

Publicato il 30/10/2024

**N. 19132/2024 REG.PROV.COLL.**  
**N. 04312/2024 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 Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4312 del 2024, proposto da U.r.b.s. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Federico, Angelo Piazza e Raffaele d'Ottavio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Angelo Piazza in Roma, piazza San Bernado, n. 101;

*contro*

Senato della Repubblica, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'istruzione e del merito, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi tutti dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;  
Ministero dell'università e della ricerca, non costituito in giudizio;

*per l'accertamento e la declaratoria*

dell'occupazione abusiva di Palazzo Giustiniani in Roma alla via della Dogana Vecchia, n. 29, attualmente in uso al Senato della Repubblica,  
*nonché per la condanna*

alla restituzione del predetto bene immobile in favore della ricorrente, oltre al conseguente risarcimento dei danni da occupazione abusiva.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Senato della Repubblica, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero dell'istruzione e del merito;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2024 il dott. Matthias Viggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con un primo ricorso originariamente iscritto al numero di ruolo generale 6245 del 2022 la società Urbs – emanazione dell'obbedienza massonica del Grande oriente d'Italia – agiva dinanzi a questo Tribunale chiedendo, in via principale, l'accertamento e la declaratoria dell'occupazione abusiva di Palazzo Giustiniani, immobile sito in Roma alla via della Dogana Vecchia, n. 29, attualmente in uso al Senato della Repubblica e la condanna alla restituzione del predetto bene immobile in favore della ricorrente, oltre al conseguente risarcimento dei danni da occupazione abusiva.

2. In via subordinata, inoltre, la società ricorrente domandava l'accertamento dell'inadempimento degli obblighi nascenti dalla transazione stipulata in data 14 novembre 1991 tra il Senato della Repubblica, il Ministero delle finanze e la Urbs, chiedendo di poter usufruire di una limitata porzione dei locali di Palazzo Giustiniani al fine di ospitarvi il museo storico della massoneria italiana.

3. Questa Sezione, con sentenza pubblicata in data 21 dicembre 2021, n. 13218, dichiarava il proprio difetto di giurisdizione, reputando la controversia di spettanza del giudice ordinario.

4. Tale pronuncia veniva confermata, sebbene con diversa motivazione, da Cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre 2022, n. 9171.
5. Tuttavia, Cass., sez. un., ord., 26 gennaio 2024, n. 2481, accoglieva in parte il ricorso *ex art. 110 c.p.a.* spiegato dall'odierna ricorrente, evidenziando come la domanda principale spettasse alla cognizione del giudice amministrativo.
6. Pertanto, con atto depositato il 18 aprile 2024, la società Urbs riassumeva dinanzi a questa Sezione il giudizio, proponendo, però, unicamente la domanda di accertamento dell'abusiva occupazione di Palazzo Giustiniani, chiedendone il rilascio e il risarcimento dei danni.
7. A tal fine, con il primo motivo di ricorso, si evidenzia come l'occupazione di Palazzo Giustiniani fosse avvenuta ad opera del Governo Mussolini in data 5 novembre 1924 con violenza sulle persone e le cose. Difatti, il regime fascista avrebbe avviato una vera e propria persecuzione nei confronti dei massoni (esplicitamente qualificata come «*crimine contro l'umanità*») i quali avrebbero subito, tra l'altro, l'occupazione del ridetto immobile: pertanto, «*il mantenimento del possesso o il rinnovato impossessamento violento perseguito dallo Stato italiano su Palazzo Giustiniani anche per il tramite di atti inidonei a trasferirne la proprietà o altro diritto reale*» (pag. 10 ricorso) si configurerebbe come occupazione abusiva, costituente illecito permanente.
8. A mezzo della seconda censura, invece, si rappresenta la piena e perdurante validità ed efficacia dell'atto di acquisto di Palazzo Giustiniani avvenuto a mezzo del contratto di vendita rogato dal notaio Francesco Stame il 16 febbraio 1911. Invero, in quell'occasione l'odierna ricorrente non sarebbe stata edotta della sussistenza del vincolo di importante interesse storico-artistico imposto sul bene (ai sensi della l. 20 giugno 1909, n. 364), atteso che i venditori, i germani Questa, non avrebbero informato di ciò la parte acquirente. Pertanto, l'atto di esercizio della prelazione da parte dell'allora Ministro della pubblica istruzione sarebbe illegittimo, in quanto espressione di un potere previsto da disposizioni normative sopravvenute (il r.d. 30 gennaio 1913, n. 363, regolamento d'esecuzione della legge da ultimo citata, e il r.d.l.

22 novembre 1925, n. 2192). Inoltre, anche a voler ammettere la retroattività delle norme appena menzionate, difetterebbe in ogni caso la declaratoria di nullità del contratto di compravendita ai sensi dell'art. 29 l. 364/1909 (presupposto necessario per l'esercizio della prelazione), non avendo mai il Governo del Re provveduto in tal guisa.

9. A mezzo della terza doglianza si precisa come il decreto del Ministro della pubblica istruzione del 20 gennaio 1926 non avrebbe caducato il titolo proprietario vantato dalla Urbs, né determinato il trasferimento della proprietà in capo allo Stato, attesa la mancata previa declaratoria di nullità del contratto tra privati, risultando così violato l'art. 1 r.d.l. 2192/1925. Circostanza che troverebbe conferma nell'atto di transazione concluso il 13 giugno 1927 tra Urbs e il Governo fascista.

10. Si costituivano in resistenza sia il Senato della Repubblica, sia i due Ministeri dell'economia e delle finanze (successore del Ministero delle finanze) e dell'istruzione e del merito (che ha preso il posto di quello della pubblica istruzione).

11. Tutte le parti depositavano documenti, memorie e repliche in vista della pubblica udienza del 23 ottobre 2024, all'esito della quale il Collegio tratteneva la causa per la decisione di merito.

## DIRITTO

12. Prima di affrontare le singole doglianze spiegate dalla parte ricorrente è necessario esporre compiutamente la lunga e complicata vicenda fattuale, evidenziando anche i molteplici passaggi giudiziari.

13. In primo luogo, va rammentato che Palazzo Giustiniani era stato dichiarato bene di notevole interesse storico-artistico con atto notificato agli allora proprietari, germani Questa, in data 23 ottobre 1909. Conseguentemente, qualunque alienazione del bene avrebbe dovuto esser preceduta da una denuncia al Ministero della pubblica istruzione: v. art. 5 l. 364/1909 (si trascrive per comodità il testo integrale della disposizione *«colui che come proprietario o per semplice titolo di possesso detenga una delle cose di cui all'art. 1,*

*della quale l'autorità gli abbia notificato, nelle forme che saranno stabilite dal regolamento, l'importante interesse, non può trasmetterne la proprietà o dimetterne il possesso senza farne denuncia al Ministero della pubblica istruzione»).*

14. Tuttavia, come già osservato, in data 16 febbraio 1911, i Questa vendevano l'immobile alla società odierna ricorrente (costituita un anno prima proprio con lo scopo sociale di acquistare Palazzo Giustiniani), senza procedere alla prescritta denuncia, al prezzo di £ 1.055.000,00. Di conseguenza, il Ministero non aveva avuto notizia del passaggio di proprietà e quindi non poteva decorrere il termine per l'esercizio della prelazione previsto dall'art. 6 l. 364/1909 (*«Il Governo avrà il diritto di acquistare la cosa al medesimo prezzo stabilito nel contratto di alienazione. Questo diritto dovrà essere esercitato entro due mesi dalla data della denuncia; il termine potrà essere prorogato fino a quattro mesi quando per la simultanea offerta di più cose il Governo non abbia in pronto le somme necessarie agli acquisti»*). Appare altresì opportuno, per il rilievo che riveste nell'odierna controversia, trascrivere il testo dell'art. 29 l. 364/1909, il quale dispone che *«le alienazioni, fatte contro i divieti contenuti nella presente legge, sono nulle di pieno diritto»*.

15. Come in parte già rilevato, nel convulso periodo dei primi anni '20 dello scorso secolo, Palazzo Giustiniani (come tantissimi altri luoghi d'Italia) fu teatro di alcune violenze perpetrate da squadracce fasciste nei confronti degli aderenti alla massoneria. Oltre a tali eventi, va rammentato come il Governo (Mussolini) del Regno d'Italia emanava in quegli anni alcune delle più illiberali leggi di contrasto al dissenso alla dittatura, tra cui anche alcune precipuamente dettate contro le associazioni segrete e contro la massoneria.

16. Tra i vari provvedimenti legislativi rilevanti ai fini dell'odierna decisione – sebbene non esclusivamente lesivo degli interessi della massoneria – emerge in particolare il già citato r.d.l. 2192/1925 il quale, adottato sulla scorta dell'osservazione *«che le mancate denunce di alienazione delle cose indicate dall'art. 1 [l. 364/1909] notificate dal Ministero della pubblica istruzione ai rispettivi proprietari a norma del successivo art. 5, hanno più volte reso vano il diritto di prelazione riconosciuto dalla legge stessa al Governo, con grave danno del patrimonio storico e artistico nazionale»*

(così il preambolo), precisava come *«la nullità di pieno diritto comminata dall'art. 29 l. 20 giugno 1909, n. 364, per le alienazioni effettuate contro i divieti contenuti nella legge stessa, è dichiarata dal Governo del Re in confronto dei privati tanto alienanti quanto acquirenti, quando intende esercitare il diritto di prelazione riservatogli dall'art. 6 della legge medesima»* (così l'art. 1, comma 1 r.d.l. 2192/1925).

17. Orbene, considerato che – come riportato in precedenza – la vendita di Palazzo Giustiniani non era stata denunciata al Ministero, quest'ultimo esercitava il potere di prelazione a mezzo del decreto 20 gennaio 1926, notificato il successivo 2 febbraio 1926, prelevando dal capitolo n. 153-*ter* dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione la somma di £ 1.055.000,00 (lire un milione e cinquantacinquemila).

18. Il provvedimento da ultimo menzionato veniva gravato dalla Urbs con ricorso alla competente sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato: in particolare, veniva denunciato eccesso di potere, violazione degli artt. 5, 6 e 20 l. 364/1909, violazione e falsa applicazione dell'art. 1 r.d.l. 2192/1925, violazione degli artt. 1577, 1158, 1166, 1668 cod. civ. 1865, reputando non esistente il potere del Ministero di esercitare la prelazione. Contestualmente, la società avviava anche un giudizio civile dinanzi al Tribunale di Roma per accertare il presidio della prescrizione decennale che in tesi avrebbe tutelato il possesso dell'immobile.

19. Nondimeno, i due giudizi appena citati non venivano scrutinati nel merito atteso che la società Urbs concludeva una transazione con lo Stato (segnatamente con l'amministrazione finanziaria, ossia il demanio e il Ministero della pubblica istruzione) in data 13 giugno 1927: a mezzo del ridetto contratto, la società rinunciava alle pretese giurisdizionali, riconoscendo la *«validità ed efficacia giuridica del diritto di prelazione esercitato con decreto 20 gennaio 1926»* ottenendo al contempo la somma di £ 4.000.000,00 (quattro milioni). Quanto al giudizio dinanzi al Consiglio di Stato, va rilevato come esso veniva dichiarato perento con decisione del 4 luglio 1930.

20. Caduto il regime fascista, e liberata la città di Roma, la massoneria rioccupò, *sine titulo*, alcuni locali di Palazzo Giustiniani nel 1944. Al contempo, la società Urbs conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Roma il Ministero delle finanze e il Ministero della pubblica istruzione (causa iscritta al numero di ruolo generale 8290 del 1947) per far dichiarare invalida la transazione del 1927 per vizio del consenso: in estrema sintesi, la manifestazione di volontà del legale rappresentate di Urbs sarebbe stata, secondo la tesi attorea, totalmente coartata dalle violenze dei fascisti.

21. Costituitisi in giudizio, i Ministeri convenuti adivano le Sezioni unite della Corte di cassazione con un regolamento preventivo di giurisdizione (art. 41 c.p.c.) sostenendo la cognizione del Consiglio di Stato sulla controversia.

22. Con sentenza depositata il 6 giugno 1950, n. 1423, le Sezioni unite della Suprema Corte affermarono la cognizione del giudice ordinario per la domanda di annullamento, per vizio del consenso, della transazione del 13 giugno 1927, «*con salvezza, in ogni caso, degli effetti del decreto ministeriale 20 gennaio 1926*»: invero, tutte le questioni inerenti alla legittimità di tale decreto venivano dichiarate di «*competenza*» della giurisdizione amministrativa.

23. In conseguenza del pronunciamento delle Sezioni unite, la società Urbs introduceva un giudizio amministrativo dinanzi al Consiglio di Stato (iscritto al numero di registro generale 658 del 1950) per l'annullamento del provvedimento amministrativo, mentre proseguiva dinanzi al Tribunale ordinario di Roma la causa vertente sulla validità della transazione. Quest'ultimo processo giungeva a sentenza il 28 luglio 1951: la domanda di annullamento per vizio del consenso (in forza di violenza morale esercitata sulla parte contrattuale) della transazione del 1927 veniva accolta, mentre veniva temporaneamente dichiarata improponibile la domanda di risarcimento dei danni (formulata sempre da Urbs) in quanto «*la fondatezza di tali danni, anche ove esistenti, [è] comunque condizionata al dedotto illegittimo esercizio del diritto di prelazione. Occorre quindi attendere l'esito del giudizio tanto che solo una delicata indagine potrebbe distinguerli dai danni appunto derivanti dall'atto amministrativo illegittimo in*

*referimento al quale la domanda di risarcimento è stata dichiarata temporaneamente improponibile dalla Corte Suprema» (Trib. Roma, sez. I, 18 ottobre 1951).*

24. Avverso tale sentenza le amministrazioni ministeriali proponevano appello che la Corte capitolina accoglieva, riformando totalmente la statuizione del giudice di *primae curae*. In particolare, nella motivazione si evidenziava come «*il saccheggio delle logge massoniche e le violenze contro le persone e le cose dei massoni, salvo un episodio isolato, accaduto in Genova il 2 novembre 1926 [...] ebbero le loro ultime manifestazioni nel novembre 1925 [tanto che] secondo l'espressione dello stesso Mussolini da allora in poi "la violenza doveva essere, negli strumenti a noi fini, esclusivamente statale"*», circostanza tradottasi nell'adozione di una serie di provvedimenti normativi con specifico intento vessatorio nei confronti dei massoni (il riferimento è alle c.d. *leggi fascistissime*, tra cui spicca, la l. 26 novembre 1925, n. 2029, che, di fatto, soppresse la libertà di associazione). Tuttavia, tali ulteriori «*persecuzioni*» avvenivano «*in applicazione delle dette leggi [e perciò] potrà parlarsi di leggi inique, di leggi lesive di ogni principio di giustizia e di libertà, e più particolarmente di leggi che perseguendo, tra gli altri fini, quello di debellare la massoneria, posero gli esponenti di essa nell'impossibilità di ogni resistenza e reazione al regime, ma è manifestamente inutile qualsiasi richiamo alle leggi stesse e ai gravi ed ingiusti provvedimenti che ne conseguirono a carico dei dirigenti massoni per trarne argomento a favore della proposta azione di annullamento, non potendosi, sotto il profilo giuridico, riportare a quelle leggi e a quei provvedimenti lo stato di coartazione morale*». In altre parole, ai fini dell'annullamento del contratto «*deve intercorrere un rapporto di causa ed effetto*» tra la «*violenza e conclusione del negozio*» che nel caso di specie la Corte ha reputato insussistente (App. Roma, sez. I, 31 agosto 1953).

25. Contro la sentenza della Corte d'appello la Urbs proponeva ricorso per cassazione (iscritto al numero di registro generale 3246 del 1954). Nondimeno, la Cassazione non si pronunciò, in quanto la ricorrente, rinunciava, ai sensi dell'art. 390 c.p.c., all'impugnazione, consolidandosi così il pronunciamento del giudice di secondo grado.



26. Di tale circostanza dava atto il Ministero delle finanze – Direzione generale del demanio con la nota del 5 dicembre 1960; in aggiunta, nel medesimo documento si precisava come la Urbs avesse altresí rinunciato anche al ricorso proposto dinanzi al Consiglio di Stato avverso il decreto ministeriale del 1926 del Ministero della pubblica istruzione (Rg 658/1950, menzionato al § 23). Inoltre, il direttore generale, vista la definitiva conclusione della vicenda giudiziaria evidenziava *«l'opportunità di regolare la situazione di fatto esistente tra la massoneria italiana e lo Stato a proposito dell'occupazione di alcuni locali in Palazzo Giustiniani. Per motivi di equità particolarmente evidenti ove si consideri anche la vittoria dello Stato in giudizio è stata motivata dall'applicazione delle disposizioni sulla prescrizione estintiva della azione di nullità oltre che dalla considerazione della mancanza di violenza specifica si è ritenuto di stabilire che il canone annuo per l'occupazione stessa in lire 1.000.000 comprensivo anche di quanto dovuto per l'occupazione a far luogo dal 1944»*.

27. Va rammentato, infatti, come nel 1961, la società Urbs risultasse debitrice dello Stato, per l'occupazione di Palazzo Giustiniani, di oltre sessanta milioni di lire e che il canone proposto fosse di circa il 90% inferiore a quello riscontrabile sul mercato: tuttavia, proprio per concludere l'intricata vicenda giudiziaria, l'Ufficio tecnico erariale di Roma riconosceva la congruità la somma pattuita per la concessione (v. nota del 17 maggio 1961).

28. Pertanto, il successivo 10 novembre 1961, l'amministrazione statale (segnatamente, il Ministero delle finanze – Direzione generale del demanio), in quanto proprietaria di Palazzo Giustiniani, concedeva in uso per venti anni alla società Urbs alcune porzioni (già occupate) dell'immobile, a fronte del pagamento di un canone concessorio fissato in £ 20.000.000 (venti milioni, ossia un milione l'anno). A tale atto, si aggiunse una seconda concessione nel 1977 per distinti locali del medesimo Palazzo.

29. Durante la vigenza della concessione, il presidente della Urbs domandava (in data 24 aprile 1971) di acquistare dallo Stato le porzioni occupate di Palazzo Giustiniani. Il mancato accordo su tale punto, determinava la

prosecuzione della concessione sino alla naturale scadenza del 30 giugno 1980: tuttavia, non avendo la società liberato l'immobile, il demanio ne intimava formalmente il rilascio. Avverso tale provvedimento, Urbs proponeva ricorso dinanzi a questo Tribunale (numero di registro generale 1369 del 1981). Inoltre, considerato l'intendimento del Senato della Repubblica di utilizzare per le proprie finalità istituzionali ulteriori locali di Palazzo Giustiniani in uso alla massoneria, il demanio, con nota del 12 novembre 1984, invitava la società a versare oltre un miliardo di lire (£ 1.250.072.800 per l'esattezza) per l'occupazione dei locali nel periodo 1980-1983, nonché il pagamento di un ulteriore canone annuo di circa trecentocinquanta milioni di lire (£ 357.792.000) per i dieci anni successivi, nonché un di altro canone aggiuntivo di £ 741.571.800 per l'uso dei differenti locali concessi in uso nel 1977.

30. Si ricreava, quindi, una nuova situazione di stallo tra le parti che, tuttavia, vedeva un'accelerata nel 1988, allorquando l'amministrazione statale liberava coattivamente i locali occupati da Urbs, consegnandoli poi al Senato della Repubblica. Solo tre anni dopo, il 14 novembre 1991, le parti giungevano ad una nuova transazione (tra l'amministrazione finanziaria e la società ricorrente) in forza della quale Urbs rinunciava al contenzioso promosso nel 1981 dinanzi a questo Tribunale (v. § 29) e si impegnava a corrispondere la somma complessiva di £ 500.000.000 (cinquecento milioni) a titolo di indennizzo per l'occupazione *sine titulo* dei locali nel periodo 1980-1988. Il Senato della Repubblica, che pure interveniva nell'atto citato in quanto interessato alla consegna in uso a suo favore dei locali rilasciati, prendeva atto della volontà della società di ottenere gli spazi già sublocati da Urbs alla massoneria del rito scozzese antico libero e accettato, al fine di istituirvi il museo storico della massoneria italiana. Similmente, l'amministrazione delle finanze prendeva atto della determinazione del Senato di consentire (con apposita futura convenzione) l'utilizzo di alcuni porzioni di Palazzo Giustiniani per le ridette esigenze museali.

31. Come già parzialmente indicato in precedenza, la Urbs agisce in giudizio evidenziando l'inadempimento da parte del Senato della Repubblica e delle amministrazioni ministeriali alla ridetta transazione del 1991: tuttavia, la domanda inerente a tale accertamento è proposta in via subordinata e, come statuito dalla Suprema Corte, di spettanza della giurisdizione ordinaria.

32. Viceversa, la domanda principale afferisce alla *proprietà* di Palazzo Giustiniani: essa è riservata alla cognizione del giudice amministrativo in quanto non trattasi di un'ordinaria azione di rivendica ai sensi dell'art. 948 c.c., bensì di una contestazione del titolo proprietario dell'amministrazione statale rappresentato dal decreto adottato dal Ministro della pubblica istruzione il 20 gennaio 1926. Pertanto, come correttamente rilevato dalla Suprema Corte, la posizione giuridica soggettiva azionata dalla società è di interesse legittimo, in quanto fronteggiante un potere amministrativo ablatorio concretizzatosi in un provvedimento amministrativo. D'altro canto, le Sezioni unite chiariscono in più punti della propria ordinanza come le censure spiegate dalla Urbs afferiscano al *cattivo esercizio del potere amministrativo* e non anche alla sua carenza.

33. In altri termini, la domanda proposta dalla società Urbs è un'ordinaria azione di annullamento di un provvedimento amministrativo autoritativa (ossia il decreto del Ministro della pubblica istruzione di esercizio della prelazione).

34. Orbene, qualificata in questi termini l'azione proposta, va evidenziato come le eccezioni preliminari sollevate dalla parte resistente siano fondate.

35. In primo luogo, il ricorso è inammissibile, trattandosi della riproposizione di una domanda giurisdizionale, già vagliata dal giudice con decisione non più impugnabile, avverso un provvedimento amministrativo ormai incontestabile.

36. Difatti, il decreto ministeriale di esercizio della prelazione era già stato impugnato, chiedendone l'annullamento al giudice amministrativo, con ricorso proposto al Consiglio di Stato nel 1926. Tuttavia, in tal caso la domanda non veniva accolta, bensì dichiarata perenta con decisione del 4 luglio 1930 (cfr. §

19). Viepiú, la pronuncia del Consiglio di Stato era stata preceduta dalla ricordata transazione del 1927 – riconosciuta pienamente valida ed efficace con sentenza della Corte d'appello di Roma del 1953, passata in giudicato – con la quale Urbs «*dichiara di riconoscere per valido e giuridicamente efficace l'esercizio del diritto di prelazione esercitato col citato decreto del 20 gennaio 1926 e dichiara di riconoscere altresí che in forza di esso è pienamente avvenuto il trasferimento del diritto di proprietà dalla società Urbs a favore dello Stato sul palazzo già Giustiniani*». Appare evidente, quindi, come il riconoscimento stragiudiziale della legittimità di un provvedimento amministrativo determini il consolidamento dello stesso: diversamente opinando, si consentirebbe ad una parte – in contrasto con il generale principio di buona fede – di *venire contra factum proprium* (sul tale ultimo punto, v. Cons. Stato, sez. V, 9 ottobre 2023, n. 8761, secondo cui «*non è ammesso in giudizio contraddire il proprio comportamento assunto in precedenza, nel tentativo di contestare il comportamento altrui [in quanto tale] condotta processuale integra un abuso del diritto di difesa, vigendo nel nostro sistema un generale divieto di abuso di ogni posizione soggettiva, in cui si inserisce anche l'abuso del processo*»).

37. Peraltro, un successivo giudizio amministrativo avverso l'atto di esercizio della prelazione giungeva parimenti ad una decisione del Consiglio di Stato di estinzione per rinuncia (Rg 658/1950). Pertanto, anche in un secondo momento – dopo il mutamento costituzionale, comunque da reputarsi irrilevante ai fini della legittimità del provvedimento amministrativo – la società ha rinunciato a far valere le proprie ragioni avverso il decreto del Ministro della pubblica istruzione. Risulta quindi duplice l'accettazione del valore e dell'efficacia giuridica dell'atto amministrativo del 1926 e quindi non piú contestabile in giudizio. A corroborare quanto appena esposto, vale osservato come anche le Sezioni unite nell'ordinanza 2481/2024 evidenzino l'identità oggettiva e soggettiva dell'odierna controversia con quella già decisa nel 1950 (v. pag. 10 motivazione).

38. Inconferenti sono le argomentazioni spese da parte ricorrente nell'ultima memoria di replica. Difatti, l'oggetto dell'odierno giudizio (il suo *petitum*

sostanziale) è sí l'accertamento del diritto soggettivo della proprietà dell'immobile di Palazzo Giustiniani, ma nella misura in cui su di esso incide il provvedimento amministrativo che estingue il diritto dominicale del privato sul bene. A tal proposito, va osservato come l'atto di esercizio della prelazione non *degrada* il diritto soggettivo ad interesse legittimo (secondo una risalente e superata dottrina), atteso che ambedue le posizioni giuridiche ineriscono alla medesima *res*, sebbene sotto distinti profili: mentre, infatti, il diritto soggettivo rappresenta la tutela giuridica del bene nei confronti di tutti gli altri soggetti di diritto dell'ordinamento (inclusa l'amministrazione nella misura in cui non agisce come autorità), l'interesse legittimo appronta una peculiare tutela al titolare dell'immobile, procedimentale e processuale, che afferisce unicamente all'esercizio della potestà amministrativa, esauendosi in questo peculiare rapporto giuridico bilaterale.

39. Ciò chiarito, risulta evidente che per accertare la sussistenza del diritto di proprietà sul bene sia necessario scrutinare la legittimità del provvedimento amministrativo che lo estingue: ed infatti, nell'ordinanza delle Sezioni unite è espresso assai chiaramente che la posizione giuridica allegata dalla società ricorrente è di *interesse legittimo oppositivo* (v. pag. 13 motivazione). Sul punto, risulta opportuno chiarire che, contrariamente alla tesi della società esponente, il diritto di proprietà non si è estinto in forza delle rinunce o delle transazioni oppure all'esito di uno dei tanti giudiziî intercorsi tra le parti, bensí nel momento in cui acquisiva efficacia il decreto del Ministro della pubblica istruzione del 1926, consolidandosi poi tale posizione nella misura in cui il provvedimento diveniva inoppugnabile.

40. In tal guisa, si superano agevolmente tutte le ricostruzioni operate dalla società circa la distinzione tra rinuncia agli atti del giudizio e rinuncia all'azione: invero, indipendentemente dall'indagine sulle conseguenze dell'estinzione dei processi dinanzi al Consiglio di Stato avviati nel 1926 e nel 1950, risulta chiaro che il decreto ministeriale non possa piú essere esaminato dal giudice amministrativo, in quanto la società ha prestato acquiescenza ai

suoi effetti. Viepiú, non può essere accolta la tesi propugnata dalla parte ricorrente, secondo cui quella azionata non sarebbe una domanda di annullamento di provvedimento amministrativo: tale ermeneusi esposta nel ricorso, infatti, è smentita dalle Sezioni unite sia con la sentenza 1423/1950 sia con l'ordinanza 2481/2024. D'altronde, diversamente opinando, si sarebbe al cospetto di un'azione negatoria (art. 949 c.c.) la cui cognizione spetterebbe pacificamente al giudice ordinario, in quanto la posizione giuridica azionata sarebbe di diritto soggettivo.

41. Fermo quanto appena rappresentato nei paragrafi precedenti circa l'inammissibilità della domanda, va rilevato come l'impugnazione del decreto del 20 gennaio 1926 sia in ogni caso tardiva. Difatti, l'atto lesivo giungeva a conoscenza della società in data 2 febbraio 1926, mentre il ricorso giurisdizionale veniva notificato il successivo 29 luglio 2020, in manifesto ritardo rispetto al termine di sessanta giorni previsto dall'art. 29 c.p.a. (già previsto dall'art. 36 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 – t.u. Cons. St. – allora vigente): ne consegue che il ricorso è comunque irricevibile.

42. A fronte di tale lineare esposizione non può essere seguita l'interpretazione della ricorrente secondo cui non si applicherebbe il termine decadenziale menzionato: difatti, quello gravato in questa sede è – come osservato anche dalle Sezioni unite – un atto amministrativo di cui si predica l'illegittimità, contestando in concreto *«le modalità di esercizio del potere amministrativo, sotto il profilo della violazione di legge per carenza del presupposto fissato dalla norma»* (pag. 12 motivazione), e non in astratto (circostanza che, invece, avrebbe determinato la nullità del provvedimento). Proprio per tale ragione, è necessario il rispetto dei termini legislativamente fissati a pena di decadenza.

43. In disparte le assorbenti eccezioni preliminari, va rilevato come in ogni caso il ricorso non possa essere positivamente apprezzato.

44. Procedendo con ordine, va rilevato come il primo motivo di gravame sia manifestamente infondato: difatti, il rilievo che alcuni crimini fossero stati commessi dalle squadre fasciste in danno dei massoni non incide

minimamente sulla validità giuridica di un atto del Regno d'Italia. All'uopo, va precisato che un conto erano le squadracce di facinorosi che operavano con violenza al di fuori della legalità, un altro, invece, gli atti del Governo Mussolini: difatti, quest'ultimo fu – per un ventennio – il legittimo esecutivo del Regno d'Italia. Pertanto, mentre le azioni delle squadracce fasciste costituiscono atti illeciti *tout court* (e tali erano anche durante la dittatura), ciò non può dirsi per provvedimenti adottati da un Ministro del Regno: in altre parole, mentre, almeno dal punto di vista teorico, i primi potevano essere denunciati e portare ad una sanzione da parte dei competenti organi amministrativi e giudiziari statali (si rammenta che l'assassinio dell'on. Matteotti determinò l'avvio di un processo che, per quanto farsesco, essendo poi stato dichiarato inesistente dalla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 6 d.lgs.lgt. 27 luglio 1944, n. 159, si concluse con una condanna degli esecutori materiali dell'omicidio), i secondi si iscrivono in una cornice di legalità, all'interno della quale essi debbono essere valutati.

45. Tale distinzione, assai bene espressa dalla citata sentenza della Corte d'appello di Roma del 1953, non appare invece essere stata operata dalla ricorrente che sostiene la natura *extra-legale* dell'acquisto della proprietà da parte dello Stato: nondimeno, come si avrà modo di vedere a breve, il provvedimento di esercizio della prelazione culturale è uno dei peculiari mezzi di acquisto della proprietà propri del diritto amministrativo (in generale su tale tipologia di atto v. Cass., sez. un., 11 marzo 1996, n. 1950).

46. Passando al secondo motivo, va osservato come anche in tal caso le argomentazioni sono fuori fuoco.

47. Difatti, la controversia all'odierno esame non afferisce alla validità ed efficacia dell'atto di compravendita che resta quindi escluso al perimetro del presente giudizio: d'altro canto, qualsiasi questione concernente la posizione giuridica discendente da un contratto di diritto privato è riservata alla cognizione del giudice ordinario (salvo i casi, eccezionali, di giurisdizione esclusiva), trattandosi di diritti soggettivi. Ed infatti, le Sezioni unite, con

l'ordinanza 2481/2024, evidenziano proprio come l'azione intentata dalla Urbs afferisca alla legittimità del decreto ministeriale, atto in relazione al quale la cognizione del precedente contratto di compravendita può rilevare incidentalmente solo quale presupposto esterno. Invero, che il contratto rogato dal notaio Francesco Stame fosse valido ed efficace è pacifico e neppure contestato dalla parte resistente: a ben vedere, in nessun momento di questa quasi secolare vicenda l'amministrazione ha considerato i germani Questa come proprietari ovvero beneficiari delle somme dovute per l'esercizio della prelazione.

48. Fuorvianti sono anche le argomentazioni secondo cui si sarebbe applicata retroattivamente una legge in danno della Urbs. A tal proposito, va ribadito come gli alienanti (ossia i Questa) avessero ricevuto comunicazione del vincolo apposto sul bene prima della conclusione del contratto di vendita. La circostanza che il regolamento di esecuzione della l. 364/1909 fosse stato adottato successivamente alla compravendita è irrilevante, atteso che esso detta una disciplina di dettaglio (v. artt. 63 ss. r.d. 363/1913) che non esclude l'immediata cogenza delle disposizioni di cui alla legge: per di più, l'art. 39, comma 2 l. 364/1909 precisa come *«fino a quando detto regolamento non avrà vigore varranno, agli effetti degli articoli 5, 6, 7 e 13 della presente legge, le notificazioni di pregio fatte a norma della legge 12 giugno 1902, n. 185, e del relativo regolamento»*. In altre parole, non si è verificato in nessun momento un vuoto normativo che avrebbe privato di precettività le norme sull'esercizio della prelazione, come invece sostenuto dall'esponente.

49. Similmente, l'adozione del r.d.l. 2192/1925 in data successiva all'alienazione non costituisce circostanza che inficia il decreto ministeriale (che è comunque posteriore all'atto normativo): invero, trattasi di normativa che va a precisare solo alcune modalità concrete di esercizio del potere di prelazione, chiarendo che la nullità di cui all'art. 29 l. 364/1909 dovesse essere dichiarata dal Governo del Re. Per dirle in altre parole, la nullità di pieno diritto non costituisce vizio che un privato avrebbe potuto far valere in una



controversia civilistica dinanzi al giudice ordinario (circostanza pacifica anche nella giurisprudenza piú recente, v. Cass., sez. II, 24 maggio 2005, n. 10920): difatti, la *ratio legis* è ovviamente la tutela pubblicistica dei beni culturali, senza inficiare la certezza dei traffici giuridici che sarebbe inevitabilmente compromessa se qualsiasi privato proprietario di un bene culturale potesse vedersi il proprio acquisto invalidato da un'azione (strumentale) intentata dal proprio dante causa.

50. Proprio quest'ultima osservazione schiude un'ulteriore riflessione sull'esatta portata della disposizione di cui all'art. 29 l. 364/1909. Questa veniva adottata durante la vigenza del codice civile del 1865 il quale, come è noto, non forniva una rigorosa distinzione tra i vari vizi inficianti gli atti giuridici privati: difatti, la distinzione tra nullità assolute e relative, nonché l'impiego promiscuo di termini come annullabilità e rescissione, si basava su sottili differenze non sempre positivamente definite. Pertanto, anche l'enfasi del disposto dell'art. 29 l. 364/1909 (che prevede essere *nulle di pieno diritto* «le alienazioni, fatte contro i divieti della legge») va correttamente inquadrata, non potendo essere ricondotta *tout court* al paradigma normativo di cui agli artt. 1418 ss. c.c.: all'uopo, utile è anche la giurisprudenza formatasi sull'art. 61 l. 1° giugno 1939, n. 1089 (recante la «tutela delle cose d'interesse artistico e storico», in vigore fino all'adozione del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), secondo cui «*le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalla presente legge o senza l'osservanza delle condizioni e modalità da esse prescritte, sono nulli di pieno diritto. Resta sempre salva la facoltà del Ministro per l'educazione nazionale di esercitare il diritto di prelazione a norma degli artt. 31 e 32*» (disposizione poi trasfusa nell'art. 164 d.lgs. 42/2004), in quanto applicata anche dopo l'entrata in vigore del codice civile del 1942.

51. Sul punto, assai calzante è il precedente giurisprudenziale citato dalla parte resistente secondo cui le «*alienazioni di cose di interesse artistico e storico appartenenti a privati sottoposte a vincolo realizzate contro i divieti stabiliti dalla legge stessa o senza*

*l'osservanza delle condizioni e modalità da essa prescritte, viene in rilievo una nullità di carattere relativo, essendo stabilita nell'interesse esclusivo dello Stato, cosicché essa non può essere dedotta dai privati o essere rilevata d'ufficio dal giudice»* (Cass., sez. II, 5 aprile 2022, n. 11032): difatti, contrariamente ai beni culturali appartenenti allo Stato (nonché a comuni, provincie, a fabbricerie, a confraternite, a enti morali ecclesiastici di qualsiasi natura e ad ogni ente morale riconosciuto) che sono inalienabili salvo autorizzazione ministeriale (v. art. 2 l. 364/1909, art. 23 l. 1089/1939 e artt. 53 ss. d.lgs 42/2004), per i beni in mano privata è previsto un diverso regime imperniato sulla *denuntiatio* al Ministero (v. art. 5 l. 364/1909, art. 30 l. 1089/1939 e art. 59 d.lgs. 42/2004). Ne discende che l'identica sanzione della *nullità di pieno diritto* che colpisce il negozio di trasferimento in realtà si attegga in maniera differente, atteso che nella prima ipotesi determina l'inefficacia totale dell'atto (nullità assoluta), mentre nella seconda cagiona solo una particolare precarietà degli effetti del contratto nei confronti dell'amministrazione statale (definita come *nullità relativa*, v. Cass., sez. un., 24 novembre 1989, n. 5070). È manifesto, quindi, come la giurisprudenza avesse già da tempo evidenziato la non riconducibilità della nullità di cui all'art. 61 l. 1089/1939 (e similmente, di quella di cui all'art. 29 l. 364/1909) alla fattispecie astratta delineata nel Capo IX del Titolo II del Libro IV del codice civile.

52. Pertanto, tornando al caso in esame, l'alienazione del bene vincolato, appartenente ad un privato (i germani Questa), è quindi soggetta alla menzionata nullità *relativa*, descrivibile più precisamente come inopponibilità del contratto allo Stato o, con ancor maggior rigore, come negozio che non determina il decorrere del termine per esercitare il potere ablatorio di prelazione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 luglio 2018, n. 4667, anche se riferito alla novella disciplina – oppure v. Cass., 14 giugno 1968, n. 1990). Inquadrato in tal guisa l'istituto che viene in rilievo, risulta chiaro che il provvedimento ministeriale non incide sulla validità della compravendita, bensì afferisce unicamente all'acquisto della proprietà dell'immobile da parte dello Stato: a

riprova, basti osservare come proprio nell'ordinanza 2481/2024 delle Sezioni unite sia chiarito come la *«dichiarazione di nullità della compravendita non è un requisito di efficacia dell'acquisto rilevante sul piano del diritto privato ma è una modalità di esercizio del potere amministrativo»* (pag. 12 motivazione).

53. Proprio per tale ragione l'autorità amministrativa, nell'esercitare la prelazione, non deve dichiarare *nullo* il negozio alla stregua di un giudice civile, bensì unicamente rilevare che la compravendita non produce effetti nei propri confronti, non determina la decadenza dal potere autoritativo.

54. Quest'ultima notazione consente di affrontare e rigettare anche il terzo motivo di gravame.

55. A tal proposito è opportuno trascrivere il secondo principio di diritto enunciato dalla Suprema Corte: *«la dichiarazione di nullità, di cui all'art. 29 della legge 20 giugno 1909, n. 364, delle alienazioni effettuate contro i divieti contenuti nella legge stessa è condizione di legittimità dell'esercizio del potere di prelazione previsto dall'art. 6 della medesima legge»*.

56. Orbene, contrariamente alla tesi di parte ricorrente, va osservato come la «declaratoria di nullità» (prescritta in realtà dall'art. 1, comma 1 r.d.l. 2192/1925) non si manifesti in un distinto atto amministrativo: d'altronde, non se ne comprenderebbe la ragione, essendo tale dichiarazione indissolubilmente connessa con l'esercizio della prelazione. Difatti, non è possibile scindere il momento di accertamento della violazione delle regole inerenti alla circolazione dei beni culturali da quello di esercizio della prelazione: in tal senso, il testo della disposizione normativa è chiarissimo nel collegare temporalmente la declaratoria di nullità a *«quando [il Governo] intende esercitare il diritto di prelazione»* (così l'art. 1, comma 1 r.d.l. 2192/1925).

57. Pertanto, nell'unitario provvedimento ministeriale di esercizio del potere di prelazione si dichiara, da un lato, la nullità relativa (intesa come accertamento della mancanza di efficacia nei confronti dello Stato del trasferimento della proprietà del bene vincolato e quindi sussistenza della potestà ablatoria) e, dall'altro, di esercitare il potere di prelazione (ossia di estinguere il diritto

dominiale del privato e di costituirlo in capo all'amministrazione statale). Venendo al decreto ministeriale 20 gennaio 1926, è *ictu oculi* evidente come nel preambolo del decreto si indichi la causa di nullità *ex art. 29 l. 364/1909* che vizia il contratto di trasferimento (*«considerato che né i signori venditori, né la società acquirente [...] hanno mai denunziata l'alienazione stessa a norma dell'art. 6 della legge 20 giugno 1909, n. 364; atteso che il Governo intende ora esercitare il diritto di prelazione che gli compete e che non si è potuto esercitare sino ad oggi per la mancata denunzia di cui sopra»*), nonché l'intendimento ablatorio dell'autorità amministrativa (*«il Governo del Re decide di esercitare [...] il diritto di prelazione sul Palazzo già Giustiniani»*).

58. Ne consegue che è pienamente rispettata la condizione di legittimità (*ex art. 1 r.d.l. 2192/1925*) per l'esercizio del potere di prelazione previsto dall'art. 6 l. 364/1909. Il decreto ministeriale del 20 gennaio 1926, indi, resiste a tutte le censure di legittimità che gli muove parte ricorrente.

59. Irrilevante, poi, appare quanto dichiarato da Urbs nella transazione del 1927 circa il trasferimento di proprietà in capo all'amministrazione statale. Difatti, non è per mezzo del ridetto negozio ricognitivo che si è verificato il passaggio di proprietà di Palazzo Giustiniani, in quanto a quella data l'amministrazione statale già risultava essere *dominus* dell'immobile (sebbene tale posizione fosse contestata dinanzi all'autorità giudiziaria): invero, come puntualmente rilevato dalle Sezioni unite con l'ordinanza 2481/2024, il provvedimento gravato è di natura ablatoria, ossia ha l'effetto di estinguere il diritto di proprietà del privato e di costituire un nuovo diritto di proprietà in favore dello Stato, senza dar luogo ad una vicenda di acquisto a titolo derivato.

60. Pertanto, acclarato come la prelazione era stata esercitata legittimamente, determinando l'acquisto da parte dell'amministrazione statale della proprietà di Palazzo Giustiniani, le doglianze di parte ricorrente non possono essere accolte.

61. In conclusione, alla luce di quanto esposto, il ricorso va dichiarato inammissibile.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore delle amministrazioni resistenti che liquida in complessivi € 2.000,00.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Filippo Maria Tropiano, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Matthias Viggiano**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Politi**

IL SEGRETARIO