

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_ REG.PROV.COLL.  
N. 10407/2019 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10407 del 2019, proposto da Paola Torlonia, Francesca Torlonia e Giulio Torlonia, rappresentati e difesi dall'avvocato Alessandro Turco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo dei Lombardi, 4;

***contro***

Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo, Soprintendenza speciale archeologia, belle arti e paesaggio di Roma, Commissione regionale per il patrimonio culturale del Lazio, in persona dei rispettivi legali rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per l'annullamento***

del decreto di vincolo del 28.6.2019, Prot. MIBA|SABLAZ|28/06/2019|0002147-P [34.07.04/26/2019], notificato in data 28.6.2019, con il quale il Ministero dei beni culturali e del turismo – direzione regionale archivi – Soprintendenza archivistica e bibliografica del Lazio ha dichiarato che l'archivio Torlonia, costituito da circa 765

metri lineari di documentazione, riveste un interesse storico particolarmente importante, ai sensi degli artt. 10, comma 3, lett. b), 13 e 14 del D.Lgs. n. 42/2004; di ogni altro atto ad esso presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi espressamente inclusa, per quanto occorrer possa, la relazione storico archivistica notificata in data 28.6.2019, unitamente al sopra citato decreto di dichiarazione del vincolo e alla relazione di ricognizione della documentazione sottoposta a vincolo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo, Soprintendenza speciale archeologia, belle arti e paesaggio di Roma, Commissione regionale per il patrimonio culturale del Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 6 giugno 2025 il dott. Michele Di Martino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

I. Con ricorso ritualmente notificato in data 1 agosto 2018 e depositato in data 2 agosto 2019, i ricorrenti hanno allegato e dedotto che: con nota dell'8.3.2019, la Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio ha comunicato a loro, quali eredi del Principe Alessandro Torlonia, nonché all'esecutore testamentario, dott. Alexander Francis Poma Murialdo, al Prefetto dell'Archivio segreto del Vaticano, quale legatario, l'avvio di un procedimento amministrativo per la dichiarazione di interesse storico particolarmente importante dell'Archivio Torlonia, conservato presso Palazzo Giraud ora Palazzo Torlonia, sito in Roma alla Via della Conciliazione n. 30; l'Amministrazione ha avviato il procedimento assumendo che la documentazione archivistica e bibliografica - di cui è stato possibile avere

contezza a seguito dell'incarico conferito dal Tribunale Civile di Roma, N.R.G. 967/2018 V.G., nell'ambito del procedimento di inventario ereditario relativo alla successione del Principe Alessandro Torlonia - avrebbe un interesse storico particolarmente importante poiché "...testimonia il ruolo svolto dalla famiglia Torlonia nelle politiche economiche e culturali che hanno interessato la storia di Roma e del Lazio, come pure dell'Abruzzo e dell'Emilia Romagna, tra la fine del XVIII secolo e la metà del secolo scorso..."; la Soprintendenza ha, altresì, comunicato l'applicazione, in via cautelare, delle disposizioni di tutela previste dal T.U. sui beni culturali; il signor Giulio Torlonia ha formulato osservazioni nell'ambito del suddetto procedimento, contestando la genericità delle motivazioni poste a fondamento, il difetto di istruttoria, nonché la irrilevanza delle argomentazioni giustificative; in particolare, è stato dedotto che la documentazione di cui si discute costituisce un insieme eterogeneo di incartamenti privi di connessione, e che, comunque, è stata omessa qualsivoglia specificazione in ordine alla precipua importanza/rilevanza che ciascuna categoria di documenti avrebbe ai fini dichiarativi, quindi, senza dare conto della intrinseca e peculiare rilevanza del materiale ai fini del vincolo; inoltre, è stato contestato che l'Amministrazione ha ancorato le proprie determinazioni unicamente sulla circostanza che l'archivio appartenesse alla famiglia Torlonia, per come si evince dal fatto che è stata inclusa nel perimetro dell'attività procedimentale anche ciò che era custodito in "pacchi, scatole e fascicoli", senza effettuare alcuna specifica valutazione e/o analisi in merito alla natura del suo contenuto e/o senza esaminare il periodo di riferimento e la ragioni sua della rilevanza; è stata anche dedotta la genericità, incongruenza e irrazionalità della relazione tecnica allegata alla comunicazione di avvio del procedimento che ha concentrato l'attenzione quasi esclusivamente sul fatto che l'archivio sottoposto a vincolo appartenesse alla famiglia Torlonia; dette osservazioni, tuttavia, non sono valse a correggere l'esito del procedimento, concluso in data 28.6.2019 con il decreto di vincolo avverso, notificato a mezzo pec nella medesima data, con allegata la relazione tecnica del funzionario preposto

e una ricognizione descrittiva della documentazione; la documentazione è stata inopinatamente ritenuta di rilevanza particolarmente importante e, comunque, erroneamente qualificata come complementare rispetto all'Archivio in passato sottoposto a vincolo e custodito presso l'Archivio Centrale dello Stato.

II. Tanto premesso in fatto, i ricorrenti hanno lamentato l'illegittimità dell'impugnato decreto.

Con il primo motivo i ricorrenti hanno eccepito la violazione degli artt. 14 e 15 del Codice dei beni culturali (D.Lgs. 42/2004), unitamente a un eccesso di potere in fase istruttoria, in quanto il provvedimento di vincolo non sarebbe stato notificato all'Archivio Segreto Vaticano, cui il testamento del Principe Alessandro Torlonia ha assegnato, a titolo di legato il complesso documentario oggetto della presente vertenza.

Con il secondo ed il terzo motivo i ricorrenti hanno lamentato un eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità nell'apprezzamento dei presupposti in fatto e difetto di motivazione sotto ulteriore profilo, in quanto la determinazione di apposizione del vincolo culturale si fonderebbe su apprezzamenti fattuali superficiali ed errati, come sarebbe dato evincere dalla motivazione del tutto apparente e perplessa del provvedimento, la quale, peraltro, non avrebbe tenuto conto delle osservazioni formulate dagli stessi ricorrenti a seguito della comunicazione di avvio del procedimento, circa la mancanza di rilevanza, ai fini dell'apposizione del vincolo contestato, dei beni che ne formano oggetto, in quanto oggetti di uso quotidiano utilizzati dagli stessi ricorrenti come oggetti di uso quotidiano, nel corso della loro convivenza presso la casa paterna.

IV. Sulla scorta delle descritte causali, hanno invocato l'integrale accoglimento della domanda.

V. Si sono costituiti il Ministero per i beni e le attività culturali, la Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Roma nonché la Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale del Lazio per resistere al

ricorso.

VI. Giusta ordinanza n. 5273, del 10 settembre 2019, è stata respinta l'istanza cautelare formulata dai ricorrenti.

VII. All'udienza straordinaria di smaltimento del 6 giugno 2025, tenuta da remoto, la causa è stata assegnata a sentenza.

## DIRITTO

VIII. Il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

IX. In primo luogo, va detto che privo di pregio si rileva il primo motivo di ricorso avanzato dai ricorrenti, col quale essi hanno lamentato la violazione dell'art. 15 del D. Lgs. 42/2004, sul rilievo per cui il decreto di vincolo non è stato notificato all'Archivio Segreto del Vaticano a favore del quale, con disposizione testamentaria, il Principe Alessandro Torlonia ha attribuito l'Archivio di cui in questa sede si discute.

X. Invero, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 5953 del 18 dicembre 2017), la sussistenza del vincolo storico-artistico è indipendente dalla notificazione del relativo provvedimento, la quale non ha, pertanto, funzione costitutiva del vincolo stesso, essendo invece preordinata a determinare nel proprietario del bene la conoscenza legale degli obblighi di tutela incombenti su di lui in quanto detentore dell'immobile.

In tal senso, si è espressa anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. 45841/2012) secondo la quale: "con la notifica dell'atto di dichiarazione, prevista dal D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 15, si comunica al privato il provvedimento di vincolo culturale a cui è sottoposta la res dallo stesso detenuta, ma tale notifica non ha natura di atto perfezionativo del vincolo stesso, perché il provvedimento impositivo è da ritenersi già perfetto, indipendentemente dalla sua comunicazione; la detta notifica ha, quindi, natura dichiarativa perché preordinata esclusivamente a creare nel proprietario o possessore o detentore della cosa, la conoscenza degli obblighi sullo stesso incombenti".

Ne deriva che il vincolo storico-artistico di cui al D.Lgs. n. 42/2004 ha natura reale e il relativo provvedimento di imposizione non ha natura recettizia, in quanto la notifica ai privati proprietari, possessori o detentori, ha natura meramente informativa e non svolge una funzione costitutiva del vincolo stesso, che è perfetto indipendentemente da essa, essendo preordinata esclusivamente a creare nel destinatario di essa la conoscenza degli obblighi su di lui incombenti.

Pertanto, la contestazione in esame non si rivela meritevole di condivisione.

XI. Con il secondo e il terzo motivo di impugnazione, da esaminarsi congiuntamente in quanto strettamente connessi, la parte ricorrente contesta sotto vari profili (carenza di istruttoria, travisamento della realtà, difetto di motivazione) le valutazioni di interesse culturale dell'archivio svolte dalla Soprintendenza.

XII. Gli assunti non meritano condivisione.

XIII. Com'è noto che nel formulare il giudizio sul valore storico e artistico di un'opera o di un immobile, l'Amministrazione non applica scienze esatte che conducono ad un risultato certo ed univoco, ma formula un giudizio tecnico connotato da un fisiologico margine di opinabilità, per sconfessare il quale non è sufficiente evidenziare la mera non condivisibilità del giudizio, dovendosi piuttosto dimostrare la sua palese inattendibilità.

La parte ricorrente non può limitarsi a censurare la mera non condivisibilità della valutazione tecnico discrezionale della P.A. o ad autostimare diversamente il valore storico o artistico di un determinato bene, anche se con l'ausilio di un tecnico di fiducia, ma ha l'onere di dimostrare la palese inattendibilità, l'evidente insostenibilità del giudizio espresso dall'organo della P.A. (nella specie Commissione Regionale per il Patrimonio culturale per il Comune di Roma), cui la legge demanda la valutazione circa l'interesse culturale dell'opera.

Laddove non emergano travisamenti, pretestuosità o irrazionalità, ma solo margini di fisiologica opinabilità e non condivisibilità della valutazione tecnico-discrezionale operata dalla P.A., il G.A. non può sovrapporre alla valutazione opinabile del competente organo della PA la propria: diversamente opinando egli

sostituirebbe un giudizio opinabile (quello della commissione di esperti) con uno altrettanto opinabile (quello del consulente o del giudice), assumendo così un potere che la legge riserva alla P.A. (in termini Cons. St., sez. VI, n. 7001/2024 ove si legge che “la valutazione circa l’interesse culturale di un bene è caratterizzata “da un’ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l’applicazione di cognizioni tecnico - scientifiche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari (della storia, dell’arte e dell’architettura) caratterizzati da ampi margini di opinabilità...; l’apprezzamento compiuto dall’Amministrazione preposta alla tutela - da esercitarsi in rapporto al principio fondamentale dell’art. 9 Cost. - è sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l’aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell’ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell’Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile. In altri termini, la valutazione in ordine all’esistenza di un interesse culturale (artistico, storico, archeologico o etnoantropologico) particolarmente importante, tale da giustificare l’imposizione del relativo vincolo (...) è prerogativa esclusiva dell’Amministrazione preposta alla gestione del vincolo e può essere sindacata in sede giurisdizionale solo in presenza di profili di incongruità ed illogicità di evidenza tale da far emergere l’inattendibilità della valutazione tecnico-discrezionale compiuta”: cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 28 dicembre 2015 n. 5844 e, in argomento, più di recente, 30 agosto 2023 n. 8074).

XIV. Ciò posto, nel caso di specie, la valutazione tecnica espressa dalla Commissione di esperti che ha valutato il valore storico e artistico dell’archivio - pur opinabile come tutti i giudizi tecnici espressi dalle Commissioni de quibus -

non evidenzia profili di palese inattendibilità o illogicità manifesta né appare irragionevole o implausibile, rientrando in quella soglia di fisiologica e ineliminabile opinabilità (cd. margine di elasticità) che si ritiene insindacabile.

La Relazione storico artistica è esaurientemente dettagliata nella ricostruzione delle ragioni poste a fondamento dell'apposizione del vincolo.

Invero, le emergenze istruttorie documentali, acquisite agli atti di causa, hanno consentito di accertare che la motivazione del provvedimento non si basa (come lamentato dai ricorrenti) sulla mera appartenenza della documentazione di cui trattasi alla famiglia Torlonia e sul "blasone" e sulla "importanza dei proprietari", ma si fonda sulla constatazione che l'intero complesso archivistico rispecchia appieno il ruolo svolto dalla famiglia Torlonia nella storia economica, sociale e culturale della Nazione, con particolare riferimento al Lazio e all'Abruzzo e, in quanto tale, costituisce una eccezionale fonte per la conoscenza della storia economica, sociale e culturale italiana dalla fine del secolo XVIII al secolo XX.

Contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, la relazione indaga e giustifica le molteplici connessioni tra la documentazione che si vuole vincolata e le particolari vicende della famiglia; lo fa diffusamente, con ampi riferimenti storici e bibliografici, e lo fa per tutti gli oggetti o le categorie di oggetti considerati.

Vi è più che, come prontamente rimarcato dal Ministero resistente, l'apparente eterogeneità del materiale documentario sottoposto a vincolo è legata alla molteplicità di ambiti in cui la famiglia Torlonia ha esplicato la sua attività e pertanto deve essere intesa come manifestazione della ricchezza e dell'articolazione del complesso archivistico, legato comunque da un unico vincolo storico – culturale.

La relazione è corredata, inoltre, da un elenco numerato delle opere, e a ciascuno di quei numeri si rinvia, nell'ambito di un excursus ampio, che dà conto anche delle intrinseche caratteristiche e qualità degli oggetti.

Alla luce delle suesposte considerazioni – ritenuto che il provvedimento impositivo del vincolo sia immune dalle censure di difetto d'istruttoria e di motivazione e di

travisamento della realtà – anche il secondo ed il terzo motivo di ricorso vanno respinti.

XV. Le spese di lite possono essere compensate in ragione della problematicità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Michele Di Martino, Referendario, Estensore

Marco Savi, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Michele Di Martino**

**IL PRESIDENTE**  
**Aurora Lento**

**IL SEGRETARIO**