

Pubblicato il 17/06/2024

N. 05408/2024REG.PROV.COLL.  
N. 04566/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 4566 del 2023, proposto da Giulia Sophie Tartarini, Paola Perazzoli, Angelo Cantu, Circolo Teatro Carillon, Guido Mercante, Marco Martini, Marco Orsatti, Marina Lucca, Daniela Mercante, Paola Bongiovanni, Vittorio Toesca Caldora Di Castellazzo, Sara Ventura Montecamozzo, Anna Maria Grimoldi, Bruno Fedetto, Maurizio Falcone, Mungo Rupert Llewelen Sidney-Wilmot, Silvano Manco, Francis Richard Shaw, Maurizio Ferrara, Anna Maria Zani, Erminia Pascucci, Brigitte Roumen, Hans Lönnerheden, Gerrit Dirk Nieveld, Fiorella Van Wel, Charlotte Anastasia Wright, Stefano Pascucci, Susanna Sciaguato, rappresentati e difesi dagli avvocati Gian Luca Menti, Fabio Bajetto, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Sanremo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Nuvoloni, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

Agenzia del Demanio, Agenzia del Demanio Filiale Liguria, Ministero della Cultura, Ministero del Turismo, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Genova, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Imperia e Savona, in persona dei rispettivi legali rappresentanti e Ministri *pro*

*tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria 14 marzo 2023, n. 309, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Sanremo, dell'Agenzia del Demanio, dell'Agenzia del Demanio Filiale Liguria, del Ministero della Cultura, del Ministero del Turismo, della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Genova, della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Imperia e Savona;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2024 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati Gian Luca Menti, Giovanni Nuvoloni e l'Avvocato dello Stato Francesca Subrani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli appellanti espongono di essere residenti e lavoratori nella frazione Bussana Vecchia del Comune di Sanremo e, comunque, possessori di immobili in quel borgo che, dopo essere stato sgombrato a seguito di un terremoto nel 1887, è stato nel tempo ricostruito e abitato da una comunità di artisti, lì insediatasi spontaneamente fin dagli anni '60 del secolo scorso, e, successivamente, dai loro aventi causa, facendone un luogo "*di eccezionale bellezza*", rinomato come "*Villaggio internazionale degli Artisti di Bussana*".

2. Essi, dopo aver quasi tutti ricevuto, nel dicembre del 2017, da parte della Direzione Regionale dell'Agenzia del Demanio le note attraverso le quali si intimava loro, quali occupanti abusivi, il pagamento delle indennità per l'utilizzo, senza titolo, degli immobili appartenenti al patrimonio statale, impugnavano innanzi al T.a.r. della Liguria la delibera n. 191 del 29 novembre 2017, con cui la Giunta Comunale di Sanremo approvava il programma di valorizzazione ex art. 5, comma 5, D.Lgs. n. 85 del 2010 dell'intero Borgo,

nonché gli atti presupposti e connessi, in particolare il decreto dell'11 dicembre 2000 del Ministero dei beni culturali che ha dichiarato il Borgo di particolare interesse e le predette note del 4 dicembre 2017 con le quali l'Agenzia del Demanio ha richiesto agli interessati le indennità per l'abusiva occupazione negli ultimi 10 anni.

2.1. I ricorrenti, ritenendo tali atti lesivi dei propri interessi, nella misura in cui presupponevano la natura pubblica del borgo e dei relativi immobili – natura che non sarebbe mai stata accertata – e, comunque, pretendevano di attribuirne la proprietà alla Pubblica Amministrazione, al di fuori dei modi di acquisto ammessi dall'ordinamento e, per di più, in danno dei possessori (i quali sarebbero proprietari a titolo derivativo o, comunque, per usucapione ultraventennale), deducevano avverso i medesimi atti dodici motivi di diritto, a mezzo dei quali sostenevano l'illegittimità sia del decreto ministeriale che del programma di valorizzazione, anche nella parte in cui quest'ultimo ha previsto, quale condizione di partecipazione ai futuri bandi di concessione degli immobili del borgo, il pagamento al Demanio da parte degli abitanti di Bussana degli importi relativi a dieci anni di occupazione.

3. Con la sentenza indicata in epigrafe, nella resistenza delle Amministrazioni intimete, il T.a.r. adito, disattese le istanze di rinvio di parte ricorrente, declinava la propria giurisdizione in favore del giudice ordinario quanto all'impugnativa delle note di liquidazione delle indennità di abusiva occupazione di beni demaniali (vertendosi della mera spettanza del diritto di credito all'amministrazione, nell'ambito di un rapporto paritetico di diritto privato, non implicante l'esercizio di poteri discrezionali e autoritativi); per il resto, in accoglimento dell'eccezione sollevata dalla difesa erariale, dichiarava inammissibile il gravame avverso i restanti atti - programma di valorizzazione e decreto ministeriale - *“per carenza dei presupposti del ricorso collettivo”*.

4. Avverso la sentenza i ricorrenti hanno proposto appello, a mezzo del quale, dopo aver contestato la declaratoria di inammissibilità (deducendo *“Nullità per error in procedendo – violazione art. 100 cpc – violazione art. 2697 c.c. – erronea interpretazione degli atti di causa – sussistenza dell'interesse omogeneo all'impugnativa da parte di tutti i ricorrenti”*), domandano l'annullamento della decisione impugnata, con rinvio della causa al primo giudice ex art.105 cod. proc. amm., e, in subordine, l'accoglimento dei motivi di ricorso non

esaminati in primo grado, che qui ripropongono ai sensi dell'art. 101, comma 2, cod. proc. amm.

4.1. Si sono costituiti in resistenza il Comune di Sanremo, l'Agenzia del Demanio, il Ministero della Cultura, il Ministero del Turismo, domandando la conferma della sentenza e comunque argomentando l'infondatezza nel merito dei motivi di censura riproposti, di cui hanno chiesto il rigetto.

4.2. All'udienza del 27 febbraio 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

5. Gli appellanti contestano la declaratoria di inammissibilità del ricorso da parte della sentenza impugnata, per la ritenuta carenza dei presupposti del ricorso collettivo, quanto alle censure proposte avverso il programma di valorizzazione del Borgo ex art. 5, comma 5, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (*Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*), approvato dalla Giunta comunale di Sanremo con la delibera impugnata n. 191 del 2017, e il presupposto decreto ministeriale che ha dichiarato il Borgo di interesse culturale.

5.1. Il motivo è fondato.

5.2. La sentenza appellata ha ritenuto mancante l'identità delle posizioni sostanziali e processuali dei ricorrenti i quali non sarebbero portatori di un interesse omogeneo.

In particolare, secondo il primo giudice i ricorrenti sarebbero titolari di situazioni sostanziali diversificate: non tutti sono stati ritenuti occupanti *sine titulo*, essendo state recapitate solo alla "quasi totalità" dei medesimi le note di pagamento delle indennità dell'Agenzia del Demanio, mentre sarebbe certamente estranea all'occupazione degli immobili una ricorrente (la signora Tartarini); inoltre, nel ricorso è genericamente e indistintamente dedotto che gli stessi ricorrenti "risiedono, lavorano o sono comunque possessori di immobili nel Borgo di Bussana Vecchia", il che non sarebbe idoneo a legittimare l'azione collettiva in ragione del riferimento a posizioni sostanziali eterogenee, non essendo neppure provato il personale interesse di ciascuno ad agire in giudizio avverso gli atti impugnati.

5.3. Rileva, invece, il Collegio che sussistono nella specie i presupposti per l'ammissibilità del ricorso collettivo: le domande proposte sono identiche nell'oggetto e gli atti impugnati

hanno lo stesso contenuto e vengono censurati per gli stessi motivi. È, altresì, assente un conflitto di interessi tra i ricorrenti.

5.4. Per consolidato orientamento della giurisprudenza il ricorso collettivo - proposto da una pluralità di soggetti - è ammissibile solo ove non sussista un conflitto di interessi, anche potenziale, tra i ricorrenti medesimi; deve ritenersi onere di parte ricorrente specificare le condizioni legittimanti e l'interesse di ciascuno dei ricorrenti, al fine di consentire sia all'amministrazione sia al giudice di controllare il concreto e personale interesse dei ricorrenti e l'omogeneità e non confliggenza degli interessi dei singoli (Consiglio di Stato sez. II, 27 settembre 2022, n. 8338; Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2021, n. 1427; id. sez. IV, 16 maggio 2018, n. 2910; sez. V, 27 luglio 2017, n. 3725 e 21 giugno 2013, n. 3418; sez. VI, 14 giugno 2017, n. 2921; sez. III, 15 maggio 2013, n. 2649; sez. I, parere n. 1512 del 22 settembre 2021).

5.5. Infatti, il ricorso collettivo ha carattere eccezionale, rappresentando deroga alla regola generale secondo cui ogni domanda, in quanto tesa a tutelare un interesse meritevole di tutela, deve essere proposta dal relativo titolare con separata azione (Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2021, n. 2341).

Chi agisce in giudizio a tutela di un proprio diritto anche in un ricorso collettivo deve indicare e allegare tutti gli elementi, i dati e i documenti idonei a sostenere la sua pretesa, domandando al giudice di accertare in concreto la sussistenza dei fatti dedotti. Sicché deve ritenersi inammissibile il ricorso collettivo che nulla dice in ordine alle condizioni di legittimazione e di interesse di ciascuno dei ricorrenti, in quanto ciò impedisce al giudice di controllare il concreto e personale interesse di ciascuno, l'omogeneità delle loro posizioni e la concreta fondatezza della domanda (cfr. Cons. Stato, II, 26 settembre 2022, n. 8261 e giurisprudenza ivi richiamata).

5.6. Alla luce dei riportati principi, nel caso di specie il ricorso è ammissibile sussistendo, congiuntamente, i requisiti dell'identità delle situazioni sostanziali e processuali dei ricorrenti, i quali sono portatori di un interesse omogeneo che li qualifica nell'identica posizione soggettiva, asseritamente lesa dagli atti impugnati in giudizio.

5.7. In sostanza, gli appellanti sostengono di essere, al momento della proposizione del ricorso, nel possesso di immobili nel borgo di Bussana Vecchia (ivi risiedendovi,

lavorandovi, abitandovi o comunque generalmente occupandoli), nella dichiarata qualità di aventi causa dagli artisti che, nel tempo, hanno ricostruito, conservato e abbellito il Borgo, abbandonato per decenni a seguito di un terremoto (circostanze pacifiche e non contestate dalle amministrazioni appellate).

Tale qualificata relazione con gli immobili, interessati dal programma di valorizzazione gravato e dal presupposto decreto ministeriale, è stata riconosciuta dalla stessa Amministrazione la quale ha richiesto agli appellanti il pagamento dell'indennizzo in ragione dell'occupazione dei beni pubblici, aventi natura demaniale: pretesa ai quali gli stessi appellanti hanno opposto, in questa sede ma anche in separati giudizi dinanzi al giudice civile, la natura privata dei beni occupati, per avvenuto acquisto a titolo derivativo dai loro danti causa o per usucapione ultraventennale.

5.7.1. Sostengono, poi, gli appellanti che tale qualificata relazione con gli immobili in questione sia negativamente incisa dalla dichiarazione di demanialità dei beni per effetto del decreto ministeriale e, soprattutto, dalle previsioni del programma di valorizzazione, specialmente nella parte in cui detto atto – pretermettendo l'essenziale ruolo svolto dalla “comunità” degli abitanti di Bussana Vecchia nella riqualificazione del Borgo – ha condizionato la loro partecipazione ai futuri bandi per la concessione degli immobili, allo stato occupati dai medesimi, al pagamento di dieci anni di indennità di abusiva occupazione, indennità che, oltretutto, si assumono essere illegittime, in quanto computate secondo parametri erronei e, per di più, pretese anche oltre il termine di prescrizione quinquennale.

5.7.2. Del resto, le stesse amministrazioni appellate hanno diffusamente richiamato nelle proprie difese l'articolato contenzioso sviluppatosi negli anni con gli occupanti del Borgo di Bussana Vecchia, taluni dei quali sono i medesimi ricorrenti nel presente giudizio, evidenziando, quale ulteriore circostanza idonea a inverare l'ammissibilità dell'azione collettiva, che con altri ricorrenti (che pure avevano adito il giudice ordinario) è stata *medio tempore* raggiunta un'intesa nelle more di più ampie trattative che avrebbero dovuto avere quale promotore il Comune di Sanremo.

5.8. Le posizioni dei ricorrenti non sono, dunque, eterogenee: tutti sono occupanti di immobili nel Borgo, tali qualificati dalla stessa amministrazione e da questa individuati per

il pagamento delle relative indennità, impugnano gli stessi atti (il piano di valorizzazione approvato dalla Giunta Comunale e il decreto ministeriale di apposizione del vincolo storico artistico) nei cui confronti muovono le medesime censure, risultando perciò portatori dell'interesse omogeneo ad ottenerne l'annullamento.

5.8.1. Non dissimile è la posizione soggettiva della ricorrente Tartarini: è incontestato, infatti, che anche la medesima sia stata destinataria della richiesta di corresponsione di dieci anni di indennizzi per l'occupazione, corresponsione alla quale, come si è detto, il contestato programma di valorizzazione subordina la possibilità di partecipare ai bandi per l'assegnazione di immobili nel Borgo (e, dunque, di permanere nell'uso dei beni).

5.9. Gli appellanti hanno, pertanto, adeguatamente dimostrato le proprie condizioni di legittimazione e di interesse ad agire contro l'atto programmatico lesivo delle rispettive posizioni sostanziali, in quanto titolari di una relazione giuridica qualificata con i beni oggetto degli atti impugnati, tale da identificare una posizione giuridica soggettiva individualizzata e specifica che connota un interesse all'annullamento degli atti medesimi (Consiglio di Stato, Sez. II, 9 novembre 2020, n.6893).

6. In conseguenza dell'accoglimento del motivo di appello, vanno annullate le statuizioni di prime cure che hanno dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo del giudizio e, non sussistendo i presupposti per rimettere la causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105 cod. proc. amm. (in quanto non si verte in un'ipotesi rientrante nel perimetro applicativo della norma), devono essere, quindi, esaminati i motivi di censura riproposti in questa sede.

7. Con tali doglianze, gli appellanti contestano sia il decreto ministeriale dell'11 dicembre 2000 che il programma di valorizzazione (approvato con delibera giuntale n. 191 del 2017), il quale sarebbe illegittimo oltre che in via derivata, per i medesimi vizi invalidanti il predetto decreto, anche in via diretta, per vizi propri.

7.1. In particolare, il decreto ministeriale sarebbe nullo e, comunque, illegittimo:

- sia per *“Violazione art. 42 Costituzione, art. 1 protocollo addizionale CEDU, artt. 827 e 586 c.c. – Violazione art. 6 D.Lvo 490/99 - Nullità per assoluta inesistenza del potere”*, in quanto l'Amministrazione pretenderebbe, nell'affermato esercizio del potere di dichiarazione dell'interesse storico artistico e, quindi, di imposizione dei relativi vincoli su beni privati, di acquisire al Demanio dello Stato, ramo storico artistico, l'intero Borgo di Bussana, così

attribuendosi in via autoritativa, con un proprio provvedimento, la proprietà dei beni, al di fuori dei modi di acquisto ammessi dall'ordinamento e in danno dei possessori, sull'erroneo presupposto che il Borgo sia stato acquisito in proprietà dallo Stato a titolo originario ai sensi degli artt. 827 e 586 c.c. e abbia, quindi, natura demaniale;

- sia per *“Violazione dell’art. 6 D.Lvo. 490/99 sotto ulteriore profilo – Erroneità e falsità del presupposto – Contraddittorietà intrinseca”*, in quanto il decreto sarebbe comunque illegittimo anche nella parte in cui sia da intendersi come improduttivo di effetti sul regime proprietario dei beni ma unicamente appositivo del vincolo storico-artistico: il potere vincolistico risulterebbe in concreto esercitato in modo sviato e difforme dal paradigma normativo (*i.e.* in senso surrettiziamente ablativo e solo per delimitare detta pretesa pubblica proprietà), per finalità differenti da quelle per cui esso è stato attribuito *ex lege* all'Amministrazione, oltre che in totale carenza di motivazione e con modalità manifestamente contraddittorie (poiché il vincolo risulterebbe apposto limitatamente ad alcuni immobili rispetto all'intero complesso di Bussana Vecchia, escludendone altri, di natura pacificamente privata).

7.2. Quanto al programma di valorizzazione, approvato dalla Giunta Comunale con delibera n. 191 del 29 novembre 2017, se ne deduce l'illegittimità sia in via derivata dalla nullità e/o illegittimità del decreto ministeriale che in via diretta per vizi propri, in ragione dei seguenti motivi:

*“1 – Violazione art. 5 comma 5 D.Lgs 85/2010 – Violazione art. 112 comma 4 D.Lgs. 42/04 – Erroneità e falsità del presupposto;*

*2 – Violazione art. 112 comma 4 D.Lgs. 42/04 sotto ulteriore profilo – Omessa intesa con proprietà private;*

*3 – Violazione art. 7 Legge 241/90 – Omessa comunicazione avvio procedimento;*

*4 – Violazione art. 97 Costituzione – Violazione principio di imparzialità – Sviamento;*

*5 – Eccesso di potere - Difetto istruttorio – contraddittorietà – ingiustizia grave e manifesta.”*

7.3. In particolare, secondo gli appellanti, l'atto programmatico approvato dal Comune di Sanremo sarebbe stato adottato in violazione delle citate disposizioni legislative, sul falso presupposto che l'intero Borgo appartenga al demanio statale, sebbene tale proprietà pubblica, salvo limitati casi in cui essa è stata giudizialmente accertata (con sentenze



passate in giudicato, aventi efficacia esclusivamente *inter partes* e non estensibili agli odierni appellanti), sia tutt'altro che pacifica e solo unilateralmente dichiarata dall'amministrazione nelle sue varie articolazioni, in totale carenza di potere.

7.4. Sarebbero, invece, ignorati i diritti degli appellanti: questi ultimi, quali aventi causa dagli artisti insediatisi in modo pacifico e manifesto nel paese diruto e ricostruito dai medesimi a proprie esclusive spese, nell'acquiescenza dell'amministrazione statale (che solo nel 1984 si limitò a modificare l'intestazione catastale dell'intero borgo da "*abitanti di Bussana*" a "*Demanio dello Stato*"), avrebbero acquisito la proprietà degli immobili, per intervenuta usucapione in forza del possesso ultraventennale o in virtù di atti di acquisto regolarmente trascritti nei registri immobiliari dai propri danti causa.

7.5. In quest'ottica, il programma di valorizzazione sarebbe illegittimo strumento di gestione del Borgo di cui lo Stato non avrebbe mai acquisito la proprietà.

7.6. Il programma avrebbe, quindi, ad oggetto beni di proprietà privata, rispetto ai quali non si è raggiunta alcuna intesa con i proprietari, neanche con riguardo al riconoscimento delle migliorie e delle compensazioni economiche spettanti ai medesimi, rivestendo, pertanto, carattere meramente ablativo degli immobili da valorizzare.

7.7. Sarebbe, anzi, del tutto mancata la partecipazione degli abitanti di Bussana ai quali non è stato neanche comunicato l'avvio del procedimento che ha condotto al programma di valorizzazione.

7.8. Inoltre, i professionisti (architetti) incaricati dal Comune di redigere il programma di valorizzazione non sarebbero in posizione di imparzialità rispetto al contenuto dell'atto gravato, versando in una posizione di conflitto di interessi con riferimento all'incarico conferito, in ragione della loro qualità di membri e delegati del Fondo Ambiente Italiano-FAI, persona giuridica di diritto privato che ha tra i propri scopi statutari la gestione e la valorizzazione di beni di interesse artistico (quale è il Borgo di Bussana Vecchia), "*di cui sia proprietario o dei quali abbia comunque la disponibilità o la gestione a qualunque titolo, anche per concessione amministrativa, in modo da conservare ed eventualmente ripristinare le loro caratteristiche artistiche e storiche*".

7.9. Gli appellanti contestano, infine, la scelta di subordinare la partecipazione ai futuri bandi per la concessione degli immobili del Borgo al pagamento dell'indennità di

occupazione, ancorata, peraltro, a parametri incongrui e pretesa per dieci anni (e non solo per gli ultimi cinque).

8. Il ricorso va accolto limitatamente alle doglianze (articolate con l'ottavo motivo del ricorso introduttivo, qui riproposte) con cui si contesta, per eccesso di potere *sub specie* di “difetto istruttorio, contraddittorietà, ingiustizia grave e manifesta”, la clausola del programma di valorizzazione che ha previsto, quale requisito di partecipazione ai futuri bandi per l'assegnazione degli immobili del Borgo, la corresponsione da parte degli attuali abitanti di Bussana Vecchia degli importi relativi a dieci anni di occupazione; per il resto, le censure vanno respinte in quanto infondate.

9. L' art. 5 comma 5 del D.Lgs. n. 85 del 2010 consente alle Regioni e agli altri enti territoriali di ottenere *“nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'articolo 112, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni ... trasferimento ..., ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione”*.

Inoltre, l'art. 112 comma 4 del D.Lgs. 42/04 prevede che *“Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti”*.

9.1. In base a tali previsioni, il Comune di Sanremo ha attivato la procedura di trasferimento della proprietà demaniale del Borgo a proprio favore, nell'ambito della quale ha approvato, con l'impugnata delibera giuntale n. 191 del 2017, un programma di valorizzazione ex art. 5 del D.Lgs. 85/2010, prevedendo una serie di lavori e, successivamente, l'affidamento in concessione a soggetti gestori.

Detto programma (v. pagina 32) delimita il proprio oggetto individuandolo nel *“bene sottoposto a tutela ai sensi del Codice dei Beni Culturali che è di proprietà dell'Agenzia del Demanio”*,

ovvero la *“quasi totalità del Borgo di Bussana dalla quale risultano esclusi alcuni edifici posti nella parte a Sud”*, con la precisazione che *“la chiesa di Ns. Sig.ra Maria delle Grazie e di S. Egidio e l’Oratorio di San Giovanni non sono interessati al trasferimento in quanto non risultano tra i beni appartenenti allo Stato, ma comunque risultano sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. 42/2004 (Decreto del Direttore Generale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali del 11/12/2000)”*.

9.2. Ciò posto, occorre richiamare, per chiarezza, le seguenti pacifiche circostanze, emerse dagli atti di causa.

9.2.1. Il complesso immobiliare di Bussana Vecchia (anche denominato *“Borgo degli artisti”*), ricadente nel territorio comunale di Sanremo, è stato totalmente abbandonato dai propri abitanti a seguito del sisma del 23 febbraio 1987.

9.2.2. Il borgo era, quindi, acquisito al patrimonio dello Stato ai sensi dell’art. 827 c.c., secondo cui *“i beni immobili che non sono in proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato”*.

9.2.3. Invero, come già affermato da questo Consiglio di Stato *«Risulta dagli atti - (vedasi rettifica catastale eseguita il 31.05.1984 n. 2735) - che gli immobili oggetto del provvedimento impugnato in primo grado fanno effettivamente parte del patrimonio dello Stato, il quale li ha acquistati per effetto del disposto di cui all’art. 586 c.c.. È infatti irrilevante la circostanza che terze persone occupino abusivamente gli immobili stessi, o si oppongano alle ordinanze di sgombero, in quanto lo stato giuridico dei beni non può mutare fino a quando non vi sia una sentenza definitiva di segno contrario»* (Cons. di Stato sez. IV, 20 marzo 2000, n. 1472).

9.2.4. Al 31 maggio 1984 risale, dunque, la rettifica, da parte dell’Amministrazione finanziaria, dell’intestazione catastale del Borgo di Bussana Vecchia da *“abitanti di Bussana”* a *“Demanio dello Stato”*, rettifica che veniva impugnata da un gruppo di artisti, riuniti nella Comunità artistica internazionale di Bussana (i quali, come detto, a partire dagli anni ’60 del secolo scorso hanno occupato e ricostruito il Borgo) innanzi alla Commissione Tributaria competente, la quale rigettava i ricorsi.

9.2.5. A partire da quel momento il Borgo è stato negli anni interessato da plurimi contenziosi tra le amministrazioni e gli occupanti degli immobili, i quali contestavano le ingiunzioni di sgombero emesse di volta in volta nei loro confronti, con contestuale richiesta di pagamento degli indennizzi per l’abusiva occupazione, oppure sostenevano l’intervenuta usucapione dei beni nell’ambito di giudizi esitati nella reiezione delle rispettive

pretese, con riconoscimento della proprietà dello Stato sul Borgo di Bussana Vecchia ex art. 827 cod. civ., come comprovato dalla copiosa produzione documentale delle Amministrazioni intimate (*ex multis*: Tribunale di Sanremo, sez. I civ., 15 ottobre 1996, n. 342; Tribunale di Sanremo, sez. stralcio, 4 giugno 2004, n. 391; Tribunale di Genova, sez. III., 10 luglio 2020, n. 1121; Corte d'Appello di Genova 31 gennaio 2018, n. 145).

9.2.6. Nelle more, con decreto dell'11 dicembre 2000 il Ministero per i Beni e le Attività Culturali dichiarava il nucleo storico di Bussana Vecchia, di proprietà del Demanio dello Stato, di importante interesse ai sensi del D.lgs. n. 490/99 per i motivi illustrati nella allegata relazione storico artistica (nella quale si evidenziava che il nucleo storico di Bussana Vecchia aveva conservato inalterate nel tempo le caratteristiche dell'epoca medievale a causa dell'isolamento dell'abitato dopo il terremoto del 1887), individuandone puntualmente i nuclei di fabbricati nella planimetria catastale e allibrandolo al Demanio ramo storico-artistico (provvedimento confermato ex d.lgs. 42/2004, giusta nota del 19 aprile 2013, prot. n. 2995).

9.2.7. Successivamente, con nota del 20 giugno 2013, l'Agenzia del Demanio in riferimento al compendio immobiliare costituente il Borgo di Bussana Vecchia rappresentava al Comune di Sanremo che era possibile richiedere l'assegnazione dei beni ai sensi dell'art. 5 comma 5 del D.lgs. 85/2010 tramite accordi di valorizzazione e programmi di sviluppo culturale.

9.2.8. Il 19 ottobre 2016 il Comune richiedeva l'attivazione della procedura per il trasferimento all'ente locale della proprietà del Borgo mediante la predisposizione di un programma di valorizzazione per la definizione delle strategie e gli obiettivi di tutela e valorizzazione del bene statale, programma che veniva redatto dai professionisti incaricati in forza di determinazione dirigenziale n. 2059 del 9 agosto 2017, approvato con deliberazione di Giunta n. 191 del 29 novembre 2017 e, quindi, trasmesso al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo.

9.2.9. Nel frattempo, l'Agenzia del Demanio inviava agli occupanti degli immobili all'interno del Borgo, di proprietà del demanio statale, le richieste di indennizzo per utilizzo *sine titulo* e con nota dell'8 maggio 2018 trasmetteva al Comune la bozza dell'accordo di valorizzazione ex art. 112, comma 4, del D.Lgs. 42/2004.

9.3. Così delineato il quadro fattuale nel quale si inserisce l'iniziativa giudiziaria degli odierni appellanti, deve ritenersi provata in atti la titolarità erariale dell'intero compendio costituente il Borgo di Bussana Vecchia, che è stata più volte affermata dal giudice ordinario con sentenze definitive pronunciate nell'ambito del vasto contenzioso che negli anni ha riguardato il Borgo e i suoi abitanti per il rilascio dei beni occupati e le opposizioni alle richieste indennitarie avanzate dall'Agenzia del Demanio.

9.4. In particolare, le Amministrazioni hanno richiamato, depositandole in atti, numerose decisioni del giudice civile, sia anteriori che successive al decreto ministeriale dell'11 dicembre 2000, che ha dichiarato il nucleo storico del borgo, già di proprietà dello Stato, di particolare interesse culturale e storico e quindi la sua intrinseca condizione demaniale, oltre a numerosi provvedimenti amministrativi contingibili e urgenti con cui il Comune di Sanremo ha intimato l'esecuzione di opere per la messa in sicurezza di porzioni del Borgo all'Agenzia del Demanio in qualità di proprietaria dell'intero complesso immobiliare di Bussana Vecchia.

9.4.1. Alla luce delle risultanze di causa e ai fini della decisione dei motivi di ricorso riproposti dagli appellanti, possono, dunque, ritenersi comprovate sia la proprietà pubblica del Borgo di Bussana Vecchia fin dal suo abbandono dopo il terremoto del 1887 in conseguenza della *vacatio* dei beni immobili situati nel borgo che la sua ricomprensione entro il demanio storico-artistico.

9.4.2. È, inoltre, priva di riscontri probatori la tesi degli appellanti secondo cui gli immobili contenuti nel borgo sono stati nel frattempo oggetto di usucapione per possesso ultraventennale da parte degli occupanti, ostandovi la natura demaniale legata all'interesse culturale e storico degli immobili in questione, che erano già di proprietà dello Stato e intestati al Demanio a partire dal 31 maggio 1984, allorquando è stato adottato il decreto ministeriale impugnato.

9.4.3. L'apprensione alla titolarità erariale e l'assoggettamento al tipico regime della demanialità pubblica di cui agli art. 823 e 1145 c.c. impediscono di ritenere fondata la tesi degli appellanti sull'intervenuto acquisto della proprietà dei beni per usucapione; in ogni caso, come già affermato da questo Consiglio di Stato con la richiamata sentenza n. 1472/2020, lo stato giuridico dei beni non può mutare fino a quando non vi sia una

sentenza definitiva di segno contrario, che nel caso in esame non risulta esservi stata in favore di alcuno dei ricorrenti.

9.4.5. Ad ogni modo, il sopravvenuto decreto ministeriale ha esplicitato con efficacia dichiarativa il vincolo storico artistico con riferimento a tali beni erariali, già soggetti, ai sensi del combinato disposto degli artt. 822 e 824 c.c., al regime del demanio pubblico (e, quindi, non assoggettabili ad usucapione), non costituendo su di essi una nuova qualità, ma semplicemente certificando una prerogativa che il bene, di proprietà dello Stato, possedeva per le sue intrinseche caratteristiche.

9.4.6. Del resto, neppure è stato allegato e tanto meno provato che tale natura demaniale dei beni in questione sia nel frattempo cessata o venuta meno, per effetto di un provvedimento espresso da parte dell'autorità amministrativa, ovvero di un suo comportamento inerte o contrastante con la volontà di conservare la demanialità del bene (in base alla c.d. sdemanializzazione di fatto o tacita che comunque, secondo consolidato indirizzo della giurisprudenza – cfr. Cass. civ., sez. V, 31 agosto 2007, n. 18345- non potrebbe riguardare i beni di interesse storico- artistico, appartenenti al demanio artificiale, come sono quelli di cui si controverte).

9.5. Per quanto finora detto, vanno, pertanto, anzitutto respinte, come infondate, le doglianze rivolte a contestare il decreto ministeriale, sulla base del solo erroneo presupposto che, attraverso il medesimo, siano stati vincolati beni di proprietà privata, senza però muovere specifiche censure alla valutazione tecnico-discrezionale che ha determinato l'apposizione del vincolo.

9.5.1. Infatti, come riportato testualmente nel testo del citato decreto, l'Amministrazione ha ritenuto per il Borgo di Bussana Vecchia la necessità di procedere alla dichiarazione prevista dall'art. 6 del D.L.vo n. 490/99, pur trattandosi di bene demaniale, *“al fine di stabilire in modo inequivocabile l'individuazione del bene e il suo interesse storico-artistico”*.

In altri termini, coerentemente alla disciplina di riferimento succedutasi nel tempo (art. 4, comma 3, legge n. 1089/1939; art. 5, comma 5, d.lgs. n. 490/1999; art. 10, comma 1, d.lgs. n. 42/2004), il vincolo è stato apposto in via meramente dichiarativa del particolare interesse artistico e storico del complesso immobiliare oggetto del provvedimento, costituente un bene culturale appartenente allo Stato e avente già natura demaniale.

9.5.2. Di conseguenza nessuna finalità sviata – quale quella di attribuire la proprietà del Borgo all'Amministrazione statale - può ascrivarsi al decreto ministeriale impugnato: l'abitato di Bussana Vecchia già apparteneva al patrimonio dello Stato, in virtù della disciplina di cui all'art. 827 c.c. e sin dalla sua entrata in vigore; il provvedimento ha, dunque, valenza meramente funzionale alla dichiarazione del vincolo, sulla base delle rammentate previsioni legislative e, prima ancora, in ragione della stessa natura dei beni tutelati.

9.5.3. Non può dunque condividersi l'interpretazione prospettata dagli appellanti.

9.6. In relazione alle censure rivolte avverso la delibera di Giunta n. 191 del 2017 che ha approvato il programma di valorizzazione del Borgo, si osserva invece quanto segue.

9.7. Preliminarmente, va respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione del Comune in quanto, avendo il T.a.r. implicitamente ritenuto la propria giurisdizione sia sul decreto ministeriale che sulla menzionata delibera (declinandola, difatti, in favore del giudice ordinario solo con riferimento alle note dell'Agenzia del Demanio aventi ad oggetto la liquidazione delle indennità di occupazione), occorre la proposizione di rituale appello incidentale.

9.7.1. L'eccezione sollevata dal Comune è comunque infondata.

9.7.2. I motivi di ricorso qui riproposti dagli appellanti non sono volti ad ottenere l'accertamento della proprietà dei beni, bensì intendono conseguire l'annullamento dei provvedimenti amministrativi con cui l'amministrazione, nell'illegittimo esercizio di poteri discrezionali (prima di apposizione del vincolo culturale, poi di programmazione per la definizione delle strategie e gli obiettivi di tutela e valorizzazione del bene statale), avrebbe leso gli interessi degli appellanti, in qualità di attuali occupanti e comunque abitanti del Borgo.

9.7.3. Solo in tali limitati sensi, circoscritti nel perimetro di un accertamento meramente incidentale ai fini dell'accertamento della legittimità degli atti impugnati, vanno intese le doglianze volte alla negazione della proprietà pubblica oppure all'affermazione di una (indistinta) proprietà privata del Borgo.

9.7.4. Tanto premesso, non può dubitarsi che l'intero Borgo di Bussana Vecchia appartiene al demanio dello Stato a seguito degli eventi sopra descritti e ai sensi delle rammentate

disposizioni di legge (artt. 827 c.c. e 586 c.c., in forza dei quali il complesso immobiliare “vacante” diveniva di proprietà statale, e art. 22 L. n. 1089 del 1939, in ragione del quale esso rientrava nel demanio artistico, come poi dichiarato dal decreto di apposizione del vincolo), sicché il Comune ne ha legittimamente avviato il trasferimento in proprietà ex art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 85 del 2010, approvando a tal fine il programma di valorizzazione del bene pubblico.

9.7.5. L'estraneità degli appellanti alla titolarità del Borgo di Bussana Vecchia esclude che ne fosse doveroso il coinvolgimento nel procedimento che ha portato alla predisposizione e alla successiva approvazione del relativo programma di valorizzazione.

9.7.6. Gli appellanti, occupanti degli immobili, tali individuati dall'amministrazione, si limitano, infatti, senza neanche formulare alcuna domanda di accertamento incidentale al giudice amministrativo ex art. 8 cod. proc. amm., ad asserire l'intervenuta usucapione degli immobili siti nel Borgo, usucapione che risulta anche dedotta in modo inammissibilmente generico, senza indicare né lo specifico immobile che ne sarebbe stato oggetto, né il *dies a quo* in cui sarebbe occorsa l'interversione del possesso.

9.7.6. Il Comune ha, pertanto, adottato il contestato piano di valorizzazione assumendo correttamente a presupposto la proprietà pubblica del Borgo di Bussana Vecchia.

9.7.7. L'atto impugnato, in quanto finalizzato a valorizzare e trasferire un complesso immobiliare di proprietà del Demanio, non richiedeva quindi per la sua predisposizione e approvazione il raggiungimento di alcuna intesa con gli attuali appellanti (che, peraltro, non hanno alcun interesse a farne rilevare l'omessa previa intesa con altro soggetto proprietario di alcuni beni privati, ovvero la Curia).

9.7.8. In ragione della natura del provvedimento impugnato – che si inserisce in un più ampio procedimento teso al trasferimento della proprietà del Borgo – non era poi necessaria alcuna comunicazione di avvio del procedimento, in quanto ai sensi dell'art. 13 della l. n. 241 del 1990 le norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo di cui agli artt. 7 e ss. (capo III) della medesima legge non si applicano all'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti di pianificazione e programmazione; né comunque parte appellante ha allegato e dimostrato in giudizio quali elementi avrebbero potuto comportare un diverso esito del procedimento.



9.7.9. È, del pari, infondata la doglianza relativa a una presunta violazione del principio di imparzialità.

L'incarico ai progettisti, previa acquisizione delle dichiarazioni in merito all'assenza di situazioni di incompatibilità e/o conflitti di interesse previste dalla normativa di settore, è stato conferito in base agli artt. 36 e 37 del D.Lgs. n. 50/2016, essendo di importo inferiore alla soglia prevista *ex lege* per procedere direttamente all'acquisizione di forniture e servizi.

Difetta poi, in concreto, ogni prova circa l'addotta situazione di conflitto di interessi, nei termini di una situazione anche solo astrattamente lesiva dei principi di imparzialità e buon andamento.

Non si intravede, infatti, allo stato, alcuna fondata ragione di conflitto d'interessi con riguardo alla iscrizione al Fondo Ambiente Italiano- Fai dei professionisti di cui il Comune si è avvalso per la predisposizione del programma di valorizzazione. Per contro, trattandosi della valorizzazione di un bene storico-artistico, l'adesione di detti professionisti a tale persona giuridica privata e, quindi, ai suoi scopi appare congruente alle finalità del programma che gli stessi sono stati chiamati a predisporre, mentre la partecipazione di detto ente a un'eventuale procedura per individuare un gestore del Borgo è, allo stato, relegata al campo delle mere ipotesi e, come tale, inidonea a radicare, anche solo astrattamente, una situazione di potenziale conflitto di interessi dei medesimi professionisti rispetto al contenuto dell'atto gravato e all'incarico conferito.

9.8. Sono, invece, fondate le doglianze con cui si contestano le previsioni del piano di valorizzazione che hanno condizionato la partecipazione ai futuri bandi per la concessione degli immobili al pagamento da parte degli attuali occupanti delle indennità richieste dall'Agenzia del Demanio per l'occupazione nell'ultimo decennio.

9.8.1. A prescindere dalla necessità di regolarizzare la propria posizione ai fini della concessione dei beni, la circostanza che tale previsione sia stata già, a monte, inserita nel programma di valorizzazione non può ritenersi irrilevante, come sostiene il Comune appellato.

9.8.2. Per converso, la specifica clausola dell'atto di programma che esclude dai bandi chi non ha pagato le indennità, da un lato, è immediatamente lesiva della posizione giuridica

sostanziale degli appellanti, in quanto li pone nell'alternativa se pagare le somme richieste o rinunciare a partecipare al programma, traducendosi in una immediata ed effettiva incisione della sfera soggettiva dei destinatari (gli occupanti gli immobili da assegnare mediante il bando pubblico); dall'altro risulta anche sproporzionata e caratterizzata da sviamento rispetto alle finalità proprie dell'atto impugnato.

9.8.3. Infatti, il programma di valorizzazione contiene uno specifico riferimento alla Comunità di Bussana Vecchia, evidenziando la necessità di condivisione degli obiettivi e dei progetti per la valorizzazione e il recupero del borgo con gli abitanti, la comunità di artisti, i gestori delle attività economiche, quale indispensabile elemento per lo sviluppo e l'attuazione del programma in modo partecipato e trasparente e, in definitiva, *“per la gestione di Bussana, dei suoi spazi, delle attività e/o funzioni definite nel presente programma per consentire la promozione a carattere turistico del nucleo antico e del suo contesto territoriale”*.

9.8.4. Tale indicazione di massima evidenzia la necessità del coinvolgimento degli abitanti nella valorizzazione del borgo in corretta applicazione del principio generale della sussidiarietà orizzontale che regola il rapporto tra iniziativa privata e intervento pubblico e valorizza gli interventi dei privati volti a soddisfare interessi meritevoli di tutela.

Nel caso di specie, è indubbio che la comunità degli artisti abbia posto le basi per il recupero e la valorizzazione dell'antico e abbandonato borgo, creando le condizioni per l'attuale programma di valorizzazione.

I soggetti pubblici, che hanno tratto quindi vantaggio dell'intervento in sussidiarietà orizzontale della comunità degli artisti, non possono contraddittoriamente e in violazione dell'ulteriore principio della leale collaborazione tra p.a. e privati escludere dal programma e dalla possibilità di partecipare ai previsti bandi per la concessione e gestione dei beni proprio quei soggetti (e i loro aventi causa) che hanno reso possibile la valorizzazione del borgo, laddove gli stessi non provvedano a pagare dieci anni di indennità al Demanio per la pretesa occupazione: indennità di cui, peraltro, i ricorrenti assumono l'illegittimità in quanto parametrate a valori incongrui, in asserita violazione della prescrizione quinquennale e prive di ogni considerazione dei costi sostenuti dagli abitanti per la ricostruzione e manutenzione del borgo.

9.8.5. In particolare, la clausola contestata prevede espressamente che il futuro bando pubblico che sarà predisposto dal Comune per l'assegnazione in concessione delle singole unità immobiliari «*dovrà favorire la partecipazione degli attuali occupanti (ad esclusione degli occupanti delle aree destinate a servizi/funzioni pubbliche individuate all'interno del PdV in accordo con il Comune) che avranno ottemperato al pagamento dell'indennizzo richiesto dall'Agenzia del Demanio per l'occupazione del bene durante il trascorso decennio*» (doc. n. 13, pag. 98)

9.8.6. Anche le note dell'Agenzia del Demanio hanno avvertito i destinatari che il pagamento delle indennità richieste, pur non comportando la possibilità di regolarizzare la posizione tramite rilascio di concessione, costituisce 'legittimo affidamento' alla partecipazione ai futuri bandi di concessione degli immobili in discorso che il Comune di Sanremo dovrebbe emanare secondo le previsioni di cui all'impugnato programma di valorizzazione del Borgo di Bussana approvato nell'ambito della procedura ex art. 5 comma 5 del D.Lgs. n. 85/2010.

9.8.7. La specifica clausola in questione non ha, dunque, natura meramente programmatica e astratta, in quanto è immediatamente lesiva della posizione degli occupanti gli immobili, per cui contrariamente a quanto eccepito dal Comune sussiste l'interesse attuale e concreto alla sua impugnazione, senza che sia necessario attendere il successivo provvedimento attuativo.

9.8.8. Deve, peraltro, osservarsi che il difetto di giurisdizione sulle indennità presuppone una posizione paritetica tra le parti e la Pubblica amministrazione non può recuperare una posizione autoritativa attraverso questa clausola senza neanche valutare l'eventuale diritto ai corrispettivi per le eventuali migliorie eseguite sugli immobili del borgo dalla comunità degli artisti di Bussana e dai suoi abitanti, i quali, come già evidenziato, ne hanno preservato nel tempo le caratteristiche determinanti la dichiarazione di interesse storico e culturale del bene da parte dell'Amministrazione.

9.8.9. La clausola del programma di valorizzazione non sfugge, pertanto, alle censure di eccesso di potere per sviamento formulate dagli appellanti, i quali in ragione di essa sarebbero costretti a pagare immediatamente le indennità richieste con le note impugnate al fine di non perdere l'opportunità di partecipare alle imminenti procedure ad evidenza pubblica.

9.9. In conclusione, l'appello deve essere accolto e, pertanto, in riforma della sentenza impugnata il ricorso di primo grado va dichiarato ammissibile e accolto in parte, nei sopra indicati sensi, limitatamente alla clausola del programma di valorizzazione che, subordinando la partecipazione ai futuri bandi al pagamento delle indennità di occupazione, è per le ragioni esposte illegittima e deve essere annullata.

10. La parziale reciproca soccombenza comporta l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara ammissibile il ricorso di primo grado e lo accoglie in parte, nei sensi e limiti indicati in motivazione, annullando l'impugnato programma di valorizzazione soltanto nella parte in cui subordina la partecipazione ai futuri bandi al pagamento delle indennità di occupazione, respingendo i restanti motivi del ricorso di primo grado.

Dispone compensarsi integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Angela Rotondano**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Chieppa**

## IL SEGRETARIO