

Il principio di inesauribilità del potere amministrativo e la tecnica dell'assorbimento dei motivi nel processo amministrativo

di Luca Del Prete

Data di pubblicazione: 23-2-2026

A ben vedere, la maggior parte delle considerazioni contenute nell'istanze di revoca e/o modifica altro non sono che possibili motivi di illegittimità del provvedimento di vincolo che avrebbero dovuto essere dedotti nei termini di legge avverso l'originario provvedimento di apposizione del vincolo. Una volta che il provvedimento di vincolo è stato adottato e si è consolidato per mancata impugnazione nei termini di legge è onere di chi sollecita la rinnovazione del procedimento dimostrare che sussistono elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati.

Nel processo amministrativo la tecnica dell'assorbimento dei motivi deve ritenersi legittima quando è espressione consapevole del controllo esercitato dal giudice sull'esercizio della funzione pubblica e se è rigorosamente limitata ai soli casi disciplinati dalla legge ovvero quando sussista un rapporto di stretta e chiara continenza, pregiudizialità o implicazione logica tra la censura accolta e quella non esaminata.

Guida alla lettura

Una volta di più la disciplina della tutela del patrimonio culturale si presenta come un terreno molto fertile dove poter indagare e approfondire tematiche generali proprie di tutto il diritto amministrativo.

Volendo tratteggiare i vari motivi di interesse di questa pronuncia, molto articolata a causa della complessità dei fatti di causa, va innanzitutto evidenziato come questa si inserisca nel solco di quella giurisprudenza che, a **partire dalla sentenza n. 723 del 10 ottobre 1983 della VI sezione del Consiglio di Stato, ammette che la dichiarazione dell'interesse culturale possa essere estesa anche alla destinazione d'uso di un immobile, ossia ad un valore immateriale, oltre che agli oggetti materiali che ne costituiscono necessarie pertinenze.**

Accanto a questo aspetto la vicenda risolta dal Supremo Collegio tocca varie tematiche, di natura sostanziale e processuale, che vanno dal **principio di inesauribilità del potere amministrativo**, messo a fuoco attraverso la lente dell'art. 128, comma 3 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, all'esame dei **limiti della giurisdizione di legittimità in caso di esercizio di discrezionalità tecnica**, alla considerazione delle **conseguenze della mancata notifica del preavviso di rigetto ex art. 10-bis della l. 241/90**, all'istituto dell'**assorbimento dei motivi di ricorso in ambito processuale**.

Solo la prima e l'ultima delle tematiche elencate saranno oggetto di illustrazione in questa sede.

Va premessa una breve sinossi dei fatti di causa, che prendono avvio da una richiesta di riesame di un provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale particolarmente importante avanzata dal proprietario di un immobile sito in un centro storico cittadino. Tale istanza veniva formulata ai sensi dell'**art. 128, comma 3 del citato d.lgs. 42/2004** che **attribuisce all'amministrazione il potere di rinnovare le proprie determinazioni in presenza di elementi di fatto sopravvenuti o precedentemente non conosciuti o non valutati**. La richiesta di riesame, basata sull'asserita sussistenza di circostanza sopravvenute, mirava ad ottenere una **revisione del vincolo in senso più limitativo, con particolare riguardo alla destinazione d'uso del bene a causa degli effetti sostanzialmente espropriativi che questo avrebbe comportato**.

Al diniego opposto dal Ministero della Cultura prendeva avvio un contenzioso giudiziario sulla base dei motivi sopra tratteggiati che si concludeva con una presente pronuncia la quale, nel rigettare sia l'appello principale sia quello incidentale, confermava la legittimità dell'operato del Ministero.

Come accennato, in questa sede ci si concentrerà brevemente solo sull'indagine dei presupposti di applicabilità dell'art. 128, comma 3 del d.lgs. 42/2004, in quanto tale norma offre l'occasione per riflettere sulla portata del principio di inesauribilità del potere amministrativo, per poi dedicare una breve riflessione sull'istituto dell'assorbimento dei motivi nel processo amministrativo.

Iniziando dalla prima di queste due tematiche, il **principio di inesauribilità del potere amministrativo – non da tutti ammesso come autonoma categoria giuridica - si pone spesso come presupposto, a volte implicito, a volte esplicito, di soluzioni interpretative** che, al di là dell'ordinamento dei beni culturali, attengono a profili cruciali dell'azione amministrativa come il rapporto tra amministrazione e privati e la tutela giurisdizionale nei riguardi degli atti amministrativi.

Così schematizzati i suoi ambiti di rilevanza, non potendo in questa sede affrontare tale categoria giuridica in tutti i suoi aspetti, ci si limiterà a tratteggiarne gli aspetti concettuali fondamentali, unitamente alle basi normative su cui si fonda tale principio per poi, una volta delineato il suo inquadramento sistematico, portare l'analisi sull'art. 128 nei termini analizzati dalla pronuncia della Suprema Corte.

Sotto un **profilo concettuale**, l'inesauribilità del potere costituisce **postulato talmente radicato nel pensiero giuridico che è considerato una qualità intrinseca del potere**, ossia un **carattere che gli è naturalmente proprio e che consente all'amministrazione di rivedere e riformare unilateralmente i propri atti**. E non solo nell'ordinamento interno, ma anche nel diritto dell'Unione Europea sono rinvenibili previsioni che analogamente contemplano tale principio (Dir. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006), pur nell'ambito di discipline ove l'instabilità e l'incertezza delle decisioni sono avversate in quanto considerate un costo.

Tale carattere, cui dottrina e giurisprudenza si appellano di frequente, viene dai più reputato – come accennato - un **corollario quasi naturale del potere amministrativo** in quanto **la possibilità di revisione del provvedimento, almeno in relazione a fatti sopravvenuti, trova il suo fondamento nella finalità per la quale il potere è affidato all'amministrazione**. Se infatti compito dei pubblici poteri è quello di individuare, attraverso i propri atti, la regola che meglio si adatta al caso concreto, va da sé che **se la realtà è fisiologicamente mutevole, anche l'azione amministrativa deve essere dotata di quella plasticità ed elasticità necessarie a seguire tale mutevolezza**.

Altra parte della dottrina giustifica l'inesauribilità del potere in virtù del **suo inserimento in una funzione la quale permane inalterata al di là del singolo atto di esercizio, anche laddove una norma ponga un termine perentorio per il singolo episodio di amministrazione**.

Altri ancora connettono tale principio alla **natura pubblica dell'interesse curato dall'amministrazione il cui costante perseguimento richiede un potere che sia sempre in grado di riesaminare la soluzione adottata, con conseguente prevalenza dell'esigenza di individuare il miglior assetto di interessi rispetto alla stabilità *sine die* del provvedimento**.

Se dunque il potere sopravvive al suo esercizio in virtù della sua funzionalizzazione, l'atto di esercizio successivo deve prevalere su quello anteriore, in quanto una diversa soluzione significherebbe che il secondo atto è frutto di un potere che si è affievolito al momento del suo primo esercizio. In altre parole **l'atto successivo sarà espressione del medesimo potere amministrativo esercitato in precedenza, con l'unica differenza che il rinnovato esercizio del potere avrà ad oggetto non la realtà originaria ma un assetto di interessi già definito dalla precedente azione amministrativa**.

L'inesauribilità del potere costituisce dunque **carattere necessario di ogni *potere-funzione*** (in questo differenziandosi da molti poteri privati), rimane in capo al suo titolare almeno fino a quando resta in vigore la norma attributiva del potere, e può porsi quale fondamento di ogni atto di secondo grado che abbia come effetto, totale o parziale, la conferma, la convalida, la modifica, l'annullamento o la revoca di precedenti atti amministrativi.

Quanto alla sua **base normativa**, un **primo riscontro di tale principio può rinvenirsi nel comma 2 dell'art. 97 della Costituzione** ossia nel **principio del buon andamento** il quale richiede che l'azione amministrativa sia diretta a perseguire la miglior realizzazione dell'interesse pubblico che implica, a sua volta, che la cura di tale interesse venga perseguita con la continuità necessaria ad esprimere sempre la miglior regola del caso concreto.

Tuttavia l'affermazione in astratto di tale principio nei suoi termini concettuali generali e nel suo fondamento normativo costituzionale non è sufficiente a risolvere le varie problematiche che si pongono sul versante applicativo e di cui la disciplina positiva qui in esame costituisce un esempio.

Da questo punto di vista l'inesauribilità del potere si pone quale snodo concettuale di una serie di tematiche che coinvolgono a loro volta altri principi generali. Infatti **tale istituto può**

trovare un punto di frizione con il principio di legalità, in relazione all'ammissibilità di poteri atipici in capo all'amministrazione; con il **principio di tempestività dell'azione amministrativa**, con riguardo ai termini, ordinatori o perentori, previsti per l'esercizio del potere; con il **principio di conformità del potere successivo alla sentenza di annullamento e con quello di effettività della tutela giurisdizionale**, come conseguenza del consolidamento del provvedimento per inutile decorso dei termini di impugnazione.

L'inquadramento di questi temi di indagine richiede un ulteriore chiarimento.

Riprendendo quanto appena accennato, l'affermazione in astratto del principio di inesauribilità del potere non significa che questo debba sempre essere applicato in modo generalizzato e assoluto all'azione amministrativa. Occorre perciò differenziare l'asserzione in astratto della sua esistenza dall'esame della disciplina del suo concreto esercizio nei diversi ambiti in cui rileva.

Sotto il primo punto di vista, il significato della locuzione *'inesauribilità del potere'* è unitario e sta a significare che il potere (funzione) non si estingue né attraverso il suo esercizio né a seguito dell'inerzia osservata dall'amministrazione.

Quando però si passa al piano concreto della sua regolamentazione, allora il legislatore, nel disciplinare il suo esercizio, deve fare i conti con l'esigenza di considerare altri principi generali, di pari dignità, rispetto ai quali occorre individuare uno specifico punto di equilibrio. Vengono quindi in rilievo, oltre quelli già menzionati, esigenze quali la **tutela dell'affidamento del privato**, il **principio di non contraddizione dell'azione amministrativa** e la **tutela delle libertà economiche**, che hanno una **pari rilievo costituzionale – anche a livello europeo – e che richiedono pertanto un'attenta e ponderata considerazione**.

Questa è la cornice dogmatica nella quale va inquadrato e interpretato il comma 3 dell'art. 128 del d.lgs. 42/2004.

L'esigenza che ha spinto il legislatore nella materia della tutela del patrimonio culturale ad inserire una specifica norma sul riesercizio del potere risponde ad una precisa esigenza di coordinamento normativo. Infatti **nel settore della conservazione del patrimonio culturale il bisogno di salvaguardare la continuità della tutela nel passaggio dalle normative previgenti all'attuale d. lgs. 42/2004 è sempre stata una priorità del legislatore**. Pertanto l'esigenza di definire la sorte dell'attività amministrativa esercitata secondo regole in parte diverse da quelle che si sono via via succedute si è sempre posta con particolare pregnanza. In effetti la **necessità di dare continuità alla tutela vincolistica fu affrontata già nel passaggio dalle regole poste con la l. 364/1909 a quelle successive contenute della l. 1089/1939**, con particolare riguardo alla necessità di trascrivere i vincoli immobiliari non prevista dalla prima normativa ed introdotta a partire dal 1939. Tale normativa, pertanto, non poteva non affrontare il tema della sorte dei vincoli disposti sotto la vigenza della normativa anteriore di cui aveva specificato la perdurante efficacia, pur consentendo il rinnovo dei procedimenti sorti sulla base sia della previgente l. 364/1909 sia della l. 778/1922.

L'art. 128 - dunque - si pone in linea di continuità con quanto espresso in precedenza in

questo settore. Esso infatti fa salve sia le dichiarazioni d'interesse fondate sulle previgenti l. 20 giugno 1909, n. 364 e 11 giugno 1922, n. 778 - almeno fino alla conclusione del procedimento con il quale l'amministrazione è chiamata a rinnovare le valutazioni tecniche sui medesimi beni culturali (comma 1) - sia quelle effettuate in base alla l. 1° giugno 1939, n. 1089, al D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409 e al previgente d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (comma 2). Inoltre stabilisce che, in presenza di fatti sopravvenuti o precedentemente non conosciuti o valutati il Ministero può, d'ufficio o ad istanza di parte, rinnovare il procedimento di dichiarazione d'interesse di beni già notificati ai sensi del comma 2, al fine di valutare la perdurante sussistenza dei presupposti per l'assoggettamento di tali beni alle disposizioni di tutela (comma 3).

Quanto all'esercizio del potere di rinnovazione (comma 3) la prima osservazione che può svolgersi riguarda il fatto che la sua esplicitazione può essere considerata come prova dell'esistenza del principio di inesauribilità del potere in quanto presuppone implicitamente la permanenza del potere in capo all'Amministrazione assegnataria dello specifico bene-interesse tutelato. Inoltre, essendo una disposizione che disciplina le modalità di riesercizio del potere, il legislatore, subordinandolo alla verifica della perdurante attualità dell'interesse in presenza di fatti sopravvenuti o precedentemente non conosciuti o non valutati, individua il punto di equilibrio rispetto all'opposta esigenza di garantire la stabilità del provvedimento che, in questo caso, coincide con le esigenze di continuità della tutela del patrimonio. A maggior ragione se si considera che quella del riesame è una possibilità, non un obbligo, di riesercitare il potere su istanza di parte o d'ufficio.

La ponderazione di nuovi elementi o di circostanze non conosciute può sfociare nella conferma del vincolo o in una sua diversa delimitazione. La sentenza chiarisce la differenziazione tra il **potere di rinnovazione delle determinazioni amministrative e quello di autotutela**, che si basa su **presupposti affatto diversi ovvero quelli indicati negli artt. 21-*quinquies* e 21-*octies* della 241/1990**. Tuttavia, poiché il **riesercizio del potere può portare, quale possibile esito, anche all'annullamento o alla revoca dell'atto precedentemente adottato**, ove tale circostanza si verifichi andranno distinti i presupposti sottesi all'esercizio, per un verso, del potere di rinnovazione, specie quando condizione del suo esercizio sono gli elementi di fatto precedentemente non valutati o non conosciuti, e, per altro verso, di quelli a cui è sottoposto il potere di autotutela così come delineati nei citati articoli 21-*quinquies* e 21-*octies* della l. 241/1990.

A tal riguardo, come ulteriore aspetto d'indagine, alla luce del canone di buon andamento ex art. 97 Cost. ci si può chiedere se, a fronte delle sopravvenienze, l'amministrazione sia tenuta o abbia solo una facoltà di riesaminare le proprie precedenti determinazioni, tenendo anche conto che la lettera del terzo comma dell'art. 128 si esprime in termini di possibilità (*'il Ministero può rinnovare'*).

Alla luce dei canoni fondamentali inerenti al procedimento amministrativo, in particolare dell'art. 2 della l. 241/1990, si può ritenere che, specie ove sia il privato ad allegare tali circostanze alla propria istanza di riesame, l'Amministrazione sia obbligata a valutarle e, se del caso, a riesercitare il potere eventualmente disponendo la revoca totale o parziale del vincolo precedente. La presenza di elementi di fatto sopravvenuti costituirebbe quindi una

eccezione alla regola secondo la quale l'amministrazione non è tenuta (pur avendone il potere) a riesaminare i propri atti divenuti inoppugnabili a seguito del decorso dei termini previsti per la loro impugnazione (Cons. Stato, sez. IV, 20 novembre 2000, n. 6181).

I limiti di applicabilità di tale potere – e anche su questo aspetto la sentenza in esame ha avuto modo di soffermarsi - attengono agli aspetti di tangenza rispetto al **principio di intangibilità degli atti a seguito dell'inutile decorso dei termini di impugnazione**. La sentenza in particolare censura l'utilizzo illegittimo di tale potere laddove questo fosse invocato adducendo tardivamente circostanze di fatto già oggetto di pregresso apprezzamento da parte dell'amministrazione, che avrebbero dovuto essere fatte valere quali argomenti di impugnazione del provvedimento originario. Tale evenienza costituisce un *'evidente disallineamento con la logica, la ratio e le finalità dell'art. 128 del d.lgs. 42 del 2004, il quale ravvisa, quali presupposti della rinnovazione del procedimento di dichiarazione di vincolo, gli elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati'*.

Passando all'altra questione – questa volta di natura processuale - della cui trattazione la sentenza offre uno spunto, la pronuncia si allinea agli esiti degli orientamenti giurisprudenziali che si sono consolidati a partire dalla sentenza dell'**Adunanza Plenaria del 27 aprile 2015, n. 5** in merito all'istituto dell'**assorbimento dei motivi nel processo amministrativo**.

Come noto, lo **scopo della giustizia amministrativa è strettamente correlato con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, nella misura in cui la parte decida di azionare in giudizio la propria pretesa avente ad oggetto diritti soggettivi o interessi legittimi, e con il principio della domanda**. Essendo un processo di parti, è lasciato a queste, e non al giudice, il compito di provocarne l'inizio e la fine, inquadrando le istanze di tutela secondo le loro particolari angolazioni nella prospettazione delle tesi e nell'allegazione dei fatti e del materiale istruttorio.

In questo senso il processo amministrativo è governato dal **principio della domanda** nella sua *'duplice accezione di principio dispositivo sostanziale – inteso quale espressione del potere esclusivo della parte di disporre del suo interesse materiale sotto ogni aspetto compresa la scelta di richiedere o meno la tutela giurisdizionale – e di principio dispositivo istruttorio'* (Consiglio di Stato A.P. 5/2015).

A tale posizione delle parti fa riscontro quella del giudice i cui margini operativi sono dominati dal **principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato** e dal **principio di economia processuale**.

Si tratta di canoni che, sebbene non esplicitamente previsti nel codice del processo amministrativo, sono ricavabili dalla **clausola di rinvio esterno al codice di procedura civile** (art. 39 c.p.a.) e dall'art. 34, nella parte in cui indica che il giudice deve pronunciarsi *'entro i limiti della domanda'*. In questo senso quella amministrativa si conferma essere una **giurisdizione di diritto soggettivo** in cui pertanto sono le parti, attraverso la **prospettazione dei vizi-motivi** e la **graduazione dell'ordine delle questioni sollevate**, a **definire il perimetro dell'azione del giudice**. Infatti, **come riflesso del principio della domanda**, quello relativo alla corrispondenza tra chiesto e pronunciato sta a significare

l'obbligo del giudice di pronunciarsi su tutti i motivi, e solo quelli, e su tutte le questioni portate alla sua cognizione nei limiti determinati dalla domanda o dalla legge, pena il vizio di extra o di ultra petita della sua pronuncia. E questo anche al fine di conformare adeguatamente il successivo esercizio del potere amministrativo, sia in relazione ai vizi che riscontri sussistenti sia in relazione a quelli che consideri infondati.

Solo con il rispetto dei canoni processuali così tratteggiati il giudice risponde pienamente al suo dovere di assicurare un **completo controllo di legalità dell'azione amministrativa, nei limiti in cui la questio controversa sia portata alla sua cognizione** e una **piena tutela del diritto di difesa della parte**. Tuttavia, nei limiti consentiti dal principio della domanda, l'autorità giurisdizionale è pure il custode dell'interesse pubblico alla **corretta gestione del processo**, anche in relazione alle **ricadute finanziarie sull'intera collettività dell'attività giurisdizionale**, nonché della **finalità cui deve tendere il processo che è quella di giungere ad una ricostruzione della realtà processuale quanto più vicina possibile a quella storica**.

In questo ambito si colloca l'istituto dell'**assorbimento dei motivi**, tematica nella quale si incontrano e si intrecciano principi cardine del processo.

Infatti tale istituto, che si pone quale **deroga al suesposto principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato**, rappresenta un **punto di equilibrio tra tutte le descritte istanze presenti nel processo, collocandosi a metà strada tra il diritto delle parti a vedere esaminate tutte le domande formulate in giudizio e il dovere del giudice di vigilare affinché l'attività giurisdizionale non sia svolta inutilmente**, ossia non si prolunghifino ad un limite oltre il quale gli interessi tutelati non ne riceverebbero alcun reale vantaggio. In questo senso la giurisprudenza ha evidenziato che **costituisce una pratica legittima nei soli casi in cui è prevista dalla legge** (come nei casi in cui sia sollevata questione di incompetenza stante il dettato dell'art. 34, comma 2 del c.p.a.) oppure quando **sussista un rapporto di ordine logico o di pregiudizialità tra le questioni** (si pensi al rigetto del ricorso principale che comporta necessariamente il rigetto anche di quello incidentale) oppure ancora quando **questa è giustificata da ragioni di economia processuale** (come nel caso in cui il provvedimento impugnato si fondi su una pluralità di ragioni autonome e il giudice ritenga infondate le censure indirizzate verso uno dei motivi idoneo, di per sé, a sostenerne ed a comprovarne la legittimità), **nei limiti in cui non ne risulti pregiudicata l'effettività della tutela giurisdizionale**. Per usare la terminologia del Consiglio di Stato (A.P. 5/2015), *'la tecnica dell'assorbimento dei motivi deve ritenersi legittima quando è espressione consapevole del controllo esercitato dal giudice sull'esercizio della funzione pubblica e se è rigorosamente limitata ai soli casi disciplinati dalla legge ovvero quando sussista un rapporto di stretta e chiara continenza, pregiudizialità o implicazione logica tra la censura accolta e quella non esaminata'*.

Pertanto, laddove non ci sia stata una precisa graduazione dei vizi-motivi da parte del ricorrente, va riconosciuto al giudice il potere di scegliere l'ordine con il quale esaminare le questioni prospettate. Tale potere, perché sia legittimamente esercitato, deve correlarsi strettamente con il **principio di effettività della tutela giurisdizionale ed essere espressione del controllo esercitato dal giudice sull'esercizio di una funzione pubblica**.

Questo anche al fine di legittimare prassi, diffuse in passato, che, attraverso l'uso di tale istituto, conducevano all'annullamento del provvedimento per motivi soltanto formali, lasciando impregiudicate le questioni sostanziali prospettate. Con l'ulteriore conseguenza che l'esame delle stesse era rimandato al successivo riesercizio del potere, emendato soltanto dai profili formali censurati in prima istanza in sede giurisdizionale.

In altri termini **quella dell'assorbimento dei motivi costituisce una tematica che attiene alla collaborazione delle parti processuali al fine di rendere più efficace e tempestiva la giustizia amministrativa**. In questo senso, e tenendo ben fermo l'esigenza primaria di assicurare l'effettività della tutela richiesta, al giudice è affidato un ruolo attivo che non si limita all'esame delle domande introdotte nel processo con il ricorso, ma si estende anche alla garanzia che lo strumento processuale sia utilizzato effettivamente in relazione alla sua utilità ad assicurare la giustizia del caso concreto e non sia piegato dalla parti a scopi non consentiti dall'ordinamento.

Pubblicato il 05/01/2026

N. 00062/2026REG.PROV.COLL.

N. 06359/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6359 del 2024, proposto da Palazzo San Felice s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Gaddi e Francesco Gesess, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Cultura, Segretario Regionale del Ministero della Cultura per la Toscana, Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale per la Toscana, Soprintendenza

Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e Le Province di Pistoia e Prato, in persona dei rispetti legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex *lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Piero Pacenti, rappresentato e difeso dagli avvocati Caterina Bayon Salazar e Gaetano Viciconte, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, largo dei Lombardi, n. 4;
Vasco Pacenti, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima) n. 13/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e del Segretario Regionale del Ministero della Cultura per la Toscana e della Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale per la Toscana e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e le Province di Pistoia e Prato e di Piero Pacenti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2025 il Cons. Giovanni Pascuzzi. Nessuno è comparso per le parti costituite;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Palazzo San Felice s.r.l. chiede la riforma della sentenza del Tar per la Toscana n. 13/2024 che ha deciso, dopo averli riuniti, due ricorsi proposti (i) il primo dai signori Antonella Toti, Riccardo Toti, Andrea Toti e (ii) il secondo dalla stessa società Palazzo San Felice ed avente ad oggetto alcuni provvedimenti (citati in dettaglio più avanti) relativi al vincolo imposto nel 1993 (ex artt. 1 e 2 della legge 1089/1939) sull'immobile denominato 'Farmacia Pitti', sito in Piazza San Felice n. 4, a Firenze.

1.1 Nei confronti della medesima sentenza è stato proposto appello incidentale da parte del Ministero della Cultura unitamente a: Segretario Regionale del Ministero della Cultura per la Toscana, Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale per la Toscana, Soprintendenza

Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e le Province di Pistoia e Prato.

2. Le premesse in fatto possono essere così sintetizzate.

2.1 Con decreto del 28 settembre 1993 il Ministro per i beni culturali e ambientali dichiarava *«d'interesse particolarmente importante ai sensi degli artt. 1 e 2 della legge 1/6/1939, n. 1089, la "Farmacia Pitti" con sede in Firenze, piazza S. Felice n. 4 rosso, come meglio descritto nelle premesse, con la sua attuale destinazione d'uso unitamente agli arredi che ne costituiscono imprescindibile presupposto»*.

Nella premessa del citato decreto si leggeva quanto segue:

«VISTA la legge 1° giugno 1939, n. 1089, sulla tutela delle cose di interesse storico-artistico;

RITENUTO che l'immobile denominato Farmacia Pitti, sito nel comune di Firenze, piazza S. Felice n. 4 rosso, segnato in catasto al foglio 172, particella 3 sub 2, confinante con le particelle segnate allo stesso foglio 172 nn. 1-4-5 e piazza S. Felice, come dall'unita planimetria catastale presenta importante interesse ai sensi degli artt. 1 e 2 della citata legge;

CONSIDERATO che la destinazione d'uso a farmacia risulta consolidata ormai da due secoli nel citato immobile e che ne caratterizza anche l'immagine pubblica nel contesto architettonico urbano (vedasi portale d'ingresso con insegna e decorazioni simboliche) e che, pertanto, detta destinazione, connaturata e coerente ai caratteri storici, artistici e architettonici degli interni e degli esterni dell'immobile, configura un particolare decoro, di cui è necessario prevedere una specifica tutela mediante prescrizioni di divieto di variazione della storicizzata destinazione d'uso citata;

CONSIDERATO che, detto vincolo va reso esplicito per quanto di ragione, altresì in rapporto alla destinazione del locale in parola, la quale investe anche la sua utilizzazione socio-economica, il suo arredo inteso come pertinenza indissolubile dal bene e l'attività di servizio che in esso ormai per tradizione tipica dell'ambiente fiorentino, si svolge, come più diffusamente descritto nella relazione allegata».

Il decreto veniva notificato ai signori Antonella, Riccardo e Andrea Toti, all'epoca proprietari dello stabile sito in Firenze, Piazza San Felice, 2, 3R e 4R e al dr. Vasco Pacenti indicato, nell'ultima pagina della notifica, quale "proprietario" degli arredi.

2.2 I signori Toti, con atto in data 15.11.2017, hanno chiesto al Ministro per i Beni e le Attività Culturali e del Turismo, al Segretario Regionale del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo per la Toscana, alla Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale per la Toscana e al Sovrintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e per le Province di Pistoia e Prato anche a norma dell'art. 128, comma 3, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che detti organi, ciascuno per le rispettive competenze:

«in accoglimento della presente istanza, vogliano rivedere e/o riconsiderare i presupposti ed i

contenuti del decreto 28.9.1993 del Ministro per i Beni Culturali ed Ambientali, e per l'effetto vogliano,

- in tesi, revocare il detto decreto in quanto emesso in assenza di comprovati presupposti di continuità di uso del locale vincolato e delle sue decorazioni;

- in ipotesi, ove, alla luce delle considerazioni di cui al punto 1 che precede, sia ciononostante ritenuto effettivamente sussistere l'interesse storico dell'unità immobiliare al piano terreno sita al civico n. 4/R di Piazza San Felice, Firenze, vogliano

- limitare il vincolo sul bene immobile e sui beni mobili (già ritenuti quali arredi nel decreto 28.9.1993) – ove gli stessi non siano ritenuti elementi decorativi naturalmente indistinguibili dalle strutture murarie ed immobiliari, escludendo da detto vincolo la destinazione degli stessi;

- dichiarare inoltre che detti beni costituenti arredi, in quanto decorazioni e pertinenze della struttura immobiliare, sono di proprietà dei sottoscritti in quanto proprietari dell'immobile, rettificando ove dovuto il decreto 28.9.1993;

- rettificare comunque la planimetria allegata al decreto 28.9.1993, adeguando la rappresentazione della particella vincolata alla narrativa del decreto e conseguentemente alla intera estensione della particella stessa come individuata sulla stessa planimetria catastale;

- dichiarare, a rettifica della narrativa e del dispositivo di cui al decreto, che oggetto di vincolo storico è l'immobile ma non la denominazione di “farmacia Pitti”, risalendo, tale denominazione, al subentro del dott. Vasco Pacenti –avvenuto nel 1973, e quindi non considerabile storica sotto nessun profilo – alla precedente gestione della Dott.ssa Giuliana Baldini;

- in ipotesi subordinata, ove, alla luce delle considerazioni di cui al punto 1 che precede, sia ciononostante ritenuto effettivamente sussistere l'interesse storico dell'unità immobiliare al piano terreno sita al civico n. 4/R di Piazza San Felice, Firenze, vogliano:

- limitare il vincolo sul bene immobile e sui beni mobili (già ritenuti quali arredi nel decreto 28.9.1993) – ove gli stessi non siano ritenuti elementi decorativi naturalmente indistinguibili dalle strutture murarie ed immobiliari, escludendo da detto vincolo la destinazione degli stessi,

- ove sia mai definitivamente accertata – previa esatta identificazione a norma dell'art. 14, comma 2, D.lgs. n. 42/2004 - la proprietà degli arredi oggetto di vincolo in capo al Dott. Vasco Pacenti e/o, in ulteriore ipotesi, in capo al Dott. Piero Pacenti, disporre le dovute prescrizioni conservative a norma del D.lgs. n. 42/2004 (part. art. 21, D.lgs. 42/2004 nei confronti dei detti Dott. Vasco Pacenti e/o in ipotesi del Dott. Piero Pacenti da osservarsi ai fini della loro rimozione da attuarsi comunque nel momento in cui abbia a cessare il rapporto di locazione in essere;

- rettificare comunque la planimetria allegata al decreto 28.9.1993, adeguando la rappresentazione della particella vincolata alla narrativa del decreto e conseguentemente alla

intera estensione della particella stessa come individuata sulla stessa planimetria catastale;

- dichiarare, a rettifica della narrativa e del dispositivo di cui al decreto, che oggetto di vincolo storico è l'immobile ma non la denominazione di "farmacia Pitti", risalendo, tale denominazione, al subentro del Dott. Vasco Pacenti – avvenuto nel 1973, e quindi non considerabile storica sotto nessun profilo – alla precedente gestione della Dott.ssa Giuliana Baldini».

Nella citata istanza illustravano l'asserita illegittimità del decreto impositivo sulla base di quattro motivi.

2.3 Con atto notarile del 15.12.2017, i signori Toti hanno venduto alla Società Palazzo San Felice s.r.l. l'intero immobile sito in Firenze, Piazza San Felice, 2, 3R e 4R.

La vendita si è consolidata perché la competente Soprintendenza non ha esercitato il diritto di prelazione.

2.4 Con atto in data 13.3.2018 la Palazzo San Felice s.r.l. è intervenuta, quale nuovo proprietario e successore a titolo particolare, nel procedimento introdotto dai propri danti causa, ed ha insistito per l'accoglimento delle richieste già presentate dai signori Toti.

2.5 Con nota prot. 8415 del 27 marzo 2018 il Capo Gabinetto del Ministero Beni e Attività Culturali e del Turismo ha riscontrato l'istanza presentata nel 2017 dai signori Toti. In tale nota si legge quanto segue:

«Si riscontra l'istanza della S.V. in data 15 novembre 2017, concernente quanto in oggetto indicato, e. al riguardo, si inoltra la nota prot. n. 1591 in data 21 marzo 2018, della competente Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Firenze e le province di Pistoia e Prato e relativo allegato, con la quale, la medesima ha comunicato che non ricorrono le condizioni per accogliere, ai sensi dell'art. 128 del Codice, l'istanza di revoca o modifica del provvedimento di vincolo emesso in data 28.09.1993 sull'immobile denominato "Farmacia Pini", sito in Piazza San Felice n. 4 a Firenze».

2.5.1 La nota della Soprintendenza prot. n. 1591 in data 21 marzo 2018 appena richiamata, così recita: *«Con riferimento alla vs. nota prot. 33960 del 16/11/2017, con la quale si chiedeva di tenere informato codesto Gabinetto in merito alle determinazioni assunte, si invia in allegato il parere inviato alla CO.RE.PA.CU della Toscana con il quale questa Soprintendenza ha ritenuto che, con riferimento alle indicazioni contenute nella nota prot. 12991 dell'Ufficio Legislativo del 14/7/2004, non ricorrano le condizioni per accogliere, ai sensi dell'art. 128 del Codice, l'istanza di revoca o modifica del provvedimento di vincolo emesso in data 28.09.1993 sull'immobile denominato "Farmacia Pitti", sito in piazza San Felice n. 4 a Firenze».*

2.5.2 Il parere citato nella nota appena citata è la nota prot. 729 SABAP-FI del 12.03.2018 che così recita:

«Come noto, la possibilità di procedere ad una revoca o modifica di un provvedimento di

vincolo emesso ai sensi della L. 1089/1939 e del d.lgs. 490/1999, possibilità introdotta dall'art. 128 del Codice, sono state oggetto di disamina nella nota prot. 12991 dell'Ufficio legislativo del 14/7/2004. La stessa Direzione Generale ABAP, interpellata sulla questione in oggetto, ha risposto a questo Ufficio con nota prot. 34296 del dicembre 2017 (ns. prot. 27081 del 11/12/2017) nella quale si ribadisce di non procedere ad un riesame del giudizio già espresso dall'Amministrazione qualora non siano stati forniti elementi precedentemente non valutati.

Ciò premesso, le osservazioni (punto 1) presentate dai legali rappresentanti dei sig.ri Toti, proprietari dell'immobile, in merito alle diverse carenze e difetti che, a loro dire, presenterebbe il provvedimento di tutela emesso dall'Amministrazione in data 28.09.1993 e gli atti d'istruttoria ad esso collegati non sono a parere di questo Ufficio accoglibili, dal momento che — decorsi i termini di azione da parte degli interessati — trascorsi quasi 25 anni dall'emissione del decreto esso deve essere ragionevolmente considerato del tutto consolidato, così come devono considerarsi consolidati eventuali benefici fiscali di cui potrebbero aver goduto negli anni i proprietari dell'immobile a seguito di tale decreto.

Allo stesso modo, per quanto riguarda le osservazioni (punto 2) fatte dai legali rappresentanti dei sigg.ri Toti in merito all'apposizione di un vincolo di destinazione e d'uso, tale vincolo era del tutto legittimo al momento della sua apposizione alla luce dell'allora normativa vigente, che prevedeva la possibilità di un vincolo di destinazione d'uso, come sancito dalla stessa giurisprudenza con la nota sentenza n. 723 del 10 ottobre 1983, emessa dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato in merito al vincolo di destinazione d'uso imposto sull'antica osteria romana "da Cesaretto" e sui relativi arredi, peraltro arredi e immobile privi in tal caso di caratteri di particolare pregio culturale.

Per quanto concerne il punto 3, questo Ufficio non ritiene invece che sia di sua competenza determinare la proprietà degli arredi di farmacia interessati dal decreto di vincolo ("... unitamente agli arredi che ne costituiscono imprescindibile supporto..."), proprietà che i sigg.ri Toti rivendicano a sé, alla stessa stregua del farmacista dott. Pacenti, che ha prodotto copia del contratto di compravendita (registrato con il n. 6043 in data 21.12.1973 a Pistoia), stipulato il 1 dicembre 1973, con il quale i sigg.ri Baldini (nonni dei sigg.ri Toti) vendevano al dott. Pacenti (padre dell'attuale farmacista) il diritto all'esercizio della farmacia, comprensivo di tutto quanto è parte dell'azienda "... tra cui in particolare la ditta, l'avviamento, gli arredi, la vaseria...". Pertanto si prende solamente atto degli argomenti sollevati dai sigg.ri Toti per contestare la nozione di arredo, che riconoscono essere di proprietà del dott. Baldini.

Anche in questo caso, si deve sottolineare che gli stessi proprietari dell'immobile, dal momento dell'apposizione del vincolo nel 1983 ad oggi, non hanno mai ritenuto che vi fossero dubbi in merito alla formulazione del vincolo.

Per quanto riguarda, infine, le lagnanze in merito alla mancata comunicazione nel 1993 di avvio del procedimento ai proprietari dell'immobile ai sensi della l. 241/1990, si ritiene qui di dover sottolineare come nel contratto di locazione del fondo "Farmacia Pitti", stipulato il 1 giugno 1995 tra i sigg.ri Toti e il dott. Pacenti, gli stessi sigg.ri Toti dichiarano che tale immobile è stato dichiarato di interesse particolarmente importante ai sensi della L. 1089/1939 con la sua attuale destinazione d'uso. Tale documento, a parere dello scrivente, attesta che da oltre

20 anni i proprietari sono a conoscenza del vincolo, che appare quindi oggi del tutto legittimamente consolidato.

Per quanto sopra succintamente esposto e nel rispetto delle indicazioni fornite dall'Ufficio Legislativo con la nota citata in premessa, questa Soprintendenza non ritiene che ricorrano le condizioni per accogliere ai sensi dell'art. 128 del Codice l'istanza di revoca o modifica del provvedimento di vincolo emesso in data 28.09.1993 sull'immobile denominato "Farmacia Pitti", sito in piazza San Felice n. 4.

Si propone, pertanto, salvo diverso avviso di codesta Commissione, il rigetto dell'istanza presentata dai legali rappresentanti dei sigg.ri Toti».

2.6 I signori Toti hanno impugnato davanti al Tar per la Toscana:

- la citata nota prot. 8415 del 27.03.2018 del Capo di Gabinetto del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, trasmessa a mezzo pec in data 27.03.2018, con la quale il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo ha riscontrato l'istanza depositata il 15.11.2017 da Toti Antonella, Toti Riccardo e Toti Andrea per la revoca e/o modifica del vincolo di cui al decreto del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali in data 28.09.1993, inoltrando al riguardo "la nota prot. 1591 SABAP-FI del 21 marzo 2018 della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e le Province di Pistoia e Prato e relativo allegato" (costituito dalla nota prot. 729 SABAP-FI del 12 marzo 2018 alla CO.RE.PA.CU. della Toscana) "con la quale la medesima ha comunicato che non ricorrono le condizioni per accogliere, ai sensi dell'art. 128 del Codice, l'istanza di revoca o modifica del provvedimento di vincolo emesso in data 28.9.1993 sull'immobile denominato 'Farmacia Pitti', sito in Piazza San Felice n. 4 a Firenze";

- ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresa la stessa (detta) nota prot. 1591 del 21.03.2018 della Soprintendenza e la stessa (detta) nota prot. 729 SABAP-FI del 12.03.2018.

2.6.1 I signori Toti hanno presentato anche ricorso per motivi aggiunti.

2.7 Gli atti appena richiamati sono stati impugnati con autonomo ricorso anche dalla società Palazzo San Felice s.r.l.

I motivi di ricorso sono identici a quelli proposti nel ricorso proposto dai signori Toti.

2.7.1 La società Palazzo San Felice ha presentato anche due ricorsi per motivi aggiunti.

Con il secondo ricorso per motivi aggiunti la società Palazzo San Felice ha impugnato anche:

- la nota del Soprintendente MIC-SABAP-FI prot. 25449 del 29 settembre 2022 inviata a mezzo pec il 29.9.2022;

- ed ogni atto a questa presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi gli atti e

provvedimenti sopra richiamati già impugnati con il ricorso introduttivo.

La nota del Soprintendente 25449/2022 appena citata ha ad oggetto i beni mobili pertinenziali costituenti l'arredo dell'antica farmacia di cui viene trasmesso l'elenco.

3. L'odierna parte appellante così ha sintetizzato le censure proposte in primo grado (che coincidono con quelle proposte dai signori Toti nel ricorso principale e nel loro unico ricorso per motivi aggiunti).

3.1 - Con il primo motivo di ricorso iniziale (I – Violazione e falsa applicazione di legge con riferimento agli artt. 3, 5, 6, 7, 21-*quinquies* e 21-*nonies* l. 241/1990 e art. 128 d.lgs. 42/2004 – Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento – Incompetenza - Eccesso di potere per omissione di istruttoria, carenza, contraddittorietà e perplessità di motivazione - Sviamento) e con il secondo motivo dei primi motivi aggiunti, la società Palazzo San Felice ha contestato la legittimità del diniego poiché lo stesso si sarebbe fondato sulla non corretta applicazione dell'art. 128, d.lgs. 42/2004. Ha eccepito, da un lato, che nell'istanza Toti erano evidenziati fatti dei quali non risultava alcuna valutazione da parte della P.A. (la relazione allegata al vincolo riferiva infatti di una farmacia non nei locali vincolati, ma al primo piano dello stabile, mentre nei locali oggetto di vincolo sarebbero stati solo i forni del Granduca; inoltre, la relazione dichiarava e mostrava che il trasferimento della farmacia negli attuali locali era solo un'ipotesi; non c'era poi alcuna prova della continuazione dell'attività dalla presunta data di apertura al pubblico - in ipotesi, dal 1802 al 1832 - al 1921, data di acquisto da parte della famiglia Toti; la stessa relazione del vincolo era mera parafrasi di quella fatta pervenire dal Pacenti, con l'aggravio per cui ciò che in questa era solo ipotizzato era immotivatamente trasformato in certezza da parte del Ministro), e che pertanto avrebbero dovuto essere valutati a norma dell'art. 128, comma 3, d.lgs. 42/2004, la cui applicazione non richiedeva alcun consolidamento (men che meno di benefici fiscali, come esposto nel provvedimento impugnato): valutazione che non era avvenuta da parte della P.A. Dall'altro, che proprio tali fatti (oltre alle circostanze per cui non risultava svolta alcuna istruttoria sulla proprietà dei beni pertinenziali, e che la planimetria allegata al vincolo rappresentava solo una parte del bene vincolato, e che altresì il panorama giurisprudenziale vigente escludeva la legittimità della imposizione del vincolo di destinazione, oltretutto su beni ritenuti di proprietà diverse), sui quali era evidente l'assenza di istruttoria, si sarebbero dovuti riesaminare anche alla luce dei principi sul riesame ex art. 21-*quinquies* e *nonies* l. 241/1990, essendo chiaro comunque che l'ordinamento non permetterebbe mai una tutela non dovuta e basata su false rappresentazioni della realtà (cfr. l'art. 20, comma 13, d.p.r. 380/2001). Ciò, tanto più alla luce delle conseguenze (parimenti non valutate) sul diritto dominicale e sulle competenze delle altre autorità tenute alla gestione delle sedi farmaceutiche.

3.2 Con il secondo motivo del ricorso iniziale (II - Violazione e falsa applicazione di legge con riferimento agli artt. 1, 2 e 11 l. 1.6.1939 n. 1089, agli artt. 3, 21-*quinquies*, 21-*nonies*, l. 241/1990, e 128, d.lgs. 42/2004, agli artt. 1, l. 475/1968 e 35, l. 253/1950 – Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento – Incompetenza – Eccesso di potere per omissione di istruttoria, carenza, contraddittorietà e perplessità di motivazione - Sviamento), e con il primo motivo dei motivi aggiunti, il provvedimento di rigetto è stato censurato sotto l'aspetto della illegittimità della imposizione del vincolo sulla destinazione e sull'uso di un immobile (e cioè

anche alla luce della stessa giurisprudenza citata nel provvedimento impugnato), oltreché alla luce della successiva del Consiglio di Stato, pure citata (cfr. pag. 17-18 del ricorso iniziale), per gli evidenti effetti espropriativi conseguenti a siffatto vincolo, e limitativi della libertà di iniziativa economica privata. La illegittimità del vincolo sulla destinazione emergeva poi dalla circostanza - emersa a seguito di accesso agli atti del 8.6.2018 - che la Soprintendenza di Firenze aveva trasmesso lo schema di decreto (con allegate n. 13 fotografie) nel quale era vincolato il solo immobile, mentre invece il Ministero, senza alcuna motivazione e senza alcun segno d'istruttoria, aveva poi immotivatamente vincolato anche la destinazione d'uso: cosicché appariva evidente il diverso fatto, emergente dall'istruttoria stessa, non valutato dalla P.A. nel respingere l'istanza Toti. Sotto altro aspetto, nessuna considerazione era stata fatta ed emergeva in ordine alla interferenza con le competenze demandate al Comune e Regione quanto alle piante organiche delle farmacie, ed in ordine all'assurdo effetto, evidenziato nell'istanza, di rendere inattuabile ed ulteriormente espropriativo il vincolo di destinazione nel caso che la farmacia si fosse trasferita nell'ambito della medesima sede (come dovuto) o fosse stata sfrattata.

3.3 - Con il terzo motivo del ricorso iniziale (III - Violazione e falsa applicazione di legge con riferimento agli artt. 3, 5, 6, 7, 21-*quinquies*, 21-*septies*, 21-*nonies* l. 241/1990 e 128, d.lgs. 42/2004 - Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento – Eccesso di potere per omissione di istruttoria, omissione e/o perplessità di motivazione - Nullità per indeterminatezza – Incompetenza - Sviamento) e con il quarto dei motivi aggiunti, la società Palazzo San Felice ha censurato il rifiuto della P.A. di rettificare l'attribuzione della proprietà degli arredi al farmacista, senza pronunciarsi sulla denunciata nullità del vincolo per estrema genericità della loro determinazione, e affermando non essere competente sulla determinazione della proprietà, ma dopo averla invece attribuita al farmacista - che si era oltretutto dichiarato custode di fatto dei beni e non proprietario (cosicché nessun affidamento avrebbe nemmeno potuto aversi da parte del farmacista) - sulla base di un documento che i Toti avevano invece prodotto a dimostrazione della loro titolarità degli arredi, non essendo le pertinenze dell'immobile mai state oggetto di compravendita separata, e nemmeno di comunicazione ex artt. 30 e ss., l. 1089/1939 - poi artt. 59 e ss. d.lgs. 42/2004 - a seguito di donazione 21.1.1997 da Pacenti Vasco a Pacenti Piero, che non li aveva contemplati, cosicché le pertinenze potevano essere non oggetto di cessione con la farmacia, ma solo oggetto di locazione. Del resto, l'illegittimità della risposta derivava anche dalle stesse argomentazioni contenute nella sentenza (Cons. Stato n. 723/1983) evocata, ove era chiaro che la giurisprudenza aveva evidenziato che il vincolo di pertinenzialità poteva colpire le pertinenze solo se appartenenti allo stesso soggetto, oppure se, appartenendo a soggetto diverso, il rapporto di pertinenzialità fosse in precedenza stato creato "iure privato". D'altro canto, era poi emerso, dall'accesso agli atti, che il farmacista, successivamente alla comunicazione di "ispezione" di cui al doc. 10, il 23.2.2018 aveva fatto pervenire un "atto" nel quale si intendeva specificare, a correzione dell'atto pubblico di donazione di farmacia del 1997, che quell'atto comprendeva anche i beni vincolati e che di tale donazione, dopo 21 anni, si dava comunicazione alla Soprintendenza : atto questo che mostrava, contro ogni contraria osservazione, che i beni in questione non si sarebbero mai potuti attribuire al farmacista (che peraltro nel 1995, come da contratto di locazione doc. 14 depositato con ricorso iniziale, ne aveva rilasciati una parte col rilascio della parte tergoale dell'immobile locato), e che perciò il decreto doveva essere certamente modificato.

3.4 – Con il quarto motivo di ricorso (IV. Violazione e falsa applicazione di legge con riferimento agli artt. 3, 5, 6, 7, 10 l. 241/1990 – Eccesso di potere per carenza, perplessità e contraddittorietà di motivazione - Sviamento – Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento) e con il terzo motivo dei motivi aggiunti è stato censurato il rigetto dell'istanza Toti (che avevano denunciato la mancata comunicazione di avvio del procedimento di imposizione del vincolo) motivato poiché i Toti avrebbero mostrato di conoscere il vincolo per averlo dichiarato nel contratto di locazione del 1995: con comportamento contraddittorio rispetto a quanto avvenuto per il farmacista, che invece, come emerso dall'accesso agli atti dell'8.6.2018, è risultato essere stato avvertito della necessità di ispezione causata da una pretesa revisione in atto, successivamente alla quale la Soprintendenza ha invece acquisito documentazione in assenza di contraddittorio con la società Palazzo San Felice, e che è stata posta a base del rigetto della istanza Toti senza considerazione invece della documentazione allegata all'istanza, mentre invece la Soprintendenza non aveva svolto alcuna attività ispettiva dal 1993, nemmeno a seguito di incendio del bandone con probabile danneggiamento dell'insegna.

3.5 – Con il quinto motivo di ricorso iniziale (V – Violazione e falsa applicazione di legge con riferimento agli artt. 1 e 2, l. 1089/1939; artt. 3, 21-*quinquies*, 21-*septies* e 21-*nonies*, l. 241/1990, e 128 d.lgs. 42/2004 –Eccesso di potere per errore sui presupposti e travisamento dei fatti, omissione di istruttoria e di motivazione – Sviamento) la società Palazzo San Felice ha censurato il rigetto dell'istanza Toti laddove era chiesta la rettifica della planimetria allegata al vincolo, e laddove si evidenziava che non fosse legittimo attribuire una denominazione all'immobile, quando invece la denominazione era dell'attività ed era stata data dal farmacista solo dal 1973, e pertanto che in nessun modo l'immobile si sarebbe potuto chiamare “farmacia Pitti”. Sotto altro profilo, il rigetto era immotivato anche a fronte della richiesta di emanazione di prescrizioni di spostamento o conservazione degli arredi in caso di ritenuta proprietà degli stessi in capo al farmacista, in caso di spostamento del farmacista.

3.6 – Con il sesto motivo di ricorso iniziale (VI – Violazione e falsa applicazione di legge con riferimento agli artt. 10 e 10-*bis*, 21-*septies*, l. 241/1990 – Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, omissione di istruttoria — Sviamento) la società Palazzo San Felice ha lamentato la mancata comunicazione ex art. 10-*bis*, l. 241/1990, e l'invio della comunicazione di rigetto soltanto ai Toti e non anche alla stessa società Palazzo San Felice, intervenuta nel procedimento.

3.7 Con il secondo ricorso di motivi aggiunti notificato il 28.11.2022, dato atto che, nelle more, la società Palazzo San Felice aveva impugnato l'inserimento della porzione del proprio immobile (e della farmacia quale attività ivi svolta) nell'elenco degli esercizi storici fiorentini oggetto del regolamento di cui alla delibera del Comune di Firenze 2018/C/00029 del 25.6.2018, e che il farmacista - venuto a scadere il contratto di locazione del 1995 - previa autorizzazione dello stesso Comune alla esecuzione dello sfratto ex art. 35, l. 253/1950, non impugnata dal Pacenti - cfr. doc. 3 con Il atto di motivi aggiunti - era stato infine sfrattato, la società Palazzo San Felice aveva altresì impugnato il provvedimento prot. 25449/2022 del Soprintendente Pessina con il quale lo stesso, in pendenza del procedimento di sfratto, aveva, d'accordo col farmacista, individuato alcuni dei beni vincolati presenti in farmacia, che il farmacista avrebbe potuto asportare, ed altri che sarebbero dovuti rimanere a costituire una

sorta di “scenografia rappresentativa”.

3.7.1 Con il primo motivo del secondo atto di motivi aggiunti, il provvedimento in questione è stato impugnato per illegittimità derivata, trovando lo stesso causa nel provvedimento di vincolo e quindi nel provvedimento di rigetto dell'istanza di revoca o modifica.

3.7.2 Con il secondo motivo dello stesso atto, il provvedimento è stato impugnato per violazione procedimentale perpetrata dal Soprintendente d'accordo col farmacista.

3.7.3 – Con il terzo motivo dello stesso atto, la società Palazzo San Felice ha impugnato quella nota per assenza di istruttoria.

3.7.4 Con il quarto motivo del II atto di motivi aggiunti la società Palazzo San Felice ha aggiunto, alle censure fatte nel II motivo di ricorso iniziale (e dei contenuti della istanza di revoca o modifica), l'ulteriore motivo costituito dall'essersi puntualmente verificato quanto era stato evidenziato in istanza 15.11.2017 in ordine alla interferenza della P.A. nella gestione della pianta organica delle farmacie, e nella circostanza che ove la farmacia fosse stata sfrattata, come avvenuto e documentato, il vincolo sarebbe stato inattuabile ed espropriativo ove fosse stato mantenuto.

Si evidenziava altresì che lo stato pietoso di immobile, mobili e arredi rilasciati, e quindi la inettitudine a servire uno scopo farmaceutico, chiariva ulteriormente ed a maggior ragione la illegittimità del mantenimento del vincolo, e la assoluta inconsistenza di qualsiasi svolgimento di compiti istituzionali da parte della Soprintendenza, che dopo essere acceduta alla farmacia ha omesso qualsiasi disposizione volta alla manutenzione dei beni vincolati.

3.7.5 Con il quinto motivo dell'atto in esame la società Palazzo San Felice ha ulteriormente suffragato il III motivo del ricorso principale.

4. Nel giudizio di primo grado si costituivano:

- il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, il Segretariato Regionale Ministero Beni e Attività Culturali e del Turismo per la Toscana, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e Province Pistoia e Prato, la Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Toscana;

- Vasco Pacenti e Piero Pacenti.

5. Con sentenza n. 13/2024 il Tar per la Toscana:

- ha riunito i ricorsi presentati dai signori Toti e dalla società Palazzo San Felice;

- ha respinto il ricorso principale e i motivi aggiunti presentati dai signori Toti;

- ha respinto il ricorso principale e i primi motivi aggiunti presentati dalla società Palazzo San Felice;

- ha accolto nei limiti e termini di cui in motivazione i secondi motivi aggiunti presentati dalla società Palazzo San Felice.

6. Avverso la sentenza del Tar per la Toscana n. 13/2024 ha proposto appello la società Palazzo San Felice per i motivi che saranno più avanti analizzati.

7. Nei confronti della medesima sentenza del Tar per la Toscana n. 13/2024 è stato proposto appello incidentale da parte del Ministero della Cultura unitamente a: Segretario Regionale del Ministero della Cultura per la Toscana, Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale per la Toscana, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e le Province di Pistoia e Prato.

8. Si è costituito il dott. Piero Pacenti chiedendo il rigetto dell'appello.

9. All'udienza del 20 novembre 2025 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il primo motivo di appello è rubricato: *«Erronea valutazione dei contenuti difensivi della difesa della P.A.»*.

Parte appellante critica la sentenza nella parte in cui ha respinto l'eccezione di inammissibilità della memoria 27.11.2018 della P.A. in quanto costituente integrazione postuma del provvedimento impugnato, assumendo che detta memoria conterrebbe legittime difese della Soprintendenza.

In particolare si sostiene che:

- la relazione del 27.11.2018 depositata il 13.7.2023 - proveniente peraltro dalla stessa persona autrice del parere allegato al provvedimento impugnato - dichiara espressamente di voler integrare le "considerazioni allora fatte da questo Ufficio";

- in particolare viene fatto riferimento a fotografie presenti nel fascicolo che dovrebbero integrare il provvedimento di vincolo (v. pag. 4, ult. par.), e viene fatto riferimento anche (i) al preteso argomento della "libera utilizzabilità di pubblicazioni scientifiche", (ii) ai contenuti del vincolo - non agli atti - imposto sulla trattoria "da Cesaretto", oggetto della pronuncia 723/1983 del Consiglio di Stato, (iii) alla pretesa necessità di preservare "un contesto" in quanto gli oggetti vincolati non avrebbero in sé un valore culturale (cfr. pagg. 11-12 della memoria), (iv) agli artt. 7-bis e 52, d.lgs. 42/2004, (cfr. pagg. 18-19 della memoria), (v) al regolamento del Comune di Firenze per la tutela degli esercizi storici ed all'inserimento dell'immobile della PSF nella lista di detti esercizi (pag. 19 della memoria difensiva);

- la motivazione del provvedimento impugnato, lungi dall'essere semplicemente sostenuta con argomentazioni difensive, viene letteralmente integrata dalle affermazioni di cui alla memoria 27.11.2018.

2. Il motivo è infondato.

La sentenza del Tar viene criticata nella parte in cui (punto 2) non ha accolto l'eccezione di inammissibilità della relazione (presentata in primo grado) datata 27 novembre 2018 dell'Amministrazione sollevata dalla Palazzo San Felice s.r.l. con la memoria depositata (sempre in primo grado) in data 19 ottobre 2023 poiché ritenuta un'integrazione postuma del provvedimento di rigetto dell'istanza di revoca o modifica del provvedimento di vincolo. Il Tar ha ritenuto che tale relazione contenesse legittime difese della Soprintendenza.

La conclusione raggiunta dal primo giudice è corretta.

La relazione del 27.11.2018 replica ai motivi del ricorso principale, rifacendosi (al di là delle espressioni usate e su cui insiste con enfasi l'appellante) alle motivazioni già contenute nel provvedimento di rigetto. La relazione fa riferimento ad elementi istruttori già esaminati e posti alla base del rigetto stesso.

I chiarimenti resi dall'Amministrazione nel corso del giudizio, anche se offerti attraverso atti processuali o scritti difensivi, non necessariamente costituiscono inammissibile integrazione postuma della motivazione dell'atto, in particolare allorché essi risultino effettuati mediante richiamo agli atti del procedimento amministrativo e nella misura in cui i documenti dell'istruttoria svolta in quella sede offrano elementi sufficienti e univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione in concreto assunta. (Cons. Stato, sez. III, 19/09/2025, n. 7386)

3. Il secondo motivo di appello è rubricato: «*Violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato - Omessa pronuncia sull'eccezione di sopravvenuta carenza di interesse del dott. Pacenti alla decisione*».

Parte appellante sostiene che il Tar non si sarebbe pronunciato sulla eccezione di sopravvenuta carenza di interesse del farmacista sollevata dalla società Palazzo San Felice in memoria di replica (pagg. 20-22), che aveva invece reso evidente la perdita di interesse del farmacista al ricorso, e soprattutto l'interesse al suo rigetto, alla luce dell'avvenuto sfratto e trasferimento nell'ambito della medesima sede farmaceutica.

In particolare si afferma che:

- ove il vincolo di destinazione e pertinenzialità fosse stato e venga mantenuto, il farmacista, non più nel possesso e detenzione dei beni mobili affermati come propri, non avrebbe più potuto né usare né asportare detti beni;
- nonostante ciò, il dott. Pacenti ritenne, con finalità chiaramente emulative, di produrre, dopo il suo trasferimento e pochi giorni prima dello sfratto, la memoria difensiva in data 9.10.2023;
- in modo ingiustificato, il Tar ha omesso di pronunciarsi su eccezione rilevante, anche eventualmente ai fini delle spese e del prosieguo del giudizio, formulata dalla appellante.

4. Il motivo è infondato.

Non è in discussione il fatto che il decreto di vincolo del 1993 sia stato notificato al dott. Vasco Pacenti in qualità di proprietario degli arredi. Pertanto egli (come i suoi eventuali aventi causa) conserva un interesse ed una legittimazione ad agire e a resistere in tutte le controversie che dovessero riguardare la sorte di detto vincolo anche indipendentemente dalle vicende che dovessero riguardare il titolo dominicale sull'immobile intercorse tra parti private.

Il primo giudice (punto 5 della sentenza) ha esplicitamente dato atto dell'esistenza di fatti sopravvenuti al provvedimento di diniego dell'istanza per la revoca e/o modifica del vincolo (datato 27 marzo 2018) impugnato con il ricorso principale e i motivi aggiunti. In particolare ha menzionato il trasferimento dell'esercizio dell'attività di farmacia del dott. Piero Pacenti in altri locali anche se nell'ambito della stessa sede farmaceutica. Ma ha concluso che tali fatti possono assumere rilevanza per il futuro ma che non incidono sulle sorti del presente giudizio che riguarda l'assetto di interessi fotografato al momento in cui sono stati emanati gli atti della cui legittimità di discute.

In sintesi: il farmacista aveva interesse a seguire processualmente le vicende relative al vincolo e il Tar si è pronunciato sulla persistenza del suo interesse nel momento in cui ha affermato che le vicende sopravvenute non avevano rilevanza ai fini della decisione sulla legittimità degli atti specificamente impugnati in questa sede. Non ci sono i presupposti che possano fondare la censura di omessa pronuncia sollevata con il secondo motivo di appello.

5. Il terzo motivo di appello è rubricato: *«Error in iudicando - Violazione e falsa applicazione di legge (con riferimento ai motivi di cui al ricorso iniziale ed al primo atto per motivi aggiunti), per erronea valutazione dell'istanza 15.11.2017 e del provvedimento impugnato»*.

Parte appellante critica la sentenza impugnata nella parte in cui ha sostenuto la non ricorrenza delle condizioni per accogliere l'istanza ai sensi dell'art. 128, d.lgs. 42/2004.

5.1 Sotto un primo profilo parte appellante ribadisce - come già esposto nel ricorso iniziale e nel primo atto di motivi aggiunti (cfr. i motivi I, II, III, V del ricorso iniziale, e i motivi I, II, IV dei primi motivi aggiunti) - che la circostanza che nell'istanza Toti si fosse domandata la revoca e/o modifica del vincolo anche ai sensi dell'art. 128, d.lgs. 42/2004 non toglieva che questa fosse stata avanzata anche ai sensi della ordinaria disciplina in materia di annullamento e revoca dell'atto amministrativo.

In particolare si sostiene che:

- il richiamo contenuto nella sentenza (pag. 12) al parere della Soprintendenza ove si afferma che *«le possibilità di procedere a una revoca o modifica di un provvedimento di vincolo ... possibilità introdotta dall'art. 128 del Codice ...»* è inconferente ed errato, perché l'art. 128 del Codice non si è mai posto quale norma speciale o derogatoria della disciplina generale sulla revoca o modifica, alla luce della quale anche era stata chiesta la revoca o modifica;

- la stessa P.A. interessata non ha considerato in termini di esclusione tale rapporto tra l'art.

128, d.lgs. 42/2004 e la normativa generale in tema di revoca ed ex art. 21-*quinquies*, l. 241/1990, laddove, nel parere citato dalla Soprintendenza in atto impugnato e conosciuto dalla appellante solo a seguito di accesso agli atti del 8.6.2018, ha riferito che «*non vi è spazio, in linea generale, per una rivalutazione dell'atto di vincolo in chiave di verifica dell'attualità della scelta amministrativa a suo tempo effettuata sotto il profilo dell'opportunità e della convenienza ...*», dimostrando in questo modo di ritenere ammissibile sia la possibilità di ritornare sulla scelta in termini di opportunità e convenienza ("non vi è spazio in linea generale" non significa che lo spazio non vi sia in casi particolari), sia di ritornarvi laddove i motivi di opportunità e convenienza siano intimamente connessi anche a motivi di legittimità, e non solo di "opportunità e convenienza";

- su tale rapporto tra discipline (e sulla possibilità espressa anche dalla P.A.), cui l'appellante si è rifatta ampiamente nei motivi di ricorso iniziale e del primo atto di motivi aggiunti sopra citati neppure il Tar ha detto alcunché né motivato, affermando in modo semplicistico, apodittico ed ingiusto che la P.A. non era tenuta a rispondere all'istanza di revoca, e liquida così "le plurime censure ... nel I motivo di gravame" che "non colgono nel segno, trattandosi, come già evidenziato, di una nota di risposta relativa allo specifico esercizio del potere di cui all'art. 128, comma 3 ..." (cfr. pag. 10 della sentenza).

5.2 Sotto un diverso profilo parte appellante sostiene che:

- come emerge *per tabulas* dal provvedimento prot. 8415/2018 impugnato con ricorso iniziale, e come denunciato nei motivi di ricorso iniziale e del primo atto di motivi aggiunti (che il Tar ha raggruppato escludendone il fondamento), la P.A. ha invece argomentato (in modo peraltro parziale e illegittimo) proprio in termini di esercizio del potere di autotutela, laddove ha risposto parlando di consolidamento, di legittimità della normativa vigente, di proprietà dei beni e di benefici fiscali ... (cfr. il provvedimento impugnato con ricorso iniziale), cosicché ha chiaramente voluto rispondere alla istanza 15.11.2017 di revoca o modifica replicando - in parte - sulla verità delle censure, ovviamente senza successo (si veda l'affermazione della pretesa legittimità della normativa vigente al momento del vincolo ed alla questione della proprietà degli arredi), e in altra parte sul preteso consolidamento, e quindi rispondendo nel merito delle censure, e perciò alla luce della normativa generale in tema di autotutela e revoca del provvedimento, affermando poi - immotivatamente - che le circostanze di cui alle censure esposte non potessero essere ritenute "fatti non valutati" e perciò negandosi la revisione ai sensi dell'art. 128, d.lgs. 42/2004;

- la Sovrintendenza ha ommesso qualsiasi considerazione in ordine alla prevalenza all'interesse pubblico al mantenimento del provvedimento nonostante la conclamata illegittimità del medesimo per i motivi esposti in istanza;

- la P.A., col provvedimento impugnato, ha argomentato sui due piani (altrimenti non dovendosi rispondere eccependosi altresì il preteso consolidamento, non previsto dall'art. 128, d.lgs. 42/2004 che parla solo di "fatti non valutati o sopravvenuti", eccependosi il consolidamento di pretesi benefici fiscali, affermandosi la legittimità del provvedimento alla luce del quadro normativo esistente e quindi la legittimità del provvedimento all'epoca, argomentandosi infine in ordine alla proprietà dei beni);

- non è vero, quindi, né che la P.A. dovesse rispondere solo ai sensi dell'art. 128, d.lgs. 42/2004, né che la P.A. abbia risposto solo ai sensi dell'art. 128, d.lgs. 42/2004: come censurato in atti, la P.A., col provvedimento impugnato, ha risposto nel merito (ma con motivazione del tutto erronea e manchevole) anche ai sensi dell'art. 128, d.lgs. 42/2004, incorrendo nelle violazioni di cui ai motivi formulati.

5.2.1 Sotto ulteriore aspetto, parte appellante sostiene che ritenere ed eccepire - e giustificare - che la P.A., con il provvedimento impugnato, abbia inteso esercitare solo il diritto di rispondere ai sensi del 128 d.lgs. 42/2004 e non anche della normativa generale, risulta non solo errato alla luce dei contenuti della risposta pervenuta, ma anche illegittimo ai sensi dell'art. 1, comma 2-*bis*, l. 241/1990, laddove è imposto che i rapporti tra la P.A. ed il cittadino siano improntati ai principi di collaborazione e buona fede.

6. Il motivo è infondato.

6.1 In narrativa è stata riportata per esteso l'istanza presentata nel 2017 dai signori Toti, istanza con la quale si chiedeva alle autorità destinatarie di adottare le determinazioni (pure richiamate in narrativa) testualmente *«anche a norma dell'art. 128, comma 3, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42»*.

Detto comma così recita: *«3. In presenza di elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati, il Ministero può rinnovare, d'ufficio o a richiesta del proprietario, possessore o detentore interessati, il procedimento di dichiarazione dei beni che sono stati oggetto delle notifiche di cui al comma 2, al fine di verificare la perdurante sussistenza dei presupposti per l'assoggettamento dei beni medesimi alle disposizioni di tutela»*.

Nella (impugnata) nota prot. 8415 del 27 marzo 2018 con la quale il Capo Gabinetto del Ministero Beni e Attività Culturali e del Turismo ha riscontrato l'istanza presentata nel 2017 dai signori Toti si legge quanto segue: *«Si riscontra l'istanza della S.V. in data 15 novembre 2017, concernente quanto in oggetto indicato, e, al riguardo, si inoltra la nota prot. n. 1591 in data 21 marzo 2018, della competente Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Firenze e le province di Pistoia e Prato e relativo allegato, con la quale, la medesima ha comunicato che non ricorrono le condizioni per accogliere, ai sensi dell'art. 128 del Codice, l'istanza di revoca o modifica del provvedimento di vincolo emesso in data 28.09.1993 sull'immobile denominato "Farmacia Pini", sito in Piazza San Felice n. 4 a Firenze»*.

Un primo dato appare evidente.

L'unica disposizione citata dagli istanti era l'art. 128, comma 3, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. A propria volta l'Amministrazione ha fornito una qualificazione giuridica dell'istanza presentata dai Toti riconducendola alla fattispecie prevista dallo stesso art. 128 d.lgs. 42/2004.

Secondo l'appellante il fatto che nell'istanza Toti si fosse domandata la revoca e/o modifica del vincolo anche ai sensi dell'art. 128, d.lgs. 42/2004 non escludeva che questa fosse stata

avanzata anche ai sensi della ordinaria disciplina in materia di annullamento e revoca dell'atto amministrativo.

Secondo l'appellante, quindi, l'Amministrazione avrebbe dovuto interpretare l'istanza dando alla stessa una valenza (applicabilità anche di norme non citate nell'istanza stessa) senza fornire neanche un elemento che avrebbe dovuto portare l'Amministrazione ad indagare la portata di altre fonti normative che gli istanti non avevano inteso citare. Ma non c'è ragione per riconoscere fondamento a siffatto modo di argomentare.

L'Amministrazione aveva l'onere di delimitare il contenuto dell'istanza presentata. Ma nella specie l'Amministrazione ha correttamente interpretato la natura dell'istanza presentata, inquadrandola nella fattispecie prevista dall'art. 128, comma 3, d.lgs. 42/2004.

In narrativa sono state riportate per esteso le richieste formulate nell'istanza. Dalla lettura delle stesse appare chiaro che essa non chiedeva in nessun passaggio una rivalutazione dell'atto di vincolo in chiave di verifica dell'attualità della scelta amministrativa a suo tempo effettuata. Di conseguenza tanto l'atto impugnato quanto il Tar hanno inquadrato l'istanza nella fattispecie prevista dall'art. 128, comma 3, d.lgs. 42/2004 ritenendo insussistenti i presupposti per deliberare la revoca richiesta.

Parte appellante non ha offerto elementi utili a mettere in dubbio siffatta conclusione: non ha dimostrato perché l'Amministrazione avrebbe dovuto prendere in considerazione l'applicabilità di norme non citate nell'istanza; non ha dimostrato perché l'Amministrazione e il Tar avrebbero sbagliato a ricondurre l'istanza alla fattispecie prevista dall'art. 128 d.lgs. 42/2004 visto che in detta istanza non sono indicati elementi nuovi, ovvero elementi non conosciuti o non valutati, tali da giustificare la rinnovazione del procedimento del vincolo.

6.2 Priva di pregio è anche la parte del motivo che fa leva sul fatto che l'Amministrazione avrebbe motivato il provvedimento in termini di esercizio del potere di autotutela finendo, per questa via, per agire su due piani: quello dell'articolo 128 d.lgs. 42/2004 e quello della disciplina generale del potere di annullamento e revoca.

Sempre in narrativa sono state riportate per esteso tanto la nota della Soprintendenza prot. n. 1591 in data 21 marzo 2018 quanto il parere in essa citato (ovvero la nota prot. 729 SABAP-FI del 12.03.2018). Anche questi provvedimenti (richiamati nell'atto primariamente impugnato) hanno chiaramente affermato che le rispettive determinazioni erano giustificate dall'inesistenza delle condizioni per accogliere, ai sensi dell'art. 128 del d.lgs. 42/2004, l'istanza di revoca o modifica del provvedimento di vincolo emesso in data 28.09.1993 sull'immobile denominato "Farmacia Pitti", sito in piazza San Felice n. 4 a Firenze.

In particolare la nota prot. 729 SABAP-FI del 12.03.2018 recita: *«Come noto, la possibilità di procedere ad una revoca o modifica di un provvedimento di vincolo emesso ai sensi della L. 1089/1939 e del d.lgs. 490/1999, possibilità introdotta dall'art. 128 del Codice, sono state oggetto di disamina nella nota prot. 12991 dell'Ufficio legislativo del 14/7/2004. La stessa Direzione Generale ABAP, interpellata sulla questione in oggetto, ha risposto a questo Ufficio con nota prot. 34296 del dicembre 2017 (ns. prot. 27081 del 11/12/2017) nella quale si*

ribadisce di non procedere ad un riesame del giudizio già espresso dall'Amministrazione qualora non siano stati forniti elementi precedentemente non valutati».

Vero è che quest'ultimo documento esamina le osservazioni presentati dall'istanza. Ma questo viene fatto, ancora una volta, per dimostrare l'insussistenza dei presupposti per applicare l'art. 128 del d.lgs. 42/2004, senza operare alcuna commistione dei piani.

6.2.1 Quanto detto toglie fondamento anche all'affermazione dell'appellante secondo cui la Soprintendenza avrebbe omesso qualsiasi considerazione in ordine alla prevalenza all'interesse pubblico al mantenimento del provvedimento. Compito dell'Amministrazione non era motivare sull'esistenza di un interesse pubblico al mantenimento del vincolo bensì verificare se nell'istanza i signori Toti avessero presentato elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati (così come previsto dal più volte citato art. 128 d.lgs. 42/2004). Correttamente l'Amministrazione ha escluso la ricorrenza di dette ipotesi.

6.3 Priva di pregio è la parte finale del motivo con la quale si sostiene che la tesi secondo cui nella specie con il provvedimento impugnato si è fatta applicazione solo dell'art. 128 d.lgs. 42/2004 violerebbe l'art. 1, comma 2-bis, l. 241/1990 (laddove è imposto che i rapporti tra la P.A. ed il cittadino siano improntati ai principi di collaborazione e buona fede).

A tacere del fatto che l'obbligo di buona fede avrebbe imposto agli istanti di non citare solo l'art. 128 del d.lgs. 42/2004 (lasciando inesprese altre pretese fatte valere solo in sede di ricorso), occorre ribadire che l'Amministrazione ha correttamente definito la fattispecie astratta a cui ricondurre l'istanza presentata dai signori Toti. Tale attività, come detto, è stata esercitata correttamente e nessuna violazione dei principi di collaborazione e buona fede è dato riscontrare.

7. Il quarto motivo di appello è rubricato: *«Error in iudicando - Ulteriore violazione e falsa applicazione di legge (con riferimento ai motivi di cui al ricorso iniziale ed al primo atto per motivi aggiunti), per erronea valutazione dell'istanza 15.11.2017 e del provvedimento impugnato».*

Parte appellante critica la sentenza impugnata:

- contestando che il provvedimento impugnato sia stato correttamente ed effettivamente motivato, anche alla luce dell'art. 128, d.lgs. 42/2004;
- e criticando l'applicazione che il Tar ha fatto del principio secondo cui un provvedimento plurimotivato resta in piedi se è legittima anche una sola delle ragioni giustificatrici.

7.1 Sotto un primo profilo si sostiene che la motivazione del provvedimento di rigetto parte dall'erroneo assunto per il quale la possibilità di revoca di un provvedimento di vincolo sia stata introdotta solo dall'art. 128 del d.lgs. 42/2004.

Parte appellante riproduce, quindi, i punti della nota prot. 729 SABAP-FI del 12.03.2018

(impugnata unitamente al provvedimento di diniego che la cita, con il ricorso si primo grado, e riportata per esteso in narrativa) che sarebbero stati illegittimamente formulati sulla base di detto erroneo assunto.

Secondo parte appellante:

- risulta manifestamente erronea e ingiusta la pronuncia del Tar laddove sembrerebbe ritenere i contenuti motivazionali del provvedimento “in realtà non dovuti” - in quanto relativi ad una richiesta sulla quale non vi è obbligo di provvedere, o, peggio, come anche si legge, con immotivata ed illegittima interpretazione in favore della PA, con riferimento alle affermazioni per cui sarebbero consolidati i benefici fiscali di cui gli istanti Toti e poi PSF avrebbero beneficiato, degli “*obiterdicta*” - e perciò privi di pregio tutti i motivi di cui al ricorso iniziale e del primo ricorso per motivi aggiunti, oppure in qualche modo attinenti (ma non si vedrebbe in quale modo) alla valutazione richiesta dall’art. 128, d.lgs. 42/2004;

- le motivazioni del rigetto dell’istanza sono state invece ingiustamente avallate dal Tar non per la loro (eventualmente ritenuta) congruità e correttezza, sulla quale il Tar nulla ha detto, ma in quanto le relative censure “potevano non essere esaminate” poiché “costituiscono, in realtà, possibili motivi di illegittimità ... che avrebbero dovuto essere dedotti nei termini di legge”: con ciò legittimandosi però l’arbitrio del provvedimento impugnato in quanto contenente una risposta che avrebbe sì potuto essere non resa (in aderenza all’assenza di obbligo di provvedere), ma che, se resa ed una volta resa, avrebbe dovuto rispettare i requisiti dell’atto amministrativo sotto il profilo della sua adeguatezza, correttezza ed esaustività motivazionale (cfr. art. 3, l. 241/1990);

- si tratta di elementi del provvedimento, invece, assenti e inconfutabilmente contestati nei motivi di ricorso iniziale e per motivi aggiunti che il Tar ha ingiustificatamente omesso di considerare.

7.2 Sotto altro profilo parte appellante sostiene che:

- il Tar appare aderire, in modo apodittico e illegittimo, all’idea per cui il provvedimento di vincolo possa ritenersi consolidato, con onere “di chi sollecita la rinnovazione del procedimento dimostrare che sussistono elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati” - e perciò escludendosi la possibilità di valutare il provvedimento alla luce dei principi della revoca e dell’autotutela;

- il Tar introduce il requisito del preteso consolidamento che l’art. 128, d.lgs. 42/2004 non richiede, per sostenere quindi che nell’istanza di revoca non sarebbero indicati elementi “nuovi ovvero non conosciuti o non valutati”;

- al riguardo il Tar richiama, a giustificazione del provvedimento della Soprintendenza, la circostanza che la stessa abbia parlato, a proposito del vincolo, di consolidamento, e perviene (apoditticamente) ad affermare che “la censura dedotta dai ricorrenti nel I motivo di ricorso circa il fatto che l’art. 128 non richiederebbe l’assenza alcun consolidamento è priva di pregio” (cfr. pag. 14 della sentenza).

7.3 Parte appellante critica il punto 3.2 della sentenza impugnata (pagg. 14-17). In particolare la conclusione raggiunta dal primo giudice secondo cui: “il Collegio ritiene che le circostanze evidenziate ... non costituiscano “elementi di fatto” non valutati dall’Amministrazione. Alcune (come il panorama giurisprudenziale e la planimetria ...) neppure possono ritenersi “elementi di fatto” nel senso indicato ...”.

In particolare parte appellante sostiene che:

- il Tar non spiega neanche approssimativamente per quale motivo gli aspetti indicati nell’istanza del 15.11.2017 non costituirebbero fatti non valutati ai sensi dell’art. 128, comma 3, d.lgs. 42/2004 (e quindi costituirebbero, di conseguenza, “fatti” già presi in considerazione dalla P.A. nel momento della emissione del provvedimento di vincolo);

- non vale riportarsi al principio per cui “In via generale, è sufficiente per la conservazione del provvedimento amministrativo sorretto da più ragioni giustificatrici tra loro autonome e non contraddittorie, che sia fondata anche solo una di esse” (C. Stato, 3025/2005 cit.), visto che l’applicazione di tale principio presuppone l’individuazione, non fatta da parte del primo giudice, della pretesa “anche una sola” ragione giustificatrice, e del suo motivato fondamento, in raffronto con le altre che, per necessità argomentativa, dovrebbero risultare non fondate;

- quelli indicati nell’istanza sono fatti non valutati dal provvedimento di vincolo.

7.3.1 Parte appellante richiama, quindi, gli elementi evidenziati nell’istanza del 2017 con cui si chiedeva la revoca o la modifica del vincolo

7.3.1.1 Nel primo motivo dell’istanza era stato evidenziato:

- la mancanza di qualsiasi evidenza della apertura della farmacia e della continuità di esercizio dalla pretesa data di apertura al 1921, e pertanto la mancanza ogni indagine circa il consolidamento della destinazione d’uso a farmacia da “oltre due secoli”;

- il difetto di istruttoria reso manifesto dalla riproposizione pedissequa dei contenuti della relazione di Anna Laghi fatta predisporre dal farmacista;

- l’illegittimità del vincolo sulla destinazione d’uso, non solo emergente dalla chiara interpretazione data dal Consiglio di Stato (C. Stato, sez. VI, 16.9.1998 n. 1266) che ha escluso la possibilità di vincolare la destinazione d’uso di un immobile, ma anche dalla impossibilità di imporre quella destinazione ad un immobile laddove il titolare della sede si spostasse nell’ambito della medesima sede farmaceutica (come impostogli dalle norme sul servizio farmaceutico), e così con chiaro conseguente conflitto con le competenze di altre Autorità ed Enti (Regione, Comune) in merito alla regolamentazione delle sedi farmaceutiche sul territorio comunale (cfr. pag. 6 dell’istanza Toti).

7.3.1.2 Nel secondo motivo dell’istanza era stato evidenziato:

- la mancata indicazione nel provvedimento degli arredi vincolati;

- l'erronea qualificazione di decorazioni strutturali e pertinenze immobiliari quali "arredi";
- l'assenza di istruttoria in ordine alla attribuzione in proprietà di arredi a Pacenti Vasco, e comunque erronea attribuzione di tale proprietà a Pacenti Vasco;
- la creazione di vincolo reale atipico, estremamente gravoso e strumentale al raggiungimento di finalità diverse dalla conservazione del bene in sé.

7.3.1.3 Nel terzo motivo dell'istanza era stata evidenziata l'omissione di istruttoria con riferimento alla erronea raffigurazione in planimetria dell'immobile vincolato.

7.3.1.4 Nel quarto motivo dell'istanza era stata evidenziata l'illegittima attribuzione di una denominazione priva di qualsiasi storicità, essendo stata quella denominazione attribuita solo dal 1973 dal Pacenti.

7.3.2 Parte appellante sostiene che tutti questi fatti non sono stati valutati come emerge dalla lettura del vincolo e dalla relazione ad essa allegata.

7.3.3 Parte appellante sostiene anche che ove quei fatti fossero stati tenuti ben presenti dalla P.A., il provvedimento sarebbe stato certamente ed evidentemente diverso. In particolare, a dire dell'appellante, il provvedimento sarebbe stato diverso se:

- fosse stato considerato che la farmacia, in passato, non era nel posto attuale ma da un'altra parte;
- si fosse accertata effettivamente la proprietà dei beni non solo immobili, ma anche mobili, e questi fossero stati correttamente individuati;
- fosse stato considerato che la normativa vigente e la giurisprudenza non permettevano il vincolo di destinazione, tenendosi anche conto delle implicazioni del vincolo su beni di proprietà diversa;
- si fosse considerato che veniva ad essere vincolata la destinazione di un immobile a farmacia, il cui istituto è sottoposto alla disciplina - di competenza di autorità comunali e regionali - complessa e regolamentante la presenza e la dislocazione delle farmacie sul territorio (dunque, la peculiarità del fatto farmacia nell'ambito di sede farmaceutica);
- fosse stata considerata la natura espropriativa di un vincolo di destinazione a farmacia di un immobile, anche e soprattutto laddove l'uso non fosse più stato possibile, ed anche tenendosi conto della interferenza con la normativa in tema di pianta organica delle farmacie e loro trasferimento.

7.4 Sotto diverso profilo parte appellante sostiene che:

- non accedendo alla interpretazione della norma di cui all'art. 3, l. 241/1990 proposta dall'appellante, rimarrebbe solo una lettura abrogante dell'art. 128, d.lgs. 42/2004, perché

qualsiasi fatto esistente al momento del provvedimento dovrebbe ritenersi sicuramente e senz'altro già valutato, con impossibilità costante di applicare proprio la norma in questione;

- anche l'altra previsione dell'art. 128, comma 3, d.lgs. 42/2004, laddove si consente la revisione del vincolo per fatti sopravvenuti, non potrebbe che essere interpretata nel senso di imporre la revisione in presenza di circostanze di fatto sopravvenute ma non prevedibili al momento del vincolo;

- diversamente argomentando, in caso di prevedibilità delle nuove circostanze, correttezza amministrativa pretenderebbe la ponderazione iniziale del provvedimento, e non certo la emanazione di un provvedimento di vincolo "*ad tempus*", cosicché il verificarsi successivo di un fatto prevedibile (o anche solo verosimile), evidentemente collegato e connesso alle circostanze di fatto ed ai fatti giuridici esistenti al momento della emanazione del provvedimento impone, ad avviso dell'appellante, di considerare quel fatto come inizialmente non valutato.

7.5 Sotto un ultimo profilo parte appellante sostiene che:

- il Tar ha ingiustamente ritenuto assorbite (non valutandole) le motivazioni di cui al secondo atto di motivi aggiunti che avevano ulteriormente evidenziato la illegittimità del provvedimento di rigetto inizialmente impugnato;

- il provvedimento prot. 25449/2022 impugnato con il II atto di motivi aggiunti, infatti, ha in primo luogo reso evidente - pur nella censurabilità della sua emanazione, viziata da incompetenza e sviamento denunciati nel II motivo di tale atto - la illegittimità del provvedimento di rigetto iniziale con riferimento alla denunciata nullità del vincolo quanto alla individuazione degli arredi;

- se il Soprintendente ha ritenuto di dover procedere ad una ricognizione degli arredi per incorporarne, così come ha fatto, una parte in favore del farmacista, è giocoforza ritenere che gli arredi non fossero stati in precedenza individuati e che pertanto il provvedimento di vincolo fosse nullo per indeterminatezza dell'oggetto, così come censurato in istanza 15.11.2017, oltretutto in ricorso iniziale, e nei due atti di motivi aggiunti.

7.5.1 Parte appellante inoltre sostiene che:

- i fatti esposti nel II atto di motivi aggiunti, che hanno documentato lo sfratto del farmacista ed il suo trasferimento nell'ambito della stessa sede farmaceutica (come dovuto ex art. 1, l. n. 475/1968), hanno evidenziato la illegittimità del diniego impugnato sotto il profilo della mancata considerazione (o per meglio dire della assenza) di un presupposto giuridico necessario alla emanazione del provvedimento di vincolo : la sua attitudine a mantenere i propri effetti nel tempo (che, come noto, è un fatto giuridico tra i più rilevanti), chiaramente non considerato al momento della imposizione del vincolo, alla luce di tutti gli aspetti concernenti la particolarità della situazione di fatto "farmacia" e di correlativo diritto (farmacia, come oggetto di regolamentazione di carattere sanitario, comunale e regionale);

- tale fatto è sintomaticamente considerato dal Tar al termine della sua pronuncia, quale elemento del quale le P.A. devono prendere atto e considerazione, ma non deve sfuggire che l'evento manifestatosi nelle more del giudizio (lo sfratto, il trasferimento, l'impossibilità conseguente di osservare il vincolo di destinazione una volta avvenuto il trasferimento - volontario o coattivo - del farmacista) era stato denunciato nell'istanza 15.11.2017 quale aspetto di una situazione di fatto della quale era stato evidentemente omessa la valutazione e la sua implicazione giuridica;

- l'elemento della impossibilità di osservare il vincolo di destinazione in caso di trasferimento del farmacista (volontario o coattivo in caso di sfratto) - trasferimento da attuarsi necessariamente nell'ambito della stessa sede farmaceutica ex art. 1, l. 475/1968, quale fatto non valutato al momento della imposizione del vincolo, - era certamente nuovo anche al momento della emanazione del provvedimento prot. 8415/2018 impugnato inizialmente, ed era già sotto gli occhi della P.A. al momento dell'adozione del provvedimento di rigetto;

- il Soprintendente, infatti, col citare il contratto di locazione del 1995, aveva già in sue mani la prova che il vincolo di destinazione non si sarebbe mai potuto attuare: nel contratto di locazione 1.6.1995 di cui al doc. 14 depositato con ricorso iniziale, infatti, è scritto a chiare lettere che il farmacista rilasciava ai proprietari la metà dell'immobile inizialmente condotto in locazione;

- quella metà rilasciata era oggetto di vincolo, dotata di arredi e significativa al pari della parte trattenuta;

- ma è evidente che quella parte rilasciata è rimasta - oltretutto interclusa - del tutto inutilizzata ai fini farmaceutici: con dimostrazione sotto gli occhi del Soprintendente - che pure ha pensato di argomentare su quel contratto di locazione affermando che i Toti sapevano del vincolo, senza accorgersi che il farmacista aveva rilasciato la metà dell'immobile vincolato e gli arredi della parte terga, pure vincolati, omettendo altresì qualsiasi comunicazione dovuta ex L. 1089/1939 - che dal mese di giugno 1995 (nemmeno due anni dopo l'imposizione del vincolo, disposto il 28.9.1993) al 2022 il vincolo di destinazione è rimasto inattuabile sulla metà dell'immobile e per gli arredi afferenti a tale spazio; dal 7.11.2022, invece, data di sfratto del farmacista, il vincolo di destinazione imposto sul locale è integralmente inattuabile, poiché nell'immobile non può più essere condotta una farmacia esistendone un'altra - quella appunto del farmacista sfrattato - nella medesima sede farmaceutica.

7.5.2 Parte appellante richiama, quindi, le censure già formulate nell'istanza del 15.11.2017 sotto lo specifico profilo di cui al I motivo dell'istanza, per evidenziare che la mancata valutazione del fatto "farmacia" (come entità di fatto e giuridica e normativamente disciplinata) - per di più "in locazione" avrebbe reso ben possibile e verosimile - se non addirittura prevedibile (ma non previsto), e pertanto rilevante sia ai sensi dell'art. 21-*quinquies*, l. 241/1990, sia ai sensi dell'art. 128, comma 3, d.lgs. 42/2004: (i) la inattuabilità del vincolo di destinazione (in qualsiasi momento: tanto che quel vincolo è venuto ad essere parzialmente inattuato dopo nemmeno due anni dalla imposizione, e per fatto addirittura di chi - il farmacista - lo aveva richiesto) in caso di rilascio e/o trasferimento del farmacista, e perciò la instabilità del provvedimento che - a norma dell'art. 21 *quinquies*, l. 241/1990 - si sarebbe addirittura

dovuto evitare, laddove tale norma dispone la revocabilità del provvedimento in caso di nuovi fatti “non prevedibili” al momento della adozione del provvedimento; (ii) l'effetto espropriativo totale dell'immobile - quale quello in cui si versa attualmente - tenendosi conto della impossibilità, vigente il vincolo di destinazione, di utilizzare l'immobile in modo diverso da quello farmaceutico (pur rispettando la integrità di immobile ed arredi a norma degli artt. 1, 2 e 11, l. 1089/1039, e ora degli artt. 10, 11 e 20, d.lgs. 42/2004).

8. Il motivo è infondato.

8.1 Conviene preliminarmente richiamare un inciso motivazionale di una recente sentenza di questa Sezione ove pure è stata scandagliata la portata dell'art. 128 del d.lgs. 42/2004. In particolare, nella sentenza n. 6557/2004 si legge quanto segue:

«9.1. In primo luogo va detto che le doglianze dell'appellante più che essere rivolte a dar conto delle sopravvenienze, se esistenti, necessarie alla revisione del vincolo ai sensi dell'art. 128, comma 3, d. lgs. n. 42 del 2004, sono, nella sostanza, effettivamente volte a contestare i presupposti dell'originaria apposizione del vincolo medesimo, in mancanza di impugnazione del provvedimento originario di cui di cui oggi è chiesta la revisione.

9.2.- Ciò in evidente disallineamento con la logica, la ratio e la finalità dell'art. 128 d. lgs. n. 42 del 2004, il quale ravvisa, quali presupposti della rinnovazione del procedimento di dichiarazione di vincolo, gli “elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati”.

9.3.- In tal senso la pretesa dell'appellante non può che dirsi destituita di fondatezza, già in fatto in mancanza di siffatte sopravvenienze e risultando ogni elemento addotto già oggetto di sostanziale pregressa valutazione da parte dell'Amministrazione.

9.4.- A ciò deve essere aggiunto che, al di là della circostanza della mancata dimostrazione dell'esistenza di un interesse archeologico, esso si evince, in ogni caso, dalle evidenze documentali indicate nella relazione scientifica a corredo del provvedimento di vincolo. Evidenze documentali che correttamente sono state ritenute sufficienti a determinare l'obiettivo di tutela.

9.4.1.- Premesso che il giudizio espresso dall'Amministrazione dei beni culturali ai fini dell'imposizione (o rimozione) di un vincolo, attesa la sua fisiologica opinabilità, può essere sindacato solo ove si collochi comunque al di fuori da quei limiti di naturale elasticità sottesi al concetto giuridico indeterminato che l'Amministrazione è istituzionalmente chiamata ad applicare, risultando, così, in tutto o in parte inattendibile (cfr. Cons. Stato, sez. VI n. 5455 del 2009), operativamente, al fine di non travalicare i confini propri della giurisdizione di legittimità, il giudice amministrativo dovrà guardarsi dal sovrapporre il proprio giudizio a quello espresso dagli organi tecnici; incentrando invece il suo sindacato sulla verifica del corretto esercizio dei poteri affidati all'Amministrazione sotto il profilo della completezza dell'istruttoria, della effettiva sussistenza dei presupposti del provvedere nonché dell'osservanza di criteri di proporzionalità e ragionevolezza (cfr. Cons. Stato, sez. VI, Sez. n. 4322 del 2007).

9.4.2.- Ora, l'assetto delle richieste dell'appellante non offriva elementi di novità e, comunque, atteneva ad aspetti già valutati che non potevano essere messi in discussione, nei sensi invocati dalla parte privata, sulla base del potere tipizzato all'art. 128, comma 3, d.lgs. n. 42 del 2004 in mancanza dei relativi presupposti. Rispetto agli elementi evidenziati dall'Amministrazione, puntualmente descritti dall'impugnato provvedimento, la discrezionalità tecnica dell'Amministrazione risulta essere stata correttamente esercitata, non emergendo elementi di illogicità o di abnormità nel richiamare – con valore fondante le esigenze di tutela – la funzione agricola-rurale del sito attestata almeno dal sec. XIV come indicato da fonti archivistiche e dalla cartografia più antica, così come per quanto attiene il viale di accesso al podere «quasi tutta la strada di collegamento con la Via Emilia Scauri è già testimoniata dal catasto leopoldino» (cfr. provvedimento impugnato)».

8.2 I principi generali enunciati nel precedente appena citato si attagliano anche al caso di specie avendo correttamente l'Amministrazione respinto l'istanza in quanto “decorsi i termini di azione, il provvedimento deve essere ragionevolmente considerato del tutto consolidato”; “tale vincolo era del tutto legittimo al momento della sua apposizione alla luce dell'allora normativa vigente”; “gli stessi proprietari, dal momento dell'apposizione del vincolo nel 1983 ad oggi, non hanno mai ritenuto che vi fossero dubbi in merito alla formulazione del vincolo”.

I ridetti principi smentiscono l'affermazione secondo cui il Tar avrebbe introdotto il requisito del preteso consolidamento che l'art. 128, d.lgs. 42/2004 non richiede.

8.3 A ben vedere, la maggior parte delle considerazioni contenute nell'istanza di revoca e/o modifica altro non sono che possibili motivi di illegittimità del provvedimento di vincolo che avrebbero dovuto essere dedotti nei termini di legge avverso l'originario provvedimento di apposizione del vincolo. Una volta che il provvedimento di vincolo è stato adottato e si è consolidato per mancata impugnazione nei termini di legge è onere di chi sollecita la rinnovazione del procedimento dimostrare che sussistono “elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati”.

8.4 Parte appellante elenca in maniera certosa (vedi *supra*) tutti gli elementi di fatto che l'Amministrazione non avrebbe esaminato. Ma il Tar ha analizzato tutte le censure e ha motivato in ordine al perché le circostanze allegate non possono essere considerati elementi di fatto.

8.5 Priva di pregio è l'affermazione secondo cui se quei fatti (i.e.: asseriti come tali) fossero stati valutati il provvedimento sarebbe stato diverso. Non c'è prova di tale affermazione che costituisce un tentativo di sostituire la valutazione operata dall'Amministrazione con la valutazione operata dal giudice. Ma nella specie le valutazioni dell'Amministrazione non sono viziate da nessuna palese illogicità che sola potrebbe aprire la strada alla messa in discussione della valutazione operata dall'autorità competente.

8.6 Infondata è la tesi secondo cui il Tar avrebbe avallato una interpretazione “abrogante” dell'art. 128 del d.lgs. 42/2004. Il Tar ha offerto l'interpretazione corretta della norma che è stata sopra esposta.

8.7 Infondate sono, infine, le considerazioni che fanno leva sul provvedimento di identificazione degli arredi impugnato con il secondo ricorso per motivi aggiunti.

Tale atto aveva come finalità quello di salvaguardare in concreto alcuni beni e non aveva specifico valore in ordine all'imposizione del vincolo in sé.

9. Il quinto motivo di appello è rubricato: «*Erronea interpretazione dell'art. 10-bis, l. 241/1990*».

Parte appellante sostiene che:

- al punto 3.3. il Tar ha respinto il VI motivo di ricorso principale escludendo la violazione dell'art. 10-bis, legge 241/1990, e affermando l'onere per l'interessato di addurre gli elementi che, se introdotti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul provvedimento finale: il Tar cita Cons. Stato, III, 21.6.2021 n. 4751, resa in fattispecie in cui era chiesto il riesame di provvedimenti "già divenuti definitivi";
- in realtà il richiamo a tale pronuncia, basata sull'assunto - già preso in esame ed evidentemente non conferente nel nostro caso, dal momento che la P.A. si è espressa - per il quale l'autotutela non rappresenta un obbligo ma una facoltà, sconta il vizio insito nella impossibilità, per la P.A., di violare una norma prescrittiva di contenuti e procedimentale (art. 3, legge 241/1990) assumendo non esservi tenuta in quanto libera di non provvedere;
- si deve ritenere che laddove la P.A. decida di provvedere, sia tenuta al rispetto delle regole previste per il suo agire;
- fermo restando, peraltro, il dato incontrovertibile per il quale la società Palazzo San Felice aveva chiaramente esposto che, ove fossero state preannunciate le motivazioni del rigetto, avrebbe ulteriormente suffragato le proprie argomentazioni ed il provvedimento non sarebbe stato il medesimo.

10. Il motivo è infondato.

Conviene preliminarmente richiamare alcuni principi costantemente ribaditi alla giurisprudenza del Consiglio di Stato:

- la mancata notifica del preavviso di rigetto, ai sensi dell'art. 10-bis della l. n. 241/1990, comporta una violazione delle garanzie partecipative del richiedente, influenzando sulla legittimità del provvedimento finale. Tuttavia, tale irregolarità procedimentale non è determinante qualora il risultato del procedimento non possa comunque essere diverso (Cons. Stato, Sez. VII, 07/08/2025, n. 6968);
- la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento e del preavviso di rigetto non comportano l'automatica illegittimità del provvedimento finale se quest'ultimo ha carattere vincolato e il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato. La previsione della comunicazione del preavviso di rigetto, di cui all'art. 10-bis della l. n. 241

del 1990, deve essere coordinata con il principio di dequotazione dei vizi formali recato dall'art. 21-*octies*, comma 2, della medesima legge (Cons. Stato, Sez. III, 30/04/2025, n. 3693);

- per quanto concerne l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, il provvedimento amministrativo, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990, non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto dello stesso non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Per analoghe ragioni deve ritenersi tale da non determinare l'illegittimità degli atti l'omissione del preavviso di rigetto di cui all'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, atteso che la norma deve essere interpretata in senso sostanzialistico, vale a dire con riferimento all'effettivo pregiudizio che la sua inosservanza abbia causato alle ragioni dell'istante (Cons. Stato, Sez. VI, 18/04/2025, n. 3399).

Come affermato dal primo giudice, l'interessato non può limitarsi a denunciare in ricorso l'omessa comunicazione del preavviso di rigetto, ed è tenuto ad allegare gli elementi, fattuali o valutativi, che, se introdotti nella fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto del provvedimento finale. Tale allegazione non è avvenuta nel caso di specie.

11. Il sesto motivo di appello è rubricato: «*Error in iudicando - Ulteriore violazione e falsa applicazione di legge (con riferimento ai motivi di cui al ricorso iniziale ed al primo atto per motivi aggiunti - motivo II), per omessa e/o errata interpretazione del motivo di ricorso*».

Parte appellante critica il punto 3.4 della sentenza con il quale il Tar ha respinto le censure formulate nel secondo motivo dei primi motivi aggiunti, con le quali i ricorrenti contestavano il contenuto del parere dell'Ufficio legislativo del Ministero per i beni e le attività culturali del 14 luglio 2004, in quanto richiamato nel parere espresso dalla Soprintendenza allegato alla nota del Gabinetto del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo del 27 marzo 2018, oggetto di impugnazioni (il Tar ha ritenuto detto parere non contraddittorio).

Parte appellante sostiene che:

- in primo grado è stata evidenziata l'intima contraddittorietà delle affermazioni di cui al parere in questione;

- esiste un'aporia insanabile dei giri di parole usati per dire e contemporaneamente negare : “non integrale revisione del giudizio di interesse culturale”, ma “considerazione del medesimo alla luce di nuovi fatti, ovvero per rimediare a errori di fatto (e non di valutazione) commessi”, sostenendosi che il termine “rinnovazione” si intende nella sua “accezione ampia e atecnica di riedizione o rifacimento della procedura”, *id est* “replicare il procedimento” che però non potrebbe “condurre a un riesame” attesa la “natura dichiarativa del vincolo” (quando, invece, la norma prevede proprio la verifica della permanenza dei presupposti di mantenimento del vincolo), laddove invece la rinnovazione prevista dalla norma “non va confusa con il generale potere della PA di sottoporre a riesame ogni determinazione adottata onde ... disporre l'annullamento in via di autotutela per motivi di legittimità ovvero la revoca per ragioni legate al merito”;

- nel motivo di ricorso si era diffusamente evidenziata la contraddittorietà del parere, che intenderebbe liminare il riesame a elementi di fatto, che tuttavia non sono delimitabili alla sola loro materialità (il “fatto non valutato o sopravvenuto”), come sembra sostenere il Tar laddove esclude anche che il panorama normativo (non solo normativo in sé, ma anche nella accezione giurisprudenziale ritenuta dalla Soprintendenza nel provvedimento impugnato, avendo la stessa parlato di normativa nella interpretazione giurisprudenziale) e come ritenuto dalla Soprintendenza, essendo evidente che la norma non parla e non allude a “meri fatti” (o comunque non solo) ma (anche) a fatti giuridici, e pertanto di elementi connotati dalla loro giuridicità (e id est sussunzione, previsione e disciplina nell’ordinamento e da parte di questo): giuridicità che quindi non può non entrare a pieno titolo nel procedimento di formazione della volontà amministrativa e di rinnovazione del giudizio, coinvolgendo quindi tutti gli aspetti della fattispecie.

11.1 Con riferimento al parere in questione, sotto altro profilo parte appellante sostiene che:

- il Tar non ha rilevato come nel motivo di ricorso fosse spiegato che il provvedimento impugnato appare illegittimo anche alla luce di quel parere, che fa invece salvi tutti gli spazi di operatività della P.A. di tornare sulle proprie determinazioni, e per di più non menziona il consolidamento di cui si era fatto scudo la Soprintendenza;

- la censura del Tar consente, peraltro, di rilevare e confermare la validità della impugnazione - ed in particolare la censura di illegittimità del vincolo di destinazione - laddove proprio il parere dell’Ufficio legislativo, col negare la possibilità di una domanda di revoca in senso proprio (attesa la “natura dichiarativa del vincolo”), in realtà conferma che la discrezionalità tecnica dell’Amministrazione, che non apprezzerrebbe interessi sul piano del bilanciamento, ma riconosce sul piano metagiuridico della cultura “il valore proprio della cosa da sottoporre a tutela ...”;

- è confermato dunque che lo stesso Ufficio legislativo del Ministero riferisce alle cose soltanto (e non alla destinazione) la possibilità di sottoposizione a tutela;

- è confermato, così, anche sotto questo profilo, la fondatezza della censura formulata nel II motivo di ricorso iniziale, e nel I motivo del primo ricorso per motivi aggiunti, laddove si è evidenziato che, alla luce delle disposizioni di cui alla legge n. 1089/1939 presupposta dal vincolo imposto come da doc. 1 del ricorso iniziale, non si sarebbe mai potuto imporre un vincolo sulla destinazione, poiché la legge prevede la sottoponibilità a tutela delle cose non del loro uso.

12. Il motivo è infondato.

12.1 Parte appellante muove critiche al parere emanato nel 2004 dall’Ufficio legislativo del Ministero dei Beni Culturali ed avente ad oggetto: «*D.lgs. n. 42/2004. Art. 128. Quesito*».

Come ricordato in narrativa:

(i) con nota prot. 8415 del 27 marzo 2018 (impugnata) è stata rigettata l’istanza presentata dai

signori Toti;

(ii) detta nota richiama la nota prot. n. 1591 in data 21 marzo 2018, della Soprintendenza (impugnata);

(iii) quest'ultima nota cita il parere del 2004 (come detto: non impugnato) per affermare quanto segue: *«questa Soprintendenza ha ritenuto che, con riferimento alle indicazioni contenute nella nota prot. 12991 dell'Ufficio Legislativo del 14/7/2004, non ricorrano le condizioni per accogliere, ai sensi dell'art. 128 del Codice, l'istanza di revoca o modifica del provvedimento di vincolo emesso in data 28.09.1993 sull'immobile denominato "Farmacia Pitti"»*;

(iv) nella nota prot. n. 1591 in data 21 marzo 2018 si richiama anche la nota prot. 729 SABAP-FI del 12.03.2018 che pure fa riferimento al parere dell'ufficio legislativo del 2004 nei seguenti termini: *«Come noto, la possibilità di procedere ad una revoca o modifica di un provvedimento di vincolo emesso ai sensi della L. 1089/1939 e del d.lgs. 490/1999, possibilità introdotta dall'art. 128 del Codice, sono state oggetto di disamina nella nota prot. 12991 dell'Ufficio legislativo del 14/7/2004. La stessa Direzione Generale ABAP, interpellata sulla questione in oggetto, ha risposto a questo Ufficio con nota prot. 34296 del dicembre 2017 (ns. prot. 27081 del 11/12/2017) nella quale si ribadisce di non procedere ad un riesame del giudizio già espresso dall'Amministrazione qualora non siano stati forniti elementi precedentemente non valutati»*.

Dalle circostanze appena richiamate emerge che: (i) gli atti impugnati richiamano un vecchio parere dell'ufficio legislativo del 2004 (non impugnato) (ii) al solo fine di sostenere la statuizione contenuta dei provvedimenti stessi: l'art. 128 può trovare applicazione solo in presenza di elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati.

Ciò che rileva in questo giudizio è se siano stati o meno presentati elementi nuovi che è il punto su cui si sono pronunciati gli atti impugnati, non quanto sostenuto nel vecchio parere del Ministero del 2004 (peraltro non oggetto di impugnativa).

Il motivo, pertanto, è privo della rilevanza che allo stesso parte appellante vorrebbe attribuire.

12.2 In ogni caso il parere del 2004 del Ministero appare immune dalle critiche ad esso rivolte da parte appellante.

Il parere adottato (come si ricava anche dal suo oggetto) venne emanato per rispondere ad un quesito posto in merito all'interpretazione della norma di cui all'art. 128, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, concernente la possibilità di rinnovo del procedimento per le dichiarazioni adottate ai sensi della legge n. 1089/39 e del d.lgs. n. 490/99.

Il parere conteneva due indicazioni importanti: la prima era che la rinnovazione ai sensi dell'art. 128 non deve essere confusa con il generale potere dell'Amministrazione di sottoporre a riesame ogni determinazione adottata, onde eventualmente disporre l'annullamento, in via di autotutela, per motivi di legittimità ovvero la revoca per ragioni legate

al merito; la seconda era che il medesimo art. 128 è ispirato all'istituto processualistico della revocazione per sopravvenienza di fatti, o per errore di fatto - art. 395, nn. 3) e 4), c.p.c. - di cui persegue, nella sostanza, le medesime finalità.

L'intero parere si adegua in maniera lineare alle suddette assunzioni di fondo.

La pronuncia del Tar rileva correttamente l'assenza di vizi argomentativi (a cominciare dall'accusa di contraddittorietà) nel parere del 2004 posto che *«l'Ufficio legislativo semplicemente ha evidenziato che l'art. 128 consente un rifacimento della procedura, ma solo ed esclusivamente se sussistono eventuali fatti nuovi sopravvenuti, ovvero per rimediare ad errori evidenti di fatto (e non di valutazione) commessi nell'adozione del provvedimento di dichiarazione, non essendo invece consentito un riesame del giudizio e dell'apprezzamento dei fatti già eseguiti, che concretizzerebbe un mezzo di elusione dei mezzi di impugnativa dell'atto di vincolo oggetto di rinnovazione, costituendo dunque il luogo per riproporre avverso quell'atto censure di legittimità o di merito ormai non più proponibili a fronte dell'intervenuto consolidamento dell'atto di vincolo per decorso dei termini di azione o per infruttuoso esperimento dei diversi rimedi, amministrativi e giurisdizionali, approntati dall'ordinamento, ritenendo pertanto che non sia ammissibile, in sede di rinnovazione, una domanda di revoca in senso proprio del vincolo oggetto di rinnovazione»*.

Il Collegio aderisce alle conclusioni cui è pervenuto, sul punto, il primo giudice.

12.3 Parte appellante enfatizza l'esistenza nel parere del 2004 di "aporie", di giri di parole" usati per dire e per negare allo stesso tempo. Ma la lettura del testo rileva, al contrario, la linearità del ragionamento seguito muovendo dai due assunti posti come premessa e primi richiamati.

Parte appellante traccia una distinzione tra "mero fatto" e "fatto giuridico" senza però chiarire quale sarebbe l'esito concreto di tale distinzione in generale e nel caso specifico.

Parte appellante indugia anche sulla distinzione tra vincolo imposto sul bene e vincolo imposto sulla destinazione. Ma ancora una volta questo viene fatto per tentare di dimostrare la contraddittorietà del parere senza però chiarire quale influenza tale ipotizzata distinzione può avere in concreto.

L'intero motivo non regge di fronte alla considerazione già formulata: gli atti impugnati non hanno come presupposto in senso tecnico il parere del 2004. Essi lo richiamano al più come argomento autoritativo della statuizione che gli atti impugnati raggiungono in via autonoma, statuizione che consiste nella corretta affermazione secondo cui l'art. 128 del d.lgs. 42/2004 può essere invocato solo in presenza di elementi di fatto sopravvenuti ovvero precedentemente non conosciuti o non valutati, elementi non sussistenti nel caso concreto.

13. Il settimo motivo di appello è rubricato: *«Error in iudicando con riferimento alla erronea lettura della impugnazione, e omessa pronuncia (con riferimento al III motivo dei primi motivi aggiunti)»*.

Parte appellante critica il punto 3.5 della sentenza di rigetto del terzo motivo dei primi motivi aggiunti con il quale i ricorrenti avevano dedotto la mancata comunicazione di avvio del procedimento di revisione ai ricorrenti e, per contro, l'illegittima comunicazione dello stesso a Vasco Pacenti –Farmacia Pitti (mentre era stata data la comunicazione al farmacista della prossima ispezione nei locali, non era stata data invece comunicazione alla proprietà dell'avvio del procedimento volto a vincolare la farmacia).

Parte appellante sostiene che:

- il Tar è incorso in errore di lettura e comprensione del testo del motivo posto che la preannunciata ispezione di cui al doc. 10 prodotto con i primi motivi avrebbe dovuto essere comunicata comunque anche alla proprietà dell'immobile, tenendosi conto che veniva ad essere compiuto un atto istruttorio, all'interno dell'immobile, al quale la proprietà di questo doveva partecipare: esattamente come il Tar ha affermato accogliendo il II motivo di ricorso del secondo atto di motivi aggiunti;

- è gravemente illegittimo l'assunto del Tar di fine del par. 3.5, ove sentenza che "le altre considerazioni contenute nel III motivo ... consistono in mere argomentazioni sulle quali il Collegio non è tenuto a pronunciarsi", poiché l'appellante aveva chiaramente evidenziato la superficialità della P.A. (laddove ha riferito a Vasco e non a Piero Pacenti la disponibilità al sopralluogo) e, con i contenuti e tempi emergenti dai docc. 12, 13, 14, la sussistenza dell'eccesso di potere e sviamento rubricati, e sui quali il Tar ha omesso di pronunciarsi con motivazione di sorvolo e sufficienza assolutamente illegittima e grave.

Parte appellante richiama integralmente i contenuti del III motivo in questione.

14. Il motivo è infondato.

La comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 l. n. 241/1990 è funzionale ad assicurare la partecipazione dell'interessato al procedimento, ove questi lo voglia; partecipazione altrimenti frustrata laddove il destinatario del provvedimento finale ed i controinteressati non siano a conoscenza dell'avvio. Tuttavia, nel caso in cui il procedimento venga avviato su istanza dell'interessato, quest'ultimo non può dirsi ignaro dell'avvio e ben può quindi parteciparvi (Cons. Stato, Sez. IV, 24/08/2017, n. 4060).

Facendo applicazione del citato principio, il primo giudice ha correttamente rilevato che la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 della l. n. 241 del 1990 non è dovuta nel caso di procedura iniziata ad istanza di parte, in considerazione del fatto che il privato che presenta la propria richiesta all'Amministrazione è a conoscenza che ciò determina l'inizio del procedimento e, quindi, non necessita di un'ulteriore notizia al riguardo, essendo già in grado di parteciparvi.

Peraltro tanto i signori Toti quanto l'odierna società appellante erano ben a conoscenza di tutte le vicende che avevano interessato l'immobile e la stessa gestione della farmacia, oltre ad essere a conoscenza degli atti che avevano dato avvio al procedimento.

Il primo giudice non è incorso in nessun errore di lettura e comprensione del testo di cui al motivo: il Tar ha analiticamente analizzato la natura del procedimento e rilevato l'assenza della necessità di dare notizia dell'avvio del procedimento. Tale mancanza non ha inficiato la legittimità dei provvedimenti impugnati.

14.1 Con riferimento alla prospettata abusiva comunicazione di avvio del procedimento al Dott. Vasco Pacenti, rappresentata dalla richiesta di accesso alla farmacia per il sopralluogo dei beni mobili oggetto del vincolo del 1993 (del 15.01.2018), si rileva che: (a) la stessa venne rivolta al Dott. Vasco Pacenti e non al Dott. Piero Pacenti (allora locatore e proprietario degli arredi soggetti al vincolo del 1993) perché la Soprintendenza di Firenze ancora non aveva avuto notizia della trasmissione per donazione del diritto di proprietà dei beni mobili a favore del Dott. Piero Pacenti; (b) la richiesta del 15.01.2018 è stata promossa in attuazione dell'art. 19, d.lgs. n. 42/2004, che autorizza la Soprintendenza ad attività ispettive per finalità di tutela dei beni soggetti a vincolo.

15. L'ottavo motivo di appello è rubricato: *«Error in iudicando con riferimento al I motivo (illegittimità derivata) dei secondi motivi aggiunti»*.

Parte appellante critica il punto 4.2 della sentenza con il quale il Tar ha escluso la illegittimità derivata del provvedimento prot. 25449/2022 impugnato con il secondo atto di motivi aggiunti. In particolare sostiene che:

- il provvedimento prot. 25449/2022 ha per presupposto il provvedimento di vincolo, e conseguentemente l'atto di rigetto della richiesta di revoca, impugnato;
- l'annullamento del rigetto per i motivi di cui al ricorso (tra cui la nullità per indeterminatezza dell'oggetto del vincolo) travolge il provvedimento in questione;
- il provvedimento in parola conferma, per i suoi contenuti, la nullità del provvedimento di vincolo per indeterminatezza.

16. Il motivo è infondato.

Con il primo motivo dei secondi motivi aggiunti era stata censurata l'illegittimità della comunicazione di cui al prot. 25449 del 29.9.2022 unicamente per illegittimità derivata dalla asserita illegittimità del vincolo stesso.

Poiché questo giudizio conferma la legittimità del vincolo, risulta inesistente l'asserita illegittimità derivata riproposta nell'ottavo motivo di appello.

17. Il nono motivo di appello è rubricato: *«Error in iudicando con riferimento al II motivo dei secondi motivi aggiunti»*.

Parte appellante critica il punto 4.3 della sentenza che ha esaminato il profilo della competenza sollevato sia al punto II, sia al punto V dei secondi motivi aggiunti. In particolare si sostiene che la pronuncia del Tar sul punto è erronea perché:

- l'incompetenza della Soprintendenza è dichiarata espressamente nel provvedimento, cosicché la pretesa finalità di assolvere i propri compiti istituzionali non può essere perseguita nella forma attuata dal Soprintendente che si è espressamente detto incompetente allo svolgimento di quell'operazione;

- il vizio rubricato sussiste per i motivi esposti, tra i quali è quello - che evidenzia lo sviamento - per il quale la Soprintendenza non aveva di che occuparsi con riferimento allo sfratto del farmacista.

18. Il motivo è infondato.

Nella nota prot. 729 SABAP-FI del 12.03.2018, riportata in narrativa, al punto 3 la Soprintendenza ha affermato quanto segue: *«questo Ufficio non ritiene invece che sia di sua competenza determinare la proprietà degli arredi di farmacia interessati dal decreto di vincolo»*.

Tale concetto è stato ribadito anche nella nota prot. 25449 del 29.9.2022 (impugnata con i secondi motivi aggiunti). In particolare in detta nota si afferma: *«Resta inteso che la ricognizione dei suddetti beni è stata condotta da questo Ufficio al solo scopo di assolvere i propri compiti istituzionali di tutela e consentire al dott. Pacenti di spostare le proprie attività in altra sede, come richiestogli dalla San Felice srl. In nessun modo gli esiti di tale operazione hanno attinenza con la questione della proprietà dei beni, che risulta ad oggi pendente tra le SS.VV.»*.

Come appare evidente dal tenore letterale dei documenti citati, la Soprintendenza si è dichiarata incompetente unicamente rispetto al tema della definizione della titolarità della proprietà sugli arredi.

Tema tutt'affatto diverso è quello della tutela di detti arredi ai sensi del d.m. del 28 settembre 1993 impositivo del vincolo, tutela che rientra pienamente nell'ambito dell'attività istituzionale della Soprintendenza.

Non ha fondamento, pertanto, invocare un vizio di incompetenza e correttamente il Tar ha osservato che la concreta "identificazione" degli arredi è stata dichiaratamente condotta dalla Soprintendenza al solo scopo di assolvere i propri compiti istituzionali di tutela.

L'elenco di cui si discute rappresenta quanto già contenuto nel decreto di vincolo.

La competenza della Soprintendenza agli accessi e alla effettuazione della ricognizione di cui all'elenco impugnato, emerge dal d.lgs. n. 42/2004, che individua una competenza specifica della Soprintendenza in materia ispettiva e sulle autorizzazioni di particolari interventi sui beni (cfr. artt. 19 e 2 del citato decreto legislativo).

19. Il decimo motivo di appello è rubricato: *«Error in iudicando ed omessa pronuncia con riferimento al ritenuto assorbimento delle altre censure»*.

Parte appellante critica la sentenza nella parte in cui, nell'accogliere il motivo costituito dalla mancata partecipazione dell'appellante alla individuazione dei beni di cui al provvedimento impugnato (punto 2 del ricorso, esaminato al punto 4.4 della sentenza), ha dichiarato "l'assorbimento di tutte le altre censure".

Parte appellante sostiene che:

- l'assorbimento non è motivato ed è stato disposto in maniera illegittima perché (i) l'assorbimento non è pronunciabile in assenza di una espressa graduazione dei motivi da parte del ricorrente e (ii) in ogni caso i motivi III, IV e V non sono in rapporto di dipendenza logica con il profilo (esclusione dalla partecipazione al procedimento di individuazione degli arredi) accolto dal Tar;
- la circostanza che all'appellante sia stato impedito di partecipare alle riunioni di cui parla il Soprintendente nel provvedimento impugnato, non esclude né implica che quel provvedimento non potesse essere adottato per tutta la serie di ulteriori motivi esposti nel II motivo del II atto di motivi aggiunti, ed esattamente: (i) il provvedimento è privo di istruttoria e di motivazione, e non consente di prendere atto in modo compiuto quali beni fossero presenti in farmacia prima dell'asporto consentito col provvedimento impugnato; anzi, pregiudica e rende estremamente difficoltosa la individuazione dei beni asportati da ricondurre in farmacia; (ii) il provvedimento è altresì privo di qualsiasi motivazione che sorregga la pretesa "selezione di raccolta esemplificativa"; (iii) il provvedimento, come già detto, è reso in condizioni di dichiarata incompetenza; (iv) il provvedimento, adottato "al fine di consentire al dott. Pacenti di spostare la propria attività in altra sede", non era assolutamente né dovuto né necessario: il Pacenti doveva rilasciare l'immobile, ma per farlo non doveva certo portarsi dietro una parte dei beni vincolati, che in quanto tali dovevano rimanere sul posto (cfr.: quanto esposto ai punti da 2.1 a 2.4 del II motivo del secondo atto di motivi aggiunti);
- il Soprintendente ha ritenuto di modificare il vincolo sui beni mobili in favore del farmacista (consentendogli di asportarne una parte a seguito dello sfratto), senza invece aver provveduto a modificare alcunché del vincolo almeno sulla destinazione con riferimento alla richiesta che era stata avanzata il 15.11.2017 (eccesso di potere perpetrato con l'adozione del provvedimento prot. 25449/2022);
- la Soprintendenza nulla ha detto con riferimento al secondo ricorso per motivi aggiunti, che aveva ad oggetto proprio il provvedimento in esame, avendo limitato la propria difesa alla memoria del 27.11.2018 depositata il 13.7.2023 con riguardo al ricorso iniziale ed al primo atto di motivi aggiunti.

19.1 Parte appellante sostiene che non può ritenersi assorbito il III motivo dei secondi motivi aggiunti, formulato, ancora, sotto il profilo della grave carenza istruttoria e motivazionale in ordine alla elencazione dei beni ed alla loro riportabilità all' "antico assetto" vincolato, prendendosi come riferimento la documentazione fotografica di archivio, e quindi operando la cernita di arredi senza alcuna motivazione.

Nel motivo di ricorso era evidenziata, quale chiaro segno di sviamento, l'omessa sorveglianza

della Soprintendenza (con riferimento alle pessime condizioni manutentive riscontrate al momento dello sfratto: cfr. i docc. 4, 9, 10 e 11 depositati con i secondi motivi aggiunti), e l'avvenuta selezione tra beni ugualmente vincolati, con scorporo illegittimo di alcuni e sottrazione degli stessi al vincolo in favore del farmacista.

19.2 Parte appellante sostiene che non poteva ritenersi assorbito il IV motivo dei secondi motivi aggiunti, che censura la illegittimità del provvedimento di rigetto alla luce dell'avvenuto sfratto e trasferimento del farmacista, che rende chiara la definitiva inattuabilità del vincolo di destinazione e l'effetto espropriativo del mantenimento del vincolo di destinazione: elementi non valutati al momento della imposizione del vincolo, ed illegittimamente ignorati dalla PA successivamente alla richiesta di revoca o modifica del vincolo.

Parte appellante sostiene che il motivo in esame (al quale si riporta), è stato solo indirettamente e trasversalmente preso in esame dal Tar al punto 5 della sua sentenza, laddove ha affermato che “i fatti sopravvenuti potranno essere presi in considerazione dalle amministrazioni coinvolte ...”, quando, in realtà, la eventualità e possibilità di quei fatti doveva essere presa in considerazione al momento del vincolo, e pertanto la P.A. avrebbe dovuto accogliere sul punto l'istanza di revoca o modifica.

19.3 Parte appellante sostiene che non poteva ritenersi assorbito il V motivo dei secondi motivi aggiunti, con il quale si è denunciato che, mentre il Soprintendente aveva dichiarato, nel provvedimento di diniego prot. 8415/2018, di non essere di competenza della Soprintendenza la determinazione della proprietà degli arredi della farmacia, in realtà col provvedimento prot. 25449/2022 lo stesso Soprintendente aveva mantenuto un comportamento esattamente contrario, avendo - lo stesso dott. Pessina - dato corso ad una operazione di separazione di beni storici vincolati, sottraendone una parte dal vincolo, e consentendo al farmacista di asportarli. In particolare parte appellante afferma che:

- il provvedimento 25449/2022, con la finalità di “selezionare” gli arredi, laddove assumeva quale presupposto indefettibile la necessità di individuarne una parte al fine di consentire al farmacista di asportarli, confermava indiscutibilmente la nullità del vincolo iniziale per sua indeterminatezza: essendo chiaro che, ove il vincolo iniziale fosse stato determinato nel suo oggetto, non sarebbe stato necessario provvedere così come illegittimamente fatto in favore del farmacista;
- in ogni caso il provvedimento è illegittimo in quanto il Soprintendente, al di fuori della sua competenza, ha scorporato parte di arredi vincolati, sottraendoli al vincolo posto dal Ministro, consentendone l'asporto al farmacista;
- il provvedimento prot. 25449/2022 nemmeno riporta il sistema di “nicchie e busti” menzionato in decreto di vincolo: sistema di nicchie e busti che si estendono anche alla parte tergale dell'immobile, quantomeno sotto il profilo decorativo, che sono vincolati ma certamente non contemplati nel provvedimento prot. 25449/2022 (segno di rara approssimazione della P.A., che concorre ad evidenziare la fondatezza del motivo rubricato, illegittimamente ritenuto assorbito).

20. Il motivo è infondato.

20.1 La sentenza di primo grado (punto 4.4) ha accolto il secondo motivo del secondo ricorso per motivi aggiunti (con il quale è stata impugnata la citata della nota del Soprintendente MIC-SABAP-FI prot. 25449 del 29 settembre 2022) statuendo che nella sua qualità di proprietaria dell'immobile, la società Palazzo San Felice s.r.l. avrebbe dovuto essere convocata e coinvolta nella fase di concreta identificazione dei beni mobili costituenti gli arredi storici.

L'appellante si duole del fatto che dopo l'accoglimento del secondo motivo, il Tar abbia dichiarato assorbiti i successivi motivi III, IV e V del secondo ricorso per motivi aggiunti.

Conviene richiamare alcuni principi costantemente ribaditi dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato:

- il giudice, ove ritenga infondata la censura indirizzata verso uno dei motivi assunti a base dell'atto controverso idoneo di per sé a sostenerne e comprovarne la legittimità, può respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso gli altri capi del provvedimento, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze (Cons. Stato, sez. V, 14/12/2021, n. 8342);

- nel processo amministrativo impugnatorio di legittimità in primo grado, in mancanza di rituale graduazione dei motivi e delle domande di annullamento, il g.a., in base al principio dispositivo e di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, è obbligato ad esaminarli tutti, salvo che non ricorrano i presupposti per disporre l'assorbimento nei casi ascrivibili alle tre tipologie precisate in motivazione (assorbimento per legge, per pregiudizialità necessaria e per ragioni di economia (Cons. Stato, ad. plen., 27/04/2015, n. 5);

- nel processo amministrativo, la tecnica dell'assorbimento dei motivi deve ritenersi legittima quando è espressione consapevole del controllo esercitato dal giudice sull'esercizio della funzione pubblica e se è rigorosamente limitata ai soli casi disciplinati dalla legge ovvero quando sussista un rapporto di stretta e chiara continenza, pregiudizialità o implicazione logica tra la censura accolta e quella non esaminata (Cons. di Stato, sez. V, 13/12/2017, n. 5854).

Nella specie l'accertata illegittimità del rispetto dei principi di partecipazione procedimentale (ovvero l'accoglimento del II motivo del secondo atto dei motivi aggiunti) ha prodotto l'annullamento della nota del Soprintendente prot. 25449 del 29.07.2022 rendendo superfluo lo scrutinio delle ulteriori censure di illegittimità formulate avverso il medesimo atto, posto che dal loro accoglimento non ne sarebbe derivata al ricorrente nessuna ulteriore utilità. L'assorbimento degli ulteriori motivi del secondo ricorso per motivi aggiunti era doveroso sia per ragioni di economia processuale sia per legge.

21 Il Ministero della Cultura unitamente a: Segretario Regionale del Ministero della Cultura per la Toscana, Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale per la Toscana, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e le

Province di Pistoia e Prato hanno proposto appello incidentale avverso la sentenza del Tar:

a) laddove il Tribunale non ha dichiarato irricevibile il ricorso principale della Società Palazzo San Felice s.r.l. e dei motivi aggiunti;

b) avverso il capo con il quale, in accoglimento del II motivo dei secondi motivi aggiunti è stata annullata la nota del Soprintendente MIC-SABAP-FI prot. 25449 del 29 settembre 2022 inviata a mezzo pec il 29 settembre 2022.

22. Sulla irricevibilità del ricorso di primo grado, nell'appello incidentale si sostiene che:

- non corrisponde al vero, ed è smentito dallo stesso tenore degli avversi atti, che parte appellante abbia avuto piena conoscenza del provvedimento solo a seguito dell'accesso agli atti, come si legge, invero fuggacemente, in qualche passaggio dell'appello;

- il ricorso è stato notificato a mezzo posta (irritualmente) presso la sede dell'Amministrazione, e nel domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze, in data 28 maggio 2018, oltre il termine di legge per l'impugnativa che veniva a cadere il 27 maggio 2018;

- parte appellante ha dato atto, sia nel ricorso introduttivo della lite, sia nei motivi aggiunti, sia nell'atto di appello, della comunicazione del provvedimento impugnato in data 27 marzo 2018;

- il Tar avrebbe dovuto dichiarare irricevibile il ricorso e per l'effetto inammissibile, in uno ai motivi aggiunti con i quali si censuravano i provvedimenti sopravvenuti per illegittimità derivata rispetto al provvedimento impugnato con il ricorso principale.

23. Il primo motivo dell'appello incidentale è infondato.

Solo con l'accesso agli atti si è avuta conoscenza di tutti i provvedimenti lesivi ed a seguito dell'accesso agli atti dell'8.6.2018 è stato presentato il primo ricorso per motivi aggiunti.

Per quel che attiene l'asserita tardività della notifica del ricorso introduttivo, avvenuta il 28 maggio 2018 si deve considerare che il termine di legge veniva a scadere il 27 maggio 2018. Ma il 27 maggio 2018 era una domenica per cui il termine finale risultava posticipato al lunedì successivo, nella specie il 28 maggio 2018.

24 Con l'appello incidentale si impugna per "Violazione e falsa applicazione dell'art. 19, d.lgs. n. 42/2004" il capo della sentenza (punto 4.4) che ha accolto il secondo motivo dei secondi motivi aggiunti. In particolare si sostiene che:

- l'art. 19, d.lgs. n. 42/2004 contempla solo il preavviso dell'ispezione e non la partecipazione in contraddittorio con gli interessati;

- occorre inoltre valutare i seguenti aspetti: (i) l'elenco è meramente ricognitivo/rappresentativo ed effettuato attraverso il confronto con il repertorio fotografico

risalente alla data di imposizione del vincolo (1993); (ii) si limita a dare atto che i beni soggetti al vincolo erano presenti nella farmacia e che non potevano essere spostati dai locali senza l'autorizzazione della Soprintendenza; (iii) la nota impugnata non ha natura provvedimentale; (iv) la nota non ha alcun collegamento con il provvedimento n. 8415/2018 ex adverso impugnato; (v) la ricognizione è sfociata nell'elenco, come si legge nella comunicazione, redatto includendovi esclusivamente quegli arredi ed oggetti che paiono riconducibili all'assetto dell'antica "Farmacia Pitti" vincolato nell'anno 1993, esercizio storico che qui ha operato dalla fine del XVIII secolo, come da relazione storico-artistica allegata al provvedimento di tutela sopra citato e sulla base della documentazione fotografica d'archivio agli atti di questo Ufficio [tra gli oggetti contenuti negli armadi (vasellame, mortai ecc.) ne è stata selezionata una raccolta esemplificativa a testimonianza dell'attività storica della Farmacia];

- non si vede quale apporto partecipativo avrebbe potuto spiegare parte appellante che possa inficiare l'elenco che non ha modificato il vincolo di cui al d.m. 28.09.1993 e che ha valenza solo valenza ricognitivo/rappresentativa;

- l'Amministrazione ha precisato che *«in nessun modo gli esiti di tale operazione hanno attinenza con la questione della proprietà dei beni, che risulta ad oggi pendente tra le SS.VV.»*;

- la nota e l'elenco non erano suscettibili di annullamento dal momento che il loro contenuto non sarebbe potuto essere diverso, anche nell'ipotesi di partecipazione della proprietà;

- l'elenco stilato ha confermato il vincolo di destinazione dei beni mobili, non consentendone il godimento ad alcuno in sede diversa;

- si legge nella nota: *«Resta inteso che la ricognizione dei suddetti beni è stata condotta da questo Ufficio al solo scopo di assolvere i propri compiti istituzionali di tutela e consentire al dott. Pacenti di spostare la propria attività in altra sede, come richiestogli dalla San Felice srl.»* e *«In nessun modo gli esiti di tale operazione hanno attinenza con la questione della proprietà dei beni, che risulta ad oggi pendente tra le SS.VV. L'elenco allegato è stato redatto includendovi esclusivamente quegli arredi ed oggetti che paiono riconducibili all'assetto dell'antica "Farmacia Pitti" vincolato nell'anno 1993, esercizio storico che qui ha operato dalla fine del XVIII secolo, come da relazione storico-artistica allegata al provvedimento di tutela sopra citato e sulla base della documentazione fotografica d'archivio agli atti di questo Ufficio. Tra gli oggetti contenuti negli armadi (vasellame, mortai ecc.) ne è stata selezionata una raccolta esemplificativa a testimonianza dell'attività storica della Farmacia. Qualora le SS.VV. fossero in possesso di altra documentazione (d'archivio o fotografica) in grado di attestare per alcuni dei beni elencati una provenienza diversa, questo Ufficio provvederà a valutarla»*.

25. Il secondo motivo dell'appello incidentale è infondato.

Il Tar ha accolto il secondo motivo del secondo ricorso per motivi aggiunti (con il quale è stata impugnata la citata della nota del Soprintendente MIC-SABAP-FI prot. 25449 del 29 settembre 2022) sulla base delle seguenti considerazioni:

«In allegato a tale nota si trova un elenco di arredi ed oggetti, dei quali è offerta una descrizione.

Come contestato dalla ricorrente Palazzo San Felice s.r.l., tale nota, e soprattutto l'elenco degli arredi ed oggetti allegato, è stata redatta senza preventiva comunicazione alla Palazzo San Felice s.r.l., con violazione delle norme sulla partecipazione e sul contraddittorio.

Invero, nella sua qualità di proprietaria dell'immobile, il Palazzo San Felice s.r.l. avrebbe dovuto essere convocata e coinvolta nella fase di concreta identificazione dei beni mobili costituenti gli arredi storici, indicati quali beni pertinenziali all'antica farmacia nel provvedimento di tutela (d.m. 28 settembre 1993) a suo tempo emanato dal Ministero e che pertanto, in quanto pertinenziali all'antica farmacia, non avrebbero potuto essere in nessun modo manomessi, né rimossi o spostati senza la preventiva autorizzazione della Soprintendenza, essendo soggetti alle leggi di tutela del patrimonio culturale italiano (d.lgs. 42/2004 ss.mm.ii.) e, quindi, specularmente, di quelli che il farmacista Pacenti avrebbe potuto portare (o asportare) in sede di trasferimento della farmacia a seguito dello sfratto, anche alla luce del principio del leale collaborazione e tenuto conto del fatto che la ricorrente aveva chiesto espressamente di essere avvertita in quanto interessata ed era stata assicurata sul fatto che sarebbe stata avvisata (vedasi lo scambio di mail del 9 agosto 2022). Non è infatti sufficiente a garantire in modo adeguato il contraddittorio con la proprietaria dell'immobile, la frase finale contenuta della nota di che trattasi "Qualora le SS.VV. fossero in possesso di altra documentazione (d'archivio o fotografica) in grado di attestare per alcuni dei beni elencati una provenienza diversa, questo Ufficio provvederà a valutarla", sia perché tale possibile facoltà di intervento si inserisce al termine della fase di concreta individuazione dei beni, sia perché tale facoltà è comunque limitata ai beni già concretamente individuati dalla Soprintendenza (senza contraddittorio diretto con la proprietaria dell'immobile)».

25.1 L'appellante incidentale sostiene che non ci sarebbe stata violazione dell'art. 19 del d.lgs. 42/2004.

Ma il Tar ha accolto il secondo motivo del secondo ricorso per motivi aggiunti che faceva leva sul mancato rispetto delle garanzie procedurali riconosciute dalla legge 241/1990. Su questo specifico punto nulla dice l'appellante incidentale che si limita ad iscrivere la fattispecie nel solo art. 19 d.lgs. 42/2004 senza spiegare per quale ragione il Tar avrebbe errato a riconoscere la violazione dell'art. 7 della legge 241/1990.

25.2 In ogni caso l'art. 19 del d.lgs. 42/2004 così recita:

«1. I soprintendenti possono procedere in ogni tempo, con preavviso non inferiore a cinque giorni, fatti salvi i casi di estrema urgenza, ad ispezioni volte ad accertare l'esistenza e lo stato di conservazione o di custodia dei beni culturali.

1-bis. Con le modalità di cui al comma 1 i soprintendenti possono altresì accertare l'ottemperanza alle prescrizioni di tutela indiretta date ai sensi dell'articolo 45».

Come l'appellante incidentale sostiene, la norma citata contempla solo il preavviso. Ma nulla

dice in ordine ai soggetti ai quali detto preavviso deve essere inviato.

Appare una volta di più evidente la correttezza del percorso argomentativo seguito dal Tar: nella sua qualità di proprietaria dell'immobile, la società Palazzo San Felice s.r.l. avrebbe dovuto essere convocata e coinvolta nella fase di concreta identificazione dei beni mobili costituenti gli arredi storici, indicati quali beni pertinenziali all'antica farmacia nel provvedimento di tutela (d.m. 28 settembre 1993).

26. Per le ragioni esposte deve essere rigettato l'appello principale e deve essere rigettato l'appello incidentale.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, rigetta l'appello principale e rigetta l'appello incidentale.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere, Estensore