



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato  
la seguente

*N.3450/2007*

*Reg.Dec.*

*N. 4155-4156 Reg.Ric.*

*ANNO 2002*

**DECISIONE**

sui ricorsi in appello nn. 4155/02 e 4156/02 proposti rispettivamente:

1) ric. n. 4155/02 dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali in persona del Ministro in carica rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliato per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

il Comune di Collecchio in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avv.ti Mario Bucello e Massimo Rutigliano e domiciliato elettivamente presso lo studio dell'avv. Bucello in Roma, via delle Quattro Fontane n. 15;

e nei confronti

- del Fallimento A.P.E. di Associazione Parmense Edili s.c.r.l. in persona del curatore fallimentare, rappresentato e difeso dagli avv.ti Ermes Coffrini e Massimo Colarizi con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma via Panama n. 12, e successivamente dagli avv.ti Giorgio Cugurra e Salvatore Alberto Romano ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, viale XXI Aprile n. 11;

- di Società Quadrifoglio s.n.c., in liquidazione, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Foglia e dall'avv. Costantino Tessarolo ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, via Cola di Rienzo n. 271;

- della Congregazione delle Suore della Provvidenza per l'Infanzia Abbandonata in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

2) ric. n. 4156/2002 dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali in persona del Ministro in carica rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliato per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

il Comune di Collecchio in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avv.ti Mario Bucello e Massimo Rutigliano e domiciliato elettivamente presso lo studio dell'avv. Bucello in Roma, via delle Quattro Fontane n. 15;

e nei confronti

- del Fallimento A.P.E. di Associazione Parmense Edili s.c.r.l. in persona del curatore fallimentare, rappresentato e difeso dagli avv.ti Ermes Coffrini e Massimo Colarizi con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma via Panama n. 12, e successivamente dagli avv.ti Giorgio Cugurra e Salvatore Alberto Romano ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, viale XXI Aprile n. 11;

- della Congregazione delle Suore della Provvidenza per l'Infanzia Abbandonata in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;
- di Bergamaschi Silvia, rappresentata e difesa dagli avv.ti Costantino Tessarolo e Giuseppe Foglia con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma via Cola di Rienzo n. 271;

per l'annullamento

delle sentenze n. 110 e n. 102 in data 12 marzo 2001 del Tribunale Amministrativo per l'Emilia Romagna, sede di Parma, rese *inter partes*.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la pubblica udienza dell'8 maggio 2007 il Consigliere Manfredi Atzeni ed uditi gli avv.ti Bucello, Romano e l'avv. dello Stato Cesaroni;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

### **FATTO**

Con ricorso al Tribunale Amministrativo per l'Emilia Romagna, sede di Parma, il Comune di Collecchio in persona del Sindaco in carica impugnava la nota n. 12476 in data 1/8/1995 con la quale la Soprintendenza per i Beni Ambientali, Architettonici ed Artistici di Bologna ha dichiarato il vincolo "ope legis", ai sensi dell'art. 4 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, della Chiesa facente parte del complesso del sacro Cuore sito in territorio di

quel Comune, ordinando la sospensione dei lavori di cui alla concessione edilizia n. 314/94 in data 29/3/1995.

Lamentava erronea applicazione degli artt. 1, 4 e 23 della predetta legge, carenza di potere, violazione di principi generali, eccesso di potere per difetto d'istruttoria, erroneità nei presupposti, difetto di motivazione, violazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, incompetenza e violazione degli artt. 1 e seguenti della legge 1 giugno 1939, n. 1089.

Chiedeva quindi l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Con la sentenza n. 110 in data 12 marzo 2001 i primi giudici hanno accolto il ricorso, annullando, per l'effetto, il provvedimento impugnato.

Con altro ricorso al Tribunale Amministrativo per l'Emilia Romagna, sede di Parma, il Comune di Collecchio in persona del Sindaco in carica impugnava il decreto in data 17/2/1997 con il quale il Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, Ufficio Centrale per i Beni Ambientali, Archeologici, Artistici e Storici, ha riconosciuto l'interesse particolarmente importante dell'immobile denominato "Collegio ed Oratorio del Sacro Cuore e pertinenze" sito in Collecchio.

Lamentava erronea applicazione degli artt. 1-4 legge 1 giugno 1939, n. 1089, eccesso di potere per difetto d'istruttoria, erroneità nei presupposti, violazione e falsa applicazione dell'art. 822, secondo comma, e 824, del codice civile.

Chiedeva quindi l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Con la sentenza n. 102 in data 12 marzo 2001 i primi giudici hanno accolto anche il predetto ricorso, annullando, per l'effetto, il provvedimento impugnato.

Avverso le predette sentenze la parte soccombente propone gli appelli in epigrafe contestando gli argomenti addotti dal giudice di prime cure e chiedendo l'annullamento delle medesime.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Collecchio in persona del Sindaco in carica, il fallimento di Associazione Parmense Edili s.c.r.l. in persona del curatore fallimentare chiedendo il rigetto del gravame.

Società Quadrifoglio s.n.c., in liquidazione, in persona del legale rappresentante, intervenuta nel primo ricorso, e la sig.ra Silvia Bergamaschi, intervenuta nel secondo, hanno chiesto l'accoglimento degli appelli.

Alla pubblica udienza dell'8 maggio 2007 la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

1. Gli appelli in epigrafe possono essere riuniti onde definirli con unica decisione, in quanto riguardano entrambi la vicenda relativa alla dichiarazione dell'interesse storico ed artistico dell'immobile denominato "Collegio ed Oratorio del Sacro Cuore e pertinenze" sito in Collecchio.

2. Il predetto complesso è stato costruito oltre cinquanta anni prima dei fatti di causa (fine del XIX secolo).

Originariamente di proprietà della Congregazione delle Suore della Provvidenza per l'Infanzia Abbandonata, è stato acquistato dal Comune di Collecchio nell'anno 1986.

Nell'anno 1992 il Comune lo ha rivenduto all'Associazione Parmense Edili s.c.r.l., ora fallita, che ha iniziato dei lavori di ristrutturazione in base alla concessione edilizia n. 314/94 in data 29/3/1995.

Con il provvedimento impugnato con il primo ricorso la Soprintendenza per i Beni Ambientali, Architettonici ed Artistici di Bologna ha accertato l'esistenza del vincolo "ope legis", di cui all'art. 4 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, della Chiesa facente parte del complesso in questione, ordinando al Comune stesso di disporre la sospensione dei lavori di cui trattasi.

La Soprintendenza ha ritenuto che l'applicazione del richiamato art. 4, in base al quale è assoggettato al vincolo storico ed artistico, nonché al regime giuridico proprio dei beni demaniali, ai sensi dell'art. 822 del codice civile, qualsiasi bene di proprietà pubblica che presenti interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, non presupponga l'adozione di uno specifico atto costitutivo, impositivo del vincolo.

Di conseguenza, ha ritenuto nullo, ai sensi dell'art. 23 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, e dell'art. 823 del codice civile, l'atto di vendita del bene in questione, ordinando al Comune di disporre la sospensione dei lavori autorizzati.

Sullo stesso presupposto, costituito dalla nullità dell'atto di disposizione, il Ministero ha successivamente adottato il provvedimento espresso di imposizione del vincolo sul complesso, pronunciato ancora nei confronti del Comune, ignorando il trasferimento di proprietà intervenuto nel 1992; tale provvedimento è oggetto del secondo ricorso.

3. Il riassunto della vicenda evidenzia come l'intera controversia ruoti intorno all'interpretazione dell'art. 4, terzo comma, della legge 1 giugno 1939, n. 1089, il quale assoggetta le cose che presentano le caratteristiche d'interesse di cui all'art. 1 della stessa legge di spettanza delle

province, dei comuni, degli enti e degli istituti legalmente riconosciuti al regime vincolistico, disciplinato dalla legge medesima.

In particolare, il collegio è chiamato a decidere se le cose in questione siano assoggettate a vincolo senza necessità di uno specifico ed espresso provvedimento, che riconosca l'interesse che rivestono, con effetto costitutivo.

4. Sul punto, l'orientamento giurisprudenziale non è stato univoco.

Invero, per molto tempo (ed anche all'epoca dei fatti di causa) era pacifico l'orientamento secondo il quale gli immobili che ricadono nell'ambito d'applicazione dell'art. 4 più volte richiamato sono assoggettati a vincolo, anche d'inalienabilità, senza necessità di provvedimento espresso il quale, se comunque adottato, avrebbe un effetto meramente dichiarativo.

La tesi, è stata affermata da ultimo dalla Sezione con la decisione 13 maggio 2002, n. 2564.

Peraltro, l'orientamento è stato contestato con la decisione 2 novembre 1998, n. 1479, successivamente confermata con le decisioni 8 febbraio 2002, n. 678, e 18 gennaio 2003, n. 20.

Con quest'ultima pronuncia la Sezione ha affermato che la citata disposizione normativa, se è vero che sancisce la funzione puramente dichiarativa assolta dagli "elenchi" (nei quali i rappresentanti degli enti debbono ricomprendere "le cose indicate nell'art.1..."), non contiene però alcuna statuizione da cui possa escludersi la necessità di un provvedimento costitutivo volto alla verifica dell'interesse storico-artistico del bene ed alla conseguente imposizione del regime vincolistico.

Anzi la previsione contenuta all'ultimo comma dell'art. 4, laddove richiama "le disposizioni della presente legge" per affermare che queste

trovano applicazione per le cose di proprietà degli enti pubblici territoriali, a prescindere dall'inclusione negli elenchi descrittivi, va riferita certamente anche alle norme (della legge n. 1089) che prescrivono di accertare la natura del bene e di riscontrarne l'interesse culturale ai sensi degli artt. 1 e 2.

Né può assumere alcun rilievo in senso contrario la circostanza che l'art. 3 della legge n. 1089/1939 imponga la "notifica" per i soli beni di proprietà privata.

Siffatta limitazione – come ha osservato la Sezione nelle prime due pronunce sopra richiamate – riguarda infatti il solo momento della partecipazione o comunicazione dell'atto, "mentre non vi è traccia alcuna di una distinzione tra beni pubblici e privati per quanto afferisce al momento prodromico dell'accertamento circa l'interesse da tutelare, esplicitazione di discrezionalità tecnica di pertinenza dell'Amministrazione dei beni culturali..." (così VI, 8 febbraio 2000, n.678).

La necessità di un provvedimento costitutivo anche per i beni di interesse storico-artistico appartenenti agli Enti pubblici territoriali è in ogni caso postulata – secondo l'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato – anche dalle disposizioni del Codice Civile ove, ai sensi del combinato disposto degli artt. 822-824 fanno parte del demanio gli immobili di proprietà di Stato, Province e Comuni, "riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia": con ciò evidenziandosi che la qualificazione di beni sottoposti al regime della legge n. 1089 presuppone un apposito atto di riconoscimento che accerti l'interesse alla tutela.

Occorre aggiungere che le conclusioni cui perviene la ricostruzione

del dato normativo qui delineata si pone in perfetta coerenza: da un lato, con l'opportunità di ricondurre ogni valutazione al Ministero per i beni culturali, vale a dire all'organo tecnicamente qualificato ed istituzionalmente deputato all'accertamento della valenza storico-artistica del bene; dall'altro, con l'esigenza non meno importante di dare certezza al regime vincolistico onde agevolare gli Enti pubblici proprietari in sede di gestione e di disposizione del bene.

5. La Sezione ritiene di dover confermare l'orientamento appena riassunto, osservando anche come la vicenda in esame evidenzia ulteriormente il suo più felice inserimento nel sistema dell'azione amministrativa.

Infatti, la vicenda in esame mette in luce come l'assoggettamento a vincolo in difetto di provvedimento espresso comporti gravi incertezze circa il regime giuridico dei beni di proprietà pubblica.

Può quindi, accadere, come nel caso di specie, che l'amministrazione proprietaria del bene non individui in esso caratteristiche di pregio, e lo offra in vendita a terzi.

Giova osservare come il Comune appellato nel presente giudizio contesti il fatto che il complesso di cui si discute possa avere interesse artistico e storico, e soprattutto che possa averlo nella sua interezza.

In tale situazione, non può essere contestato che chi contrae con l'amministrazione possa vantare un legittimo affidamento sulla commerciabilità del bene.

E' normale, quindi, che l'acquirente affronti spese per l'acquisto e l'utilizzo del bene, ragionevolmente fidando sulla validità del contratto stipulato.

Tale affidamento può mancare laddove si discuta di cose di conclamato e notorio interesse, ma non può essere disconosciuto laddove la valutazione circa il pregio del bene sia opinabile.

Ritiene, quindi, il collegio che i principi di trasparenza dell'azione amministrativa, dettati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, impongano all'amministrazione dei beni culturali di prevenire incertezze circa il regime dei beni che possono essere oggetto d'interesse, adottando provvedimenti espressi, costitutivi dell'assoggettamento del bene al regime di cui si tratta.

6. E' bene precisare che le incertezze interpretative concernenti l'art. 4 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, abbiano perso attualità in quanto il D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 137, agli artt. 10 sgg. ha espressamente imposto la declaratoria espressa dell'interesse culturale dei beni da assoggettare alla sua disciplina.

7. Gli appelli devono, in conclusione, essere respinti.

In considerazione della complessità della controversia e dei diversi orientamenti espressi dalla giurisprudenza le spese possono essere integralmente compensate.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, riunisce e respinge gli appelli.

Compensa integralmente spese ed onorari del giudizio fra le parti costituite.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, l'8 maggio 2007 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) nella Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori:

Giovanni RUOPPOLO	Presidente
Giuseppe ROMEO	Consigliere
Luciano Barra CARACCILOLO	Consigliere
Francesco CARINGELLA	Consigliere
Manfredo ATZENI	Consigliere, est.

**Presidente**

**GIOVANNI RUOPPOLO**

**Consigliere**

MANFREDO ATZENI

**Segretario**

GIOVANNI CECI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il...22/06/2007  
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)  
Il Direttore della Sezione  
MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO  
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa  
al Ministero.....  
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria