

**Numero 01999/2020 e data 09/12/2020 Spedizione**



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

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Prima**

**Adunanza di Sezione del 18 novembre 2020**

**NUMERO AFFARE 00849/2020**

**OGGETTO:**

Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla società DAC s.r.l., in persona del legale rappresentante Vittorio Angius, avverso il decreto del Presidente della Commissione regionale per il patrimonio culturale della Sardegna - Segretariato regionale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per la Sardegna - n. 87 del 2 luglio 2018, la relazione storico-artistica della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e Sud Sardegna, la nota di trasmissione del 2 luglio 2018 prot. 3419, le comunicazioni della Soprintendenza prot. n. 6314 del 20 marzo 2018, prot. n. 6972 del 30 marzo 2018, prot. n. 7854 del 12 aprile 2018 e prot. n. 12290 del 8 giugno 2018, la proposta di riconoscimento del particolare interesse storico-artistico dell'immobile e relazione storico artistica, i verbali di sopralluogo del 29 marzo 2018 e del 11 aprile 2018, le risultanze della seduta della Commissione regionale per il

patrimonio culturale della Sardegna del 27 giugno 2018, contro il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e Sud Sardegna;

### LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. MIBACT-DG-ABAP-SERVIII-UO-11/13/07/2020/0020792-P del 13 luglio 2020 di trasmissione della relazione del 2 marzo 2020 con la quale il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Neri;

Premesso.

1. La società ricorrente chiede l'annullamento del decreto del Presidente della Commissione regionale per il patrimonio culturale della Sardegna - Segretariato regionale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per la Sardegna - n. 87 del 2 luglio 2018, con il quale il bene denominato "Palazzo dei marchesi Aymerich di Laconi in Castello" sito in Cagliari è stato dichiarato di particolare interesse storico artistico, ai sensi degli articoli 10, comma 3 lett. a), e 13 del d.lgs. 42/2004.

La società ricorrente, in particolare, riferisce che:

- nel 2004 ha acquistato l'area edificabile sita nel Comune di Cagliari, quartiere storico di Castello, e, avendo ottenuto la concessione edilizia n. 808 del 25 luglio 2006 per il restauro con ricostruzione del palazzo - oltre che l'autorizzazione paesaggistica ed il parere positivo della Soprintendenza del 24 aprile 2006 -, il 29 novembre 2006 ha dato avvio ai lavori;

- la Soprintendenza per i beni archeologici ha disposto, con provvedimento del 13 dicembre 2006, la temporanea sospensione, motivata dalla necessità di esaminare il progetto esecutivo, poiché il quartiere di "Castello" costituisce un'area di massima importanza per la possibilità di ritrovamenti archeologici, ed anche il comune di Cagliari, in pari data, ha ingiunto la sospensione temporanea dei lavori, in attesa delle determinazioni della Soprintendenza;
- la Soprintendenza, successivamente, ha rilasciato il nulla osta alla prosecuzione dei lavori prescrivendo che lo sgombero delle macerie e le opere comportanti escavazioni fossero effettuati sotto il controllo dei propri tecnici; il Comune, conseguentemente, autorizzava la ripresa dei lavori;
- il 27 dicembre 2006, la società interessata ha ricevuto dalla Soprintendenza l'avviso di avvio del procedimento preordinato al riconoscimento del particolare interesse storico artistico ex articolo 10, comma 3, lettera a), articolo 13, comma 1, articolo 14, comma 1, d.lgs. 42/2004, e l'ordine di immediata sospensione dei lavori di ristrutturazione del palazzo Aymerich;
- con decreto del 22 luglio 2007 n. 77, l'immobile de quo, in considerazione del fatto che *"nonostante i danni subiti dai bombardamenti del 1943, rappresenta la preziosa testimonianza residua di un edificio della nobiltà catalano-aragonese, ristrutturato nell'ottocento ma sorto su preesistenze e come tale merita di essere salvaguardato"*;
- il provvedimento è stato impugnato dalla società DAC dinanzi al Tar Sardegna che, con sentenza n. 203/2010, ha ritenuto legittimo il vincolo;
- in seguito, la citata sentenza è stata riformata dal Consiglio di Stato (con sentenza n. 4399/2013), poiché il provvedimento oggetto di gravame è stato ritenuto illegittimo per difetto di istruttoria e di motivazione, ritenendo il giudice di secondo grado che *"gli elementi indicati dalla Soprintendenza nella proposta di vincolo ... non siano sufficienti a supportare la dichiarazione di interesse particolarmente importante del bene, essendo assolutamente necessario, in tale prospettiva, lo svolgimento di un'attività"*

*istruttoria completa, funzionale a mettere in evidenza la sicura rilevanza culturale del bene da sottoporre a regime vincolistico”;*

- la società ricorrente, dopo l'annullamento giurisdizionale, ha ritenuto di non eseguire più l'intervento progettato ed ha proposto azione risarcitoria dinanzi al Tar Sardegna per i danni cagionati dall'Amministrazione con il provvedimento illegittimo annullato;

- successivamente, a distanza di cinque anni, con nota prot. n. 6314 del 20 marzo 2018, la Soprintendenza ha comunicato l'avvio del nuovo procedimento per la reiterazione del vincolo che, con il decreto oggetto del presente gravame, è stato definitivamente apposto.

2. Il provvedimento impugnato è censurato con molteplici motivi di ricorso:

1) *“Violazione dell'art. 21 septies della Legge n. 241 del 7.08.1990 e degli artt. 10 e 13 del D.Lgs. n. 42 del 22.01.2004.*

*Nullità del nuovo vincolo per violazione e/o elusione del giudicato formatosi sulla sentenza della VI sezione del Consiglio di Stato n. 4399/2013”;*

2) *“Violazione ed errata applicazione degli artt. 10 e 13 del D.Lgs. n. 42 del 22.01.2004. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità grave e manifesta. Travisamento e insussistenza dei presupposti. Errore di fatto. Sviamento”;*

3) *“Violazione ed errata applicazione degli artt. 10 e 13 del D.Lgs. n. 42 del 22.01.2004. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità grave e manifesta. Travisamento e insussistenza dei presupposti. Errore di fatto. Sviamento”;*

4) *“Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità grave e manifesta. Travisamento e insussistenza dei presupposti. Errore di fatto”;*

5) *“Violazione degli artt. 10 e 13 del D.Lgs. n. 42/2004. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione, illogicità grave e manifesta. Travisamento e insussistenza dei presupposti, errore di fatto”;*

6) *“Violazione degli artt. 10 e 13 del D.Lgs. n. 42/2004. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità grave e manifesta. Travisamento e insussistenza dei*

*presupposti. Errore di fatto*”;

7) “*Eccesso di potere per sviamento*”.

3. Parte ricorrente ha presentato ulteriori deduzioni con le memorie dell’8 aprile 2020 e del 6 agosto 2020.

La Soprintendenza ha replicato alle memorie di parte ricorrente con le controdeduzioni del 30 aprile 2020 e del 12 novembre 2020.

4. Il Ministero con la relazione, condividendo quanto dedotto dalla Soprintendenza nella memoria del 12 giugno 2019, conclude per l’infondatezza del ricorso.

Considerato.

5. Prima di esaminare le censure proposte dalla società ricorrente, è opportuno ricostruire brevemente il quadro giuridico e giurisprudenziale di riferimento.

5.1. Per comprendere la nozione di "bene culturale" occorre far riferimento agli articoli 2, 10 e 11 d.lgs. 42/2004, codice dei beni culturali e del paesaggio; in base all'articolo 2, comma 2, sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.

In particolare, l'articolo 10 individua distinte categorie di beni culturali, ossia delle cose che sono assoggettate alle disposizioni di tutela contenute nel titolo I della parte seconda del codice, tra le quali ricordiamo le misure di protezione (articoli 20 e seguenti, che individuano le tipologie di interventi vietati o soggetti ad autorizzazione), le misure di conservazione (articoli 29 e seguenti) e le misure relative alla circolazione dei beni (articoli 53 e seguenti).

Nell’ambito delle categorie dei beni individuati dall’articolo 10 occorre distinguere i beni culturali, di cui ai commi 1 e 4, appartenenti a soggetti pubblici (o a persone giuridiche private senza fine di lucro), che divengono tali solo a seguito della verifica dell’interesse culturale di cui all’articolo 12, e quella dei beni

culturali appartenenti a privati, o a chiunque appartenenti (commi 3 e 4), che diventano tali solo a seguito della dichiarazione di interesse culturale di cui all'articolo 13.

Vi sono infine i beni culturali ex lege, individuati dal comma 2, che non necessitano di alcun tipo di accertamento.

Ai sensi dell'articolo 12, comma 1 – come modificato dalla l. 124/2017 – per i beni indicati dall'articolo 10, comma 1, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risale ad oltre 70 anni, vige una presunzione di interesse culturale e sono sottoposti alle disposizioni di tutela fino a quando non sia stata effettuata la relativa verifica.

I medesimi beni, però, in base all'articolo 10, comma 5, qualora siano opera di autore vivente e la cui esecuzione risalga a meno di 70 anni, non sono soggetti alle disposizioni di tutela e, dunque, non possono essere sottoposte alla verifica dell'interesse culturale.

La verifica dell'interesse culturale, dispone lo stesso articolo 12, è effettuata, d'ufficio o su richiesta dei soggetti cui le cose appartengono, da parte dei competenti organi del MIBAC.

In caso di accertamento positivo dell'interesse culturale (c.d. vincolo), i beni sono definitivamente assoggettati alle disposizioni di tutela previste dal codice; qualora nelle cose sottoposte a verifica non sia stato riscontrato l'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, queste sono escluse dall'applicazione delle disposizioni di tutela (articolo 12, comma 4).

Come già detto, l'articolo 10, comma 3, individua inoltre i beni che sono considerati beni culturali per l'interesse particolarmente importante o eccezionale che rivestono (c.d. interesse qualificato), ma solo a seguito della dichiarazione di interesse culturale, disciplinata dall'articolo 13, al fine di sottoporre i beni ai "vincoli" di tutela.

In base all'articolo 14, il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale è avviato dal soprintendente, anche su motivata richiesta della regione o di ogni altro ente territoriale interessato, ed è notificata al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa che ne forma oggetto (articolo 15).

In definitiva, risulta chiaro che la verifica dell'articolo 12 del Codice prevede una presunzione legale relativa di culturalità e una sottoposizione al regime integrale di bene culturale fino a che il procedimento di verifica non si sia espressamente concluso con un provvedimento amministrativo negativo di quell'interesse ovvero con un provvedimento positivo che conferma e consolida il regime medesimo, spiegando gli effetti di un'ordinaria dichiarazione di bene culturale ai fini della successiva trascrizione del vincolo (articolo 12, comma 7).

Emerge inoltre la differenza tra la verifica di culturalità ai sensi dell'articolo 12 del codice e la dichiarazione ai sensi del successivo articolo 13 perché, a fronte di procedimenti volti alla verifica dell'interesse storico-artistico di un bene che appartiene ad un ente pubblico o a persona giuridica privata senza fine di lucro, e che dunque è presunto bene culturale in ragione di tale appartenenza, la motivazione del provvedimento di tutela non deve dar conto della presenza di un interesse particolarmente importante, interesse questo che deve invece caratterizzare la cosa oggetto di dichiarazione di bene culturale che appartiene a privati. In altri termini, perché la verifica dell'articolo 12 d.lgs. n. 42 del 2004 si concluda nel senso della conferma della qualità di bene culturale di una cosa, è sufficiente che si dimostri che questa possieda un interesse culturale ("senza aggettivazioni", come dice la relazione di accompagnamento al Codice), non già quell'interesse qualificato ricavabile dalla locuzione interesse particolarmente importante (articolo, 10, comma 3, lett. a, b e d) o eccezionale interesse (articolo 10, comma 3, lett. c, d-*bis*, e).

La giurisprudenza amministrativa, chiamata ad esprimersi in ordine al potere dell'amministrazione di valutare l'interesse culturale dei beni ai fini del vincolo di

tutela (paesaggistico, monumentale, archeologico ecc. ...), ha avuto modo di affermare che detto potere “è espressione di ampia discrezionalità tecnico-specialistica; ed è pertanto tendenzialmente insindacabile innanzi dal giudice amministrativo, se non per eccesso di potere per intrinseca illogicità o travisamento dei fatti indotto da uno o più errori obiettivamente rilevabili, quali gli errori di calcolo (matematico, topografico, antropometrico) e/o gli errori nell'applicazione di regole mutuare da scienze esatte (matematica, geometria, geologia, biologia, chimica, fisica, ecc.) o di regole sulle quali si basano discipline applicative di queste ultime” (Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisdizionale, 2 marzo 2020, n. 145).

Nello stesso senso, ossia della natura discrezionale dell'apprezzamento, anche la giurisprudenza del Consiglio Stato: lo stato di parziale distruzione o di cattiva manutenzione o conservazione di un bene non osta alla dichiarazione di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante ai sensi dell'art. 10 d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali), restando rimesso all'apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione preposta all'imposizione e gestione del vincolo la valutazione dell'idoneità delle rimanenze ad esprimere il valore che si intende tutelare (Consiglio Stato, sez. VI, 16 luglio 2015, n. 3560).

5.2. La valutazione che compie l'Autorità in ordine al valore culturale del bene da sottoporre a tutela è, dunque, una valutazione discrezionale, si tratta, in particolare, della discrezionalità tecnica sulla quale è utile fare qualche breve cenno.

Dottrina e giurisprudenza hanno da tempo stabilito che con tale concetto s'intende fare riferimento al tipo di valutazione che viene posta in essere dalla pubblica amministrazione quando l'esame di fatti o situazioni deve essere effettuato mediante ricorso a cognizioni tecniche e scientifiche di carattere specialistico. L'amministrazione è chiamata, infatti, molto spesso all'applicazione

di regole che non appartengono al diritto, ma che sono proprie di scienze tecniche, quali ad esempio la medicina, la biologia, la fisica, l'ingegneria.

Il rapporto tra la norma giuridica e la disciplina scientifica s'instaura, normalmente, attraverso un rinvio che la disposizione di legge compie alla norma tecnica e, molto spesso, a concetti giuridici indeterminati. Dall'applicazione della norma tecnica al caso di specie dipende l'adozione di un provvedimento amministrativo che può essere vincolato o discrezionale.

In alcuni casi, la valutazione tecnica è suscettibile di un controllo mediante regole scientifiche esatte e non opinabili (la gradazione alcolica di una bevanda o la quantità di stupefacente presente in una sostanza); altre volte, le regole tecniche sono frutto di scienze inesatte e, dunque, in essa emergono valutazioni opinabili (es. valutazione di un bene come bellezza paesistica).

Si parla di discrezionalità proprio per indicare che tali giudizi, ancorché compiuti alla stregua di regole della scienza e della tecnica, restano opinabili, ciò in quanto l'applicazione della norma tecnica non determina un risultato univoco, posto che molte discipline tecniche e scientifiche non sono scienze esatte.

Occorre chiarire però che l'opinabilità del risultato è cosa diversa sia dalla discrezionalità amministrativa sia dalla scelta che afferisce al merito amministrativo, scelta quest'ultima che non può essere sindacata dal giudice amministrativo se non nelle ipotesi tassative di giurisdizione di merito previste dall'articolo 134 c.p.a.

Originariamente non si distingueva tra discrezionalità amministrativa e tecnica; solo in seguito autorevole dottrina ha chiarito l'ontologica diversità della discrezionalità tecnica da quella amministrativa: quest'ultima implica una decisione che manca nella discrezionalità tecnica che è, invece, accertamento e/o valutazione di un fatto alla stregua di una regola scientifica.

Detto ciò, è altresì evidente che la discrezionalità tecnica sia cosa distinta dall'accertamento tecnico, che si riferisce a dati che possono essere acquisiti in

modo certo e indubbio (come le misure di un fondo, la gradazione alcolica di un liquore); in questi casi, si comprende, mancano una valutazione ed un giudizio.

Quanto al sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità tecnica, occorre ricostruirne brevemente lo sviluppo.

In origine la discrezionalità tecnica era equiparata al merito e, pertanto, si riteneva insindacabile; ciò rendeva particolarmente difficile la tutela giurisdizionale in tutti quei casi in cui la scelta amministrativa era preceduta da valutazioni tecniche fondate su scienze non esatte; l'impossibilità per il giudice amministrativo di sostituire il proprio giudizio alla valutazione discrezionale aveva l'effetto di comprimere le esigenze di tutela del privato. Questo perché, all'epoca, il giudice amministrativo era considerato "giudice dell'atto" e doveva limitarsi a controllarne la legittimità, senza poter esprimere il giudizio tecnico che la legge assegnava all'Amministrazione.

Successivamente, il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica venne ammesso entro i limiti del sindacato della discrezionalità amministrativa.

Ancora dopo, grazie all'opera della giurisprudenza amministrativa (a partire da Consiglio di Stato, sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601), il sindacato giurisdizionale sugli accertamenti tecnici è stato svolto in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì attraverso la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza, quanto a criterio tecnico e procedimento applicativo.

Non è, quindi, l'opinabilità degli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione che ne determina la sostituzione con quelli del giudice, ma la loro inattendibilità per l'insufficienza del criterio o per il vizio del procedimento applicativo.

A ciò si è aggiunto il profondo mutamento che ha vissuto il processo amministrativo per effetto della l. n. 205/2000 che ha introdotto, tra l'altro, la

consulenza tecnica nel processo amministrativo (oggi disciplinata all'art. 63, comma 4, c.p.a.).

Con questo tipo di sindacato, il giudice non si avvale solo di massime di esperienza, ma di regole e conoscenze tecniche, appartenenti alla medesima scienza specialistica ed ai modelli professionali applicati dall'amministrazione nel caso concreto, anche attraverso l'ausilio di un consulente.

Ammesso, in linea di principio, questo sindacato, detto intrinseco, si è posto il problema della sua intensità. La dottrina e la giurisprudenza amministrativa hanno così introdotto un'ulteriore distinzione sul tipo di sindacato esercitabile. Da un lato, il sindacato forte che comporta la prevalenza della valutazione tecnica sviluppata nel processo su quella effettuata dall'autorità amministrativa ed è pertanto un sindacato che può arrivare a sostituire la valutazione fatta dall'amministrazione con quella del giudice; dall'altro, il sindacato debole, diretto a censurare solo le valutazioni tecniche che appaiono inattendibili in ragione della violazione delle corrispondenti "regole tecniche"; qui il giudice deve limitarsi alla verifica della corrispondenza della valutazione alle regole tecniche, della completezza dell'istruttoria e della congruenza della motivazione, senza poter sostituire la propria valutazione tecnica a quella effettuata dalla P.A.

Com'è noto, l'orientamento maggioritario della giurisprudenza propende per la teoria del sindacato intrinseco debole, in cui il sindacato del giudice amministrativo non è sostitutivo.

È tuttavia vero che, più di recente, la contrapposizione tra sindacato forte e sindacato debole è stata superata dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui il controllo giurisdizionale, *"al di là dell'ormai sclerotizzata antinomia sindacato forte/sindacato debole, deve attestarsi sulla linea di un controllo che, senza ingerirsi nelle scelte discrezionali della Pubblica autorità, assicuri la legalità sostanziale del suo agire, per la sua intrinseca coerenza anche e soprattutto in materie connotate da un elevato tecnicismo"* (Consiglio di Stato, sez. III, 25 marzo 2013, n. 1645), senza, cioè, poter far luogo

a sostituzione di valutazioni in presenza di interessi *"la cui cura è dalla legge espressamente delegata ad un certo organo amministrativo, sicché ammettere che il giudice possa auto-attribuirseli rappresenterebbe quanto meno una violazione delle competenze, se non addirittura del principio di separazione tra i poteri dello Stato"* (Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2012 n. 4872).

Oggi, in sintesi, posto che il ricorso a criteri di valutazione tecnica, in qualsiasi campo, non offre sempre risposte univoche, ma costituisce un apprezzamento non privo di un certo grado di opinabilità, il sindacato del giudice amministrativo, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è limitato al riscontro del vizio di illegittimità per violazione delle regole procedurali e di quello di eccesso di potere per manifesta illogicità, irrazionalità, irragionevolezza, arbitrarietà ovvero se fondato su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti. Così, ad esempio, Consiglio di Stato, sez. V, 17 aprile 2020, n. 2442, afferma che *"le valutazioni delle offerte tecniche da parte delle Commissioni di gara sono espressione di discrezionalità tecnica e, come tali, sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo poi che non siano manifestamente illogiche, irrazionali, irragionevoli, arbitrarie, ovvero fondate su di un altrettanto palese e manifesto travisamento dei fatti"*.

6. Venendo al caso di specie, va detto che la relazione storico-artistica allegata al provvedimento impugnato si compone di diverse parti, segnatamente: 1) inquadramento urbanistico; 2) il palazzo Aymerich: cenni storici; 3) il palazzo Aymerich a Castello: caratteristiche tipologiche, architettoniche e costruttive; 4) il ruolo di Gaetano Cima nel cantiere ottocentesco di Palazzo Aymerich; 5) lo stato di conservazione; 6) conclusioni.

In particolare, nelle conclusioni è riferito che il funzionario incaricato del procedimento *de quo* ha integrato lo studio bibliografico con le pubblicazioni più recenti e intraprendendo una nuova ricerca d'archivio concentrata sui documenti conservati nell'archivio di Stato di Cagliari (il 5 aprile 2018). E' riferito altresì che

il 24 aprile 2018 è stato acquisito dall'archivio di Stato il fascicolo del *Genio civile, Danni di guerra*, relativo al proprietario dell'immobile nel 1943. Nello stesso giorno è stato effettuato il sopralluogo dei tecnici della Soprintendenza, come da relazione interna. Nell'occasione, i tecnici hanno verificato che *“il palazzo incorpora, in maniera inequivocabile, preesistenti strutture medievali sapientemente reimpiagate ed accorpate nella sistemazione ottocentesca operata da Gaetano Cima ... che ha contribuito alla distinzione dell'edificio rispetto alla produzione coeva ... L'edificio nobiliare ha inoltre rivestito in passato un ruolo fondamentale di collegamento e relazione tra ambiti urbani in virtù del sottoportico, oggi murato, che collegava trasversalmente la viabilità del quartiere. La conferma del contributo del Cima ... apporta un fondamentale elemento di interesse e incoraggia a riscoprire con rinnovato scrupolo scientifico l'attività di questo straordinario protagonista della cultura neoclassica sarda”*.

7. Passando all'esame dei motivi di ricorso, la Sezione preliminarmente afferma di condividere il principio per cui l'inammissibilità dei motivi di ricorso non consegue solo al difetto di specificità, ma anche alla loro mancata indicazione "distintamente", in apposita parte dedicata a tale elemento del ricorso (sia esso di primo grado o d'appello), di cui i motivi costituiscono il nucleo essenziale e centrale. Lo scopo della disposizione è di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto chiaro e di porre argine ad una prassi in cui i ricorsi, non di rado, oltre ad essere poco sintetici, non contengono una esatta suddivisione tra 'fatto' e 'motivi', con il conseguente rischio che trovino ingresso i c.d. 'motivi intrusi', ossia i motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al fatto, che, a loro volta, ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminino tutti i motivi per la difficoltà di individuarli in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrano in un vizio revocatorio (Consiglio di Stato, sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 8).

7.1. Ciò premesso, con il primo motivo la ricorrente deduce la nullità del nuovo vincolo per violazione e/o elusione del giudicato formatosi sulla sentenza della

VI sezione del Consiglio di Stato n. 4399/2013.

Il motivo è inammissibile.

Alla luce della giurisprudenza della Sezione (cfr. da ultimo Consiglio di Stato, sez. I, pareri n. 1707 del 2 novembre 2020, n. 1465 del 7 settembre 2020, n. 457 del 18 febbraio 2019), l'azione volta a ottenere la corretta esecuzione delle pronunce (ordinanze o sentenze) del Giudice amministrativo non è ammissibile in sede di ricorso straordinario perché riservata alla competenza esclusiva e inderogabile del Giudice che ha pronunciato la decisione (articolo 113 c.p.a.: 1. *Il ricorso si propone, nel caso di cui all'articolo 112, comma 2, lettere a) e b), al giudice che ha emesso il provvedimento della cui ottemperanza si tratta; la competenza è del tribunale amministrativo regionale anche per i suoi provvedimenti confermati in appello con motivazione che abbia lo stesso contenuto dispositivo e conformativo dei provvedimenti di primo grado*).

Il motivo in esame si risolve in un'azione di violazione del giudicato formatosi sulla pronuncia del Consiglio di Stato n. 4399/2013, azione che avrebbe dovuto essere proposta nelle forme proprie previste dagli artt. 112 -114 del codice del processo amministrativo e non può costituire oggetto ammissibile di ricorso straordinario al Capo dello Stato.

7.2. Con il secondo motivo, parte ricorrente lamenta in primo luogo che la nuova relazione istruttoria del 2018, senza alcun approfondimento rispetto alla precedente, non tenendo conto di quanto segnalato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 4399/2013, non ha verificato *“l'asserita esistenza di resti medievali nelle basamenta”* dell'edificio, non ha effettuato alcuna nuova indagine, *“trasformando le mere probabilità della precedente relazione (cassate dal Consiglio di Stato) in certezze granitiche”* (pagina 54 del ricorso).

In secondo luogo, *“sull'asserito intervento del Cima nei lavori di restauro dell'800”*, parte ricorrente ritiene che l'Amministrazione, senza alcun *“nuovo e decisivo documento reinterpretato le precedenti acquisizioni istruttorie”*, conferma nella relazione la partecipazione del professionista locale, ma gli elementi raccolti nella fase

procedimentale rimangono in termini di incertezza, così come già rilevato in sentenza dal Consiglio di Stato con riferimento al primo vincolo apposto nel 2007.

Il motivo è infondato.

In via generale, come prima meglio spiegato, occorre ricordare che la giurisprudenza afferma in maniera costante, ormai da tempo, che il potere di valutazione riconosciuto all'Amministrazione in ordine all'apposizione del vincolo di tutela (paesaggistico, monumentale, archeologico ...) è espressione di discrezionalità particolarmente lata della pubblica amministrazione, perché implica l'applicazione di cognizioni tecnico-scientifiche specialistiche caratterizzate da ampi margini di opinabilità, sulla quale non è ammesso un sindacato di merito del giudice, ma solo l'esame di eventuali vizi di legittimità. La discrezionalità è sindacabile esclusivamente sotto il profilo della illogicità, irragionevolezza e abnormità delle determinazioni assunte. Infatti, per il principio di separazione dei poteri, il giudice amministrativo non può sostituire le proprie valutazioni a quelle di merito della pubblica amministrazione.

Detto ciò, osserva la Sezione che la relazione istruttoria del 2018 compiutamente ed inequivocabilmente riferisce dell'origine assai datata e della storia del palazzo con accertamento che, in questa sede, resiste al vaglio di legittimità e che comunque non è contrastato in ricorso con idonee prove in senso contrario.

In relazione poi alle modalità di accertamento (pagina 56 del ricorso), invero, è convincente quanto affermato dalla Soprintendenza nella memoria del 30 aprile 2020, ove si dice che gli esami stratigrafici non si sono resi necessari perché una parte del palazzo si presentava libera da detriti ed è stata sufficiente l'osservazione dei luoghi, così superando anche i paventati profili di contraddittorietà nell'azione amministrativa.

Quanto all'intervento del Cima, dopo avere dato conto della sua attività professionale in generale, la relazione sottolinea che *“la lettura e l'interpretazione*

*delle fonti scritte riferite alla fabbrica ottocentesca del palazzo, permettono, interpolate dagli elementi desunti dall'osservazione diretta, di chiarire il quadro di partecipazione del Cima: consigliere in fase di progetto, "architetto direttore" ... è sicuramente il Cima che fissa l'impronta neo classica...".*

Peraltro come riportato nella memoria del 30 aprile 2020 anche altre amministrazioni hanno adeguatamente documentato il ruolo del Cima in relazione all'immobile in questione.

7.3. Con il terzo motivo, la società ricorrente rileva che *"più di due terzi dell'originario edificio sono andati distrutti e che ulteriori porzioni sono state successivamente demolite dal Genio civile su ordine del sindaco per i continui crolli"*, con ciò sostenendo che l'edificio *de quo* è null'altro che un rudere in progressivo degrado e disfacimento.

Il motivo è infondato.

Sul punto osserva la Sezione che per giurisprudenza consolidata lo stato di parziale distruzione o di cattiva manutenzione o conservazione di un bene non osta alla dichiarazione di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante ai sensi dell'art. 10 d.lgs., n. 42 del 2004, restando rimesso all'apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione preposta all'imposizione e gestione del vincolo la valutazione dell'idoneità delle rimanenze ad esprimere il valore che si intende tutelare (così ad esempio Consiglio di Stato, sez. VI, 8 aprile 2015 n. 1779) e che un manufatto in condizioni di degrado ben può costituire oggetto di tutela storico-artistica, sia per i valori che ancora presenta, sia per evitarne l'ulteriore degrado (così Consiglio di Stato, sez. VI, 16 luglio 2015 n. 3560).

Nel caso in esame, la Soprintendenza nella relazione riferisce che il palazzo versa in uno stato di conservazione estremamente precario ma prosegue affermando che *"i crolli hanno svelato in molti punti le qualità dell'opera costruita ..."* e conclude *"pur nella sua immagine mutilata, infatti, il Palazzo Aymerich appare oggi come un testo*

*pluristratificato, luogo di memoria e oggetto architettonico significativo, aperto ai contributi di nuove progettualità future”.*

Vi è stata dunque una valutazione che, senza ignorare lo stato di precaria conservazione, ha comunque concluso per la sussistenza dell'interesse sulla base delle considerazioni svolte proprio nella relazione storico-artistica.

7.4. Con il quarto motivo l'interessata riferisce che la relazione cita l'esigenza di tutela del Portico Laconi e che la citazione è ultronea e irrilevante perché nel Programma integrato, e negli atti successivi, è previsto il suo recupero e la destinazione ad uso pubblico.

Il motivo presenta profili di inammissibilità, in considerazione della sua genericità; comunque risulta infondato perché la circostanza ora richiamata, pur non essendo indispensabile ai fini dell'adozione dell'atto, contribuisce a delineare il contesto in cui si trova l'immobile.

7.5. Con il quinto motivo è dedotto che la relazione si dilunga sull'inquadramento storico e urbanistico dell'area in cui ricadono i ruderi e che questi sarebbero dei dati irrilevanti ai fini dell'imposizione del vincolo.

Il motivo presenta profili di inammissibilità, per genericità, e comunque risulta infondato nel merito. L'inquadramento storico e urbanistico, al contrario, può essere considerato sintomo di un'adeguata istruttoria ai fini dell'imposizioni del vincolo.

7.6. Con il sesto motivo la società ricorrente ritiene che *“ulteriori profili di incoerenza e contraddittorietà derivano da alcune descrizioni contenute nella relazione confrontate con l'effettivo stato dei luoghi”* (pagina 63 del ricorso) e pone in rilievo i singoli elementi che emergono nella descrizione dell'edificio che, a suo dire, sarebbero errati o contraddittori.

Per parte ricorrente vi sarebbe stata una sopravvalutazione degli aspetti di pregio rispetto all'effettiva consistenza dell'immobile che, come detto, risulta ampiamente degradato.

Il motivo è infondato.

Osserva la Sezione che, come detto, la valutazione architettonica, storica e artistica dell'edificio è rimessa alle competenze tecnico-scientifiche dell'Amministrazione ed è espressione di discrezionalità che è sindacabile esclusivamente sotto il profilo della illogicità, irragionevolezza e abnormità delle determinazioni, profili questi che non si riscontrano nel caso in esame. A ciò si aggiunga che per sottoporre a vincolo non è necessario che si tratti di opere in perfetto stato di conservazione, ben potendo l'amministrazione, al ricorrere dei presupposti di legge, imporre vincoli anche su ruderi.

7.7. Con il settimo motivo la ricorrente lamenta che il vincolo sia stato apposto dalla Soprintendenza non ai fini di tutelare il bene ma *“per il ben più prosaico scopo di evitare la condanna del Ministero al risarcimento dei danni derivanti dall'illegittima apposizione del vincolo del 2007”* (pagina 65 del ricorso).

Il motivo è infondato.

Osserva la Sezione che la Soprintendenza con la relazione dà compiutamente conto di avere riscontrato che il Palazzo Aymerich presenta caratteristiche di carattere storico, artistico e architettonico che giustificano la qualità di bene culturale di interesse particolarmente importante. Non sussiste dunque il paventato vizio di eccesso di potere per sviamento della causa.

8. Conclusivamente, per le considerazioni sino a qui espresse, il Consiglio esprime parere nel senso che il ricorso vada respinto.

P.Q.M.

esprime il parere che il ricorso debba essere respinto.

L'ESTENSORE  
Vincenzo Neri

IL PRESIDENTE F/F  
Francesca Quadri

IL SEGRETARIO  
Maria Cristina Manuppelli