

Atto di apposizione del vincolo di bene culturale non preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 3-3-2026

L'atto di apposizione del vincolo di bene culturale va annullato, per violazione dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990, qualora il ricorrente non si limiti a dedurre la mera violazione formale derivante dall'omessa comunicazione di avvio del procedimento ma apporti anche elementi nuovi e specifici che, ove fosse stato correttamente attivato il contraddittorio procedimentale, avrebbero potuto condurre a diversa determinazione.

Guida alla lettura

La **sentenza n. 9219/2025** della sesta sezione del Consiglio di Stato risulta di particolare interesse poiché ribadisce principi fondamentali in materia di **comunicazione di avvio del procedimento amministrativo**, che applica alla **materia dei vincoli di beni culturali**.

L'interessante vicenda ha ad oggetto un modello di autovettura Ferrari realizzata a Maranello nel 1962, unico esemplare rimasto dei due prodotti per la Polizia di Stato a cui la Soprintendenza ha inteso apporre il vincolo di bene culturale.

In particolare, il Ministero della Cultura – appreso che una società aveva messo in vendita detta autovettura – ha avviato il procedimento per la **dichiarazione di “interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione”**, ai sensi degli **artt. 10, comma 3, lettera d-bis) e 13 d.lgs. n. 42/2004** (codice dei beni culturali). Al procedimento ha partecipato, presentando osservazioni, il legale rappresentante della società. Il Ministero, motivando specificamente in ordine alle osservazioni presentate, ha quindi adottato il provvedimento di apposizione del vincolo sul modello di Ferrari. In fase di notifica del suddetto provvedimento, non andata a buon fine nei confronti della società, l'Amministrazione ha accertato l'effettivo proprietario, a cui ha quindi provveduto a notificare il provvedimento, che è stato impugnato dal medesimo titolare.

Il Tar ha dichiarato infondato il ricorso rilevando, quanto alla eccepta violazione delle garanzie partecipative per mancata comunicazione di avvio del procedimento, che l'omissione formale non incide sulla legittimità sostanziale del provvedimento, non avendo il ricorrente fornito alcun elemento conoscitivo o apporto probatorio ulteriore rispetto ai dati acquisiti in sede procedimentale; quanto alla contestazione di eccesso di potere in ordine alla valutazione effettuata dall'Amministrazione di eccezionale interesse “per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione” dell'autovettura, che il provvedimento impugnato risulta compiutamente motivato anche mediante il richiamo alla relazione storico-culturale allegata, la

quale, a giustificazione della valutazione di interesse culturale dell'autovettura in questione, ne evidenzia sia l'unicità del modello sia il valore storico.

Le due questioni sono quindi state portate dal proprietario all'esame del Consiglio di Stato, che ha, invece, accolto le relative doglianze.

In punto di **garanzie procedurali**, il Collegio ricorda anzitutto come le stesse non solo devono essere osservate ma **devono essere offerte in tempo utile al soggetto interessato**, così da permettergli di presentare le proprie osservazioni **in una fase ancora preparatoria**, nella quale, cioè, **siano potenzialmente aperte tutte le possibili opzioni** (Cons. Stato, sez. III, 13/01/2021, n. 414); il che, di tutta evidenza, non è avvenuto nel caso di specie dove il proprietario è stato coinvolto a procedimento concluso.

Ciò premesso, la Sezione richiama e condivide l'orientamento consolidato secondo il quale, nell'ambito del procedimento amministrativo, le **garanzie procedurali** sono poste a tutela di concreti interessi, non dovendo risolversi in inutili aggravii procedurali e **non potendo altresì ridursi a mero rituale formalistico**; di conseguenza, **nella prospettiva del buon andamento dell'azione amministrativa, il privato deve indicare o allegare, in modo specifico, gli elementi, fattuali o valutativi, che avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento**, qualora fossero stati introdotti in fase procedimentale (Cons. Stato, sez. VI, 18/10/2022, n. 8850).

Tuttavia, appare chiaro che, nel caso di cui trattasi, l'appellante non si sia affatto limitato a dedurre la mera violazione formale derivante dall'omessa comunicazione di avvio del procedimento ma abbia **apportato elementi nuovi e specifici che, ove fosse stato correttamente attivato il contraddittorio procedimentale, avrebbero potuto condurre a diversa determinazione amministrativa**.

Sin dal ricorso introduttivo, infatti, il proprietario della autovettura aveva dato conto di come: *i*) il veicolo in questione appartenesse ad un modello di serie prodotto in circa 1000 esemplari, circostanza che, di per sé, esclude l'eccezionalità tecnica e collezionistica; *ii*) la distruzione dell'altro esemplare appartenuto alla Polizia di Stato non determinasse l'unicità o l'eccezionalità del veicolo dell'appellante perché esso rimane identico a tutti gli altri esemplari tuttora esistenti; *iii*) le modifiche richiamate nel provvedimento impugnato fossero inidonee ad attribuire all'autovettura un carattere di eccezionalità o un interesse culturale superiore rispetto al modello originario; *iv*) la circostanza secondo cui il veicolo sarebbe stato condotto dal maresciallo Spatafora non potesse assumere rilievo ai fini del riconoscimento dell'interesse storico, trattandosi di fatti frutto di mera fantasia, in quanto rappresentati in un film e non storicamente accaduti.

Trattasi, pertanto, **non di mere critiche ma di elementi di fatto** tali per cui se gli fosse stata data la possibilità di addurre detti elementi in una fase procedimentale nella quale tutte le opzioni erano ancora aperte, si sarebbe potuti giungere a determinazioni diverse.

Né, del resto, è stato dimostrato da parte resistente che l'analisi di questi ulteriori elementi avrebbe comunque portato alla dichiarazione di interesse culturale.

Da non trascurare, da ultimo, il passaggio finale della decisione in cui il Collegio ordina alla P.A., in sede di riesercizio del potere, di valutare gli elementi e gli argomenti addotti da parte appellante ponendo un'attenzione rafforzata sulla rilevanza della circostanza per cui il vincolo non è stato apposto quando la vettura era ancora di proprietà statale, così evocando la tutela rinforzata al **diritto di proprietà di cui all'art. 42 Cost. e art. 1 del Primo Protocollo Addizionale alla CEDU**, congiuntamente al **legittimo affidamento** sorto in capo al proprietario di non vedere imposti vincoli alla proprietà privata del bene per effetto del trascorrere del tempo.

Pubblicato il 25/11/2025

N. 09219/2025 REG.PROV.COLL.

N. 08780/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8780 del 2024, proposto da Luigi Zampaglione, rappresentato e difeso dagli avvocati Raffaella Rampazzo e Saverio Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Cultura, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) n. 319/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2025 il Cons. Giovanni Pascuzzi e udito per la parte appellante l'avvocato Saverio Sticchi Damiani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il signor Luigi Zampaglione propone appello avverso la sentenza del Tar per la Lombardia, Sezione di Brescia, n. 319/2024, con la quale è stato respinto l'originario ricorso proposto dallo stesso signor Zampaglione e teso ad ottenere l'annullamento:

-del decreto rep. n. 1936 rep. del 23/12/2021 del Direttore Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio Sez. IV del Ministero della Cultura, che dichiara di interesse culturale eccezionale della Nazione, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera d-*bis*) e 13 del Codice dei Beni Culturali, l'autovettura Ferrari 250GTE 2+2 2a Serie Polizia realizzata nel 1962 a Maranello, telaio 3992 carrozzeria Pininfarina, targa 29444, unitamente all'atto di notificazione del decreto stesso;

-nonché di tutti gli atti presupposti inclusa la "relazione storico-culturale", quelli connessi e conseguenti.

2. La sentenza impugnata così ha sintetizzato le premesse in fatto:

- il Ministero della Cultura – appreso da numerosi articoli apparsi su testate giornalistiche specializzate che la società Girardo & Co Limited aveva messo in vendita l'autovettura Ferrari, modello 250 GTE 2+2, 2a Serie Polizia, realizzata a Maranello nel 1962, unico esemplare rimasto dei due prodotti dalla Ferrari per la Polizia di Stato – ha avviato il procedimento per la dichiarazione di "interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione", ai sensi degli artt. 10, comma 3, lettera d-*bis*) e 13 d.lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali);

- nell'ambito di tale procedimento ha presentato osservazioni il legale rappresentante della

società Girardo & Co Limited;

- con provvedimento del 23.12.2021 il Ministero della Cultura, motivando specificamente in ordine alle osservazioni presentate dalla società Girardo & Co Limited e richiamando la relazione storico-culturale allegata, ha dichiarato “l'autovettura Ferrari 250 GTE, 2+2 2a Serie Polizia, realizzata a Maranello nel 1962, telaio 3999, carrozzeria Pininfarina, targa Polizia 29444” di interesse eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione, ai sensi degli artt. 10, comma 3, lettera d-*bis*) e 13 d.lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali), con la conseguente sua sottoposizione alla relativa disciplina di legge;

- in fase di notifica del suddetto provvedimento, non andata a buon fine nei confronti della società Girardo & Co Limited che aveva preso parte al procedimento, l'Amministrazione ha accertato – in base alle verifiche svolte dal Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale del Nucleo di Monza – che risultava proprietario dell'autovettura dal 29 agosto 2013 il sig. Luigi Zampaglione;

- in data 7.03.2022 il Ministero ha quindi provveduto, ai sensi dell'art. 15, comma 1, d.lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali), a notificare il provvedimento al proprietario del bene;

- avverso tale provvedimento, il sig. Luigi Zampaglione ha proposto ricorso davanti al Tar.

3. A sostegno dell'impugnativa venivano formulati i seguenti motivi di ricorso:

I. Violazione di legge (artt. 7-8-10 l. 7/8/1990 n. 241); eccesso di potere per grave e ingiustificata violazione delle garanzie di partecipazione al procedimento.

II. Violazione di legge (art. 10, comma 3 lett. d-*bis*; art. 13 d.lgs. 22/1/2004 n. 42; art. 3 l. 7/8/1990, n. 241 e successive modifiche); erronea applicazione delle norme; eccesso di potere per assoluto difetto di presupposto; difetto di motivazione e di istruttoria; illogicità ed irragionevolezza manifeste.

III. Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza manifeste.

IV. Violazione di legge (art. 42 Cost. e art.1 del I Protocollo Addizionale alla CEDU; art. 1 della l. 7/8/1990 n. 241). Eccesso di potere per violazione dei principi di correttezza e buona fede.

4. Nel giudizio di primo grado si costituiva il Ministero della cultura.

5. Con sentenza n. 319/2024 il Tar per la Lombardia, Sezione di Brescia, ha rigettato il ricorso.

5.1 Il Tar ha dichiarato infondato il primo motivo di ricorso con il quale si censurava il provvedimento impugnato per violazione degli artt. 7, 8 e 10 l. n. 241/1990 per la mancata comunicazione di avvio del procedimento e il conseguente mancato rispetto delle garanzie partecipative. Ad avviso del Tar nella fattispecie in questione l'omissione formale della comunicazione di avvio del procedimento non incide sulla legittimità sostanziale del provvedimento, non avendo il ricorrente fornito alcun elemento conoscitivo o apporto

probatorio ulteriore rispetto ai dati acquisiti in sede procedimentale. E, nel ricorso non vengono allegati elementi documentali o di fatto diversi da quelli già esaminati dall'Amministrazione nell'ambito del procedimento, contestandosi piuttosto la valutazione che degli stessi ha fatto il Ministero della Cultura.

5.2 Il Tar ha dichiarato infondato il secondo motivo di ricorso con il quale si censurava il provvedimento impugnato per violazione degli artt. 10, comma 3, lett. d)-*bis*, 13 d.lgs. n. 42/2004 e 3 l. n. 241/1990, nonché per eccesso di potere, contestando la valutazione effettuata dall'Amministrazione di eccezionale interesse “per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione” dell'autovettura di sua proprietà, cui è conseguita la sottoposizione del bene alla relativa disciplina di legge. Secondo il primo giudice il provvedimento impugnato risulta compiutamente motivato anche mediante il richiamo alla relazione storico-culturale allegata, la quale, a giustificazione della valutazione di interesse culturale dell'autovettura in questione, ne evidenzia sia l'unicità del modello sia il valore storico. Il Tar ha sottolineato (al fine di dimostrare la sussistenza dell'interesse storico e culturale del bene) che: (i) il modello in questione risulta l'unico esemplare rimasto specificamente realizzato dalla Ferrari per la Polizia, con caratteristiche uniche, quali la livrea nera, il lampeggiante, la radio di bordo e le scritte sulle fiancate della “Squadra Mobile”; (ii) la produzione e la donazione da parte di Enzo Ferrari dei due esemplari “Serie Polizia” (dei quali è rimasto solo quello di proprietà del ricorrente) è stata originata dalla richiesta del Capo della Polizia dell'epoca per la necessità, all'inizio degli anni Sessanta, di avere in dotazione auto più veloci nella lotta alla criminalità organizzata, quest'ultima agevolata spesso dall'utilizzo di auto sportive rubate; (iii) l'autovettura in questione (la “Ferrari nera”) è stata protagonista di celebri inseguimenti da parte della Polizia per le strade della capitale.

5.3 Il Tar ha dichiarato infondati il terzo e il quarto motivo di ricorso con i quali si denunciava l'illegittimità del comportamento tenuto dall'Amministrazione che avrebbe, in violazione dei principi di correttezza e buona fede, dapprima, messo all'asta l'automobile, e poi imposto sulla stessa il vincolo di interesse culturale, ledendo in tal modo il suo diritto di proprietà, tutelato dagli artt. 24 Cost. e 1 protocollo addizionale Cedu.

5.3.1 Secondo il primo giudice Collegio, la circostanza che l'autovettura in passato fosse di proprietà statale e che sia stata messa all'asta nel 1972 – peraltro da un'Amministrazione statale (Ministero dell'Interno) diversa da quella che ha apposto il vincolo (Ministero della Cultura) – non costituisce un elemento idoneo ad integrare il vizio di eccesso di potere o la violazione del canone di buona fede e correttezza nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadino. Inoltre sulla valutazione dell'interesse culturale incide anche il trascorrere del tempo (in questo caso quasi mezzo secolo tra la vendita del bene e l'apposizione del vincolo), e alcun affidamento sul regime giuridico del bene può avere maturato il ricorrente da quella vendita all'asta del 1972, non avendo lo stesso acquistato il bene dallo Stato ma da un privato, più di quarant'anni dopo.

5.3.2 Con riferimento denunciata violazione degli artt. 24 Cost. e 1 protocollo addizionale Cedu, posti a tutela del diritto di proprietà, e alla mancata corresponsione di un indennizzo, il Tar: (i) ha richiamato i principi espressi dalla giurisprudenza, anche costituzionale, secondo i quali l'atto che impone il vincolo (sia esso archeologico, artistico, storico, ambientale,

paesistico) è rivolto a salvaguardare un'intera categoria di beni, sottoposti dalla legge ad un peculiare regime giuridico, per le loro predeterminate caratteristiche oggettive (cosicché l'imposizione di vincoli alla proprietà privata di tali beni è connaturata ai beni stessi, i quali vengono ad esistenza già limitati sul piano della loro possibile utilizzazione, tanto è vero che non si pone neppure un problema di indennizzo; (ii) ha rilevato che la dichiarazione di eccezionale interesse per il patrimonio culturale della Nazione ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. d)-bis, d.lgs. n. 42/2004, se da un lato comporta delle limitazioni alle facoltà del proprietario del bene, dall'altro può anche determinare un aumento del valore economico di quest'ultimo.

6. Avverso la sentenza n. 319/2024 del Tar per la Lombardia, Sezione di Brescia, ha proposto appello il signor Zampaglione per i motivi che saranno più avanti esaminati.

7. Si è costituito il Ministero della cultura chiedendo il rigetto dell'appello.

8. All'udienza del 20 novembre 2025 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il primo motivo di appello è rubricato: *«Error in iudicando per violazione degli artt. 7, 8 della l. 7/8/1990 n. 241 e delle garanzie di partecipazione al procedimento, nonché per violazione – erronea applicazione dell'art. 21-octies della medesima l. n. 241/1990 e art. 64 c.p.a.»*.

L'appellante critica la sentenza di primo grado nella parte in cui ha rigettato il primo motivo di ricorso con il quale era stata eccepita la violazione delle garanzie procedimentali sostenendo che:

- in primo grado, oltre a contestare il vizio formale di violazione della mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, il ricorrente è entrato nel merito delle valutazioni del provvedimento discrezionale, ed ha portato in giudizio, con il secondo motivo, proprio gli ulteriori elementi che avrebbe certamente esposto in sede procedimentale se avesse avuto la comunicazione di avvio del procedimento, e che il Ministero della Cultura avrebbe dovuto prendere in considerazione con la motivazione del provvedimento finale;

- infatti con il secondo motivo il ricorrente: (i) ha contestato l'asserito eccezionale valore storico culturale sulla base di dati oggettivi (si tratta di autovettura per nulla eccezionale prodotta in molti esemplari); (ii) ha dedotto che il mero fatto che l'altro esemplare della polizia di Stato sia andato distrutto non rende eccezionale l'autovettura del ricorrente; (iii) ha evidenziato che il colore nero, la luce blu sul tetto, la tappezzeria di plastica, la scritta polizia sulle portiere e il numero di telefono, la radio di bordo, richiamati dal provvedimento sono elementi anonimi insignificanti; (iv) ha osservato che per l'interesse storico dell'autovettura nulla rileva il fatto che l'autovettura sia stata guidata dal maresciallo Spatafora;

- è evidente che il ricorrente non si è limitato a contestare le valutazioni del Ministero della Cultura, ma ha apportato elementi concreti, inerenti proprio alle caratteristiche e alla produzione dell'autovettura che ne escludono l'eccezionalità artistica e culturale;

- non è quindi vero che il ricorrente non ha fornito in giudizio alcun elemento conoscitivo, pertanto, su tale erroneo assunto del tutto illegittimamente è stato rigettato il primo motivo del ricorso.

1.1 Sotto diverso profilo l'appellante sostiene che:

- il Ministero della Cultura, ai sensi dell'art. 21-*octies*, secondo comma, parte seconda, non ha dimostrato in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato;

- poiché non c'è stata alcuna dimostrazione in giudizio da parte dell'Amministrazione resistente che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso, non si è inverata la condizione fissata dal secondo comma parte seconda dell'art. 21-*octies*, necessaria per escludere l'annullamento del provvedimento di vincolo a causa della mancata comunicazione dell'avvio del procedimento;

- risulta così palese sia la violazione degli art. 7- 8 della l. n. 241/1990 e dell'art. 14, comma 1, d.lgs. n. 42/2004, che la violazione dell'art. 21-*octies*, secondo comma, parte seconda, della l. n. 241/1990, in quanto il giudice di primo grado ha affermato la non annullabilità del decreto di vincolo, pur non avendo il Ministero della Cultura dimostrato in giudizio che il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso.

2. Il Ministero sostiene l'infondatezza del primo motivo di appello sulla base delle seguenti considerazioni:

- l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa è nel senso che l'interessato che lamenta la violazione dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento ha anche l'onere di allegare e dimostrare che, se avesse avuto la possibilità di partecipare, egli avrebbe potuto sottoporre all'Amministrazione elementi che avrebbero potuto condurla a una diversa determinazione da quella che invece ha assunto;

- il Tar ha correttamente ritenuto che l'omissione formale della comunicazione di avvio del procedimento non abbia inciso sulla legittimità sostanziale, dal momento che il ricorrente non ha fornito alcun elemento conoscitivo o apporto probatorio ulteriore rispetto ai dati acquisiti in sede procedimentale;

- difatti, se si guarda al tenore della doglianza articolata in sede di primo grado, la stessa si esaurisce nella mera contestazione circa l'omesso rispetto delle garanzie procedimentali;

- la censura proposta in primo grado si esaurisce nella mera contestazione circa l'omesso rispetto delle garanzie procedimentali senza che venissero forniti elementi ulteriori che la partecipazione del ricorrente al procedimento avrebbe consentito di acquisire ai fini della (più opportuna) decisione;

- in ogni caso gli elementi portati non paiono idonei a ritenere integrato l'onere di allegazione e di prova incombente sul privato ai sensi del richiamato art. 21-*octies*, comma 2, 2° periodo,

della l. 241/1990.

3. Il primo motivo di appello è fondato.

Non è in discussione il fatto che il procedimento sia cominciato nei confronti del precedente proprietario dell'autovettura (società Girardo & Co Limited), che aveva presentato proprie osservazioni, ma che poi il provvedimento finale sia stato notificato all'appellante (medio tempore divenuto proprietario) che non ha, quindi, avuto la possibilità di interloquire con l'Amministrazione prima dell'adozione del provvedimento stesso.

In linea di principio occorre ricordare che le garanzie procedurali non solo devono essere osservate ma devono essere offerte addirittura in tempo utile al soggetto interessato, così da permettergli di presentare le proprie osservazioni in una fase tuttora preparatoria, nella quale, cioè, siano potenzialmente aperte tutte le possibili opzioni (Cons. Stato, sez. III, 13/01/2021, n. 414).

Il Collegio non ignora l'orientamento consolidato secondo il quale nell'ambito del procedimento amministrativo, le garanzie procedurali sono poste a tutela di concreti interessi, non dovendo risolversi in inutili aggravii procedurali e non potendo altresì ridursi a mero rituale formalistico, di conseguenza, nella prospettiva del buon andamento dell'azione amministrativa, il privato deve indicare o allegare, in modo specifico, gli elementi, fattuali o valutativi, che avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento, qualora fossero stati introdotti in fase procedimentale (Cons. Stato, sez. VI, 18/10/2022, n. 8850).

Nel caso di specie, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa del Ministero, l'odierno appellante non si è limitato a dedurre la mera violazione formale derivante dall'omessa comunicazione di avvio del procedimento ma ha apportato (con il ricorso di primo grado) elementi nuovi e specifici che, ove fosse stato correttamente attivato il contraddittorio procedimentale, avrebbero potuto condurre a diversa determinazione.

Ad esempio parte appellante ha dedotto che: (i) il veicolo in questione appartiene ad un modello di serie prodotto in circa 1000 esemplari, circostanza che, di per sé, esclude l'eccezionalità tecnica e collezionistica; (ii) la distruzione dell'altro esemplare appartenuto alla Polizia di Stato non determina l'unicità o l'eccezionalità del veicolo dell'appellante perché esso rimane identico a tutti gli altri modelli Ferrari 250 GTE 2+2 tuttora esistenti; (iii) le modifiche richiamate nel provvedimento impugnato sono inadeguate ad attribuire all'autovettura un carattere di eccezionalità o un interesse culturale superiore rispetto al modello originario; (iv) la circostanza secondo cui il veicolo sarebbe stato condotto dal maresciallo Spatafora non può assumere rilievo ai fini del riconoscimento dell'interesse storico (trattandosi di fatti frutto di mera fantasia).

Parte appellante, pertanto, non ha formulato mere critiche ma elementi di fatto.

Se gli fosse stata data la possibilità di addurre detti elementi in una fase procedimentale nella quale tutte le opzioni erano ancora aperte (vedi Cons. Stato, 414/2021, citata sopra) si sarebbe potuti giungere a determinazioni diverse.

Né è stato dimostrato da parte resistente che l'analisi di questi ulteriori elementi avrebbe comunque portato alla dichiarazione di interesse culturale.

4. Il secondo motivo di appello è rubricato: *«Error in iudicando per violazione di legge (art. 10, comma 3 lett. d- bis; art. 13 d.lgs. 22/1/2004 n. 42; art. 3 l. 7/8/1990, n. 241 e successive modifiche); erronea applicazione delle norme; eccesso di potere per assoluto difetto di presupposto; difetto di motivazione e di istruttoria; illogicità e di irragionevolezza manifeste»*.

L'appellante critica la sentenza nella parte in cui ha rigettato il secondo motivo di ricorso in primo grado sostenendo che:

- il Tar ha fatto malgoverno della decisione del Consiglio di Stato n. 5357/2020;
- detta decisione afferma che il giudizio che presiede all'imposizione di un decreto di vincolo è dotato di un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa che "... implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche propri di settori scientifici disciplinari della storia dell'arte e dell'architettura caratterizzati da ampi margini di discrezionalità";
- l'alta discrezionalità tecnica che caratterizza il provvedimento di vincolo deve essere giustificata dall'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche, proprie degli specifici settori scientifici dell'arte, dell'archeologia, della storia e dell'etnoantropologia;
- contrariamente a quanto assume il giudice di primo grado la discrezionalità che caratterizza il vincolo *de quo* non è affatto tecnica perché non è la conseguenza dell'applicazione di cognizioni tecnico specialistiche riconducibili all'arte, alla storia, all'archeologia e all'etnoantropologia, ma è la conseguenza di semplici opinioni, esprimibili anche dal *quavis de populo*, ed infatti nel caso di specie più che di discrezionalità tecnica si può parlare di arbitrarietà;
- gli elementi che renderebbero unico l'esemplare, ai quali il giudice di primo grado dà risalto (identico modello in dotazione della polizia di Stato distrutto, la livrea nera, il lampeggiante, la radio, le scritte sulle fiancate della "Squadra mobile") sono mere aggiunte che di certo non rendono l'autovettura di eccezionale valore culturale;
- la sentenza gravata ha rigettato il motivo attribuendo valore ai celebri inseguimenti da parte della polizia per le strade della capitale e all'episodio dell'inseguimento lungo la scalinata di Trinità dei Monti oggetto di un film del 1977;
- senonché la discesa della scalinata di Trinità dei Monti è un episodio nella realtà mai avvenuto, perché è stato assunto a base di una trasposizione cinematografica, di pura fantasia, e del resto per le caratteristiche proprie di un'auto sportiva quale la Ferrari 250 GTE 2+2, questa mai avrebbe potuto scendere la scalinata di Trinità dei Monti e continuare l'inseguimento come se nulla fosse;
- il giudice di primo grado attribuisce l'eccezionale interesse culturale dell'autovettura non per le proprie intrinseche caratteristiche all'autovettura, ma per la fantasia di un regista che ha

rappresentato un fatto che non è neppure accaduto, e che enfatizza le prodezze del Maresciallo Spatafora;

- si tratta di prodezze delle quali per vero la Polizia di Stato non ha nulla da vantarsi, anche perché potrebbero indurre all'emulazione, ed è davvero singolare che siano invocate dal giudice di primo grado per affermare l'interesse culturale che peraltro la norma richiede debba avere carattere eccezionale;

- le notizie dei rotocalchi sono notoriamente destinate all'oblio, e neppure il film del 1977, richiamato nella gravata sentenza, è una pietra miliare della cinematografia, né il regista di questo film ha avuto un qualche riconoscimento artistico cinematografico;

- il fatto che l'autovettura abbia preso parte alle celebrazioni per gli anni 50 della Ferrari non la rende per questo di eccezionale carattere storico artistico, perché ha partecipato alle celebrazioni in quanto Ferrari, come tutte le altre che erano esposte;

- il fatto che l'autovettura sia stata esposta al Museo delle auto della Polizia di Stato non la rende di valore storico culturale eccezionale, dato che quando era di proprietà della Polizia di Stato non è stata ritenuta degna di far parte della collezione del Museo;

- a ben vedere tutti gli elementi della relazione "storico culturale", che secondo la gravata sentenza giustificano il vincolo, sono solo un'elencazione di fatti che non necessita di particolari competenze tecnico scientifiche, cosicché il vincolo impugnato non merita neppure di essere considerato come il risultato di una specifica indagine di valore tecnico – scientifico;

- non va perso di vista che il vincolo in questione è stato apposto su un bene appartenente ad un privato;

- come si legge nella sentenza del Tar per il Lazio n. 4795/2023, *«nel caso di beni appartenenti a privati (quale quello oggetto del presente contenzioso), il codice dei beni culturali, e segnatamente l'art. 10, comma 3, lett.a), postula, al fine di temperare le esigenze di tutela del patrimonio storico- artistico della nazione con il sacrificio imposto al privato, un grado più elevato di interesse culturale, richiedendo che il medesimo sia "particolarmente importante"; tale interesse va accertato a mezzo di un'istruttoria rigorosa, completa ed esaustiva, con una motivazione analitica, specifica e dettagliata dei profili su cui risiede l'elevato pregio storico, artistico, archeologico o etnoantropologico espresso dalla "cosa" (mobile o immobile), tale da elevarla al rango di "bene culturale"»;*

- nel caso di specie il grado più elevato di interesse culturale per il pregio storico, artistico, archeologico o etnoantropologico non è oggetto di una motivazione analitica e certamente non emerge dalla relazione "storico – culturale";

- ed è evidente il difetto di motivazione, così come è evidente il difetto assoluto dei presupposti richiesti dall'art. 10, comma 3 lett. d-bis per l'imposizione del vincolo, oltre che l'illogicità e, soprattutto, l'irragionevolezza del vincolo stesso, sganciato dal qualsiasi eccezionale pregio storico, artistico, archeologico o etnoantropologico, che risulta indimostrato.

5. Il Ministero sostiene l'infondatezza del secondo motivo di appello sulla base delle seguenti considerazioni:

- il giudizio che presiede all'imposizione di una dichiarazione di interesse (c.d. vincolo) culturale è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa;
- la valutazione in ordine all'esistenza di un interesse culturale (artistico, storico, archeologico o etnoantropologico) particolarmente importante, tale da giustificare l'imposizione del relativo vincolo ai sensi degli artt. 13, comma 1, e 10, comma 3, lett. a), d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, è prerogativa esclusiva dell'Amministrazione preposta alla gestione del vincolo e può essere sindacata in sede giurisdizionale solo in presenza di profili di incongruità ed illogicità di evidenza tale da far emergere l'inattendibilità della valutazione tecnico - discrezionale compiuta;
- nella specie che si è proceduto a una completa istruttoria con conseguente idonea motivazione, fondata (anche e soprattutto) sulle qualità intrinseche del bene vincolato, come chiaramente emerge dagli atti endoprocedimentali che hanno caratterizzato il procedimento in esame e che sono puntualmente richiamati nel provvedimento gravato.

6. Il terzo motivo di appello è rubricato: *«Error in iudicando per mancato accoglimento dei motivi di eccesso di potere, dedotti con il terzo motivo del ricorso, e di quelli dedotti con il quarto motivo di violazione di legge (art. 42 Cost., art. 1 del I protocollo Addizionale alla CEDU; art. 1l. 7/8/1990 n. 241); violazione dei principi di correttezza e buona fede»*.

Parte appellante critica la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto il terzo e il quarto motivo di ricorso sostenendo che:

- ad avviso del giudice di primo grado, la circostanza che l'autovettura fosse di proprietà statale sarebbe irrilevante perché sulla valutazione dell'interesse culturale incide anche il trascorrere del tempo, inoltre il ricorrente non può vantare alcun affidamento sul regime giuridico del bene messo all'asta nel 1972 perché l'ha acquistato da un privato e non dallo Stato;
- il Tar attribuisce allo scorrere del tempo la diversa incidenza della valutazione di un bene sotto il profilo storico culturale archeologico etnoantropologico, ma oggetto della valutazione sono le caratteristiche intrinseche al bene, non elementi nel tempo labili come i servizi giornalistici e le trasfigurazioni cinematografiche;
- lo scorrere del tempo non è un elemento considerato dall'Amministrazione per apporre il vincolo, mentre gli elementi considerati per apporlo sussistevano già quando il veicolo era di proprietà dello Stato e quindi non è intervenuto alcun mutamento della situazione del veicolo successivo all'alienazione dello Stato che giustifichi l'apposizione del vincolo dopo che il veicolo era stato alienato ad un privato;
- nel caso di specie non è per le caratteristiche intrinseche all'autovettura che è stato apposto il vincolo, ma per altri motivi del tutto ininfluenti sulle caratteristiche tecniche dell'autovettura, e

che a ben vedere sono futili, e che potevano far presa sui lettori dei rotocalchi nel 1972;

- in quanto al fatto che il ricorrente non ha acquistato dallo Stato, questo all'evidenza nulla ha a che vedere con la scorrettezza del comportamento dello Stato che non ha ritenuto di mettere il vincolo finché il veicolo è stato di sua proprietà e l'ha voluto alienare sul mercato, evidentemente per non pregiudicare se stesso, e invece ha poi apposto il vincolo una volta che questo veniva ad incidere sulla situazione patrimoniale di un altro soggetto, e tale situazione si è riverberata a danno dell'odierno ricorrente anche se egli non ha acquistato direttamente dallo Stato ma da un altro soggetto;

- in ordine alla denunciata violazione dell'art. 42 della Costituzione e 1 protocollo addizionale CEDU, il giudice di primo grado poggia il rigetto del motivo sulla sentenza del Consiglio di Stato n. 9538/2003 punto 2.2. della motivazione;

- la richiamata decisione del Consiglio di Stato afferma "...l'imposizione dei vincoli alla proprietà privata di tali beni è connaturata ai beni stessi, i quali vengono ad esistenza, per così dire già limitati sul piano della loro utilizzazione, tant'è vero che non si pone neppure un problema di indennizzo";

- l'autovettura Ferrari 250 2+2 GTE non è venuta ad esistenza già limitata sul piano della sua utilizzazione, pertanto l'imposizione del vincolo non è affatto connaturato al bene stesso, perché esula dalla natura dell'autovettura e ne condiziona anche l'utilizzo per il quale è venuta ad esistenza;

- il vincolo imposto è così all'evidenza confliggente con la natura stessa dell'autovettura Ferrari 250 GTE 2+2 GTE perché ne limita nell'utilizzazione e ne incide pesantemente il diritto di proprietà;

- si deve contestare quanto dice il giudice di primo grado e cioè che il vincolo può anche determinare un aumento del valore economico dell'autovettura: il vincolo ha posto l'autovettura fuori dal mercato perché nella realtà e nelle dinamiche del mercato delle auto d'epoca, nessuno acquista un'auto nella consapevolezza delle gravi limitazioni all'utilizzazione e alla circolazione.

7. Il Ministero sostiene l'infondatezza del terzo motivo di appello aderendo alle statuizioni del Tar sul punto.

8. Il secondo e il terzo motivo di appello risultano assorbiti dall'accoglimento del primo motivo d'appello (che, di per sé, porta all'accoglimento del ricorso di primo grado e all'annullamento dell'atto impugnato).

In sede di riesercizio del potere, l'Amministrazione dovrà valutare gli elementi e gli argomenti addotti da parte appellante su alcuni dei quali dovrà porsi attenzione addirittura rafforzata (come, ad esempio, la rilevanza da dare alla circostanza per cui il vincolo non è stato apposto quando la vettura era ancora di proprietà statale).

9. Per le ragioni esposte l'appello deve essere accolto, nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso di primo grado.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado.

Condanna il Ministero della Cultura al pagamento, in favore di parte appellante, delle spese del doppio grado di giudizio che liquida nella somma complessiva di € 4.000,00 (quattromila/00) oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere, Estensore