adottato nell'ambito della procedura esecutiva immobiliare e il provvedimento di acquisizione da parte del Ministero della cultura e, di conseguenza, ha negato l'invocata pronuncia di sospensione del processo fino alla definizione del contenzioso avente ad oggetto il presupposto giuridico e fattuale dell'esercizio della cd prelazione artistica.

Riproducendo le doglianze formulate in primo grado gli appellanti sostengono che, essendo pendente l'opposizione agli atti esecutivi, l'atto di trasferimento non potrebbe ritenersi definitivo con conseguente illegittimità della prelazione esercitata dall'amministrazione statale.

II. *"Error in iudicando*. Violazione e falsa applicazione dell'art. 112 cpc. Carenza della motivazione. Violazione dell'art. 823 c.c., difetto assoluto di attribuzione, nullità e carenza di potere".

Con tale motivo gli appellanti ripropongono la censura, respinta dal Tar, secondo cui nella vicenda per cui è causa l'amministrazione non avrebbe potuto esercitare il potere di autotutela demaniale per il recupero di un bene a loro dire facente parte del patrimonio disponibile dello Stato, in mancanza di un asservimento all'uso pubblico del bene in forza di un atto amministrativo che ne abbia tracciato la destinazione ad un fine primario di interesse generale in uno alla sua concreta utilizzazione.

Ulteriore profilo di illegittimità dell'ordinanza di sgombero risiederebbe nella circostanza che l'atto tutorio ha interessato tutta l'area del complesso immobiliare interessato dalla vendita coattiva, mentre il vincolo artistico sarebbe limitato alle sole particelle (Omissis): tale illegittimità travolgerebbe l'intera ordinanza di sgombero.

4. L'appello è infondato.

4.1. Con il primo motivo gli appellanti sostengono che, essendo pendente l'opposizione agli atti esecutivi, l'atto di trasferimento non potrebbe ritenersi definitivo con conseguente illegittimità della prelazione esercitata dall'amministrazione statale. Quindi censurano la sentenza del Tar anche per non aver disposto la sospensione del processo.

Le riferite doglianze sono nel complesso infondate.

4.1.1. Invero la natura del potere di acquisizione dei beni culturali mediante la c.d. prelazione artistica di cui agli artt. 60 e ss. del Codice dei beni culturali e del paesaggio è stata chiarita dalla giurisprudenza di questo Consiglio, che il Collegio condivide, la quale ha da tempo precisato che si tratta di un potere autoritativo, di natura ablatoria, cui consegue l'acquisto coattivo del bene culturale, al pari di quanto avviene (sempre in ambito di acquisizione dei beni culturali) con l'espropriazione (ex art. 95 e ss. del Codice dei beni culturali e paesaggistici) e l'acquisto coattivo all'esportazione (cfr. Corte cost., 20 giugno 1995, n. 269, nonché Cass. civ., sez. un., 1 aprile 2020, n. 7643; Cons. Stato, sez. VI, 30 luglio 2018, n. 4667; sez. VI, 27 febbraio 2008, n. 713).

Pertanto *"Non si realizza (...) il subentro nel rapporto negoziale come accade nel meccanismo ordinario della prelazione (convenzionale, ma anche legale), ma l'acquisto diretto del bene alla mano pubblica per via di un provvedimento amministrativo, in correlazione del quale il privato vanta una situazione di interesse legittimo (di modo che il negozio traslativo può essere qualificato come "mero presupposto" con conseguente irrilevanza dell'eventuali vicende estintive o modificative del contratto a monte, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 agosto 2014, n. 4337); ne è prova la previsione secondo cui le*

clausole del contratto di alienazione non vincolano lo Stato o gli altri enti pubblici territoriali, e, in caso di omessa o difettosa denuncia, si prevede la possibilità di esercitare il diritto di prelazione senza limiti temporali e senza che la parte privata possa eccepire l'intervenuta usucapione (cfr. Cons. Stato n. 4667 del 2018).

La differenza rispetto alle altre modalità di acquisto coattivo del bene, allora, sta solo nel fatto che l'esercizio del potere qui non rimuove completamente la volontà del proprietario del bene, che è libero di decidere di vendere o meno, ma, nel caso in cui si determini per la vendita, si impone la preferenza in favore dello Stato e delle altre amministrazioni rispetto alla parte contrattuale acquirente" (Cons. Stato, sez. V, 14 gennaio 2022, n. 261).

È stato altresì chiarito che "la prelazione costituisce un procedimento solo fondato sul contratto, mediante il quale l'autorità pubblica può ingerirsi autoritativamente nella contrattazione privata, attraendo unilateralmente il bene nella propria sfera giuridica, senza surrogarsi nella posizione del terzo contraente (l'art. 60 del codice, come già la normativa previgente in materia, prevede la non vincolatività delle clausole del contratto per lo Stato).

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 269/1995 ha precisato che "a differenza di quanto accade nelle ordinarie procedure espropriative, la prelazione viene a collegarsi ad una iniziativa (trasferimento a titolo oneroso) non attivata dalla parte pubblica, bensì dalla parte privata, titolare del bene: e questo nonostante che la stessa prelazione, ove esercitata ..., venga chiaramente a configurarsi come istituto in cui prevale, sul profilo negoziale, il profilo autoritativo": coerentemente, lo ius praelationis dello Stato e degli altri enti pubblici conserva, dunque, un carattere autoritativo, implicante una totale autonomia rispetto alle vicende patologiche del negozio sotteso.

In tale fattispecie, il negozio traslativo dei privati è solo il presupposto dell'esercizio del diritto di prelazione da parte della p.a. che, intervenuta nel rapporto contrattuale, non subentra nella posizione dell'acquirente, ma avoca a sé il bene con un atto di esercizio dello ius praelationis, implicante il trasferimento della proprietà in capo alla p.a. medesima e l'obbligo di corresponsione del prezzo, a nulla rilevando le vicende estintive o modificative del contratto a monte (nullità, annullabilità, ecc.: cfr. Cons. Stato, sent. n. 713/2008): sul piano generale, in altri termini, il negozio di trasferimento a titolo oneroso del bene, con la dichiarazione di alienare del proprietario del bene culturale, assume il ruolo di presupposto oggettivo ed occasione storica del procedimento destinato a sfociare nella prelazione" (Cons. Stato, sez. VI, 27 agosto 2014, n. 4337).

4.1.2. Ai principi fin qui riportati consegue che, come correttamente affermato dal Tar, l'intervenuto esercizio della prelazione artistica è del tutto insensibile alle vicende del presupposto atto negoziale, sicché anche nell'ipotesi di sentenza della cassazione (la causa dovrebbe essere stata trattenuta in decisione in data 25 novembre 2024) di accoglimento del ricorso in opposizione agli atti esecutivi

(non anche di opposizione all'esecuzione), il provvedimento amministrativo di acquisizione dell'intero compendio immobiliare adottato dal Ministero della cultura non verrebbe intaccato, stante il descritto carattere autoritativo, implicante una totale autonomia rispetto alle (eventuali) vicende patologiche del negozio sotteso.

Ulteriore conseguenza di quanto appena esposto è che la sentenza va confermata anche nella parte in cui ha ritenuto insussistenti i presupposti per disporre la sospensione del giudizio nelle more della definizione del ricorso per cassazione.

4.2. Con il secondo motivo gli appellanti sostengono che l'amministrazione non avrebbe potuto esercitare il potere di autotutela demaniale trattandosi di un bene a loro dire facente parte del patrimonio disponibile dello Stato, stante la mancanza di un atto amministrativo di asservimento all'uso pubblico.

In ogni caso ritengono che l'ordinanza di sgombero sarebbe illegittima in quanto ha interessato l'intero complesso immobiliare laddove il vincolo artistico sarebbe limitato alle sole particelle (Omissis).

Anche tale motivo è infondato.

4.2.1. Come rilevato dal Tar, il compendio immobiliare in questione, dichiarato dal d.m. 18 ottobre 1982 "di importante interesse archeologico" ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, rientra nel demanio pubblico in forza dell'art. 822, secondo comma, c.c., il quale prevede che "*Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, [...] gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia*".

Inoltre l'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 dispone che "*I beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali che rientrino nelle tipologie indicate all'articolo 822 del codice civile costituiscono il demanio culturale*".

Ne discende che legittimamente il Ministero della cultura si è avvalso dello strumento dell'autotutela esecutiva di cui all'art. 823, secondo comma, c.c., che l'ordinamento attribuisce all'autorità amministrativa, in alternativa ai mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso, per la tutela dei beni demaniali, nonché, per costante orientamento giurisprudenziale, dei beni del patrimonio indisponibile (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. VII, 30 marzo 2024, n. 2980).

4.2.2. È infondata anche la doglianza secondo cui l'ordinanza di sgombero sarebbe illegittima nella parte in cui ha interessato l'intero complesso immobiliare laddove il vincolo artistico sarebbe limitato alle sole particelle (Omissis).

Come è agevole rilevare dal provvedimento impugnato, nell'attuale assetto catastale la particella (Omissis) risulta essere stata variata per originare le particelle (Omissis), come attestato nella relazione sul regime vincolistico realizzata dal Parco e allegata alla proposta di esercizio della prelazione, trasmessa con nota prot. 971 del 30 marzo 2021.

Dunque l'atto di acquisizione è pienamente legittimo in quanto ha riguardato esattamente le particelle sottoposte a vincolo, ossia (Omissis) e le particelle da questa derivate ossia (Omissis).

4.2.3. Infine, per quanto non oggetto di contestazione, solo per completezza deve darsi atto che il decesso della signora Na. Ti. ha fatto venir meno il diritto di abitazione alla stessa spettante, con piena reviviscenza dell'ordinanza di sgombero del 19-20 giugno 2023, nella sua interezza.

Conclusivamente, per quanto precede, l'appello deve essere respinto.

5. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione settima, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte appellante alle spese del grado di appello che liquida in € 4.000,00 (quattromila) da rifondere in favore del Ministero della cultura.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 22 GEN. 2025.