

Pubblicato il 08/07/2025

N. 13407/2025 REG.PROV.COLL.
N. 08780/2021 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 8780 del 2021, proposto da
Soc. Fincres S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Valeri, Valerio Valeri, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

Ministero della Cultura, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e
difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della delibera C.R. Lazio n. 5 del 21.04.2021, pubblicata sul S.O. n. 2 al
BURL n. 56 del 10.06.2021, di approvazione del P.T.P.R., con tutti i relativi
elaborati (relazione; elaborati prescrittivi e descrittivi);

- delle delibere G.R. Lazio n. 556 del 25.7.2007 e G.R. Lazio n. 1025 del 21.12.2007, di adozione del P.T.P.R., con tutti i relativi elaborati (relazione; elaborati prescrittivi e descrittivi);
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale a quelli impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di 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 16 maggio 2025 la dott.ssa Viola Montanari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Società ricorrente, proprietaria di un'area sita in Tivoli in loc. Villa Adriana "I Galli", distinta in Catasto al Foglio 83, particelle 34-162-163-164-165-167-168, della superficie complessiva di mq. 16.664, ha impugnato la deliberazione del Consiglio Regionale della regione Lazio n. 5 del 21.04.2021 di approvazione del PTPR con tutti i relativi elaborati (relazione; elaborati prescrittivi e descrittivi).

Ha dedotto che sotto il profilo urbanistico, in base al vigente PRG del Comune di Tivoli approvato con delibera G.R. Lazio n. 956 del 06.07.1973 e successiva variante normativa approvata con delibera G.R. Lazio n. 5 del 16.01.2009, l'area in esame ricade in zona C, sottozona C5, destinata a villini residenziali (villini da uni a quadrifamiliari isolati e circondati da giardino privato o villini a schiera).

In base al PTPR approvato con delibera C.R. Lazio n. 5 del 21.04.2021, confermativo della disciplina di tutela contenuta nel PTPR adottato, l'area in esame è stata così classificata (v. Tavole A25 - B25 del PTPR):

- Tav. A- Sistema del Paesaggio Naturale-Paesaggio Naturale Agrario;
- Tav. B- Beni Paesaggistici-Individuazione degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico:
- beni d'insieme – vaste località con valore estetico tradizionale, bellezze panoramiche (art. 136 D. Lgs. n. 42/04, lettere c-d);
- beni d'insieme – vaste località per zone d'interesse archeologico (art. 136 D. Lgs. n. 42/04, lettera c).

Ricognizione delle aree tutelate per legge:

- lett. c) corsi delle acque pubbliche ex art. 7 L.R. n. 24/98 (art 134 co. 1 lett. b; art. 142 co. 1 lett. C) D. Lgs. n. 42/04).

Con un primo motivo (rubricato *Violazione e falsa applicazione degli artt. 134, 135, 136 e 143 D. Lgs. n. 42/2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 23 L.R. n. 24/98 e dell'art. 3 L. n. 241/90. Eccesso di potere nei profili di erroneità dei presupposti, difetto d'istruttoria ed illogicità*) ha contestato la classificazione dell'area inclusa nella Tavola A25 in termini di “Paesaggio naturale agrario”.

In particolare, ha sostenuto che stante lo sviluppo edificatorio delle aree circostanti e l'urbanizzazione della zona, l'Amministrazione, a seguito di un'attenta e corretta istruttoria avrebbe dovuto attribuire all'area in esame la classificazione di Paesaggio degli Insediamenti in Evoluzione, costituito da *“ambiti anche parzialmente edificati in via di trasformazione o comunque individuati come compatibili con programmi di sviluppo urbano”*.

Con un secondo motivo (rubricato *Violazione e falsa applicazione dell'art. 23 L.R. n. 24/98 e dell'art. 3 L. n. 241/90. Disparità di trattamento*) ha lamentato, in primo luogo, il difetto di motivazione con riguardo alle osservazioni presentate, con le quali, quanto alla Tavola B, si chiedeva l'inserimento dell'area nel perimetro delle “Aree Urbanizzate”; quanto alla Tavola A, la modifica della classificazione del Paesaggio da “Paesaggio Naturale Agrario” a “Paesaggio degli Insediamenti in Evoluzione”.

In secondo luogo, ha lamentato la disparità di trattamento specie in considerazione del fatto che l'area adiacente, interessata invece dalla

lottizzazione T9 Nathan, ha la stessa destinazione urbanistica e le medesime caratteristiche paesistiche e naturalistiche dell'area in esame.

Con il terzo motivo (rubricato *Illegittimità costituzionale dell'art. 145 co. 4 D. Lgs. 42/04 per contrasto con gli artt. 3, 42 e 117 Cost.. Violazione dell'art. 1 del I Protocollo addizionale CEDU*) ha sostenuto che l'illegittimità costituzionale dell'art. 145 co. 4 D. Lgs. n. 42/04, nella parte in cui prevede che “i limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo”, per contrasto con le norme costituzionali e della CEDU a tutela del diritto di proprietà.

2. Si è costituito il Ministero dei Beni Culturali con memoria di stile.

3. La Regione Lazio si è costituita in resistenza al ricorso. Ha dedotto, tra l'altro, che Il PTPR in ambiti particolari quale l'area di contorno del complesso monumentale di Villa Adriana, considerato particolarmente fragile, ha operato la scelta di preservare le aree ancora libere da edificazione.

4. La causa è stata assunta in decisione all'udienza straordinaria del 16 maggio 2025 svolta con modalità telematiche.

5. Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

6. Il primo motivo è privo di pregio.

6.1. In base all'art. 135, commi 2, 3 e 4, del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42:

«2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

- c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;*
- d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».*

Conformemente a tale disposizione l'art. 143 del citato Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 nel disciplinare il contenuto minimo del “Piano Paesaggistico”, alla lettera a), prevede espressamente:

«1. L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

- a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135».*

6.2. Orbene, la Regione Lazio, in sede di approvazione del P.T.P.R. oggetto di impugnazione, ha dedicato l'intero Capo II delle N.T.A. alla “Disciplina di tutela, d'uso e valorizzazione dei paesaggi” (dall'art. 17 all'art. 33) (cfr. allegato 2 di parte resistente). In particolare, secondo quanto previsto dai commi da 1 a 4 dell'art. 17:

«1. Il PTPR, ai sensi dell'articolo 135 del Codice e dell'articolo 22, comma 3, della legge regionale 24/1998 ha individuato per l'intero territorio regionale gli ambiti paesaggistici, di seguito denominati “paesaggi”, definiti in relazione alla tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici presenti.

2. Gli ambiti di paesaggio costituiscono, attraverso la propria continuità morfologica e geografica, sistemi di unità elementari tipiche riconoscibili nel contesto territoriale e di aree che svolgono la funzione di connessione tra i vari tipi di paesaggio o che ne garantiscono la fruizione visiva.

3. La individuazione dei sistemi di paesaggio è basata sulla analisi conoscitiva delle specifiche caratteristiche storico-culturali, naturalistiche ed estetico percettive del territorio ed è riconducibile a tre configurazioni fondamentali:

a) *SISTEMA del PAESAGGIO NATURALE E SEMINATURALE che è costituito dai paesaggi caratterizzati da un elevato valore di naturalità e seminaturalità in relazione a specificità geologiche, geomorfologiche e vegetazionali;*

b) *SISTEMA del PAESAGGIO AGRARIO che è costituito dai paesaggi caratterizzati dalla vocazione e dalla permanenza dell'effettivo uso agricolo;*

c) *SISTEMA del PAESAGGIO INSEDIATIVO che è costituito dai paesaggi caratterizzati da processi di urbanizzazione recenti o da insediamenti storico-culturali;*

4. *I sistemi del paesaggio sono determinati sulla base del principio di prevalenza e si articolano al loro interno in ulteriori paesaggi secondo lo schema di seguito riportato:*

SISTEMA DEL PAESAGGIO NATURALE

Paesaggio naturale

Paesaggio naturale agrario

Paesaggio naturale di continuità

SISTEMA DEL PAESAGGIO AGRARIO

Paesaggio agrario di rilevante valore

Paesaggio agrario di valore

Paesaggio agrario di continuità

SISTEMA DEL PAESAGGIO INSEDIATIVO

Paesaggio dei centri e nuclei storici con relativa fascia di rispetto

Parchi, Ville e Giardini storici

Paesaggio dell'insediamento urbano

Reti infrastrutture e servizi

Paesaggio dell'insediamento in evoluzione

Paesaggio dell'insediamento storico diffuso».

A ciascuno di siffatti “Ambiti paesaggistici” corrisponde poi una specifica normativa d'uso del territorio (artt. da 18 a 33 delle N.T.A.).

Per quanto di rilievo nel caso in esame, secondo quanto previsto dall'art. 23 delle N.T.A.: “1. *Il Paesaggio naturale agrario è costituito dalle porzioni di territorio che conservano i caratteri tradizionali propri del paesaggio agrario, e sono caratterizzati anche dalla presenza di componenti naturali di elevato valore paesistico. Tali paesaggi sono*

prevalentemente costituiti da vasti territori a conduzione agricola collocati in aree naturali protette o nelle unità geografiche delle zone costiere e delle valli fluviali. 2. La tutela è volta alla conservazione integrale degli inquadramenti paesistici mediante l'inibizione di iniziative di trasformazione territoriale e in linea subordinata alla conservazione dei modi d'uso agricoli tradizionali?'.

6.3. Come emerge dalle ortofoto del 2020 e del 2025 (cfr. doc. di parte resistente), unitamente alla Tavola A del piano, la solo parziale urbanizzazione della zona non contrasta con la classificazione assunta dal piano, in quanto essa presenta caratteri di naturalità che giustificano gli obiettivi di tutela previsti per il paesaggio naturale agrario, ossia la *“Conservazione integrale degli inquadramenti paesistici mediante l'inibizione di iniziative di trasformazione territoriale e in linea subordinata alla conservazione dei modi d'uso agricoli tradizionali”*.

In ordine al potere esercitato la giurisprudenza ha evidenziato che le valutazioni in materia di tutela del paesaggio sono *"espressione dell'ampia discrezionalità tecnico-amministrativa attribuita all'Amministrazione in materia pianificatoria, che involge, primariamente, un apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che gli atti di esercizio del potere pianificatorio siano inficiati da errori di fatto, abnormi illogicità o profili di eccesso di potere per palese travisamento dei fatti o manifesta irrazionalità"* (cfr. tra le tante C.G.A. parere n. 380/2021 reso sul medesimo piano; Cons. Stato, sez. VI, 3 luglio 2014, n. 3367; T.AR. Sicilia - Catania, sez. I, 17 agosto 2018, n. 1713). Va precisato che la valenza paesaggistica di un'area può dipendere dalla sua mera conformazione e ubicazione naturalistica, dal suo significato storico o dalla presenza di beni di interesse archeologico (e quindi paesaggistico) nel sottosuolo, indipendentemente da eventuali compromissioni che l'area stessa abbia subito nel tempo a causa di interventi antropici o di fenomeni di degrado ambientale (cfr. Tar Sicilia-Catania sent. n. 1306/2024).

Va inoltre rammentato che, vertendosi in tema di discrezionalità tecnica in ambito di tutela del paesaggio, l'onere della prova gravante sulla parte ricorrente va considerato in termini rigorosi, alla luce dell'orientamento per

cui ove l'interessato non ottemperi all'onere di mettere in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica della valutazione amministrativa e si fronteggino opinioni divergenti parimenti plausibili, il giudice deve far prevalere la posizione espressa dall'organo istituzionalmente competente ad adottare la decisione (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VII, 5 luglio 2023, n. 6578).

Evidenzia il Collegio che la scelta dell'Amministrazione regionale appare tutt'altro che irragionevole in considerazione del particolare contesto in cui ricade l'area, ove si pone l'esigenza di tutelare l'insieme paesaggistico che fa da sfondo a beni di indiscutibile pregio quale il complesso monumentale di Villa Adriana in Tivoli. La tutela del bene culturale dialoga con il contesto paesaggistico circostante e risponde all'apprezzabile interesse pubblico di preservare il contesto naturale entro cui si situa il bene, anche al fine di evitare che quest'ultimo, a seguito di ulteriori processi di urbanizzazione, possa essere inserito in un contesto che ne sminuisca l'originaria bellezza.

7. Il secondo motivo è parimenti infondato. Per entrambe le osservazioni presentate rispettivamente dalle Società Villa Adriana srl e soc. Villa Adriana 2000 srl (nn. 012058104_SI0023_01_01_C e n. 012058104_SI0024_01_01_C) l'amministrazione ha ritenuto di confermare le valutazioni già espresse in sede di adozione del PTPR nel 2007, secondo i criteri di valutazione di cui al punto 4a riguardanti le "Proposte di modifica della classificazione per zona ai fini della tutela paesistica dei PTP vigenti riguardanti aree di pregio paesistico ovvero riguardanti la realizzazione di interventi incompatibili con gli obiettivi di qualità paesistica individuati nel PTPR. L'esito di tali istanze è indicato come: Richiesta respinta, originata da due tipi di motivazioni: 4a. respinta in quanto in contrasto con gli obiettivi di tutela dei valori paesaggistici delle aree." Ciò risulta in parte in via documentale (cfr. doc. 9 di parte ricorrente) e per il resto è incontestato a seguito della memoria difensiva della Regione.

Il difetto di motivazione della scelta pianificatoria appare dunque infondato da un punto di vista fattuale; oltretutto, la giurisprudenza in materia di

pianificazione del territorio, con principi applicabili anche alla pianificazione paesaggistica, ha affermato che *"le osservazioni presentate in occasione dell'adozione di un nuovo strumento di pianificazione del territorio costituiscono un mero apporto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento medesimo, con conseguente assenza in capo all'Amministrazione a ciò competente di un obbligo puntuale di motivazione oltre a quella evincibile dai criteri desunti dalla relazione illustrativa del piano stesso in ordine alle proprie scelte discrezionali assunte per la destinazione delle singole aree; pertanto, seppure l'Amministrazione è tenuta ad esaminare le osservazioni pervenute, non può però essere obbligata ad una analitica confutazione di ciascuna di esse, essendo sufficiente per la loro reiezione il mero contrasto con i principi ispiratori del piano"* (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 6 agosto 2018, n. 1945; 20 giugno 2017, n. 1371; 30 marzo 2017, n. 761; altresì, T.A.R. Toscana, I, 6 settembre 2016, n. 1317).

7.1. Né risulta fondato il profilo di censura relativo alla presunta disparità di trattamento tra i fondi della ricorrente e l'adiacente lottizzazione T9 Nathan.

Risulta infatti che l'osservazione n. 058104_P06 si riferisce ad un procedimento relativo allo stato di una pianificazione attuativa già approvata, contemplato al comma 3 dell'articolo 27 della LR 24/98 e all'articolo 63 commi 4, 5 e 6 delle norme del PTPR approvato. Ed invero, la diversità nei presupposti tra la lottizzazione T9 Nathan e i fondi di proprietà della ricorrente giustifica e rende del tutto ragionevole anche la disparità di trattamento.

8. Il terzo motivo è infondato stante la manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollecitate al Tribunale.

Con specifico riferimento alla questione della non indennizzabilità prevista dall'art. 145 d.lgs. 42/2004 è recentemente intervenuto il Consiglio di Stato con la sent. n. 6862/2024, argomentando nel senso che i vincoli di carattere «paesistico-ambientale» non sono inquadrabili negli schemi dell'espropriazione e dei vincoli indennizzabili. L'imposizione dei vincoli su un determinato bene, compreso nelle categorie elencate dall'art 136 d.lgs. 42/04 non determina l'insorgere di un diritto all'indennizzo, poiché l'interesse paesaggistico,

appunto in quanto proprio del bene, preesisteva all'emanazione provvedimento. In questo senso depone da tempo la giurisprudenza costituzionale ma anche quella ordinaria (cfr. Corte Cost. n. 6/1966, 262/97, Tar Campania, n. 163/2011).

8.1. Alla luce delle attività che comunque possono essere compiute in base all'art. 23 NTA il vincolo non comporta uno svuotamento del diritto dominicale, onde l'infondatezza manifesta delle prospettate questioni di costituzionalità.

9. La complessità delle questioni trattate giustifica la compensazione integrale delle spese tra le parti.

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 16 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Arturo Levato, Primo Referendario

Viola Montanari, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Viola Montanari

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO