

Publicato il 14/03/2019

N. 03402/2019 REG.PROV.COLL.

N. 10635/2017 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10635 del 2017, proposto da Fondazione Jangl Privatstiftung, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Torchia, Manlio Frigo, Alberto Saravalle, con domicilio eletto presso lo studio Luisa Torchia in Roma, viale Bruno Buozzi;

***contro***

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Silvana Norsa, Giulia Pesaro, Laura Pesaro non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

del decreto del Soprintendente archivistico e bibliografico della Lombardia n. 15-2017 del 29.8.2017, di dichiarazione dell'interesse culturale del manoscritto medievale contenente la traduzione dall'arabo all'ebraico della "Guida dei perplessi",

opera di Mosé Maimonide, notificato alla ricorrente con nota della Soprintendenza archivistica e bibliografica della Lombardia prot. 4091 del 29.8.2017;

del decreto del Direttore generale Archivi del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, rep. 574 del 27.9.2017 e relativi allegati, con cui è stato esercitato il diritto di prelazione sul manoscritto medievale contenente la traduzione dall'arabo all'ebraico della “Guida dei perplessi”, notificato alla ricorrente in data 18.10.2017;

della nota del Segretario generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo prot. 14024 del 16.10.2017, e dell'allegato parere dell'Ufficio legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo prot. 30632 del 16.10.2017, notificati alla ricorrente in data 17.10.2017, con cui è stata comunicata la cessazione dell'efficacia dell'accordo-quadro stipulato ai sensi dell'art. 11, della legge n. 241 del 1990, in data 23.5.2017;

della nota del Direttore generale Archivi del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo prot. n. 14006 del 6.9.17 e relativi allegati, che ha disposto il trasferimento coattivo da Torino a Roma del manoscritto medievale contenente la traduzione dall'arabo all'ebraico della “Guida dei perplessi”, non notificata né comunicata alla ricorrente;

nonchè per la condanna alla restituzione del Manoscritto alla legittima proprietaria, nonchè per la condanna al risarcimento dei danni, subiti e subendi dalla ricorrente, come determinati in corso di causa;

nonchè, in via subordinata, per la condanna alla liquidazione dell'indennizzo dovuto per il recesso dall'accordo-quadro stipulato ai sensi dell'art. 11 della l. n. 241 del 1990.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 11 dicembre 2018 la dott.ssa Floriana Rizzetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La Fondazione di diritto privato senza scopo di lucro ricorrente, con sede in Vienna, espone di essere proprietaria di *“una delle più importanti collezioni di arte giudaica d'Europa”*, composta da 25.000 pezzi (oggetti religiosi ebraici, libri, documenti, 17 manoscritti, per la maggior parte miniati, appartenenti alla tradizione di origine austriaca dell'Europa centrale), di cui cura la conservazione e tutela, provvedendo alla catalogazione, restaurazione, digitalizzare e messa a disposizione del pubblico degli specialisti e delle istituzioni museali, anche in forma di prestito (a condizione di compatibilità con l'integrità delle opere).

Premette di essere interessata all'acquisto, al restauro, all'esposizione agli studiosi (oltre che alla divulgazione presso il pubblico) di un manoscritto medievale, concernente la traduzione dall'arabo all'ebraico della *“Guida dei perplessi”* (Moreh Nevukhim) di Mosé Maimonide, curata da Samuel Ben Judah Ibn Tibbon, opera di un rabbino nel XIV secolo, in quanto costituente *“verosimilmente il più antico manoscritto miniato esistente realizzato in Austria”*, sotto la protezione del Duca Albrecht II di Asburgo, e rappresentante *“un'opera fondamentale nella storia dell'ebraismo”*.

Precisa che tale manoscritto, acquistato nel 1516 dalla famiglia Norsa di Mantova, non è mai stato esposto in pubblico e non è stato oggetto di studio (escluso un saggio del 2002), è stato dichiarato di interesse culturale con Decreto del Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia del 14.2.2014 ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettere a) e d) ed articolo 13, comma 1, D. Lgs. n. 42/2004. Consapevole dell'esistenza del doppio vincolo gravante sul bene e dell'impossibilità di trasferire il manoscritto fuori dal territorio nazionale, la Fondazione ricorrente ha stipulato in data 23.5.2017 un contratto di compravendita con i proprietari del

Manoscritto in questione ed ha, nello stesso giorno, firmato un accordo-quadro con il Ministero dei Beni Culturali ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990. Tale accordo prevedeva, in particolare, a carico della fondazione l'assunzione dell'impegno di restaurare, a sue spese, l'opera e di assicurarne la fruizione e l'accessibilità in Italia e all'estero; prevedeva, in cambio, a carico del Ministero la rinuncia al diritto di prelazione sull'opera e la predeterminazione delle condizioni e dei termini per il rilascio dell'autorizzazione all'esportazione temporanea dell'opera (in particolare veniva previsto il deposito presso il Museo Nazionale dell'Ebraismo a Ferrara - o altra biblioteca pubblica italiana – per un periodo di durata pari a quello della circolazione all'estero per l'esposizione al pubblico e la consultazione da parte di studiosi).

Nel medesimo giorno, la denuncia di trasferimento della proprietà veniva comunicata ai sensi dell'art. 59, del d.lgs. n. 42 del 2004 all'Amministrazione, confidando nel rispetto dell'impegno assunto dal Ministero a non esercitare il diritto di prelazione previsto dall'art. 60 del Codice (art. 2 dell'Accordo in parola). Invece il Soprintendente archivistico e bibliografico della Lombardia s'è attivato per approfondimenti, interessando della questione la competente Direzione Generale del Ministero, e con nota del 30.5.2017 ha chiesto ai proprietari di effettuare un'ispezione al Manoscritto; nelle more ha prolungato i termini per l'esercizio del diritto di prelazione, ritenendo incompleta e comunque affetta da irregolarità formali la predetta denuncia, essendo a suo parere applicabile il termine di 180 giorni previsto dall'art. 61 co. 2 del predetto codice.

Nel corso dell'ispezione, effettuata in data 8.6.2017, la Direzione generale Archivi ha accertato il cattivo stato di conservazione del bene e ne ha disposto, in via d'urgenza, il trasferimento coattivo presso l'Archivio di Stato di Torino con decreto del 6.9.17 (anch'esso impugnato), contestualmente comunicando l'avvio del procedimento di vincolo dell'atto di compravendita unito al Manoscritto, "in ragione

dell'interesse storico-archivistico particolarmente importante dello stesso" ai sensi dell'art. 10 co. 2 lett. b) del Codice.

Nel frattempo la Direzione generale Archivi del Ministero in data 7.6.2017 aveva inviato alla predetta Soprintendenza una relazione di *"Note aggiuntive sull'interesse archivistico"* in cui, *"sulla base delle fotografie trasmesse e della ricerca bibliografica compiuta"*, rappresentando la sussistenza di un *"elemento di interesse archivistico, costituito dall'atto di vendita redatto sul verso di uno dei bifogli iniziali, attualmente staccati"*.

Tale procedimento s'è concluso con l'impugnato decreto del 29.8.2017, con cui il Soprintendente archivistico e bibliografico della Lombardia ha dichiarato "di interesse storico particolarmente importante" il bene culturale in questione, costituito dal *"compendio archivistico-bibliografico" composto dal Manoscritto e dal relativo atto di compravendita considerati come "unicum inscindibile"*.

Con decreto del 27 settembre 2017 – del pari impugnato - la Direzione generale Archivi ha esercitato il diritto di prelazione sul Manoscritto, riducendo d'ufficio il prezzo di acquisto del Manoscritto (fissato dalle parti in €. 1.668.335,00) a €. 1.382.143,00 in considerazione sia dei costi dell'intervento di restauro effettuato direttamente dalla P.A. (per un valore indicato dalla stessa Amministrazione pari a €. 136.192,00), sia della ritenuta natura demaniale dell'atto di compravendita allegato (il cui valore era stato stimato da esperto di fiducia della P.A. in €. 150.000,00).

Infine il Segretario Generale del Ministero, sulla base del parere dell'Ufficio Legislativo, ha decretato l'autoscioglimento dall'Accordo-quadro - di cui aveva già in precedenza, a seguito dell'avvio del procedimento di valutazione dell'interesse archivistico, disposto la sospensione dell'efficacia in data 4.8.2017 – con provvedimento prot. 14024 del 16.10.2017, del pari oggetto di impugnativa.

Con il ricorso in esame la Fondazione ricorrente impugna i provvedimenti sopraindicati, deducendo diversi motivi di censura.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata depositando memoria difensiva.

In vista della trattazione del merito del gravame la ricorrente ha presentato una memoria di replica.

All'udienza pubblica dell'11.12.2018 la causa è trattenuta in decisione.

Con il ricorso in esame vengono impugnati un complesso di atti con cui il Ministero dei Beni Culturali ha vincolato, in considerazione del rilevante interesse storico-archivistico, un atto di compravendita rilegato all'interno di un Manoscritto medioevale, già a sua volta dichiarato bene culturale in considerazione del suo rilevante interesse storico-artistico e storico-testimoniale; ha disposto il suo trasferimento coattivo presso l'Istituto Pubblico specializzato in interventi di restauro; ha esercitato il diritto di prelazione; ha risolto un Accordo –quadro concluso con la ricorrente per concordare azioni volte alla conservazione, valorizzazione e fruizione del Manoscritto, in cambio della rinuncia alla prelazione e di agevolazioni all'esportazione temporanea del bene.

Il ricorso è affidato ai motivi di censura che verranno esaminati raggruppandoli per ciascun provvedimento gravato.

Per quanto riguarda il decreto del Soprintendente archivistico e bibliografico della Lombardia n. 15-2017 del 29.8.2017, con cui è stato dichiarato l'interesse storico-archivistico, ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 42 del 2004 del "compendio archivistico-bibliografico" in questione vengono dedotti i seguenti vizi: 1) Violazione degli articoli 10 e 13, del d.lgs. n. 42 del 2004 e degli articoli 65, 67 e 76, del r.d. n. 1163 del 1911. Contraddittorietà nell'esercizio del potere amministrativo.

La ricorrente lamenta che il provvedimento con cui viene assoggettato a vincolo archivistico non solo l'atto di compravendita, bensì *"l'intero compendio - composto dal Manoscritto e dall'unito "atto di compravendita" "scritto su un foglio utilizzato come foglio di*

*guardia dello stesso Manoscritto considerato come un “unicum inscindibile” – poggia su un triplice ordine di considerazioni, tutte erronee concernenti:*

- il carattere di novità della presenza dell'atto di compravendita del 1516 (che, invece, costituisce un elemento già noto a tutte le amministrazioni coinvolte nel 2014 nel procedimento di dichiarazione di interesse culturale, per cui, ad avviso della ricorrente, *“non sussistono quindi elementi nuovi, che possano giustificare l'apposizione di un nuovo ed ulteriore vincolo al Manoscritto, connesso ai profili archivistici”*);

- la asserita inscindibilità, dal punto di vista fisico, dal Manoscritto del predetto atto di compravendita (che ad avviso della ricorrente sarebbe stata smentita sia dalla relazione allegata al decreto –ove rileva che *“l'atto di vendita [è] redatto sul verso di uno dei bifogli iniziali, attualmente staccati, e precisamente il foglio 5”* – sia dalla richiesta ad esperto del settore chiamato a stimare il valore, ai fini della prelazione, dell'atto stesso ove venduto separatamente);

- la “natura di bene pubblico” dell'atto di compravendita del 1516 (illegittimamente rivendicato alla proprietà demaniale dalla P.A. in erronea applicazione degli artt. 65, 67 e 76 del R.D. 2 ottobre 1911, n. 1163, non sussistendo i presupposti per assimilarlo ad un atto pubblico quale “atto facente pubblica fede”, e comunque agendo al di fuori delle procedure giudiziarie prescritte dalla normativa soprarichiamata).

Il provvedimento di vincolo risulta tuttavia immune dalle censure dedotte.

Per quanto concerne il primo profilo di censura va osservato che risulta irrilevante il fatto che l'atto di compravendita del 1516 fosse già noto all'Amministrazione al momento della valutazione dell'interesse del Manoscritto – dichiarato bene culturale con D.M. 13.2.2014 – dato che il mancato assoggettamento, in quell'occasione, contestualmente, del predetto atto al vincolo archivistico, non comporta la decadenza dal potere di (ri)valutare l'interesse culturale del bene in un momento successivo.

L'esercizio del potere di vincolo della Soprintendenza non incontra alcun termine di perenzione, non essendo necessario, al fine di rinnovare le relative valutazioni "*una nuova sopravvenienza fattuale*", essendo sufficiente una nuova considerazione del valore culturale degli elementi già noti. Come, appunto, accaduto nel caso in esame, in cui l'atto di compravendita è stato di recente ritenuto di particolare interesse storico-archivistico, anche in considerazione della sua integrazione (fisica e culturale) nel manoscritto, di cui è stato considerato parte inscindibile, in base ad un diverso criterio di valutazione, che fa riferimento ad una valutazione globale dei beni in questione - differente rispetto alla prospettiva atomistica adottata in precedenza - per cui ciascun bene risulta significativo proprio in relazione all'altro, risultando collegati da un rapporto di reciproca valorizzazione che ne determina la specifica "significatività" dal punto di vista storico-culturale-archivistico.

Va disatteso anche il secondo profilo di censura, con cui si censura il provvedimento di vincolo in parola contestando il nesso di inseparabilità dell'atto di compravendita dal manoscritto. Al riguardo va osservato, innanzitutto, che non è sufficiente a dimostrare la contraddittorietà dell'Amministrazione la richiesta di valutazione separata dell'atto di compravendita, al fine di stimarne il valore economico, dato che questa fa riferimento all'astratta ipotesi della sua vendibilità come pezzo separato, ma non comporta che ciò sia fisicamente possibile. Tale evenienza è stata invece esclusa dall'Amministrazione, evidenziando nella relazione allegata al vincolo che la rilegatura dell'atto di acquisto all'interno delle pagine del manoscritto non ne consente l'estrazione, senza danneggiare il resto del volume. Si tratta di considerazioni tecniche che sono articolatamente e convincentemente spiegate nella relazione in parola e che non sono state adeguatamente confutate dalla ricorrente. Inoltre, dalla relazione in parola si evince che l'atto di compravendita ed il manoscritto sono stati considerati come "*unicum inscindibile*" non solo sotto il profilo fisico, ma anche sotto il profilo storico-culturale (vedi, al riguardo, i richiami della

Relazione agli eventi storici connessi ai passaggi di proprietà, a ridosso del periodo delle persecuzioni, dell'accoglienza di profughi dopo la creazione del Ghetto di Venezia, dell'apporto di ebrei profughi dell'Est, della significatività del passaggio di proprietà come testimonianza della stabilizzazione di famiglia e dell'importanza del radicamento nel territorio etc.; in particolare a pag. 3 ove si precisa che: *“L'atto di compravendita, facente parte del manoscritto, riveste dunque uno speciale interesse, sia perché, redatto nelle forme di un instrumentum vero e proprio, testimonia la prassi documentaria nel mondo ebraico italiano, sia perché offre una ulteriore, importante, testimonianza sulla circolazione dei libri ebraici e sul mercato librario degli stessi nell'Italia cinquecentesca, oltre che sulle fasi di raccolta dei manoscritti della biblioteca Nona e sugli interessi culturali di questa famiglia di banchieri rinascimentali. ... Esso, redatto su un foglio del manoscritto stesso, secondo un costume diffuso nel mondo ebraico italiano, ... è inscindibile dal manoscritto, del quale il foglio utilizzato fa parte integrante, connotandolo anche di un indubbio valore archivistico. L'atto di vendita ha, inoltre, un suo preciso significato dal punto di vista storico. In modo particolare, documentando l'acquisto, da parte di uno degli esponenti di spicco della famiglia Norsa, di questa specifica opera di Maimonide, la riconduce all'ambiente culturale ebraico mantovano degli anni fra l'ultimo trentennio del XV secolo e il primo trentennio del XVI. E', infatti, in questo arco temporale che la colta comunità mantovana (nella quale si conta, oltre a quella dei Norsa, almeno un'altra importante biblioteca di famiglia, quella dei Finzi) manifesta un particolare interesse per la controversa opera filosofica di Maimonide, oggetto di ben tre commentari mantovani, nel periodo dato....La datazione all'inizio del 1516 contestualizza, inoltre, l'acquisto in un momento particolare della storia ebraica. In quello stesso anno, infatti, le crescenti discussioni circa la sorte dei profughi dell'entroterra veneto”) ed a pag. 6 ove si chiarisce che *“La presenza dell'atto di compravendita, redatto secondo precise formule, rende il compendio archivistico-bibliografico formato dal documento archivistico e dal manoscritto, un insieme complesso, con molteplici valenze culturali e natura giuridica composita (un atto di pertinenza pubblica e un manoscritto librario di proprietà privata, inscindibilmente connessi, dal punto di vista materiale e materico), come già evidenziato nella nota della Direzione generale**

*Archivi sopra menzionata. Per quanto riguarda il valore della legatura (il menzionato nesso materiale e materico fra instrumentum e manoscritto) dei compendio archivistico-bibliografico in questione, si rimanda al saggio di Thérèse Metzger già citato e a quanto riferito nella relazione allegata al decreto di vincolo del 2014. Detta legatura presenta uno stato di degrado, secondo la studiosa, non giustificabile con un normale uso del codice. Testimonierebbe, piuttosto, di un "trattamento brutale e di una volontà di distruzione" (Metzger, *Le manuscrit Norsa*, cit. p. 34) che la ricercatrice, sulla base di una parziale riparazione antica, data al sacco di Mantova del 1630, durante il quale le case degli ebrei mantovani furono devastate per prime e ripetutamente e, in particolare, i libri distrutti o danneggiati. Di tali circostanze, che condussero a perdite irreparabili e alla successiva, temporanea espulsione degli ebrei dalla città, dà ampio conto la cronaca contemporanea di Abraham ben 'sane Masqnrano".*

Risulta invece più complessa la problematica sollevata dal terzo profilo di censura con cui la ricorrente contesta la legittimità della qualificazione dell'atto di compravendita stipulato tra privati all'inizio del 1500 come "atto facente pubblica fede", in quanto assistito da forme equiparabili a quelle notarili, al fine di ricomprenderlo tra gli atti soggetti all'obbligo di deposito presso gli Archivi Pubblici e di conseguenza per reclamarne la demanialità ai sensi degli artt. 65, 67 e 76 del R.D. 2 ottobre 1911, n. 1163, tutt'ora vigenti in virtù del richiamo operato dall'art. 130 del Codice dei Beni Culturali. Si tratta, tuttavia, di considerazioni giuridiche che sono state inserite nel provvedimento di vincolo del contratto al fine di promuovere un'eventuale futura azione di rivendica del bene, ma che non rilevano ai fini della valutazione dell'interesse storico-archivistico dell'atto in questione (per cui non determinano alcun vizio dell'atto impugnato): è solo a questo fine che la relazione si diffonde sul valore di *instrumentum* dell'atto in questione, come testimonianza della prassi documentaria, del mercato librario nella Mantova del '500, degli interessi della famiglia di banchieri e dell'ambiente culturale ebraico, etc. (vedi pag. 3), nonché come importante e rara testimonianza delle prassi "paranotarili" diffuse presso la

comunità ebraica dell'epoca (pagg. 5 e seg.); interesse che è sufficientemente motivato ed adeguatamente argomentato, anche con riferimenti bibliografici ulteriori rispetto all'unico studio citato dalla ricorrente, nella relazione di accompagnamento soprarichiamata. Per quanto riguarda la diversa questione della qualificazione giuridica come "atto pubblico" del documento in questione all'ulteriore e diverso fine di rivendicarne la demanialità, ai sensi dell'art. 76 r.d. n. 1163/1191, si rinvia all'esame delle censure dedotte avverso il relativo provvedimento.

Per quanto riguarda il decreto del Direttore generale Archivi rep. 574 del 27.9.2017 con cui è stato esercitato sul manoscritto il diritto di prelazione attribuito al Ministero dei Beni Culturali dall'art. 60 del d.lgs. n. 42 del 2004 e rivendicato il possesso dell'atto di compravendita allo stesso unito, la ricorrente lamenta, oltre ai vizi di illegittimità derivata dalle carenze sopradenunciate, anche, quali vizi autonomi:

1) Violazione dell'art. 76 r.d. n. 1163 del 1911. Incompetenza relativa dell'autorità procedente.

La ricorrente lamenta l'illegittimità del decreto in parola sotto un duplice profilo, innanzitutto, eccependo l'incompetenza del Direttore generale Archivi ad adottare un atto che è riservato, ai sensi dell'art. 76 del r.d. n. 1163 del 1911, alla competenza di Prefetti, Soprintendenti e Direttori degli Archivi di Stato; inoltre eccepisce che la rivendicazione non può essere fatta valere in via amministrativa, ma deve essere proposta davanti all'autorità giudiziaria, come prescritto dalla disposizione sopracitata.

La prima censura va disattesa: non sussiste la lamentata violazione dell'ordine delle competenze sancito dalla legge sugli archivi del 1911, che si basava sulla struttura organizzativa all'epoca vigente, in cui gli Archivi di Stato dipendevano dal Ministero dell'Interno (da cui l'attribuzione delle competenze, *in primis*, ai Prefetti), per cui, a

seguito del passaggio dei compiti al Ministero dei Beni Culturali, istituito con legge n. 5/1975, le relative competenze devono intendersi riferite ai corrispondenti organi tecnici della stessa Amministrazione secondo il vigente regolamento di organizzazione.

Quanto alla seconda doglianza, con cui la ricorrente contesta la legittimità del provvedimento in questione, assumendo che con esso l'Amministrazione intendesse operare una rivendicazione della demanialità dell'atto di compravendita "in via amministrativa", in contrasto con l'art. 76 del r.d. n. 1163 del 1911 - che impone a tal fine l'azione in via giurisdizionale - va rilevato, innanzitutto, il difetto di interesse della ricorrente a muovere dette censure: allo stato, la ricorrente non ha ancora acquisito la proprietà del bene, dato che l'art. 61 co.4 D.Lgs. 22/01/2004, n. 42 prevede che il contratto di compravendita è sottoposto a condizione sospensiva fino al termine di scadenza dell'esercizio del diritto di prelazione. Rispetto all'interesse della ricorrente, che è quello all'acquisto del bene, la lesione è prodotta dal provvedimento che le preclude di divenire proprietaria del bene stesso, risultando indifferente che questo non possa essere dalla stessa acquisito perché l'Amministrazione esercita la prelazione oppure perché ne rivendica la proprietà in quanto bene demaniale. In altri termini, il titolo dell'acquisto alla mano pubblica risulta indifferente per la ricorrente, subendo la stessa identica conseguenza lesiva sia che il trasferimento della proprietà avvenga in via di prelazione sia in via di rivendica della pubblicità del bene *ab origine*, dato che queste operano la medesima caducazione *ex tunc* del negozio di alienazione. L'unica parte che viene ad essere lesa, e che quindi ha interesse a dolersi della diversa procedura, è la proprietaria, in quanto, a seguito della rivendica, subisce una perdita economica, in termini di diminuzione dall'importo che l'Amministrazione le dovrà corrispondere, del prezzo del bene demaniale. Ed in ogni caso, non è neppure questa la sede in cui la parte proprietaria potrebbe far valere tali doglianze, dato che le controversie relative

al *quantum* della prelazione nel caso in cui il bene sia alienato con altri per un unico corrispettivo rientrano tra quelle devolute al giudice ordinario, a seguito dell'esperimento della procedura conciliativa disciplinata dall'art. 60 co. 2 e 3 D.Lgs. 22/01/2004, n. 42. In ogni caso, la doglianza è infondata, in quanto, con il provvedimento in esame, il Direttore Generale Archivi non ha portato a compimento alcuna pretesa in via amministrativa (nel qual caso sarebbe stata configurabile la violazione dell'invocata disposizione normativa di cui all'art. 76 cit.), ma si è limitato ad affermare la necessità, ad ulteriore supporto motivazionale dell'esercitato diritto di prelazione, che l'atto di compravendita non fuoriuscisse dalla mano pubblica.

2) Violazione degli artt. 21, comma 2, lettera p) e 22, comma 2, lettera o), del D.P.C.M. n. 171 del 2014 e dell'art. 2, comma 2, lett. h, del d.m. 23 gennaio 2016. Incompetenza relativa.

La ricorrente lamenta l'incompetenza del Direttore generale Archivi ad esercitare il diritto di prelazione sul Manoscritto in contestazione, sostenendo che l'adozione del relativo provvedimento spetta, piuttosto, al Direttore Generale Biblioteche ed Istituti culturali o, al massimo, al Direttore Generale Archeologia Belle Arti Paesaggio

La doglianza non merita condivisione.

Il Regolamento di Organizzazione del Ministero, adottato con il richiamato D.P.C.M. n. 171 del 2014, individua gli organi competenti ad esercitare la prelazione di cui all'art. 60, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, sancendo, rispettivamente agli artt. 21 e 22, che la scelta, se si tratta di beni di interesse archivistico, spetta al Direttore generale Archivi; se si tratta di beni librari, spetta al Direttore generale Biblioteche ed istituti culturali; se si tratta di beni storico-artistici, spetta al Direttore Archeologia Belle Arti Paesaggio: il tutto, secondo una scelta organizzativa che è del tutto ragionevole, in quanto solo il funzionario dotato di particolare competenza

nello specifico settore può assumere, con cognizione di causa, la complessa decisione di acquisire o meno un bene culturale “in ragione dello specifico interesse culturale” in esso “incorporato”; scelta che, oltre ad incidere gravemente sulle posizioni giuridiche dei privati interessati all’acquisto, comporta un impegno di spesa notevole a carico del pubblico erario, sia per l’acquisto sia per gli oneri di conservazione e custodia del bene, che deve essere giustificato dall’esigenza di tutelare lo specifico interesse culturale del bene stesso.

Tuttavia, la Fondazione ricorrente non considera che, nel caso in esame, l’oggetto su cui viene esercitato il diritto di prelazione costituisce un bene culturale “composito”, assoggettato ad un triplice vincolo, apposto con DM 13.2.2014 in considerazione dell’importanza storico-artistica e storico-relazionale, ai sensi dell’art. 10 co. 3 lett. a) e d) del Codice Beni Culturali, e con l’impugnato DM 29.8.2017, in considerazione dell’importanza storico-archivistica ai sensi dell’art. 10 co. 3 lett. b). Ne consegue che, ciascuno dei Dirigenti Sopramenzionati era competente ad assumere la decisione di esercitare il diritto di prelazione per tutelare l’interesse “incorporato” nel “complesso” bene in questione.

Nel caso in esame, l’interesse culturale perseguito è principalmente quello storico-archivistico, come si evince dalle premesse motivazionali del decreto, che fa riferimento al parere del Comitato tecnico-scientifico per gli archivi, consultato a termini dell’articolo 26, comma 2, lettera c), del d.P.C.M. n. 171/2014, il quale nella seduta del 26 giugno 2017 s’è pronunciato a favore della prelazione ritenendo che: "*Il documento archivistico con l'unito manoscritto costituisce una importante testimonianza documentaria dell'insediamento ebraico mantovano e del suo ambiente culturale, con particolare riferimento alla illustre famiglia dei banchieri Norsa, attiva a Mantova fin dal sec. XIV; numerosi documenti relativi ai Norsa sono conservati presso l'Archivio di Stato di Mantova, nel fondo Gonzaga e all'interno dell'archivio della Comunità ebraica conservato presso la Biblioteca Teresiana della stessa città. L'importanza di tale documentazione per la storia di uno Stato*

*preunitario comporta una indubbia rilevanza per la storia italiana e non solo per quella locale.*” Ed è proprio sulla base di ragioni, nonché di ulteriori considerazioni in merito all'estrema difficoltà per i privati di assicurare i costosi interventi necessari per la conservazione e la custodia di tale compendio, che il Direttore Generale Archivi ha deciso di acquisire, in blocco, il “compendio” librario, ad un prezzo elevato, ritenendo che l'importanza del contratto di compravendita in esso incluso fosse di grado talmente intenso, sotto il profilo del suo “valore culturale”, inscindibile dal Manoscritto cui è allegato, tanto da giustificare l'esborso delle ingenti somme per l'acquisto dell'intero compendio (pari a dieci volte il “prezzo di mercato” del documento come “pezzo separato”).

Ne consegue che il decreto del Direttore generale Archivi del 27.9.2017 risulta immune dal vizio di incompetenza denunciato.

3) Violazione degli articoli 59, 60 e 61, del d.lgs. n. 42 del 2004, dell'art. 38, comma 2, del d.P.R. n. 445 del 2000, dell'art. 65, comma 1, del d.lgs. n. 82 del 2005 e dell'art. 18, comma 2, l. n. 241 del 1990. Eccesso di potere per tardività ed erroneità dei presupposti. Incompetenza della Soprintendenza Archivistica e bibliografica della Lombardia a ricevere la denuncia.

La ricorrente, inoltre, lamenta l'illegittimità del decreto del Direttore generale Archivi del 27.9.2017 relativamente alla tardività del provvedimento con cui viene esercitato il diritto di prelazione, oltre il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di ricezione della denuncia.

La prospettazione della ricorrente non può essere condivisa.

La denuncia presentata in data 23.5.2017 non era idonea a far decorrere il termine il contestazione (e, di conseguenza, non consente di fissare la scadenza alla data 22.7.2017 come preteso dalla ricorrente) date le modalità irrivalenti della sua trasmissione e l'incompletezza del suo contenuto.

Quanto al primo aspetto, non può essere seguita la ricorrente ove sostiene che non era necessaria la firma digitale, dato che l'istanza era stata inviata tramite PEC, ai sensi dell'art. 38, comma 2, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 e dell'art. 65, comma 2, del d.lgs. n. 7 marzo 2005, 19 n. 82. Si deve invece convenire con l'Amministrazione che la normativa richiamata non trova applicazione nel caso di specie, dato che la denuncia non era stata trasmessa dalla casella di posta elettronica certificata dei proprietari - che costituisce una condizione di validità delle istanze e delle dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni l'art. 65, comma 1, lett. c-bis), del D.Lgs. 82/2005 - bensì dalla casella PEC del loro legale, sicchè era necessario "convalidarne" la provenienza apponendovi la firma digitale dei diretti interessati.

Inoltre, nel caso in esame, la denuncia non era idonea a far decorrere il termine di decadenza ordinariamente prescritto dall'art. 61, co. 1 del D.Lgs. n. 42/04 ( *"La prelazione è esercitata nel termine di sessanta giorni dalla data di ricezione della denuncia prevista dall'articolo 59"*), trovando applicazione piuttosto quello previsto dal successivo comma ( *"Nel caso in cui la denuncia sia stata omessa o presentata tardivamente oppure risulti incompleta, la prelazione è esercitata nel termine di centottanta giorni dal momento in cui il Ministero ha ricevuto la denuncia tardiva o ha comunque acquisito tutti gli elementi costitutivi della stessa ai sensi dell'articolo 59, comma 4 del D.Lgs. n. 42/04"*) in quanto presentava una carenza nel contenuto. Come espressamente eccepito nel provvedimento impugnato, la denuncia presentata menzionava esclusivamente il manoscritto, ma non anche l'atto di compravendita ad esso unito. Legittimamente, pertanto, l'Amministrazione, una volta rilevato che l'oggetto della denuncia era più ampio e complesso di quello in essa indicato, ha ritenuto la denuncia incompleta, in quanto difettava di un elemento essenziale per la sua validità, non risultando pertanto atta a consentire all'Autorità procedente di valutare l'opportunità di acquisire al patrimonio pubblico di determinati beni, in considerazione del loro peculiare

interesse storico o artistico, che è lo scopo per cui l'art. 59, comma 4 D.Lgs. n. 42/04, prescrive di dare immediata comunicazione dell'atto di compravendita, indicando gli elementi della denuncia, sancendo all'ultimo comma che si considera non avvenuta non solo la denuncia priva delle indicazioni espressamente previste dal comma 4, ma anche, con formula più ampia, quelle contenenti *“indicazioni incomplete o imprecise”*; prevedendo, in quest'ultima evenienza, il termine più lungo indicato dall'art. 61 co. 2 di centottanta giorni dal momento in cui viene acquisita la denuncia completa di tutti gli elementi costitutivi sopraindicati.

Non giova, in senso contrario, alla ricorrente richiamare il fatto che il bene era già conosciuto dalla PA in quanto oggetto di vincolo ad altro titolo, né invocare l'art. 18 legge 241/1990 - che prevede che *“documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni”* - atteso che ricade esclusivamente sull'istante l'onere di formulare domande in modo completo, indicando chiaramente i presupposti di fatto per l'esercizio del potere (e dando dimostrazione dell'esistenza di fatti che sono nella sua disponibilità), da cui dipende l'attivazione del potere di controllo dell'autorità tutoria, non potendo questi pretendere di addossare alla PA l'onere di supplire alle carenze documentali dallo stesso causate.

In conclusione vanno respinte le doglianze con cui si lamenta la tardività dell'esercizio della prelazione, dato che il provvedimento con cui è stata esercitata la prelazione è stato adottato in data 27.9.2017, entro il termine di 180 dal momento del completamento della pratica (avvenuto in data 1.6.2017 con la consegna dell'originale cartaceo debitamente sottoscritto dai dichiaranti), previsto dall'art. 61 co.2 Cod. BBCC. (che, nel caso in esame, veniva a scadere il 28.11.2017).

4) Violazione degli artt. 1 e 3, della l. n. 241 del 1990. Difetto di motivazione. Mancato perseguimento del pubblico interesse. Eccesso di potere per contraddittorietà ed irragionevolezza.

L'atto di prelazione, secondo la ricorrente, è illegittimo per contraddittorietà ed irragionevolezza, oltre che difetto di motivazione sotto il profilo della cura dell'interesse pubblico di tutela e valorizzazione, in quanto non tiene conto del vantaggio che l'amministrazione avrebbe potuto conseguire, in esecuzione dell'accordo-quadro stipulato ai sensi dell'art. 11, della l. n. 241 del 1990, dell'integrale restauro del Manoscritto, senza oneri per la finanza pubblica, ad opera della ricorrente, nel rispetto delle prescrizioni del Ministero e sotto il suo controllo. La doglianza va respinta alla luce delle condivisibili considerazioni svolte nel provvedimento impugnato, ove menziona *"rilevanti profili di criticità"* dell'Accordo in questione *"che ne revocano fortemente in dubbio sia l'utilità che l'attuabilità"*, evidenziando, in particolare, che *"le previsioni, contenute tanto nel primo capoverso dell'articolo 4 in esame, che nella lettera (a) del primo capoverso del successivo articolo 5, secondo le quali il compendio archivistico e bibliografico in questione potrebbe essere depositato, tanto all'estero che in Italia, "in una camera blindata (cassetta di sicurezza)", ovvero "in una cassetta di sicurezza presso una banca..." scelta dalla Jangl Privatstiftung, e che sono in netto contrasto con le esigenze di buona conservazione del bene vincolato, danneggiato oltremodo proprio dalla sua permanenza in una cassetta di sicurezza di una banca, come constatato dai funzionari ministeriali nel corso dell'ispezione tenuta a Milano l'8 giugno 2017;"* e rilevando che *"la durata dell'Accordo, regolamentata all'articolo 8 del medesimo, in base al quale, si badi, il bene in questione deve essere sempre in movimento, fra l'Italia e l'estero (con l'unico limite che tali movimentazioni devono comportare la permanenza del bene per uguali periodi di tempo tanto in Italia che all'estero), per un quarantennio, ed è rinnovabile la prima volta per altri quaranta anni e le volte successive per periodi di dieci anni in dieci anni, che risulta in sostanziale contrasto con le prescrizioni contenute nell'articolo 67, comma 1, lettera d), del D.Lgs. n. 42/2004, il quale, pur prevedendo l'uscita*

*temporanea dall'Italia di un bene vincolato, in attuazione di accordi culturali con istituzioni museali straniere, stabilisce, quale limite massimo di tempo per la durata di detti accordi culturali, il quadriennio, e prevede che tali accordi possano essere rinnovati una sola volta per un uguale periodo di tempo (altri quattro anni);” nonché eccependo che “la subordinazione della consultazione del manoscritto, e finanche della sua copia digitale, da parte degli studiosi, a specifica autorizzazione della Jangl Privatstiftung [si vedano, in tal senso, il secondo capoverso dell'articolo 3 e la lettera (a) del primo capoverso dell'articolo 5 dell'Accordo in esame], in aperta violazione di quanto stabilito, in materia di consultazione di compendi archivistici o di singoli documenti vincolati, dall'articolo 127, comma 1, del D.Lgs. n. 42/2004”.*

Dai passaggi sopra richiamati si evincono chiaramente le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione a procedere in proprio al restauro del bene in contestazione, rinunciando alla prestazione gratuita offerta dalla Fondazione ricorrente, in quanto ha considerato tale beneficio “non proporzionato” rispetto alla contropartita, consistente nella sostanziale perdita di controllo sulla circolazione dell'opera ed al sacrificio del suo spossessamento, dato che, in cambio, la Fondazione avrebbe conseguito il dislocamento all'estero dell'opera “per metà del tempo” rispetto al periodo di permanenza di Italia (per 40 anni), al “prezzo” di aggravare il deterioramento della pergamena a causa di spostamenti (oltre che alla possibilità di conservazione dell'opera in cassetta di sicurezza riconosciuta alla Fondazione dallo stesso Accordo).

La scelta dell'Amministrazione di acquistare l'intero compendio ad un prezzo estremamente elevato (un milione e mezzo di euro) e di effettuare nei propri laboratori il costoso intervento di restauro (centocinquantamila euro), rinunciando ad avvalersi delle prestazioni gratuite messe a disposizione dalla ricorrente con l'accordo quadro in questione, è stata operata sulla base di un'operazione di ponderazione e contemperamento dei vari interessi in gioco, che non tiene conto esclusivamente dell'aspetto economico dell'operazione, ma anche, e soprattutto, del

costo della “controprestazione” in termini di “periodico e ricorrente estraniamento” dal patrimonio culturale nazionale del bene in questione - che non potrebbe essere esportato all'estero in quanto soggetto al triplice vincolo di tutela ai sensi dell'art. 10 co. 3 lett. a) b) c) - “per un tempo pari” a quello della sua presenza in Italia. Si tratta di una scelta di merito, riservata alla PA che, nei limiti in cui è soggetta a sindacato in questa sede, non appare affetta dai vizi di contraddittorietà o irragionevolezza denunciati dalla Fondazione ricorrente, si fonda su un apparato motivazionale particolarmente articolato e convincente anche sotto il profilo del bilanciamento di interessi operato, che non risulta manifestamente sproporzionato.

Infine per quanto riguarda il provvedimento del Segretario generale del Ministero prot. 14024 del 16.10.2017, e dell'allegato parere dell'Ufficio legislativo prot. 30632 del 16.10.2017, la ricorrente deduce i seguenti vizi:

1) Mancata considerazione della perdurante validità dell'Accordo-quadro stipulato dalla fondazione ricorrente e dal Ministero ai sensi dell'art. 11, l. n. 241 del 1990. Violazione dell'art. 11 co. 4 l. n. 241 del 1990. Illegittimità derivata. Erroneità dei presupposti.

La ricorrente lamenta la contraddittorietà dell'operato dell'Amministrazione, che, soltanto pochi mesi prima, aveva stipulato un accordo-quadro, con cui rinunciava ad avvalersi del potere di prelazione e poi, improvvisamente, dopo pochissimo tempo, decide di sciogliersi unilateralmente dal vincolo spontaneamente assunto, con il provvedimento del 16.10.2017, in assenza di nuove circostanze di fatto o sopravvenuti motivi di pubblico interesse atti a giustificare il recesso, peraltro senza neppure prevedere la liquidazione di alcun indennizzo, come prescritto dall'art. 11 comma 4 della l. n. 241 del 1990.

Le censure relative alla motivazione dell'atto in contestazione vanno disattese alla luce delle considerazioni già esposte sopra, con riferimento alle ragioni di interesse pubblico che hanno indotto l'Amministrazione ad optare per la “restituzione” dei

compiti di restauro del bene al competente istituto pubblico nazionale, rinunciando ad avvalersi delle prestazioni gratuite offerte dalla Fondazione ricorrente in cambio dell'impegno del Ministero a trasformare l'opera in bene culturale "part time" del patrimonio culturale nazionale (questo è il senso della clausola dell'Accordo che obbliga il Ministero ad assicurare la presenza sul territorio estero per un periodo di tempo pari a quello in cui è presente sul territorio nazionale). Tali ragioni di interesse pubblico, che sono state convenientemente e convincentemente illustrate nelle relazioni di accompagnamento dei provvedimenti impugnati, giustificano la scelta dell'Amministrazione di recedere dall'Accordo appena concluso con la Fondazione ricorrente sulla base di una valutazione solo parziale dell'interesse culturale del bene in questione. Come esplicitamente ammesso nel parere dell'Ufficio legislativo del Ministero prot. 30632 del 16.10.2017 – allegato al provvedimento del Segretario generale prot. 14024 del 16.10.2017 in esame – nell'attività istruttoria svolta nel corso del procedimento finalizzato a stabilire se addivenire ed in che termini concludere con la Fondazione un Accordo ex art. 11 legge n. 241/90, il Segretariato Generale del Ministero aveva acquisito unicamente i pareri della Direzione Generale Belle Arti e Paesaggio e della Direzione Generale Biblioteche che avevano apposto un vincolo sul Manoscritto - che s'erano pronunciate in senso favorevole rispettivamente in data 22.12.2015 ed in data 26.1.2016 – non ritenendo di coinvolgere la Direzione Generale Archivi in quanto non aveva considerato la possibilità di un eventuale concomitante interesse storico-archivistico dell'allegato contratto di compravendita del 1500. L'interesse storico-archivistico di quest'ultimo documento è stato solo di recente rilevato, grazie al casuale coinvolgimento degli organi con specifiche competenze in materia archivistica (Soprintendenza Archivistica, Direzione Generale Archivi, Comitato tecnico-scientifico consultivo), i quali, con le note soprarichiamate, si sono concordemente pronunciati sull'estrema

importanza dell'atto di compravendita, e da questi tanto valorizzato da portare all'adozione del provvedimento di vincolo e di acquisizione dell'intero compendio. Le ragioni che hanno indotto il Segretariato Generale a recedere unilateralmente dall'Accordo appena concluso sulla base di una rinnovata valutazione degli interessi afferenti al bene in contestazione risultano convenientemente illustrate, *per relationem* mediante il rinvio alle relazioni tecniche soprarichiamate, oltre che alle considerazioni giuridiche espresse nel parere dell'Ufficio legislativo del prot. 30632 del 16.10.2017 allegato all'atto impugnato (cfr. TAR Lazio, sez. II quater, n. 10018/2018, in generale, sul fondamento, la natura ed i limiti dell'applicabilità delle previsioni della legge n. 214/90 agli atti di ritiro nello specifico settore della tutela dei beni culturali). Ne consegue che l'impugnato atto di recesso dall'Accordo non può essere ritenuto fondato su considerazioni erronee, pretestuose o inconferenti, come pretenderebbe la ricorrente.

Risulta invece fondata la doglianza relativa alla violazione, sotto altro profilo, dall'art. 11 comma 4 della l. n. 241 del 1990, per l'omessa previsione, nell'atto di recesso, di un indennizzo.

L'accordo in questione rientra tra gli accordi procedurali contemplati dall'art. 11 della L. n. 241/1990, non solo perché così autoqualificatosi, già dalla sua intitolazione, ma anche in considerazione della sua natura sostanziale, essendo volto a pre-determinare il contenuto discrezionale dei provvedimenti di circolazione e valorizzazione dell'opera in contestazione, come chiaramente enunciato già nelle premesse dell'atto e come si evince chiaramente dalle clausole dell'accordo stesso. Ne consegue, sotto il profilo sostanziale, che si applica la disciplina dettata dall'art. 11 della legge n. 241/90 e, sotto il profilo processuale, che le relative controversie rientrano tra quelle attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133 CPA.

L'art. 11 co. 4 della legge n. 241/90, nel prevedere il potere della PA di recedere unilateralmente dall'accordo, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, fa *“salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato”*, che, analogamente a quanto previsto per l'esercizio del potere di revoca dall'art. 21 *quinquies*, spetta ogniqualvolta l'Amministrazione intenda sciogliersi unilateralmente dagli impegni assunti (vedi, sull'applicabilità, in generale, dell'istituto, TAR Piemonte, sez. I, n.583/2018).

Relativamente alla determinazione della misura di tale indennizzo, va ricordato che, come chiarito in sede di relazione di accompagnamento alla legge *“In entrambi i casi è prevista la liquidazione di un indennizzo in relazione ai pregiudizi in danno verificatisi in capo ai soggetti interessati”*, per cui il danno deve essere dimostrato *“caso per caso”*, sicchè il termine *“eventuali pregiudizi”* va inteso *“in senso non tecnico, come quella che fa riferimento a conseguenze pregiudizievoli verificatesi in capo al soggetto che siano economicamente o patrimonialmente valutabili .Non si tratta di danno in senso tecnico (artt.2043, 1218, 1223 cod. civ.) per il cui risarcimento occorre come è ben noto la sussistenza dell'elemento soggettivo almeno della colpa, in capo all'autore (da ult., Cons. St., IV, 15.2.2005, n. 478)”*.

Ne consegue che, data la mancata dimostrazione di maggiori danni, il *quantum* dell'indennizzo va determinato, nel caso in esame, tenendo conto del solo danno emergente, e pertanto la domanda, formulata in via subordinata, dalla Fondazione ricorrente, va accolta limitatamente all'obbligo dell'Amministrazione di rimborsare le spese (eventualmente) sostenute dalla Fondazione in vista della conclusione dell'Accordo quadro in questione; mentre va respinta la richiesta di risarcimento di ulteriori danni, genericamente formulata, senza allegare, né dimostrare, l'effettiva consistenza degli stessi. D'altronde va ricordato che, allo stato, la ricorrente non ha ancora acquisito la proprietà del bene, dato che il contratto traslativo della proprietà non produce alcuno effetto, essendo sottoposto a condizione sospensiva ai sensi di legge (art. 61 co.4) fino al termine di scadenza

dell'esercizio del diritto di prelazione, che opera una caducazione *ex tunc* del negozio di alienazione.

Infine la ricorrente impugna anche il provvedimento del Direttore generale Archivi del Ministero prot. n. 14006 del 6.9.17 con cui viene disposta la custodia coattiva del Manoscritto, lamentando i seguenti vizi:

1) Violazione dell'art. 43, del d.lgs. n. 42 del 2004. Violazione degli artt. 3 e 9, della legge n. 241 del 1990. Violazione del principio di proporzionalità. Violazione dell'art. 21, comma 2, lett. g), del d.P.C.M. n. 171 del 2014. Incompetenza relativa.

La ricorrente sostiene che con tale provvedimento – peraltro adottato da organo non competente in materia di tutela dei beni librari - l'Amministrazione avrebbe, di fatto, sottratto il bene al legittimo proprietario, sottoponendolo ad intervento conservativo coattivo, arbitrario e sproporzionato, in assenza di qualsiasi garanzia procedimentale e senza coinvolgere i Dirigenti competenti.

Le censure non sono condivisibili.

Innanzitutto, per quanto attiene alla denunciata violazione delle garanzie procedurali, va osservato che la decisione del Direttore generale Archivi di trasferire il Manoscritto al Laboratorio di restauro dell'Istituto Centrale per il Restauro di Roma è stata dettata da ragioni di impellente urgenza di assicurare gli interventi necessari alla conservazione del bene per prevenire il rischio di ulteriore degrado delle condizioni del manoscritto, come accertate nel corso dell'ispezione tecnica effettuata in contraddittorio con le parti, a cui ha partecipato anche un rappresentante della ricorrente (oltre che delle proprietarie hanno dato espresso consenso scritto all'operazione in contestazione). La relazione tecnica del Laboratorio di Restauro del Libro del 31.8.2017 illustra le ragioni tecniche che imponevano l'immediato intervento di salvaguardia, per cui l'adozione dell'atto formale di trasferimento del bene all'Istituto per l'esecuzione dei relativi lavori

costituiva per l'Amministrazione un atto dovuto, che il Direttore competente in materia di beni librari sarebbe stato comunque tenuto ad adottare.

Quanto alle doglianze con cui la ricorrente ripropone la violazione del principio di proporzionalità, sostenendo che l'Amministrazione non avrebbe tenuto conto dell'alternativa possibilità di far eseguire alla ricorrente, a proprie spese, i necessari interventi di restauro sulla base di un'autorizzazione dei competenti uffici del Ministero - come concordato nell'accordo-quadro - si rinvia a quanto esposto in precedenza. Giova comunque precisare, per completezza, che le ragioni per cui l'Amministrazione ha inteso avvalersi del potere di custodia coattiva di cui all'art. 43, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, non possono ritenersi sproporzionate ed arbitrarie, risultando invece nella relazione allegata convenientemente illustrate le ragioni che hanno indotto la PA a provvedere direttamente all'intervento conservativo, mediante l'opera dell'Istituto pubblico italiano, dotato di elevata specializzazione nel settore, senza disporre l'ulteriore allontanamento fisico, con conseguente esposizione ad ulteriori "traumi" (anche climatici), di un bene particolarmente fragile per il suo supporto fisico e per le particolari condizioni di criticità di conservazione della pergamena e della rilegatura (imbruniture, piegamenti e ondulazioni, efflorescenze, imbrunimento, erosione, dilavature, disidratazione, presenza di larve, scuciture, etc.), causate anche dalla conservazione in locale inidoneo (cassetta di sicurezza). In tale contesto di circostanze, il periodo di ferma di "due anni" dell'opera, ritenuto necessario dagli esperti tecnici del Ministero per evitare l'ulteriore compromissione del bene, non può essere ritenuto manifestamente sproporzionato, dovendo la "temporaneità" della misura essere commisurata al tempo necessario ad assicurare la "messa in sicurezza del bene".

Le valutazioni tecniche soprarichiamate non sono inficiate dalle circostanze successive, rappresentate nella memoria conclusionale della ricorrente, ove denuncia la contraddittorietà dell'operato dell'Amministrazione che, invece, di recente, ha

esposto al pubblico il bene in contestazione, sottoponendolo a quegli stress che aveva dichiarato di voler evitare. Tali circostanze sopravvenute, riportate come suggestive di un eventuale sviamento di potere, non sono sufficienti ad inficiare la legittimità del provvedimento impositivo dell'intervento in esame che, data la sua natura prognostica, va valutato con criterio *ex ante*, alla stregua degli elementi rilevati al momento della formulazione del giudizio sull'*an, quid e quomodo* dell'intervento conservativo. Peraltro, non può nemmeno escludersi che quest'ultimo abbia consentito di recuperare, oltre la misura prevista, lo stato di conservazione ottimale necessario a consentire l'esibizione al pubblico del bene. Si tratta, peraltro, di circostanze favorevoli alla ricorrente ove intenda richiedere in prestito l'opera – di cui non ha dovuto accollarsi le ingenti spese per il restauro, conservazione e custodia preventivate nell'accordo quadro – per esporla nella propria sede senza vedersi opporre, quale motivo ostativo, i rischi connessi all'immovibilità del bene.

In conclusione, il ricorso deve essere respinto nella parte relativa all'impugnativa del decreto di vincolo e del decreto con cui viene disposta la prelazione; invece va accolto in parte, nei sensi e nei limiti che precedono, relativamente al provvedimento del Segretario generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo prot. 14024 del 16.10.2017, nella parte in cui non prevede un indennizzo per il recesso dall'Accordo quadro in favore della Fondazione ricorrente per le spese sostenute in vista della conclusione dello stesso. Deve invece essere respinta la richiesta di risarcimento del danno.

Sussistono giusti motivi, vista la soccombenza reciproca, per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

lo respinge relativamente all'impugnativa del decreto del Soprintendente archivistico e bibliografico della Lombardia n. 15-2017 del 29.8.2017, di dichiarazione dell'interesse culturale del manoscritto in questione;

lo respinge relativamente all'impugnativa del decreto del Direttore generale Archivi del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, rep. 574 del 27.9.2017 con cui è stato esercitato il diritto di prelazione sul manoscritto in questione;

lo accoglie in parte, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, relativamente all'impugnativa del provvedimento del Segretario generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo prot. 14024 del 16.10.2017, e, per l'effetto, entro tali limiti, lo annulla nella parte in cui non prevede un indennizzo per il recesso dall'Accordo quadro in favore della Fondazione ricorrente per le spese sostenute in vista della conclusione dello stesso.

Respinge la richiesta di risarcimento del danno.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 11 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Floriana Rizzetto, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere