

Pubblicato il 19/11/2024

N. 20511/2024 REG.PROV.COLL.
N. 14701/2019 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 Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14701 del 2019,
proposto da:

Distrib Nomentana S.r.l., in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Riccardo Delli
Santi, Alessandro Falasca, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Cultura, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello
Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Comune di Guidonia Montecelio, Regione Lazio, in persona dei
legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del parere negativo della Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per l'Area metropolitana di Roma, la Provincia di Viterbo e l'Etruria Meridionale, prot. n. 34.19.07/86.116/2007 emesso in data 23.09.2019 e ricevuto in data 30.09.2019;
- di ogni altro atto o provvedimento antecedente, conseguente, o comunque connesso a quello impugnato, ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura;

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 8 novembre 2024, in videoconferenza sulla piattaforma Team, il dott. Igor Nobile e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale al Ministero della Cultura, alla Regione Lazio ed al Comune di Guidonia Montecelio (Rm) nonchè depositato il 28.11.2019, la società ricorrente in epigrafe ha adito questo Tribunale per l'annullamento:

- del parere negativo della Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Roma, la Provincia di Viterbo e l'Etruria Meridionale, prot. n. 34.19.07/86.116/2007, emesso in data 23.09.2019 e ricevuto in data 30.9.2019;

– di ogni altro atto o provvedimento antecedente, conseguente, o comunque connesso a quello impugnato, ancorché non conosciuto.

2. Con l'odierna iniziativa processuale, la società ricorrente avversa il summenzionato parere paesaggistico, reso dalla competente Soprintendenza, ai sensi dell'art.146 D.Lgs.n.42/04, in merito alla richiesta di rilascio del permesso di costruire di cui al prot. (comunale) n. 95404 del 25.10.2018. L'intervento richiesto prevede la realizzazione di un impianto di distribuzione carburanti e correlata attività commerciale per media struttura di vendita munita di area parcheggio.

Nel dettaglio, il progetto della società prevede l'utilizzo di superfici utili per mq 2.999,33 (suddivise tra struttura commerciale, locali vendita oli, impianto di distribuzione carburanti, bar) e superfici di parcheggi per mq 8.570 (interrati e fuori terra).

3. Il gravame veniva affidato ai motivi di seguito prospettati e come meglio articolati nel ricorso introduttivo:

– (primo motivo) violazione e falsa applicazione dell'art.18, co.1, lett. b-ter) e c) della legge regionale n.24/98, che consente, agli interventi in questione, di beneficiare della deroga alla disciplina paesaggistica. La Soprintendenza avrebbe erroneamente ritenuto applicabile la lett. b-ter, che a sua volta contempla la previa adozione di un atto generale a cura del Ministero, giammai adottato. Inoltre, l'intervento rispetta i parametri previsti dalle Nta del Prg del Comune di Guidonia, anche per gli indici di edificazione, nonché le previsioni recate

dall'art.11-bis, comma 3, della L.R. n 8 del 2001 in materia di localizzazione di impianti di carburante;

– (secondo motivo) violazione dell'art.10 bis L.n.241/90, giacchè, nel preavviso di rigetto inoltrato dalla Soprintendenza, non era contenuta l'argomentazione afferente alla presunta impossibilità di fruire della deroga di cui all'art.18, co.1, lett. b-ter) della legge regionale n.24/98;

– (terzo motivo) la p.a. non avrebbe considerato che l'art.18, co.1, lett. c) della l.r. n.24/98 legittima la deroga alle previsioni dei Piani paesaggistici (Ptp e Ptp) e in ogni caso esternando profili di incompatibilità con i valori paesaggistici in modo stereotipato e generico;

– (quarto motivo) si contesta l'irragionevolezza del gravato parere, nella misura in cui, illegittimamente, la Soprintendenza dubiterebbe della compatibilità urbanistica del progetto, profilo che l'ente non può valutare nell'ambito dei pareri paesaggistici, come ritenuto dalla prevalente giurisprudenza.

4. Seguiva, a cura delle parti, il deposito di ampia documentazione e di articolate memorie difensive, anche in replica.

5. All'udienza smaltimento del giorno 8 novembre 2024 la causa è stata quindi trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è infondato, per le ragioni di seguito esplicate con riferimento alle doglianze di parte ricorrente.

La società ricorrente lamenta l'illegittimità del parere sfavorevole reso dalla Soprintendenza ai sensi dell'art.146 D.Lgs.n.42/04, nell'ambito del procedimento avviato dalla

società per il rilascio del permesso finalizzato alla realizzazione di un complesso di opere, che ricomprende:

- un impianto di distribuzione carburanti, che occupa una porzione residuale dell'area complessivamente impattata dal progetto;
- parcheggi a raso per 7070 mq;
- parcheggi interrati per 1500 mq;
- un fabbricato di circa 1000mq., da adibire a "centro commerciale";
- opere accessorie alle attività.

L'area interessata è situata al limite della Via Nomentana, in località Colleverde, di fronte al Parco della Marcigliana, in zona a vocazione agricola secondo il Prg e inserita sia nel Ptp n.7- zona B/2 (tutela delle aree di notevole valore paesistico e/o naturalistico coperte da vegetazione mista) che nel Ptp (paesaggio agrario di valore). Quanto al contesto, il lotto in questione, secondo quanto rilevato dalla Soprintendenza (non contraddetto dalla ricorrente) "è ubicato in posizione limitrofa all'abitato intensivo di Colleverde, quest'ultimo fortemente degradato da una urbanizzazione residenziale assai pesante. ma che è nettamente separato, con il tracciato della Via Monte Cervino, che confluisce in quel punto sulla Via Nomentana, dalle vicine aree libere connotate, come l'area in esame, da caratteri tipici del paesaggio rurale ed agricolo, che, sebbene parzialmente vulnerati da interventi edilizi spontanei sparsi nel territorio circostante il lotto in esame, appaiono ancora chiaramente leggibili e risultano sufficientemente armonici con

le valenze naturali del Parco della Marcigliana, che si sviluppa lungo il lato opposto dello stesso tratto della consolare”.

Ad avviso dell’organo di tutela, “alla luce della descrizione delle opere in progetto sopra indicata e del contesto ancora sufficientemente integro in cui le stesse sono ubicate, il progetto proposto, che prevede la quasi totale cementificazione del lotto in esame, attraverso la realizzazione di un complesso di opere che, ove realizzate, muterebbero completamente ed irreversibilmente i caratteri paesaggistici del sito in esame. trasformandolo in area intensamente urbanizzata, si configura come una proposta del tutto non compatibile con il contesto che la norma paesaggistica intende tutelare”.

Dal tenore del parere, si evince che lo stesso ha connotazione plurimotivata. L’organo di tutela, oltre ad evidenziare l’impossibilità di applicare la deroga ex art.18, co.1 l.r. n.24/98 e la necessità, in limine, di ricorrere al procedimento di Vas disciplinato dal D.Lgs.n.152/06, esprime, in modo chiaro rispetto alle censure ascritte, la contrarietà complessiva dell’intervento rispetto alla salvaguardia dei valori paesaggistici. Si rammenta, in tema di provvedimenti plurimotivati, che “In presenza di atti plurimotivati, ovvero fondati su una pluralità di autonomi motivi, per sorreggere l’atto in sede giurisdizionale è sufficiente la legittimità di una sola delle ragioni, pertanto il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l’esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento.” (da Consiglio di Stato, 14.4.2020, n.2403).

Dal punto di vista paesaggistico, poi, posto che le valutazioni discrezionali della Soprintendenza possono essere sindacate

solo nei limiti della manifesta irragionevolezza (cfr., *quam multis*, Consiglio di Stato, 16.11.2023, n.1447), le argomentazioni esternate nel gravato parere appaiono immuni dalle censure ex adverso proposte.

Infatti, non è smentito che l'intervento edilizio complessivo comporterebbe, per entità e conformazione, un sensibile stravolgimento dello stato dei luoghi, con la pressochè totale cementificazione di un lotto di territorio ancora sostanzialmente integro, caratterizzato dal paesaggio agricolo valorizzato appieno dai Piani Paesaggistici. E' inoltre incontestabile che, nella fattispecie, l'impianto di distribuzione del carburante avrebbe, per volumetria e funzionalità, rilevanza nettamente minoritaria e accessoria rispetto al centro commerciale ed alle strutture a questo collaterali (in primis, i parcheggi).

Sul piano delle contestazioni allo sviluppo del procedimento, e in particolare della dedotta violazione dell'art.10-bis L.n.241/90, si osserva che, nella nota prot.n.16440 del 12.8.2019 (preavviso di diniego), la Soprintendenza paesistica chiaramente il contrasto dell'intervento edilizio con i valori paesaggistici; ciò consentiva quindi alla società ricevente di percepire appieno il giudizio preliminare dell'organo di tutela su tale aspetto, fondante il successivo parere negativo, né, in verità, le osservazioni rassegnate in riscontro dalla società (rif. nota della società del 12.8.2019) controdeducono efficacemente al riguardo.

V'è da dire, poi, che nessuna delle norme della legislazione regionale citate dalla ricorrente consente (in assenza di mancata condivisione/copianificazione con lo Stato) di derogare

all'autorizzazione paesaggistica, né - ove si opinasse in contrario senso- una simile disposizione potrebbe ritenersi conforme agli artt.9 e 117, co.2, lett. s) della Costituzione, che assegnano allo Stato la competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali (cfr, *quam multis*, Corte Costituzionale, sentenza 19.2.2024, n.19). Ad ogni buon conto, l'art.18-ter, co.1 della l.r. Lazio n.24/98, nel prevedere la possibilità, al ricorrere delle condizioni ivi stabilite, di derogare alle previsioni in tema di tutela del paesaggio, esplicita che resta "Fermo....l'obbligo di richiedere l'autorizzazione paesistica di cui all'articolo 25". Inoltre, non appare confacente alla fattispecie in esame l'art.18-ter, co.1, lett. c) della legge regionale sopra citata, invocata dalla parte ricorrente, atteso che la deroga ai piani paesaggistici ivi contemplata (della cui costituzionalità peraltro si dubita, per quanto già chiarito, se intesa nel senso di consentire la deroga in modo unilaterale) è prevista solo per "gli adeguamenti funzionali e le opere di completamento delle infrastrutture e delle strutture pubbliche esistenti, ivi compresi gli impianti tecnologici, gli impianti per la distribuzione dei carburanti"; deve cioè trattarsi di opere funzionali all'adeguamento di strutture esistenti, non già diretti alla realizzazione ex novo delle strutture, inclusi gli impianti per la distribuzione del carburante. Né l'assunto che precede è scalfito da quanto previsto dall'art.11-bis della l.r. n.8/2001, che si limita a regolare gli indici di edificabilità delle strutture accessorie all'impianto dei carburanti, ovvero dall'art.10, co.1-ter della l.r. n.8/2001 (che paventa la possibilità di derogare a Ptp e Ptp

nella realizzazione di tali impianti), divenuta inapplicabile a seguito dell'abrogazione della norma regionale di riferimento, ivi richiamata, ossia l'art.27-ter della l.r. n.24/98, ad opera dell'art. 23, co.1 della legge regionale n. 18 del 2004.

Le considerazioni che precedono, in primis quella sulla natura plurimotivata del parere impugnato, consentono di respingere il ricorso, atteso che nessuno dei motivi prospettati inficia la ragionevolezza delle valutazioni che, relativamente al profilo paesaggistico, la Soprintendenza ha esternato, in senso ostativo all'intervento proposto, nell'esercizio della discrezionalità che il D.Lgs.n.42/04 assegna all'organo di tutela.

7. In conclusione, il ricorso va respinto, in quanto infondato.

Le spese di giudizio seguono l'ordinario criterio della soccombenza della parte ricorrente nei confronti del Ministero delle Cultura, per essere liquidate come indicato in dispositivo, mentre l'addebito deve omettersi nei confronti della Regione Lazio e del Comune di Guidonia Montecelio, non costituiti in giudizio.

P.Q.M.

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

Condanna altresì la parte ricorrente al pagamento, in favore del Ministero della Cultura, delle spese di giudizio, liquidate in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge. Nulla nei confronti della Regione Lazio e del Comune di Guidonia Montecelio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2024, in videoconferenza sulla piattaforma Team, con l'intervento dei magistrati:

Roberta Cicchese, Presidente

Francesca Mariani, Primo Referendario

Igor Nobile, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Igor Nobile

IL PRESIDENTE

Roberta Cicchese

IL SEGRETARIO