



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
Sezione 2[^]
ha pronunciato la seguente
S E N T E N Z A
sul ricorso R.G. n. 1503 del 2007
proposto, ai sensi dell'art. 21-*bis* della L. n. 1034/1971, dal sig.
ANDREA CESATI CASSIN

rappresentato e difeso dall'avv. Simona Viola e con domicilio presso lo studio della stessa,
in Milano, p.zza Duse 1

c o n t r o i l

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale
dello Stato di Milano ed elettivamente domiciliato presso gli uffici della stessa, in Milano,
via Freguglia 1

per l'accertamento

e la declaratoria che il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, non avendo adottato il
provvedimento espresso di conclusione del procedimento di revisione della dichiarazione
di particolare interesse storico-artistico avviato, ai sensi dell'art. 128, comma 3, del d.lgs.
n. 42/2004, dal ricorrente con domanda del 23 gennaio 2006 (concernente la richiesta di
revisione del decreto prot. n. 18550 del 22 ottobre 2004), è venuto meno agli obblighi sullo
stesso incombenti in forza dell'art. 2, comma 5, della l. n. 241/1990, nonché del combinato
disposto dell'art. 6, comma 5 con il n. 85 della Tabella A–Parte I del d.m. 13 giugno 1994,
n. 495

e, conseguentemente, per l'ordine

al Ministero per i Beni e le Attività Culturali di concludere con provvedimento espresso il
procedimento introdotto dal ricorrente con la domanda del 23 gennaio 2006 e già avviato
dalla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Lombardia con l'atto
prot. n. 6404 del 16 maggio 2006.

VISTO il ricorso, con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

VISTI tutti gli atti e documenti di causa;

NOMINATO relatore, nella Camera di consiglio del 24 luglio 2007, il Referendario Pietro
De Berardinis ed udito lo stesso;

UDITI i procuratori presenti delle parti costituite, come da verbale;

CONSIDERATO quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, sig. Andrea Cesati Cassin, espone di essere proprietario di un quadro (olio
su tela) del pittore del Cinquecento Frans Floris, dal titolo "Allegoria".
In data 8 luglio 2004 ha chiesto al competente Ufficio Esportazione di Milano il rilascio, *ex*

art. 68, comma 1, del d.lgs. n. 42/2004, dell'attestato di libera circolazione dell'opera, al fine di poterla far uscire dal territorio della Repubblica.

Con nota n. 7721 del 3 agosto 2004 l'Ufficio Esportazione di Milano si è però espresso in senso negativo sulla richiesta ed ha comunicato l'avvio del procedimento di dichiarazione del particolare interesse storico-artistico dell'opera *de qua*.

In data 22 ottobre 2004, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Dipartimento per i Beni Culturali e Paesaggistici – Direzione Generale per il Patrimonio Storico, Artistico ed Etnoantropologico, ritenuto che il dipinto raffigurasse un'allegoria della città di Genova e che per le ragioni indicate nella relazione allegata rivestisse particolare interesse storico ed artistico, ha emanato il decreto prot. n. 18550, con cui il suddetto dipinto è stato dichiarato "*di particolare interesse storico-artistico*", ai sensi degli artt. 10, comma 3, lett. a), e 13, comma 1, del d.lgs. n. 42/2004.

Ritenendo che le ragioni poste a fondamento della dichiarazione di particolare interesse storico-artistico dell'opera fossero frutto di un'erronea e frettolosa lettura del dipinto e che, in particolare, questo non potesse identificarsi quale allegoria della città di Genova (come, invece, sostenuto dalla relazione allegata al decreto), il ricorrente ha inviato al Ministero in data 23 gennaio 2006 una richiesta di revisione del decreto, ai sensi dell'art. 128, comma 3, del d.lgs. n. 42/2004.

L'Amministrazione, preso atto dei pareri favorevoli alla tesi del sig. Cesati Cassin espressi dalle Soprintendenze per il Patrimonio Storico Artistico ed Etnoantropologico della Liguria con nota n. 199/E del 22 febbraio 2006, e della Lombardia Occidentale con nota n. 237 del 24 febbraio 2006, con nota prot. n. 6404 del 16 maggio 2006 ha comunicato all'interessato l'avvio del procedimento di revisione, *ex art.* 128, comma 3 cit., del decreto contenente la dichiarazione di particolare interesse storico-artistico del bene.

Tuttavia, allo spirare del termine per la conclusione del procedimento – termine che, per il ricorrente, sarebbe scaduto, in base al combinato disposto dell'art. 6, comma 5 e del n. 85 della Tabella A–Parte I del d.m. 13 giugno 1994, n. 495, al 23 maggio 2006 o, a tutto voler concedere, al 13 settembre 2006 – non è seguita l'adozione, da parte del Ministero, di alcun provvedimento espresso.

Nonostante i ripetuti solleciti inviati dall'interessato, nonché la diffida a pronunciarsi entro trenta giorni, notificata da quest'ultimo all'Amministrazione il 13 aprile 2007, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha persistito nella propria inerzia.

Tanto premesso e dolendosi dei danni derivatigli dall'erronea apposizione del vincolo e poi dalla mancata conclusione del procedimento di revisione, il sig. Cesati Cassin ha proposto il ricorso indicato in epigrafe, con cui ha chiesto la declaratoria di illegittimità del silenzio mantenuto dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali sulla sua istanza di revisione del decreto n. 18550 del 22 ottobre 2004, presentata il 23 gennaio 2006, e la condanna del predetto Ministero a concludere con provvedimento espresso il procedimento avviato sulla citata istanza di revisione.

A sostegno del gravame ha articolato un unico motivo di ricorso, con il quale ha dedotto la censura di violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, del d.m. n. 495/1994, del combinato disposto dell'art. 6, comma 5, e del n. 85 della Tabella A–Parte I del d.m. n. 495 cit., nonché la violazione dell'art. 2 della l. n. 241/1990.

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali si è costituito con atto di costituzione formale. Nella Camera di consiglio del 24 luglio 2007, il Collegio, accertato il rispetto del termine di cui all'art. 21-*bis*, primo comma, primo periodo, della l. n. 1034/1971, ha trattenuto la causa per la decisione.

2. Il ricorso è fondato.

3. Al fine di analizzare compiutamente la fattispecie in esame, occorre prendere le mosse dall'individuazione dei casi in cui, secondo la giurisprudenza, è configurabile un obbligo di provvedere in capo all'Amministrazione, con l'effetto che l'inerzia serbata da quest'ultima assume rilevanza giuridica *sub specie* di silenzio rifiuto (C.d.S., Sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2318), giustiziabile con il rito di cui all'art. 21-*bis* della l. n. 1034/1971.

Orbene, una prima ipotesi di obbligo di provvedere ricorre quando la legge espressamente attribuisca al privato il potere di presentare un'istanza, così riconoscendogli la titolarità di una situazione qualificata e differenziata. Come chiarito anche di recente (C.d.S., Sez. V, n. 2318/2007 cit.), di fronte alle istanze dei privati vi è sempre un obbligo di provvedere se l'iniziativa nasce da una situazione soggettiva protetta dalle norme, se cioè è prevista dalla legge.

Ciò è, precisamente, quanto si è verificato nel caso di specie, dove l'odierno ricorrente ha presentato un'istanza di revisione del decreto con il quale il dipinto più sopra citato, di cui è proprietario, è stato assoggettato a dichiarazione di interesse storico-artistico.

L'istanza *de qua* rientra, infatti, nell'ambito applicativo dell'art. 128, comma 3, del d.lgs. n. 42/2004: secondo tale norma, in presenza di elementi di fatto sopravvenuti o in precedenza non conosciuti o valutati, il Ministero può rinnovare, d'ufficio o a richiesta del proprietario, possessore o detentore interessati, il procedimento di dichiarazione del particolare interesse storico-artistico di un determinato bene, al fine di verificare la perdurante sussistenza dei presupposti per l'assoggettamento di tale bene alle disposizioni di tutela.

A questo proposito, non deve ingannare la circostanza che quella presentata sia un'istanza di riesame di un precedente atto autoritativo rimasto inoppugnato: circostanza, questa, che potrebbe indurre ad escludere la sussistenza, nella fattispecie, di un obbligo del Ministero di provvedere, alla luce del costante orientamento giurisprudenziale, secondo cui l'obbligo di provvedere non sussiste nel caso di istanze volte ad ottenere il riesame di provvedimenti divenuti inoppugnabili (C.d.S., Sez. V, 7 novembre 2003, n. 7132), e nel caso di istanze di revoca di precedenti atti (C.d.S., Sez. V, 20 gennaio 2004, n. 2049).

In contrario, si ripete che è lo stesso art. 128, comma 3, cit. a prevedere la rinnovazione del procedimento di declaratoria dell'interesse storico-artistico del bene su istanza del privato, sempreché detta istanza si basi su elementi sopravvenuti, ovvero su elementi in precedenza non conosciuti o comunque non valutati dall'Amministrazione.

Ciò è quanto è accaduto nella fattispecie in esame, in cui il ricorrente ha specificamente indicato nell'istanza di revisione gli elementi – non valutati dal Ministero – che inducevano ad escludere che il dipinto fosse un'allegoria della città di Genova e che, pertanto, per esso sussistesse un interesse storico-artistico, quale rara testimonianza di un collegamento tra il pittore Frans Floris (autore della tela) e la Repubblica di Genova.

Detti elementi sono stati considerati del tutto attendibili dall'Amministrazione.

Quest'ultima, infatti, nel comunicare con la nota prot. n. 6404 del 16 maggio 2006 l'avvio del procedimento di riesame, ha giustificato la revisione proprio sulla base degli elementi forniti dal ricorrente (in specie, un'incisione di Cornelius Cort riprodotte il dipinto), che, a dire dello stesso Ministero, incrinavano il sicuro riferimento dell'opera all'ambito ed alla committenza genovese, cioè la circostanza su cui si era fondata la dichiarazione di interesse storico-artistico.

Ne segue che, anche qualora si voglia negare che dalla formulazione del testo dell'art. 128, comma 3, del d.lgs. n. 42/2004 (secondo cui il Ministero “può” – e non deve – rinnovare il

procedimento di dichiarazione dell'interesse storico-artistico del bene) discenda un obbligo in capo all'Amministrazione di provvedere, un tale obbligo sussiste sicuramente nel caso di specie, dove il Ministero ha comunicato l'avvio del procedimento di riesame, illustrando le ragioni che lo giustificavano, sicché non può, a questo punto, esimersi dal concluderlo con un provvedimento espresso.

In proposito, infatti, si ricorda che, secondo la più recente giurisprudenza (C.d.S., Sez. VI, n. 2318/2007 cit.), l'obbligo di provvedere sussiste in tutti i casi in cui, sebbene non sancito a livello normativo, esso sia ricavabile da ragioni di giustizia ed equità, le quali impongano l'adozione di un provvedimento in ossequio al dovere di correttezza e buona fede (art. 97 Cost.).

Orbene, nella vicenda in esame il richiamo alle ragioni di giustizia ed equità sembra certo ipotizzabile, per giustificare sulla base di tali ragioni – oltre che sull'art. 128, comma 3, del d.lgs. n. 42/2004 – il dovere del Ministero di concludere con un provvedimento espresso il procedimento di revisione del vincolo: ciò, in quanto, come già visto, il Ministero stesso ha comunicato l'avvio di detto procedimento e, soprattutto, ha mostrato di condividere le forti perplessità avanzate dal ricorrente sulla fondatezza delle ragioni che avevano giustificato l'apposizione del vincolo.

4. Individuati, quindi, i fondamenti giuridici che consentono di affermare la sussistenza, nel caso di specie, di un obbligo di provvedere in capo alla P.A., si tratta ora di verificare se il termine per la conclusione del relativo procedimento sia o no scaduto e, perciò, se l'inerzia serbata dalla P.A., essendosi protratta oltre tale scadenza, abbia dato luogo alla formazione del silenzio inadempiuto.

Ritiene il Collegio che ad ambedue gli interrogativi si debba dare risposta positiva, essendo da condividere sul punto la ricostruzione del quadro normativo contenuta nel gravame.

Ed infatti, il d.m. 13 giugno 1994, n. 495 (regolamento recante le disposizioni di attuazione degli artt. 2 e 4 della l. n. 241/1990 in tema di termini e responsabili dei procedimenti) al n. 85 della Tabella A – Parte I stabilisce, per il procedimento di dichiarazione dell'interesse particolarmente importante di beni mobili *ex art. 3*, primo comma, della l. n. 1089/1939, il termine di durata di centoventi giorni.

L'art. 6, comma 5, del d.m. n. 495 cit. dispone, dal canto suo, che, se non sia diversamente stabilito, ai procedimenti di modifica di provvedimenti già emanati si applicano i medesimi termini finali indicati per il procedimento principale.

Pertanto, il termine per la conclusione del procedimento di revisione della dichiarazione di interesse storico-artistico di un bene mobile è pari anch'esso a centoventi giorni.

Ne discende che, facendo decorrere il suddetto termine, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.m. n. 495/1994, dalla data di ricevimento dell'istanza (come sembra necessario, laddove si desuma la sussistenza dell'obbligo di provvedere dall'art. 128, comma 3, del d.lgs. n. 42 cit.), il termine in discorso risulta scaduto inutilmente al 23 maggio 2006.

Peraltro, anche laddove si assuma, invece, come *dies a quo* la data della comunicazione di avvio del procedimento di revisione (16 maggio 2006), il termine risulta scaduto alla data del 13 settembre 2006.

Con ambedue le soluzioni, dunque, il termine del procedimento di revisione risulta decorso senza che il Ministero per i Beni e le Attività Culturali abbia adottato alcun provvedimento espresso, con ciò contravvenendo all'obbligo di provvedere su di esso incombente e dando così luogo alla formazione del silenzio inadempiuto.

Per mero scrupolo si aggiunge che non sussiste in atti alcun elemento da cui possa ricavarsi

un'interruzione del procedimento per incompletezza od irregolarità della domanda, nel qual caso, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.m. n. 495/1994, un nuovo termine avrebbe iniziato a decorrere dal ricevimento della domanda regolarizzata o completa.

Da ultimo, va precisato per completezza che nessun effetto giuridico può riconnettersi alla presentazione, da parte dell'odierno ricorrente, di una diffida a provvedere alla P.A. (il cui termine, peraltro, risulta pure esso scaduto), atteso che, in base all'art. 3, comma 6-*bis* della l. n. 80/2005, che ha riscritto l'art. 2 della l. n. 241/1990, il ricorso proposto *ex art. 21-bis* della l. n. 1034/1971 può essere presentato senza la necessità della previa diffida alla P.A. inerte (così, ora, il comma 5 dell'art. 2 della l. n. 241).

5. In definitiva, quindi il ricorso deve essere accolto.

Si deve quindi dichiarare l'illegittimità del silenzio rifiuto serbato dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, nonché la sussistenza dell'obbligo di detto Ministero di procedere senza indugio, e comunque entro il termine di giorni trenta (30) dalla data di notificazione e/o di comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, al riscontro dell'istanza del ricorrente più sopra indicata.

Il Collegio si riserva di procedere alla successiva nomina del Commissario *ad acta* per il caso in cui l'inerzia della P.A. si protragga oltre il predetto termine di trenta giorni.

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, Sezione II ^, così definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, accoglie la domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali sulla istanza del ricorrente del 23 gennaio 2006 e per l'effetto ordina al Ministero di riscontrare la suddetta istanza nel termine di trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione della presente decisione.

Condanna il Ministero per i Beni e le Attività Culturali al pagamento delle spese di lite, che liquida in misura forfettaria in complessivi €1.500,00 (millecinquecento/00), più I.V.A. e C.P.A. come per legge.

Dispone che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Milano, nella Camera di Consiglio del 24 luglio 2007, con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio	Presidente
Alessio Liberati	Giudice
Pietro De Berardinis	Giudice, estensore