

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Giudizio amministrativo - Efficacia del giudicato penale - Limiti.

Cons. Stato, Sez. VI, 7 gennaio 2022, n. 54

- in *Il Foro amm.*, 1, 2022, pag. 59 e ss.

“[...] Il Collegio ritiene che il pronunciamento di che trattasi non può avere alcuna influenza nel presente giudizio. Si rammenta che ai sensi dell’art. 654 c.p.p. “Nei confronti dell'imputato, della parte civile [76] e del responsabile civile [83 s.] che si sia costituito o che sia intervenuto nel processo penale, la sentenza penale irrevocabile [648] di condanna [533] o di assoluzione [530] pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo [460], quando in questo si controverte intorno a un diritto o a un interesse legittimo il cui riconoscimento dipende dall'accertamento degli stessi fatti materiali che furono oggetto del giudizio penale, purché i fatti accertati siano stati ritenuti rilevanti ai fini della decisione penale e purché la legge civile non ponga limitazioni alla prova della posizione soggettiva controversa”, e inoltre che “Ai sensi dell’art. 654 c.p.p., l’efficacia del giudicato penale nei giudizi civili e amministrativi diversi da quelli di danno è limitata al solo accertamento dei fatti, non estendendosi alla loro qualificazione fatta dal giudice in sede penale, per cui l’autorità amministrativa può darne una diversa qualificazione giuridica” [...].”

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Antonio Coricciati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2021 il Cons. Roberta Ravasio e uditi per le parti gli avvocati Durante Alberto Maria.

Viste le conclusioni delle parti come da verbale.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio di Lecce, richiesta di esprimere parere di compatibilità ai sensi dell’art. 167 D. L.vo 42/2004, in relazione ad una serie di opere edilizie realizzate nell’edificio ubicato in Lecce, alla via Ascanio Grandi, civici nn. 36 e 38, ha espresso parere negativo ed ha successivamente intimato al proprietario, sig. Coricciati, il ripristino dello stato dei luoghi nonché il pagamento di una sanzione pecuniaria di € 170.704,22, trattandosi di

opere edilizie eseguite in parziale difformità da precedente permesso di costruire, non sottoposte a preventivo parere della Soprintendenza.

2. Avverso il parere negativo il sig. Coricciati ha proposto ricorso al TAR Puglia, sede di Lecce, estendendo poi l'impugnazione, con motivi aggiunti, anche agli atti sanzionatori.

3. Il TAR Lecce, con l'appellata sentenza, ha annullato tutti gli atti impugnati: a fondamento della decisione ha posto gli esiti di una verifica espletata nel corso del giudizio, dalla quale è emerso che (i) una proposta di vincolo, risalente al 24 maggio 1910 e riguardante il civico n. 36, non si è mai perfezionata, per mancata trascrizione del decreto impositivo del vincolo; (ii) una seconda proposta, riguardante il civico 38 e risalente al 15 gennaio 1927, è stata "confermata" con atto del 7 aprile 1954, debitamente trascritto nei Registri Immobiliari, e riguarderebbe solo la facciata in cui era collocato il portale sito al civico n. 38, nella consistenza presente al 1927; (iii) dopo il 1927 si sono susseguiti vari interventi edilizi, anche debitamente autorizzati dalla Soprintendenza, che avrebbero trasformato l'immobile in modo tale che l'originaria consistenza si apprezzerebbe, all'attualità, solo con riferimento a due finestre della stanza al piano primo della facciata in cui si apre il civico n. 36, nonché il portale di accesso del civico n. 38, che dà accesso ad un androne decorato.

3.1. Di tanto tenuto conto, il TAR Lecce ha ritenuto viziato da difetto di istruttoria l'atto con cui la Soprintendenza, ai sensi dell'art. 167 del D. L.vo 42/2004, ha espresso parere negativo di compatibilità con riferimento ad una serie di opere interne realizzate senza preventiva richiesta di autorizzazione alla Soprintendenza, opere alle quali non potrebbe estendersi la "tutela diretta" discendente dell'unico decreto ministeriale, impositivo di vincolo, regolarmente perfezionato e trascritto.

4. Avverso l'indicata decisione ha proposto appello il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, per i motivi che in appresso saranno esaminati.

5. Il sig. Coricciati si è costituito in giudizio con comparsa di stile, insistendo per la reiezione del gravame.

6. In data 24 settembre 2020 il MIBACT ha depositato in giudizio copia della sentenza del Tribunale penale di Lecce n. 2912/2019, depositata il 10 marzo 2020, con la quale il sig. Coricciati è stato assolto dal reato di cui all'art. 44, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 380/2001 nonché dal reato di cui agli artt. 110 c.p. e 169 lett. a) del D. L.vo 42/2004, in relazione alle opere realizzate in difformità dal permesso di costruire n. 225 del 27 maggio 2015 ed in violazione del parere della Soprintendenza n. 6572 del 5 maggio 2015.

7. La causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 18 novembre 2021, in occasione della quale il difensore dell'appellato ha, a sua volta, prodotto copia della indicata sentenza, insistendo perché il Collegio ne disponesse l'acquisizione d'ufficio, assumendo che l'accertamento del giudice penale farebbe stato nel presente giudizio.

8. Il Collegio ha trattenuto la causa in decisione, riservandosi di decidere in ordine all'istanza istruttoria formulata dal difensore dell'appellato.

DIRITTO

9. Il Collegio preliminarmente ritenuto opportuno chiarire che la sentenza penale pronunciata dal Tribunale di Lecce, già acquisita al fascicolo del giudizio per essere stata tempestivamente prodotta dalla Avvocatura distrettuale, ha assolto il sig. Coricciati da tutte le imputazioni ascrittegli.

9.1. Accogliendo la tesi del verificatore incaricato nel corso del primo grado di giudizio nonché nella sentenza oggetto del presente giudizio d'appello, il Tribunale di Lecce ha ritenuto non efficace/ il vincolo disposto con il decreto ministeriale del 24 maggio 1910, ed efficace il vincolo disposto con decreto del 15 gennaio 1927, trascritto il 7 aprile 1954, comunque limitandolo al portale di accesso del civico n. 38, al relativo androne e a due vani pertinenziali.

9.2. Il Tribunale penale di Lecce, quindi, è pervenuto alla declaratoria di assoluzione del sig. Coricciati dal reato di cui all'art. 169, lett. a) del D. L.vo 42/2004, sul presupposto che delle varie opere di cui era contestata la realizzazione in difformità dal permesso di costruire n. 225 del 27 maggio 201, ed in violazione del parere della Soprintendenza n. 6572 del 5 maggio 2015, (i) alcune non era state mai realizzate, (ii) altre riguardavano porzioni dell'immobile che non avrebbero potuto considerarsi soggette a vincolo e che comunque non toccavano gli elementi architettonici tutelati, (iii) altre ancora, in sostanza, non erano suscettibili di compromettere il bene tutelato, essendo state realizzate con modalità consentite dalle Linee Guida di cui alla circolare ministeriale n. 26/2010, o in sostanza rispettose del precedente parere della Soprintendenza (realizzazione di cappe armate su coperture a volta; aperture a forza con travi in cemento armato; iniezioni di cemento in alcune murature a secco e sventramento di un paramento murario ed incasso di canna fumaria in acciaio sveltante sul lastricato solare; completa demolizione dei vani siti al piano primo, ivi incluse le murature perimetrali, con realizzazione con diverso dimensionamento in superficie, volumetria e tipologia di materiali, in difformità alle prescrizioni impartite dalla Soprintendenza, che imponeva la sostituzione dei solai piani pericolanti con travi in acciaio e pietra locale).

9.3. Il Collegio ritiene che il pronunciamento di che trattasi non può avere alcuna influenza nel presente giudizio. Si rammenta che ai sensi dell'art. 654 c.p.p. *“Nei confronti dell'imputato, della parte civile [76] e del responsabile civile [83 s.] che si sia costituito o che sia intervenuto nel*

processo penale, la sentenza penale irrevocabile [648] di condanna [533] o di assoluzione [530] pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo [460], quando in questo si controverte intorno a un diritto o a un interesse legittimo il cui riconoscimento dipende dall'accertamento degli stessi fatti materiali che furono oggetto del giudizio penale, purché i fatti accertati siano stati ritenuti rilevanti ai fini della decisione penale e purché la legge civile non ponga limitazioni alla prova della posizione soggettiva controversa.”, e inoltre che “Ai sensi dell’art. 654 c.p.p., l’efficacia del giudicato penale nei giudizi civili e amministrativi diversi da quelli di danno è limitata al solo accertamento dei fatti, non estendendosi alla loro qualificazione fatta dal giudice in sede penale, per cui l’autorità amministrativa può darne una diversa qualificazione giuridica.” (Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2021 n. 169).

9.4. Come *infra* meglio si dirà, le questioni giuridiche che formano oggetto del presente giudizio riguardano (i) l’esistenza ed estensione, sul complesso immobiliare di proprietà dell’appellato, sito in Lecce alla via Ascanio Grandi, civici nn. 36 e 38, dei vincoli imposti con i decreti ministeriali del 24 maggio 1910 e del 15 gennaio 1927 nonché (ii) la sussistenza di una congrua motivazione a corredo del parere negativo opposto dalla Soprintendenza sulla richiesta di compatibilità presentata dal sig. Coricciati ai sensi dell’art. 167 del D. L.vo 42/2004. Tali questioni vanno, pertanto, decise tenendo conto dei fatti materiali accertati in sede penale, fermo restando che in ordine alla relativa qualificazione giuridica il giudicato penale non spiega alcuna efficacia vincolante nel presente giudizio: segnatamente, non vincolano nel presente giudizio le conclusioni cui è pervenuto il giudice penale in ordine alla efficacia dei decreti ministeriali sopra citati, alla estensione dei vincoli di tutela che da essi discendono, ed al fatto che le opere edilizie contestate al sig. Coricciati in sede penale, siano, o meno, rispettose del parere della Soprintendenza del n. 6572 del 5 maggio 2015.

9.5. In definitiva, solo i fatti materiali accertati in sede penale (*id est*: natura delle opere edilizie contestate al sig. Coricciati, consistenza dell’immobile tutelato, contenuto dei decreti ministeriali dichiarativi dell’interesse culturale, loro eventuale trascrizione, etc. etc) fanno stato nel presente giudizio, ma non anche il modo in cui i fatti medesimi sono stati qualificati dal giudice penale, ai fini di accertare la fondatezza della responsabilità penale ascritta al sig. Coricciati.

10. Il Collegio passa, ora, alla disamina dei motivi d’appello.

11. Con il primo ed il secondo dei motivi d’appello il MIBACT deduce l’erroneità della sentenza impugnata per non aver rilevato la sussistenza di profili di inammissibilità del ricorso originario e dei motivi aggiunti: il Collegio ritiene, tuttavia, di poter prescindere dall’esame degli indicati motivi, essendo l’appello fondato nel merito.

12. Con il terzo motivo d'impugnazione il MIBACT lamenta l'erroneità della decisione impugnata per aver ritenuto che la mancata trascrizione della proposta di vincolo del 24 maggio 2010 ne avrebbe precluso il perfezionamento, ed a tale proposito l'appellante invoca l'orientamento di giurisprudenza secondo cui la trascrizione costituirebbe adempimento necessario al perfezionamento del vincolo solo se quest'ultimo sia stato imposto in base alla L. n. 1089/39. Il MIBACT osserva, inoltre, che l'efficacia del vincolo in questione sarebbe confermata dagli svariati pareri che la Soprintendenza è stata richiesta di rilasciare in occasione di precedenti interventi edilizi attuati sull'immobile oggetto di causa, nonché dal fatto che il sig. Coricciati avrebbe usufruito di sgravi fiscali, proprio in ragione della natura del bene.

12.1. La questione relativa alla necessità della trascrizione ai fini dell'opponibilità ai terzi di un vincolo culturale o paesaggistico, è già stata affrontata dalla giurisprudenza. Questo Consiglio di Stato, infatti, già prima della entrata in vigore del D. L.vo 42/2004 (cfr. sentenze Sez. IV, 07/11/2002, n.6067; Sez. VI, 29 ottobre 1996, n. 1430; 8 gennaio 1991, n. 1) ha chiarito che il requisito della trascrizione, ai fini dell'opponibilità al successivo proprietario, possessore e detentore, riguarda solo i vincoli imposti sulla base della legislazione posteriore al 1939, trattandosi di requisito introdotto esplicitamente solo dalla L. 1 giugno 1939, n. 1089. Il medesimo requisito non riguarda, invece, i vincoli imposti in base alla normativa precedente a tale legge, la quale non richiedeva tale adempimento: essi sono stati mantenuti in vita dalla norma transitoria di cui all'art. 71 della legge citata, il quale, al fine di garantire l'efficacia permanente dei vincoli in questione, richiedeva soltanto che essi fossero stati adottati «a norma della L. 20 giugno 1909, n. 364, relativo regolamento, e della L. 11 giugno 1922 n. 778», senza introdurre ulteriori adempimenti, quale una trascrizione “in sanatoria” o comunque a posteriori.

12.2. Nel sistema introdotto con la l. 20 giugno 1909 n. 364, insomma, la trascrizione dell'atto di imposizione del vincolo storico-artistico su immobile di importante interesse culturale non era prevista quale condizione di efficacia del vincolo stesso, né quale condizione di opponibilità nei confronti dei terzi acquirenti, la tutela dei quali si sostanzialmente nella responsabilità delle parti contrattuali per inesatte informazioni nel corso della formazione del contratto. Il vincolo legittimamente imposto, nel vigore della legge del 1909, con la notifica al proprietario del bene, già possedeva - dunque - il connotato della realtà, poiché ai fini di consentirne la “circolazione”, unitamente al bene, era irrilevante la trascrizione, che del resto, fuori dal sistema tavolare, è un istituto che non spiega alcun effetto sulla validità degli atti, assolvendo soltanto funzioni di pubblicità verso i terzi. Ne consegue che il solo fatto che il trasferimento del bene non fosse stato

accompagnato da una corretta e completa informazione dell'alienante, in ordine all'esistenza del vincolo medesimo, non era ex se idoneo a provocare la “caducazione” del vincolo.

12.3. La sopravvivenza dei vincoli imposti, con mera notifica, nella vigenza della L. n. 364/1909 e della L. n. 778/1922, è stata implicitamente confermata dall'art. 128 del D.L.vo n. 42/2004, che si legge come segue:

“1. I beni culturali di cui all'articolo 10, comma 3, per i quali non sono state rinnovate e trascritte le notifiche effettuate a norma delle leggi 20 giugno 1909, n. 364 e 11 giugno 1922, n. 778, sono sottoposti al procedimento di cui all'articolo 14. Fino alla conclusione del procedimento medesimo, dette notifiche restano comunque valide agli effetti di questa Parte.

2. Conservano altresì efficacia le notifiche effettuate a norma dell'articolo 22 della legge 22 dicembre 1939, n. 2006, degli articoli 2, 3, 5 e 21 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 e le dichiarazioni adottate e notificate a norma dell'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409 e degli articoli 6, 7, 8 e 49 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

3. In presenza di elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati, il Ministero può rinnovare, d'ufficio o a richiesta del proprietario, possessore o detentore interessati, il procedimento di dichiarazione dei beni che sono stati oggetto delle notifiche di cui al comma 2, al fine di verificare la perdurante sussistenza dei presupposti per l'assoggettamento dei beni medesimi alle disposizioni di tutela.

4. Avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di rinnovo del procedimento di dichiarazione, prodotta ai sensi del comma 3, ovvero avverso la dichiarazione conclusiva del procedimento medesimo, anche quando esso sia stato avviato d'ufficio, è ammesso ricorso amministrativo ai sensi dell'articolo 16.”

12.4. Come si vede, la previsione introduce una distinzione tra i vincoli introdotti in base alle leggi 1089/39, 2006/39, 1409/63 e D. L.vo 490/99, per i quali è prevista la revisione solo in presenza di fatti sopravvenuti o per fatti precedentemente non conosciuti, e quelli apposti in base alla L. 364/1909 e 778/1922, per i quali la revisione è imposta in ogni caso, evidentemente sul presupposto che il lungo tempo trascorso potrebbe aver fatto venir meno l'attualità delle esigenze di tutela.

12.5. La norma è tuttavia estremamente chiara nell'affermare che fino a che il procedimento di revisione non si sia concluso tali vincoli mantengono validità “agli effetti di questa Parte”, cioè ai fini dell'applicazione della Parte II del Codice dei Beni Culturali. Si deve pertanto affermare che anche nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore del D. L.vo 42/2004 e l'inizio del procedimento di revisione i vincoli in questione mantengono la loro efficacia (già confermata

dall'art. 71 della L. 1089/1939), essendo incoerente, con le esigenze di tutela sottese alla imposizione del vincolo, il fatto che i vincoli perdano efficacia nel momento della entrata in vigore del D. L.vo 42/2004, per poi riprenderla al momento in cui viene intrapreso il procedimento.

12.6. Spetta, allora, al proprietario che invoca l'estinzione del vincolo, notificato in base alle leggi nn. 364/1909 e 778/1922, dimostrare che dopo l'entrata in vigore del D. L.vo 42/2004 il procedimento di revisione sia stato iniziato e si sia concluso con la mancata conferma: diversamente la perdurante efficacia del vincolo va presunta; peraltro, qualora il proprietario abbia urgenza di accertare lo stato giuridico del bene, gli é senz'altro data la possibilità di compulsare la Soprintendenza, sollecitando la medesima con apposita istanza finalizzata alla instaurazione del procedimento di revisione.

12.7. Nel caso che occupa, appunto, mentre è pacifico il fatto che entrambi i decreti impositivi del vincolo sull'immobile del sig. Coriciatti sono stati debitamente notificati, non risulta che essi siano stati fatti oggetto di un procedimento di revisione (ex art. 128 del D. L.vo 42/2004) all'esito del quale non siano stati confermati. Ne consegue che anche il vincolo imposto con il decreto del MIUR del 24 maggio 1910, che riguardava la parte dell'immobile con accesso dalla via Ascanio Grandi n., 36, legittimamente è stato considerato dalla Soprintendenza, nel rendere il parere impugnato, quale parametro di riferimento per la valutazione della compatibilità delle opere realizzate dal sig. Coriciatti in difetto di preventiva autorizzazione, a nulla rilevando il fatto che di tale decreto non sia stata fatta menzione negli atti notarili del 1927 e del 1938 nonché nell'accatastamento del 1939 e nel decreto ministeriale del 7 aprile 1954, trattandosi di vincoli la cui perdurante efficacia discende direttamente dalla legge.

12.8. Va dunque accolto il terzo motivo d'appello, a mezzo del quale si deduce l'erroneità dell'impugnata sentenza laddove essa afferma che *“La proposta di vincolo del 24 Maggio 1910 ai sensi della Legge N.364 del 20 Giugno 1909 inerente il civ. 36 di Via Ascanio Grandi non risulta, ad oggi, confermata con la trascrizione del relativo decreto di vincolo sulla base della sopravvenuta legislazione di cui alla L. del 1939 del 1089”*, facendosi discendere da tale assunto l'ulteriore statuizione secondo cui *“...il giudizio tecnico valutativo della Soprintendenza appare affetto dal rilevato deficit istruttorio, con riferimento alla esatta individuazione della porzione dell'immobile vincolato quanto ai due numeri civici 36 e 38...”*.

13. Al quarto motivo d'appello il MIBACT contesta l'impugnata sentenza anche nella parte in cui essa si è pronunciata sulla portata di entrambi i vincoli – pur dopo aver disconosciuto che il vincolo di cui al decreto del 1910 si sia mai perfezionato -, limitandoli sostanzialmente alla sola facciata esterna. Sostiene, in particolare l'appellante, che nessuno degli interventi edilizi eseguiti tra il 1910

ed il 1928 sarebbe mai stato sottoposto, preventivamente, alla Soprintendenza, ragione per cui non si poteva inferire che l'autorità preposta alla tutela dei vincoli avesse prestato una sorta di acquiescenza ai predetti interventi, sul presupposto della inesistenza del vincolo risalente al decreto del 24 maggio 1910 e/o sul presupposto che i vincoli riguardassero solo le facciate esterne dell'immobile, sede dei civici nn. 36 e 38. Osserva inoltre il MIBACT in occasione di interventi eseguiti nel 2007, 2009 e 2015, la Soprintendenza è stata richiesta del necessario parere preventivo, che ha riguardato anche le parti interne dell'edificio; la documentazione fotografica rinvenuta dal verificatore nominato dal primo giudice non avrebbe dovuto essere utilizzata quale indicatore, per stabilire la portata del vincolo, posto che si tratta di materiale fotografico sicuramente successivo sia al decreto del 1910 che a quello del 1927. Infine, secondo l'appellante l'estensione e la portata del vincolo dovrebbe desumersi dal regime giuridico previsto dalla L. n. 364/1909, e poi dalla L. n. 1089/39 ed oggi dal D. L.vo 42/2004, regime che rende il bene vincolato nella sua interezza, ancorché l'interesse culturale possa essere stato determinato da singoli elementi: proprio da tale considerazione origina la competenza della Soprintendenza ad esprimersi in ordine a tutte le opere per le quali il sig. Coriciatti ha presentato istanza di sanatoria.

13.1. La censura va accolta sulla dirimente considerazione che le limitazioni derivanti dalla dichiarazione di interesse culturale di un bene non possono che estendersi alla interezza del bene medesimo.

13.2. Già L. n. 364/1909 stabiliva, all'art. 1, che *“Sono soggette alle disposizioni della presente legge le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico.”*, mentre nelle successive disposizioni essa affermava la inalienabilità delle *“cose”* dichiarate di interesse culturale, se di proprietà pubblica (art. 2), ovvero la possibilità di acquisirne la proprietà, se appartenenti a privati (art. 6 e 7), o ancora la possibilità di disporre il trasporto e la custodia in istituti pubblici (art. 4). Ebbene, è evidente che le citate norme assumono ad oggetto - del possibile trasferimento della proprietà o di trasporto - la *“cosa”* di interesse culturale nella sua interezza, e non solo le parti di essa dalle quali rinviene, in via diretta, l'interesse culturale, dal che si evidenzia che oggetto del particolare regime, derivante dalla dichiarazione di interesse culturale, era, secondo la legge del 1909, la *“cosa”*, mobile o immobile ma comunque *“intera”*, che presentasse aspetti di interesse culturale. Tenendo a mente tale concetto va, allora, letto anche l'art. 12 della L. 364/1909, secondo cui *“Le cose previste nell'art. 2 non potranno essere demolite, rimosse, modificate, né restaurate senza l'autorizzazione del ministero della pubblica istruzione.”*: tale previsione, facendo ugualmente riferimento al concetto di *“cose”* di interesse culturale, implicitamente afferma che anche al fine di eseguire opere di qualsiasi tipo l'oggetto della tutela, e

correlativamente l'ambito del potere prescrittivo del ministero dell'istruzione, doveva essere individuato con riferimento al bene tutelato nella sua interezza, e non solo a singoli particolari, o settori, di esso.

13.3. Previsioni di tenore analogo erano contenute anche nella L. n. 1089/1939. L'art. 1, nell'individuare l'ambito di applicazione della legge, faceva riferimento alle *“cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico,..”*; gli artt. 11 e 12 stabilivano la necessità della preventiva autorizzazione del ministero per qualsiasi modifica riguardasse *“Le cose previste dagli art. 1 e 2...”*; gli artt. 30 e 31 prevedevano l'obbligo del proprietario delle *“cose che abbiano formato oggetto di notifica a norma degli articoli precedenti”* di avvisare il ministero dell'intenzione di alienarle, e la facoltà di quest'ultimo acquistarne la proprietà esercitando la prelazione disciplinata dalle successive previsioni; anche ai fini di stabilire il divieto di esportazione, il legislatore del 1939 faceva riferimento alle *“cose indicate nell'art. 1”*, cioè alle *“cose”* dichiarate di interesse culturale. La Legge del 1939 prevedeva, ancora il potere/dovere del ministero di vigilare sulle *“cose che hanno l'interesse di cui agli articoli 1, 2 e 5”*, ed all'occorrenza anche di procedere ad ispezioni *“per accertare l'esistenza e lo stato di conservazione e di custodia delle cose soggette alla presente legge”*.

13.3.1. Dal momento che le norme testé ricordate non distinguevano in alcun modo tra beni il cui interesse culturale fosse determinato da singoli dettagli o parti, e beni che avessero il suddetto interesse in sé considerati, deve ritenersi che anche il legislatore del 1939 - come quello del 1909 - avesse inteso assoggettare alle norme in essa contenute i beni dichiarati di interesse culturale intesi - ove non diversamente ed espressamente previsto nel provvedimento di vincolo con clausola limitativa dello stesso nei suoi effetti peraltro suscettibile di rendere il vincolo di difficile gestione (CdS VI n. 3545 del 2013) ove il bene sia collegato al contesto (così nel caso sussistano beni di interesse culturale scollegati dal contesto come ad es. resti di antiche mura è possibile limitare ad essi il vincolo ma dandone atto espressamente nel provvedimento CdS IV n. 225 del 1983 che finalizza lo stesso alla sola conservazione della parte della res considerata) - nella loro interezza: ciò sul presupposto che l'interesse culturale, ancorché in concreto originato da un singolo dettaglio, assume il particolare significato di cui si intende tramandare memoria solo se valutato nel contesto del bene originario, rischiando altrimenti di perdersi, almeno in parte, la comprensione di esso. Così, per venire al caso oggetto del presente giudizio, le due finestre site nell'edificio con accesso da via Ascanio Grandi al civico 36, ed il portale di accesso dell'edificio sito al civico 38, se inseriti nel contesto di un immobile dalle caratteristiche completamente diverse da quelle proprie dell'edificio originario potrebbero trasmettere una idea incompleta o scorretta del modo in cui

determinati elementi decorativi venivano utilizzati nella architettura *“di maniera leccese”*, magari dando ad intendere che si trattasse di elementi utilizzati solo in palazzi particolarmente signorili o di dimensioni più rilevanti, rispetto all’edificio di cui si discute.

13.3.2. Interessante, al fine della corretta interpretazione del concetto di *“cose che presentano interesse culturale”* è anche l’art. 13 della L. 1089/1939, il quale, nel disporre che *“Chi dispone e chi esegue il distacco di affreschi, stemmi, graffiti, iscrizioni, tabernacoli ed altri ornamenti di edifici, esposti o non alla pubblica vista, deve ottenere l’autorizzazione dal ministro per l’educazione nazionale, anche se non sia intervenuta la notifica del loro interesse.”*, implicitamente consentiva la dichiarazione di interesse culturale con riferimento a singoli e specifici elementi architettonici, caratterizzati dal fatto (i) di essere suscettibili di distacco dall’edificio e (ii) di non perdere, per effetto del distacco, la propria autonoma funzione decorativa. Tale norma, dunque, ad avviso del Collegio contemplava una eccezione la quale conferma che fuori dai casi in essa indicati la dichiarazione di interesse culturale, pronunciata ai sensi della L. n. 1089/1939, colpiva – di norma - automaticamente l’intero bene, mobile o immobile, in cui era contenuto l’elemento di interesse culturale.

13.4. Il D. L.vo 42/2004 si è orientato verso la *“tipizzazione”* dei beni culturali, individuando tutta una serie di beni che sono automaticamente sottoposti a tutela senza richiedere la preventiva verifica di interesse culturale: tali sono tutti i beni, per lo più costituiti da universalità di cose mobili, indicati all’art. 10 comma 2. A prescindere da tali casi, il D. L.vo 42/2004: continua a prevedere, in via generale, che sono sottoposti al particolare regime di tutela previsto dalla Parte II del Codice *“le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante”*, cose di cui all’art. 10, comma 3 e 4, effettua anche un’elencazione esemplificativa; all’art. 13 precisa che la dichiarazione di interesse culturale *“..accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell’interesse richiesto dall’articolo 10, comma 3...”*; all’art. 14, commi 1 e 2, stabilisce che la comunicazione con cui viene richiesto al soprintendente di avviare il procedimento per la dichiarazione dell’interesse culturale *“contiene gli elementi di identificazione e di valutazione della cosa risultanti dalle prime indagini...”*; ed all’art. 15 impone di effettuare la trascrizione nei pubblici registri del provvedimento dichiarativo dell’interesse culturale *“Ove si tratti di cose soggette a pubblicità immobiliare o mobiliare...”*.

13.4.1. Ad avviso del Collegio, anche dalle indicate norme contenute nel D. L.vo 42/2004 emerge che oggetto della dichiarazione di interesse culturale non può – di norma - che essere una *“cosa”*, mobile o immobile, intesa nella sua interezza, poiché solo intendendolo nell’indicata accezione il sintagma *“cosa di interesse culturale”* assume il medesimo significato in tutte le indicate

disposizioni: il singolo elemento di interesse culturale, contenuto in una “cosa” non potrebbe, infatti, essere oggetto di autonoma iscrizione o trascrizione in pubblici registri; d’altro canto è evidente, dall’art. 14, che il legislatore opera una chiara distinzione tra la “cosa di interesse culturale” e “gli elementi....di valutazione della cosa ..” di interesse culturale, in tal modo evidenziando che di norma la dichiarazione di interesse culturale, ed il particolare regime di tutela che da essa discende, investe un bene nella sua interezza, a cagione della presenza in esso di particolari elementi.

13.5. Appurato che i vari corpi normativi che, nel corso dell’ultimo secolo, hanno disciplinato l’istituto della dichiarazione di interesse culturale, hanno sempre assunto ad oggetto di essa beni aventi una propria e specifica funzionalità e fruibilità, ne consegue che il regime di tutela proprio dei beni culturali si estende ad ogni parte del bene in cui sono stati ravvisati elementi di interesse culturale, e non soltanto a questi ultimi: ciò è coerente con la ratio dell’istituto, che non tende alla mera conservazione dell’elemento di interesse, ma anche a tramandare memoria di come questo si inserisse in un dato periodo e in un determinato contesto – storico, architettonico, artistico, etc. etc. -; in particolare, la ricordata funzione della dichiarazione di interesse culturale comporta che il regime di tutela si estende ad ogni parte visibile della “cosa di interesse culturale”.

13.6. Proprio per tale ragione qualsiasi intervento sia suscettibile di modificare, anche solo transitoriamente, lo stato di una “cosa” che forma oggetto di dichiarazione di interesse culturale, deve essere assistito da autorizzazione del soprintendente, il quale nell’esercizio di tale competenza può certamente tenere conto anche della idoneità dell’intervento ad alterare l’originaria struttura e fisionomia della “cosa di interesse culturale”, quantunque i singoli elementi indicativi di siffatto interesse possano risultare esenti da qualsivoglia pregiudizio: va sottolineato, in particolare, che proprio nell’esercizio del potere in esame il soprintendente dispone di ampia discrezionalità al fine di stabilire, in relazione all’intervento che in concreto deve essere realizzato, se ed in che misura la struttura originaria debba, o meno, essere conservata o ricostruita, segnatamente al fine di garantire che gli elementi di interesse culturale siano inseriti nel contesto che meglio consente di apprezzarli.

13.6. Per completezza va ricordato che in alcuni precedenti questo Consiglio di Stato, ha fatto applicazione, sia pure senza enunciarlo esplicitamente, del principio sopra compiutamente esposto, ovvero del principio secondo cui la dichiarazione di interesse culturale investe la “cosa” che ne forma oggetto nella sua interezza, cioè in tutte le “parti” che contribuiscono alla fruizione di essa.

13.6.1. Con sentenza della sez. VI, 26/01/2009, n.340, è stato ritenuto che un decreto impositivo di un vincolo culturale, apposto ad un immobile individuato solo mercé l’indirizzo e il numero civico, si estendesse anche ad un corpo di fabbrica individuato da un diverso mappale catastale e da un

diverso numero civico, e ciò per la ragione che al momento dell'imposizione del vincolo il palazzo oggetto di dichiarazione di interesse comprendeva anche l'ulteriore corpo di fabbrica, nel quale avevano sede le scuderie e che era legato all'edificio principale da un rapporto di pertinenzialità: nel caso deciso, dunque, questo Consiglio di Stato si era in sostanza attenuto ad un criterio che valorizzava la effettiva e totale consistenza del bene tutelato al momento della dichiarazione di interesse culturale.

13.6.2. Con sentenza della Sez. VI, 28 gennaio 2014, n.427, invece, è stato ritenuto che la realizzazione di un corpo di fabbrica aggiuntivo all'edificio originariamente assoggettato a tutela, in quanto ampliativo dell'originaria consistenza del bene tutelato, costituisse intervento assoggettato a preventiva autorizzazione del soprintendente.

13.6.3. Un caso simile al precedente è stato infine deciso con sentenza della Sez. VI, 12 settembre 2017, n. 4314, ove pure si trattava di stabilire se occorresse la preventiva autorizzazione del soprintendente per la realizzazione di un locale abusivo costruito in aderenza ad un edificio sottoposto a vincolo monumentale: anche in questo caso il parere del soprintendente è stato ritenuto necessario, integrando il manufatto un intervento suscettibile di alterare l'originaria consistenza del complesso tutelato.

13.7. Traslati i suesposti principi al caso che occupa ne discende che giammai i decreti ministeriali impugnati con il ricorso di primo grado potrebbero essere interpretati nel senso che assoggettavano a tutela solo la facciata dell'edificio in cui erano inseriti gli elementi architettonici ritenuti espressivi di architettura "*di maniera leccese*", o solo alcuni locali interni.

13.7.1. In disparte la considerazione che tali decreti - del 24 maggio 1910 e del 15 gennaio 1927 - non fanno riferimento specifico solo agli elementi architettonici "*di maniera leccese*" (rispettivamente: le due finestre centinate aperte al primo piano del civico n. 36, ed il portale decorato di accesso al civico n. 38), individuando la "*cosa di interesse culturale*" mercé indicazione dell'indirizzo, si deve dire che in virtù del principio sopra enunciato l'estensione della tutela non può ritenersi limitata - solo per la ragione che i decreti non descrivono in maniera più specifica, tramite disegni, planimetrie, estremi catastali, il bene oggetto di tutela - ai soli elementi architettonici specifici o, eventualmente, alla facciata che li contiene.

13.7.2. Va rammentato, del resto, che i soli casi in cui elementi architettonici inseriti in beni immobili possono ritenersi, singolarmente considerati, oggetto di tutela, sono specificamente indicati dalla normativa di riferimento, e riguardano essenzialmente elementi decorativi suscettibili di essere asportati dall'edificio in cui sono collocati: si tratta di affreschi, stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni, tabernacoli ed altri elementi decorativi di edifici, la cui tutela è attualmente disciplinata

dall'art. 11, comma 1 lett. a) e dall'art. 50 del D. L.vo 42/2004 (naturalmente estensibili per analogia a fattispecie del tutto eccezionali in cui sia proporzionata la sola tutela a fini conservativi di un bene culturale come il caso dei c.d. ruderi o resti inseriti in altro contesto ormai del tutto scollegato dalle preesistenze).

13.7.2. Discende, poi, dal principio secondo cui il regime di tutela così delineato si estende alla “*cosa di interesse culturale*”, considerata nella sua interezza e come bene dotato di una specifica funzionalità, che la tutela non riguarda le singole componenti del bene e quindi non si estingue su quelle, tra esse, che nel corso del tempo siano state eventualmente rimosse e sostituite: ai fini della tutela il bene va comunque riguardato in quella che è la sua consistenza complessiva (rilevante anche ai fini di determinare le misure di tutela: Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2011 n. 2354), il che implica che si estende anche alle parti realizzate in epoca posteriore alla imposizione del vincolo, se e nella misura in cui entrino a far parte integrante dell'organismo: ciò in coerenza con la ratio della tutela, che è quella di garantire che gli elementi da cui insorge l'interesse culturale rimangano, sempre, inseriti in un contesto idoneo a consentire di apprezzarli al meglio, nella loro potenzialità evocativa.

13.7.3. Risulta dunque irrilevante, al fine di individuare la consistenza dei beni tutelati dai decreti ministeriali del 24 maggio 1910 e del 15 gennaio 1927, il fatto che essi non siano compiutamente descritti nei suddetti decreti e tampoco la circostanza che nel corso del tempo gli organismi abbiano subito interventi edilizi significativi, con o senza preventiva autorizzazione del soprintendente, tali da comportare la creazione, all'interno, di ulteriori unità abitative autonome, contrassegnate da diversi numeri civici (36/a e 38/a) e financo di nuovi volumi: per come sono stati descritti dal verificatore, nella relazione rassegnata nel corso del primo grado di giudizio, si tratta in ogni caso di interventi che si sono perfettamente integrati nell'edificio esistente ad inizio secolo, separatamente dal quale non sono idonei a svolgere alcuna funzione autonoma.

13.7.4. Alla luce delle considerazioni che precedono, le conclusioni cui è giunto il verificatore nominato dal primo giudice, secondo le quali il vincolo di cui al decreto 24 maggio 1910 non si sarebbe mai perfezionato, mentre quello di cui al decreto del 15 gennaio 1927 praticamente sarebbe sopravvissuto solo con riferimento al portale di accesso al civico n. 38 e a due vani di pertinenza, essendo stato ormai irreversibilmente modificata la restante parte di tale edificio, non sono condivisibili: le modificazioni impresse all'edificio, cioè, non assumono alcuna rilevanza scriminante nel senso di limitare l'operatività dei vincoli alla sola facciata esterna, con esclusione della pressoché totalità della parte interna dei due edifici contigui, unificati in un unico complesso condominiale nel quale sono ubicate 4 unità immobiliari (cfr. relazione del verificatore, pag. 11).

13.7.5. Di conseguenza neppure si può condividere quanto affermato dal primo giudice, che ha ritenuto l'impugnato parere della Soprintendenza viziato *“dal rilevato deficit istruttorio, sia con riferimento alla esatta individuazione della porzione dell'immobile vincolato quanto ai due numeri civici 36 e 38, sia con riferimento alla esatta individuazione delle specifiche caratteristiche storico-architettoniche prese in esame al momento dell'imposizione del vincolo (dato che vengono ritenuti di rilievo storico-architettonico elementi interni all'immobile non apparentemente coperti dal vincolo imposto....Nella specie..... non risulta in alcun modo verificata l'effettiva consistenza del vincolo sussistente sull'immobile, sia con riferimento alle porzioni dello stesso, sia con riferimento al valore caratterizzante e identitario dell'immobile preso in esame al momento dell'imposizione del vincolo, non comprendendosi per quale ragione lo stesso sia stato esteso dalle finestre e dall'androne (ossia elementi architettonici presenti esclusivamente nella facciata dell'immobile) ad elementi interni, i quali peraltro nel tempo risultano aver subito numerose manomissioni (sostituzione solai; creazioni di volumi; aperture di porte e finestre; fusione di unità; ecc.), da ultimo autorizzate anche dalla Soprintendenza.”*: tale statuizione risulta erronea in quanto, come precisato, i decreti impositivi dei vincoli individuavano *“la cosa di interesse culturale”* mediante indicazione dell'indirizzo e del numero civico, così implicitamente facendo riferimento, nella loro interezza, ai due organismi edilizi ai quali si accedeva da predetti numeri civici; e in ogni caso, ove pure dovesse intendersi effettuato, sul piano delle ragioni e motivazioni del provvedimento di vincolo, uno specifico riferimento alle due finestre centinate ed al portale decorato ciò avrebbe automaticamente comportato, per le ragioni sopra evidenziate, l'estensione della tutela all'intero organismo edilizio, non potendosi ritenere consentita dall'ordinamento la riduttiva limitazione della tutela ad una parte del bene in assenza di elementi inequivoci da cui desumere un effetto solo parziale dell'imposizione del vincolo (da ritenersi come si è notato del tutto eccezionale).

13.7.6. Anche il quarto motivo d'appello risulta, conclusivamente fondato.

14. Al quinto ed ultimo motivo d'appello il MIBACT deduce l'insufficiente ed erronea motivazione della appellata sentenza su un punto decisivo della controversia, precisamente nella parte in cui la decisione impugnata critica le indicazioni impartite dalla Soprintendenza con riferimento ad alcune delle opere: il primo giudice avrebbe affermato in modo apodittico l'insufficienza delle motivazioni adottate dalla Soprintendenza, senza minimamente spiegare le ragioni di tale valutazione.

14.1. La censura ha ad oggetto quella parte dell'appellata sentenza in cui si critica il parere negativo espresso dalla Soprintendenza con specifico riferimento ad alcuni interventi. Si tratta del passaggio in cui il TAR ha affermato quanto segue:

“A ciò aggiungasi che, con riferimento alle singole incompatibilità, non risultano essere espresse in termini assoluti le seguenti:

-con riferimento agli interventi n.1 e 10(realizzazione cappa armata) le richiamate Linee Guida prevedono che le controvolte in calcestruzzo siano da evitarsi e tale accezione non pare intendersi come un divieto assoluto;

-quanto all'intervento n.2 viene espressa l'incompatibilità in considerazione della circostanza che la scarsa consistenza delle murature d'ambito del vano commerciale avrebbe reso consigliabile la realizzazione del solaio latercementizio bitrave e che comunque l'intervento di sostituzione del solaio poteva essere valutata d'accordo con l'Ufficio, sicchè anche in tal caso non risultano espresse sufficienti valutazioni di incompatibilità assoluta;

- l'incompatibilità dell'intervento n.5(rimodulazione vani porta) che sarebbe stato realizzato al fine di raggiungere una simmetria tra le due aperture, non risulta sufficientemente esplicitata e contestualizzata;

-anche l'intervento n.7(ricorso al legno lamellare in luogo delle strutture lignee) non pare del tutto escluso dalle richiamate Linee Guida, dato che le stesse rilevano che detti interventi sono da evitarsi e quindi non del tutto vietati.

Eppure, nei casi in cui la discrezionalità tecnico/amministrativa abbia un ruolo considerevole, un diniego di nulla osta deve essere assistito da una motivazione concreta sulla realtà dei fatti e sulle ragioni ambientali ed estetiche che sconsigliano alla P.A. di non ammettere un determinato intervento: affermare che un determinato intervento compromette gli equilibri ambientali della zona interessata per le incongruenze fra tipologia e materiali scelti e contesto paesaggistico senza nulla aggiungere, non spiega alcunché sul futuro danno alle bellezze culturali che ne deriverebbe ed è un mero postulato apodittico.”

14.2. Il TAR ha ritenuto non sufficientemente motivato il parere negativo espresso dalla Soprintendenza, sugli interventi specificamente indicati, sul mero rilievo che, secondo le Linee Guida di cui alla circolare ministeriale n. 26/2010, i predetti interventi non sarebbero vietati in assoluto: tuttavia, come giustamente evidenziato dal Ministero appellante, il fatto che la menzionata circolare ministeriale non vieti, in modo assoluto, alcune tipologie di intervento non significa che essi possano automaticamente ritenersi consentiti, per cui essi debbono comunque essere fatti oggetto, da parte del soprintendente, di valutazioni caso per caso. Tali valutazioni debbono ritenersi manifestazione di discrezionalità amministrativa, insindacabile nella misura in cui il giudizio non sia affetto da macroscopico travisamento o irrazionalità.

14.3. Nel caso di specie, una volta appurato che il vincolo si estendeva su ogni parte dell'organismo edilizio, si deve escludere il macroscopico travisamento. Si deve poi escludere la sussistenza di macroscopica irrazionalità o contraddittorietà nel parere espresso dal soprintendente sulle singole opere, apprezzandosi, su ogni punto, una motivazione sufficientemente puntuale, e comunque tale da precludere al giudice amministrativo un sindacato più penetrante.

15. In conclusione, essendo fondati il terzo, quarto e quinto dei motivi di impugnazione, l'appello va accolto, con assorbimento dei motivi preliminari di rito non esaminati, con conseguente totale riforma della appellata sentenza.

16. Sussistono giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di ambedue i gradi di giudizio.

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 totale riforma della appellata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE

Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO

