



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10303 del 2022, proposto da Educandato statale della Ss. Annunziata di Firenze, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Enrico Palasciano e Raffaele Tortorelli, domiciliato *ex art. 25 c.p.a.* presso la Segreteria del T.a.r. Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

contro

Ministero della cultura, Ministero dell'economia e delle finanze e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *p.t.*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, sono domiciliati;

nei confronti

Tenuta Valsanzibio s.r.l., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'avv. Filippo Bacchetti, presso il cui studio in Roma, v.le delle Milizie, 138, ha eletto domicilio;

Provincia di Lecco; Regione Toscana; n. 813 soggetti riportati nell'allegato A,

recante “Graduatoria di merito complessiva delle proposte ammesse a valutazione”, del d.d. n. 504 del 21.6.2022, di approvazione di detta “graduatoria di merito complessiva” (all. A) e delle graduatorie suddivise per macroaree (Centro Nord e Sud, all.ti B1 e B2);

per l'annullamento

- della nota prot. n. 2056 del 3.6.2022, con cui il Ministero della cultura ha comunicato l'esclusione della domanda del ricorrente dalla procedura indetta con avviso pubblico del 30.12.2021 per la presentazione di proposte di intervento per il restauro e la valorizzazione di parchi e giardini storici da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 1 – Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura, Componente 3 – Cultura 4.0 (M1C3), Misura 2 “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale”, Investimento 2.3: “*Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici*” finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU, in quanto il bene oggetto dell'intervento risulterebbe interessato non da un vincolo puntuale ma da un “vincolo paesaggistico” di area diffusa vasta;

- del menzionato avviso pubblico;

- del decreto n. 504 del 21.6.2022, con cui il Ministero della cultura ha approvato la graduatoria di merito complessiva delle proposte ammesse a valutazione e le graduatorie delle proposte ammesse a finanziamento, suddivise per macroaree (Centro Nord - Sud), riportate negli allegati A, B1, e B2;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 17 gennaio 2023 il cons. M.A. di Nezza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. Con ricorso notificato l'1.9/2.9.2022 (dep. il 14.9) l'Educandato statale della Ss. Annunziata di Firenze, nel premettere di aver partecipato, quale concessionaria in uso gratuito perpetuo (ai sensi dell'art. 27 l. 20 luglio 1962, e dell'art. 204 d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297) della Villa medicea del Poggio Imperiale, con annesso giardino storico all'italiana in Firenze – villa costituente parte del sito seriale delle ville e giardini medicei della Toscana e inserita nella lista del patrimonio mondiale Unesco dal 2013; il verde della Villa sarebbe costituito “da un ampio parterre semiellittico antistante l'edificio e, a partire dal lato sud-ovest, da un giardino di forma quadrata”, con ulteriori spazi costituiti da tre cortili interni al corpo della Villa e da un ampio cortile posteriore; il giardino vero e proprio sarebbe quello che si estende sul lato sud-occidentale e sarebbe “formato da un parterre e da un boschetto selvatico di lecci” – alla procedura indetta dal Ministero della cultura con avviso pubblicato il 30.12.2021 per accedere, nell'ambito del Pnrr (Missione 1, Component 3, Misura 2), ai contributi di cui all'Investimento 2.3, “*Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici*”, ha chiesto l'annullamento della determinazione di esclusione adottata con nota del 3.6.2022, prospettando:

I) *violazione e falsa applicazione del reg. (UE) 2021/241 del 12.2.2021; violazione e falsa applicazione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77; violazione e falsa applicazione della convenzione di Parigi del 16.11.1972, ratificata con l. n. 184/1977; violazione e falsa applicazione dell'avviso pubblico per la presentazione delle proposte di intervento del Ministero della cultura; violazione e falsa applicazione della legge 20 febbraio 2006, n. 77;*

II) *violazione e falsa applicazione del reg. (UE) 2021/241 del 12.2.2021; violazione e falsa applicazione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77; violazione e falsa applicazione dell'art. 83 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50; violazione e falsa applicazione degli artt. 3-bis, 6 e 18 l. n. 241/90; eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di*

motivazione;

III) *violazione e falsa applicazione dell'art. 10-bis l. n. 241/90.*

Si sono costituiti in resistenza il Ministero della cultura e la società Tenuta Valsanzibio.

Disposta (con ordinanza del 28.9.2022) ed effettuata l'integrazione del contraddittorio, all'odierna udienza, in vista della quale la parte ricorrente ha prodotto memoria, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

2. Il ricorso è infondato (ciò che esime dallo scrutinio dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'amministrazione sui rilievi dell'assenza di censure aventi a oggetto l'avviso o le FAQ nonché della mancata impugnazione del provvedimento di conferma dell'8.7.2022 e del d.d. n. 505 del 21.6.2022 di assegnazione delle risorse; cfr. mem. 25.9.2022 amm., par. 3).

3. Il provvedimento di esclusione del 3.6.2022 (all. 2-1 ric.) richiama le seguenti previsioni dell'avviso 30.12.2021:

- art. 1, co. 2: "Il presente Avviso è finalizzato a sostenere progetti di restauro, manutenzione straordinaria, conservazione, messa in sicurezza e valorizzazione di parchi e giardini di *interesse culturale (artistico, storico, botanico, paesaggistico)* tutelati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 con provvedimento espresso emesso anche ai sensi della precedente legislazione (Legge n. 364/1909; Legge n. 778/1922; Legge n. 1089/1939; D.Lgs. n. 490/1999)";

- art. 3, co. 6: "Ai fini dell'ammissibilità saranno ritenuti validi sia i provvedimenti di tutela diretta sul giardino, sia quelli sull'immobile del quale il giardino è pertinenza, purché risulti evidente la sua rilevanza sotto il profilo storico-artistico. Nel caso di beni di cui all'art. 10 comma 1 del D.Lgs. n. 42/2004 non saranno presi in considerazione quelli tutelati *ope legis* o con procedimento di verifica dell'interesse culturale ai sensi dell'art. 12 del sopracitato decreto legislativo ancora non concluso";

- art. 3, co. 10, lett. d): "In sede di presentazione della domanda di finanziamento il Proponente deve altresì allegare, sempre a pena di esclusione: [...]d. documento

che attesti la presenza del vincolo di cui alla normativa richiamata nel precedente articolo 1, comma 2”.

Il Ministero, poi, muovendo dalle previsioni degli artt. 8, co. 10, e 9 dell’avviso (sulla non ammissibilità delle domande di finanziamento) e “tenuto conto dei chiarimenti” forniti in sede di FAQ (pubblicate sul relativo sito), secondo cui “i parchi e giardini di interesse culturale (artistico, storico, botanico, paesaggistico) devono essere tutelati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 con provvedimento espresso emesso anche ai sensi della legislazione precedente al Codice medesimo (Legge n. 364/1909; Legge n. 778/1922; Legge n. 1089/1939; D.Lgs. n. 490/1999) (art. 1, comma 2), situati sull’intero territorio italiano (art. 3, comma 5)”:

- ha ulteriormente considerato che “i ‘vincoli paesaggistici’ di area vasta, imposti ai sensi della legge n. 778/1922 e della legge n. 1497/1939, ovvero del d.lgs. n. 490/1999 e del d.lgs. n. 42/2004, allorquando riguardino i beni di cui all’art. 136, comma 1, lettere a), c) e d) del Codice dei beni culturali (cosiddette ‘bellezze d’insieme’) non sottopongono a tutela parchi e giardini (lettera a), né singoli beni (lettere c e d), ma vasti comprensori, a volte coincidenti con interi territori comunali”;

- ha disposto l’esclusione con la seguente motivazione:

“il vincolo interessante il bene oggetto dell’intervento non integra i requisiti fissati dall’Avviso in oggetto. In particolare, il bene risulta interessato non da un vincolo puntuale ma da un ‘vincolo paesaggistico’ di area vasta nei termini sopra esposti”.

Come ricordato dall’amministrazione, con nota del 22.6.2022 l’Educandato ha chiesto il riesame della determinazione negativa; il Ministero ha risposto con nota dell’8.7.2022 (all. 11-7 amm.) osservando che la “Villa del Poggio Imperiale è certamente una delle ville che assunse primaria importanza nella seconda metà del Seicento e per sua natura appare, quindi, indubbia e meritevole anche la presenza nel novero del sito seriale ‘Ville e Giardini medicei in Toscana’ nella Lista del Patrimonio Mondiale UNESCO”, ma che “uno dei requisiti previsti per la

partecipazione all'Avviso pubblico, ai sensi dell'art. 1 comma 2 e dell'art. 4 comma 10 lettera d), è la presenza di un provvedimento espresso sul bene oggetto dell'intervento. Per tale ragione, l'iscrizione alla Lista Patrimonio Mondiale UNESCO non risulta sufficiente ad integrare i requisiti di ammissibilità formale previsti dall'Avviso”.

4. Col primo motivo la parte ricorrente – che asserisce di avere puntualmente indicato nella domanda i vincoli interessanti la Villa e il giardino pertinenziale, producendo la relativa documentazione: vincolo paesaggistico *ex l.* n. 1497/39; provvedimento del 26.6.2013 di inserimento nel Patrimonio mondiale Unesco; nota del 3.2.2022 con cui l'Agenzia del demanio (Direzione regionale Toscana e Umbria) avrebbe specificato trattarsi di immobile assoggettato alla disciplina del d.lgs. n. 42/2004; nota del 10.3.2022 con cui il Ministero della cultura avrebbe indicato la necessità di sottoporre ogni intervento sull'immobile ad autorizzazione *ex art.* 21 d.lgs. cit., risultando oggetto di un vincolo architettonico costituito con provvedimento n. 34 del 5.1.1954 ai sensi della l. n. 1089/39 (ancorché non prodotto unitamente alla domanda di contributo) – assume che il Ministero l'avrebbe esclusa dalla selezione muovendo dalla natura “generale” del vincolo paesaggistico e dunque senza considerare che il sito dell'Educandato rientrerebbe nel Patrimonio mondiale Unesco, elemento rilevante ai sensi sia dell'art. 1 dell'avviso 30.12.2021 (“L'Italia possiede un patrimonio vastissimo di ville, parchi e giardini storici di rilevante interesse culturale. Molti di questi luoghi, testimonianza della cultura artistica e degli interessi naturalistici dei secoli passati, sono di tale rilevanza da essere dichiarati dall'UNESCO patrimonio dell'umanità [...]), sia degli artt. 1 e 2 l. 20 febbraio 2006, n. 77 (i siti e gli elementi del patrimonio culturale immateriale italiani inseriti nella lista del patrimonio mondiale “sono, per la loro unicità, punte di eccellenza del patrimonio culturale, paesaggistico e naturale italiano e della sua rappresentazione a livello internazionale”; “I progetti di tutela e restauro dei beni culturali, paesaggistici e naturali inclusi nel perimetro di riconoscimento dei siti e degli elementi italiani

UNESCO acquisiscono priorità qualora siano oggetto di finanziamento secondo le leggi vigenti”), sia pure delle FAQ pubblicate nei primi mesi del 2022 (nella FAQ 6.2 si chiarirebbe che “L’Avviso richiama le leggi n. 364/1909, n. 778/1922, n. 1089/1939 e n. 490/1999 ma tali riferimenti sono meramente esemplificativi”).

La censura è infondata.

Dagli artt. 1, co. 2, e 3, co. 6, della *lex specialis* (v. sopra, par. 3) si evince in modo chiaro che la misura intende favorire i “parchi e giardini di interesse culturale”, ossia quelli che presentano rilevanza per gli aspetti “artistico, storico, botanico, paesaggistico”, venendo l’ammissibilità (delle domande) fatta dipendere dall’esistenza di un provvedimento di “*tutela diretta*” o “sul giardino” o “sull’immobile del quale il giardino è pertinenza” (“purché risulti evidente la sua rilevanza sotto il profilo storico-artistico”; cfr. sent. di questa Sezione 24 dicembre 2022, n. 17539).

Risulta pertanto condivisibile l’assunto del Ministero, secondo cui l’inserimento di un bene nel Patrimonio mondiale dell’Unesco “non vale *ex se* quale provvedimento espresso di vincolo, tantomeno di interesse culturale (artistico, storico, botanico, paesaggistico) ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004, emesso anche ai sensi della precedente legislazione (Legge 364/1909; Legge 778/1922; Legge 1089/1939; D.Lgs. 490/1999), fosse anche nei termini ‘esemplificativi’ di cui alla FAQ pure richiamata in ricorso”.

Da tale inserimento discendono, invece, le altre conseguenze menzionate dalla parte ricorrente (riconoscimento dei beni in questione quali “punte di eccellenza del patrimonio” immateriale italiano; progetti di tutela destinatari di “priorità di intervento qualora [...] oggetto di finanziamenti”; sottoposizione a piani di gestione e misure di sostegno, artt. 3 e 4), mentre la “priorità” nei finanziamenti (art. 2 l. cit.) non permette di ravvisare una clausola generale di “ammissibilità (e accesso prioritario) a qualsiasi finanziamento pubblico”, non possedendo portata derogatoria rispetto a requisiti di ammissione fissati dalla *lex specialis* di una

specifica misura.

Tanto più in un caso in cui, come condivisibilmente eccepito dall'amministrazione, le inerenti disposizioni dell'avviso 30.12.2021 non sono state impugnate dalla parte ricorrente (per asserita violazione dell'art. 2 l. n. 77/2006 cit.).

5. Con il secondo motivo l'Educandato lamenta la mancata attivazione del soccorso istruttorio (*ex artt.* 83 d.lgs. n. 50/2016 e 6 l. n. 241/90) in relazione all'avvenuta produzione, insieme alla domanda, delle menzionate note 2022 dell'Agenzia del demanio e del Ministero della cultura, dalle quali si evincerebbe l'esistenza di un vincolo puntuale, e precisamente di un vincolo architettonico istituito ai sensi della l. n. 1089 del 1939 con provvedimento n. 34 del 5.1.1954. La presenza di tale vincolo renderebbe illegittima l'esclusione della domanda, tanto più che la Villa medicea del Poggio Imperiale e i giardini pertinenziali si troverebbero “nella stessa posizione giuridica del Parco e Giardino Storico della Villa Medicea di Careggi (Firenze) in quanto ambedue sottoposte a vincolo paesaggistico *ex lege* 1497/1930 e vincolo architettonico *ex lege* 364/1909”, con la differenza che la domanda della Regione Toscana per quest'ultimo bene sarebbe stata ammessa a finanziamento.

La doglianza è infondata.

La nota dell'Agenzia del demanio in data 3.2.2022 richiama l'art. 5 della concessione del 16.6.2020, che subordina l'effettuazione di interventi sul bene alla previa acquisizione dell'autorizzazione dell'amministrazione dei beni culturali ai sensi dell'art. 21, co. 4, d.lgs. n. 42/2004, mentre la nota in data 10.3.2022 della competente Soprintendenza si riferisce, nell'oggetto, a un “immobile presuntivamente culturale” e rilascia l'assenso all'esecuzione di talune opere “in attesa della verifica dell'interesse culturale di cui all'art. 12, co. 2, d.lgs. n. 42/2004” (le note sono allegate alla domanda di partecipazione; v. doc. 6-5 ric.).

Si possono allora condividere le deduzioni del Ministero secondo cui non solo nella domanda non vi era alcun riferimento al vincolo del 1954 (ciò che impediva l'acquisizione di chiarimenti di sorta), ma anche come fosse pendente il procedimento di verifica dell'interesse culturale, situazione presa in considerazione

dal citato art. 3, co. 6, 2° per., dell'avviso (v. sopra, par. 3: "Nel caso di beni di cui all'art. 10 comma 1 del D.Lgs. n. 42/2004 non saranno presi in considerazione quelli tutelati *ope legis* o con procedimento di verifica dell'interesse culturale ai sensi dell'art. 12 del sopracitato decreto legislativo ancora non concluso").

A ogni buon conto, l'amministrazione resistente ha ulteriormente – e incontestatamente – asserito che il provvedimento n. 34 del 1954 "parrebbe dimostrare l'esistenza di un vincolo architettonico" e non già "artistico, storico, botanico, paesaggistico", come previsto dall'art. 1, co. 2, dell'avviso (all. 3-11 amm.), così che non risulta dimostrata nemmeno in giudizio la sussistenza del requisito di partecipazione alla procedura (v. sent. n. 17539/22 cit.).

Quanto alla situazione della Villa Medicea di Careggi, il Ministero ha posto in luce la differenza della situazione di questo bene, oggetto di un provvedimento in data 16.12.2003 della Soprintendenza regionale della Toscana recante espresso rinnovo di una dichiarazione di interesse particolarmente importante dell'immobile (già oggetto di notifica con provvedimento del 2.12.1936; all. 4-12 amm.).

Da quanto detto discende l'infondatezza del motivo.

6. Va altresì disatteso il terzo mezzo, prospettante l'omessa comunicazione del preavviso di rigetto *ex art. 10-bis l. n. 241/90*.

In disparte l'indirizzo, richiamato anche dalla Sezione, relativo all'inapplicabilità nelle procedure concorsuali della previsione in argomento (sent. 22 dicembre 2022, n. 17354, che cita Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2017, n. 629), dalla documentazione versata in atti risulta come la parte ricorrente abbia presentato le proprie controdeduzioni all'esclusione con la nota del 21.6/22.6.2022, incentrata sull'inserimento della Villa nell'elenco Unesco ("istanza di riesame", all. 106 amm.), e come il Ministero abbia replicato con la menzionata nota dell'8.7.2022 (v. sopra par. 3).

Ne segue che il contraddittorio procedimentale è stato in concreto garantito.

7. In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto.

Le spese possono essere compensate in ragione della novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. II-*quater*, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 17 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

Roberta Mazzulla, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Mario Alberto di Nezza

IL PRESIDENTE

Donatella Scala

IL SEGRETARIO