

Publicato il 23/07/2025

N. 06541/2025REG.PROV.COLL.
N. 08339/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8339 del 2023, proposto da Impreme società per azioni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Valeri, Francesco Sementilli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Valeri in Roma, viale G. Mazzini, 11;

contro

Italia Nostra, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Doriana Chianese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comune di Tivoli, in persona del legale Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluca Piccinni, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via G.G. Belli, 39;

Regione Lazio, Villa Adriana 85 S.r.l., non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda) n. 04841/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Italia Nostra Aps e del Comune di Tivoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 maggio 2025 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

FATTO

Italia Nostra, con il ricorso di primo grado, ha impugnato, chiedendone l'annullamento, gli atti inerenti l'adozione e l'approvazione del Piano di Lottizzazione – comprensorio di Ponte Lucano – sottozona C2 – 3 di PRG, località Villa Adriana – zona Galli/Ponte Lucano – proprietà Impreme s.p.a. e Villa Adriana 85 s.r.l. approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Tivoli n. 74 del 6.12.2011, pubblicata dal 15 al 30 dicembre 2011.

Si tratta di un Piano che costituisce conclusione di un precedente Piano presentato con prot. 22822 del 9.7.1998 e che veniva presentato nelle more della definizione di un giudizio che si era concluso con sentenza del TAR Lazio n. 557/1997, appellata e definitivamente conclusosi con sentenza del Consiglio di Stato n. 2316, del 26 aprile 2006.

Quest'ultima sentenza aveva ordinato al Comune di Tivoli di concludere il procedimento adottando gli opportuni provvedimenti, fornendo agli appellanti ogni necessaria indicazione relativa alla nuova situazione vincolistica venutasi a creare.

Nelle more del giudizio di primo grado, il Ministero dei BBCCAA, con decreto 6 agosto 2001, pubblicato sulla GU 252 del 29 ottobre 2001, includeva l'area interessata alla lottizzazione nell'ambito del suddetto vincolo, che risultava apposto anche in attuazione dell'impegno, assunto dallo Stato Italiano, a mantenere non urbanizzata l'area dell'agro tiburtino, a seguito della designazione dell'area di Villa Adriana come "Bene Unesco" a seguito della 23° sessione del Comitato UNESCO per il Patrimonio Mondiale

dell'Umanità, tenutosi a Marrakesh - Marocco dal 29 dicembre al 4 dicembre 1999.

Nel 2007, inoltre, la Giunta regionale del Lazio, con atti n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007, adottava il Nuovo Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) ai sensi degli artt. 21, 22 e 23 della LR sul paesaggio n. 24/1998, riclassificando la zona d'interesse come "Paesaggio Naturale Agrario" ex art. 22 delle NTA del PTPR.

L'art. 7 del PTPR, comma 3, in particolare, prevede che "ai sensi dell'art. 23 bis della LR n. 24/1998, dalla data di pubblicazione dell'adozione del PTPR fino alla data di pubblicazione della sua approvazione e comunque non oltre cinque anni dalla pubblicazione di cui all'art. 23, comma 2, della LR 24/1998 per i beni paesaggistici, ai fini delle autorizzazioni di cui agli artt. 146 e 159 del codice, si applicano in salvaguardia le disposizioni del PTPR adottato".

Il comma I dello stesso art. 7 prevede anche che dopo l'approvazione, il PTPR sostituisce, sia nella parte normativa che in quella cartografica, i piani territoriali paesistici vigenti, approvati con legge o deliberazione regionale, denominati PTP e meglio elencati, tra i quali 1 PTP Lazio e 2 PTP Roma e Fiumicino.

Nella deliberazione consiliare nr. 35 del 10 luglio 2008, il Comune di Tivoli dava atto che con deliberazione del Consiglio Regionale nr. 41 del 31 luglio 2007 erano state approvate le controdeduzioni alle osservazioni del PTP del Lazio presentate dai Comuni ai sensi dell'art. 23, comma 1, della LR 24/1998, e conseguentemente adeguati i PTP vigenti con le variazioni conseguenti alle osservazioni accolte. Tra queste era compresa quella del Comune di Tivoli, meglio specificata in atti, precisandosi che essa veniva "accolta parzialmente secondo quanto precisato dal punto 3 b dei criteri di valutazione limitatamente alle aree urbanizzate perimetrali del PTPR. In relazione alla previsione dello strumento urbanistico vigente e tenuto conto di quanto previsto dall'art. 27, comma 3, anche ai fini della utilizzazione delle aree contermini al fosso delle scalette come individuato nella DGR 211/2002, ivi comprese quelle del tratto

attualmente incubato; si propone al Comune la parziale delocalizzazione degli ulteriori insediamenti previsti, nonché l'attivazione di programmi di intervento di cui all'art. 31 bis della LR 24/1998, d'intesa con il Ministero dei Beni Culturali".

Siccome, in forza delle deliberazioni della Giunta regionale nn. 556/2007 e 1025/2007, l'approvazione delle controdeduzioni implica l'adeguamento dei PTP vigenti senza attendere l'approvazione del PTPR, la delibera consiliare nr. 35, del 10 luglio 2008, concludeva per l'ammissibilità della proposta di localizzazione di fabbricati anche nelle aree contermini al Fosso delle Scalette, interessate dal vincolo ex art. 142 lett. c), del D.lgs. 42/2004, ferma restando l'acquisizione preliminarmente all'approvazione del PDL in via definitiva, del parere paesistico dell'Ente preposto alla tutela del Vincolo.

Quest'ultimo parere veniva reso favorevolmente dal Dipartimento del Territorio con atto del 1 marzo 2010.

Avverso i suddetti atti e provvedimenti Italia Nostra ha dedotto con il ricorso di primo grado:

- 1) violazione e falsa applicazione dell'art 62, comma 6 delle NTA del PTPR e dell'art. 27, commi 3 e 4, della LR Lazio n. 24/1998;
- 2)Eccesso di potere sotto diversi profili;
- 3) Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 22 delle NTA del PTPR, eccesso di potere sotto diversi profili.

Il T.a.r, con la sentenza 20 marzo 2023 n. 4841, ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato i provvedimenti impugnati.

Impreme s.p.a. ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto. Nel giudizio di appello si sono costituiti Italia Nostra e il Comune di Tivoli, chiedendo di dichiarare l'infondatezza del gravame.

All'udienza del 15 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, il Collegio rileva che può prescindere dall'eccezione di sopravvenuta carenza di interesse sollevata dalle parti resistenti, essendo

l'appello infondato nel merito (cfr. Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella decisione 27 aprile 2015, n. 5).

Tanto premesso, con il primo motivo la parte appellante deduce l'irricevibilità del ricorso di primo grado per tardività dell'impugnazione.

Il motivo non è fondato.

In senso contrario, occorre osservare che la copia dell'albo pretorio on line del Comune di Tivoli, prodotta in giudizio da Italia Nostra, dimostra come il periodo di pubblicazione della delibera di approvazione della delibera n. 74 del 2011 del Consiglio comunale di Tivoli è stato quello intercorrente tra il giorno 15 dicembre ed il 30 dicembre del 2011. La notifica dell'atto, avvenuta i data 28 febbraio 2012, è, dunque, tempestiva, essendo intervenuta il sessantesimo giorno dalla scadenza termine di pubblicazione nell'Albo Pretorio.

Con il secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto l'eccezione di inammissibilità – improcedibilità del ricorso di primo grado per omessa impugnazione del P.R.G. comunale approvato con delibera della giunta della regione Lazio n. 956/73 e dell'originario PdL approvato con delibere del Consiglio comunale di Tivoli n. 68/81 e n. 297/81 e successivamente prorogato.

Il motivo non è fondato.

In senso contrario, va osservato che, nel caso in esame, le norme del P.R.G. e degli strumenti attuativi dello stesso del Comune di Tivoli non trovano alcuna applicazione in quanto in contrasto con il sovraordinato P.T.P.R. nelle more approvato.

Come noto, la pianificazione urbanistica necessita di essere coordinata con la pianificazione territoriale.

Mentre la pianificazione urbanistica ha ad oggetto la diretta funzione precettiva sugli usi dei suoli, la pianificazione territoriale è comunemente ricondotta ai quei piani che non hanno una diretta funzione precettiva sugli

usi dei suoli, ma una funzione direttiva nei confronti delle autorità titolari del potere di pianificazione.

Sussistono, infine, dei piani aventi natura mista, che contengono, dunque, sia previsioni immediatamente precettive sugli del suolo sia previsioni direttive nei confronti delle autorità titolari del potere di pianificazione.

Tra i piani aventi natura mista, il più importante è rappresentato dal piano paesaggistico di cui all'art. 143, del codice dei beni culturali.

Con la precipua finalità di dettare un coordinamento tra la pianificazione paesaggistica e gli strumenti urbanistici, l'art. 145, comma 3, codice dei beni culturali, stabilisce che: «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette», esprime un principio di “prevalenza dei piani paesaggistici” sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 180 del 2008). Tale principio è stato successivamente rafforzato con l'inserimento nella prima parte dello stesso comma 3 – ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera r), numero 4), del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio) – dell'inciso «non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico», riferito alle previsioni dei piani paesaggistici disciplinati agli artt. 143 e 156 del codice. Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale.

La Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che la disposizione in esame esprime un principio di prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri

strumenti urbanistici (Cort. Cost. 29 gennaio 2016, n. 11).

Di qui l'infondatezza del motivo esaminato.

Con il terzo mezzo di gravame la parte appellante deduce la violazione del giudicato discendente dalla sentenza del Consiglio di Stato 26 aprile 2006, n. 2316.

Secondo la parte appellante, il Consiglio di Stato, con la menzionata sentenza n. 2316/2006, tramite la quale è stato definito del contezioso insorto tra Fineuropa s.p.a. (poi incorporata da Impreme s.p.a.), da una parte, e il Comune di Tivoli, la Regione ed il M.I.C., dall'altra parte, ha dichiarato l'obbligo del Comune di "Procedere alla conclusione del procedimento" relativo al P.d.L. " adottando gli opportuni procedimenti ovvero fornendo agli appellanti ogni necessaria indicazione circa la nuova situazione vincolistica venutasi a creare"

In particolare, secondo la parte appellante, la sentenza del T.a.r. del Lazio 4841/2023 impugnata contrasterebbe con il giudicato di cui alla menzionata sentenza n 2316/2006 del Consiglio di Stato sotto molteplici profili e, segnatamente:

- a) per aver disatteso la menzionata decisione del Consiglio di Stato nella parte in cui ha sancito che si era "in presenza di una lottizzazione approvata, e di una variante approvata" (pag. 6) e che occorreva "adeguare il vecchio piano di lottizzazione alle intervenute prescrizioni, conseguenti all'imposizione" dei vincoli paesaggistici risalenti al secolo scorso (pag. 5);
- b) per aver posto disatteso la menzionata decisione del Consiglio di Stato nella parte in cui ha sancito l'obbligo dell'A.C. di: (i) concludere il procedimento relativo al PdL, con le modifiche occorrenti a renderlo conforme ai vincoli anteriori alla decisione stessa; (ii) consentire l'edificazione del Comprensorio, nel rispetto delle prescrizioni formulate da Regione e MiC, mediante il rilascio dei titoli edilizi che l'A.C., "in presenza di una lottizzazione approvata, non poteva rifiutare" (pag. 6);

c) per non aver adeguatamente considerato che il PTPR costituisce una sopravvenienza rispetto al giudicato formatosi sulla Sentenza n. 2316/06; e come tale non avrebbe potuto costituire un valido parametro per contestare il PdL 2008 – 2011.

Il motivo non è fondato.

L'argomentazione sviluppata dalla parte appellante trascura di considerare la sopravvenienza registratasi, sul piano dei vincoli paesaggistici, sull'area oggetto di lottizzazione e il conseguente obbligo, per gli enti competenti ad adottare gli atti di pianificazione urbanistica, a conformare i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica alle previsioni del P.T.P.R.

L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha chiarito che, in ossequio al canone di effettività della tutela giurisdizionale, l'esecuzione delle pronunce divenute inoppugnabili non può rendere precarie le risultanze dell'attività di accertamento posta in essere nel corso del giudizio di cognizione. Da tanto discende che, a seguito dell'accertamento giurisdizionale dell'illegittimo svolgimento dell'attività amministrativa, l'autorità soccombente è tenuta ad adempiere secondo buona fede gli obblighi ripristinatori o conformativi desumibili dal *dictum* giudiziale, il cui contenuto cognitorio, conformemente al modello di formazione progressiva del giudicato, può essere precisato dalle statuizioni integrative del giudice dell'ottemperanza. (*ex pluribus*, Cons. Stato, Ad. Plen., 13 aprile 2015, n. 4; Cons. Stato, Ad. Plen., 21 febbraio 1994, n. 4; Cons. Stato, Ad. Plen., 8 gennaio 1986, n. 1).

Nondimeno, l'Adunanza plenaria ha avuto più di recente occasione di ulteriormente chiarire che il "[i]l giudicato (...) non può incidere sui tratti liberi dell'azione amministrativa lasciati impregiudicati dallo stesso giudicato e, in primo luogo, sui poteri non esercitati e fondati su presupposti fattuali e normativi diversi e successivi rispetto a quest'ultimo".(Cons. Stato, Ad. Plen., 9 giugno 2016, n. 11). Rispetto ai tratti liberi dell'azione amministrativa la sopravvenienza normativa diviene la nuova fonte regolatrice della situazione giuridica sostanziale, sicché la riedizione delle potestà pubblicistiche deve

conformarsi alle condizioni fattuali e giuridiche esistenti al tempo della rinnovazione dell'attività provvedimentale.

Ciò in quanto "l'esigenza di certezza, propria del giudicato, ossia di un assetto consolidato degli interessi coinvolti, non può proiettare l'effetto vincolante nei riguardi di tutte le situazioni sopravvenute di riedizione di un potere, ove questo, pur prendendo atto della decisione del giudice, coinvolga situazioni nuove e non contemplate in precedenza".(Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2).

Tanto premesso, nei casi in cui, come in quello di che trattasi, la posizione giuridica dedotta in giudizio abbia ad oggetto le cosiddette situazioni giuridiche "durevoli", l'adempimento dell'obbligo di ottemperanza può incorrere nei limiti imposti dalle fonti normative sopravvenute alla pronuncia della sentenza divenuta inoppugnabile, la cui autorità non si estende al tratto del rapporto giuridico controverso che si svolge successivamente al giudicato.

Si è, in particolare, tratto argomento in tal senso dalla considerazione che, in tali casi, il mutamento del quadro normativo esistente al tempo della formazione del giudicato determina una successione cronologica fra le fonti di regolazione della fattispecie concreta, con la conseguenza per cui il criterio di individuazione della disciplina applicabile ai singoli frammenti della situazione giuridica durevole deve rinvenirsi nel generale principio del *tempus regit actum*.

Da quanto osservato discende che il T.a.r. nella decisione impugnata, ha fatto corretta applicazione del principio delle riportate coordinate normative, posto che, in presenza di una situazione giuridiche "durevole", ha correttamente valutato la sopravvenienza costituita dall'entrata in vigore del PTPR.

Con il quarto mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non avrebbe adeguatamente considerato che le aree interessate dal piano di lottizzazione sono state oggetto di osservazioni preliminari, ex art. 23 della Legge regionale Lazio n. 24/98, con le quali il Comune di Tivoli ha chiesto la trasformabilità delle aree in piena conformità al P.R.G. vigente (osservazione n. 058104 – P11) che

prevedeva una destinazione urbanistica semintensiva, edificabile in via indiretta.

Il motivo è infondato non trovando riscontro in atti la premessa da cui l'appellante muove, secondo cui l'osservazione in esame sarebbe stata accolta dalla Regione Lazio con delibera del Consiglio Regionale del Lazio n. 41 del 31 luglio 2007.

Dall'esame della documentazione relativa all'adozione e all'approvazione del P.T.P.R. emerge, di contro, che l'osservazione del Comune di Tivoli per le aree relative al Piano di lottizzazione impugnato è stata respinta.

Il piano di lottizzazione è stato, dunque, approvato il 6 dicembre 2011 in piena vigenza delle norme di salvaguardia del P.T.P.R. e sul falso presupposto che in relazione all'area del piano di lottizzazione fosse stata accolta l'osservazione formulata dal Comune di Tivoli che chiedeva la trasformabilità del comprensorio in conformità alle previsioni del P.R.G. che la vedeva come area con destinazione urbanistica semintensiva.

Con un quinto, e ultimo, mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha affermato che il Piano di Lottizzazione approvato con le delibere impugnate sarebbe un nuovo strumento urbanistico e non una variante del precedente piano di lottizzazione tale affermazione risulta essere totalmente infondata.

Il motivo non è fondato.

In senso contrario, occorre osservare come, avuto riguardo al contenuto del Piano, allo svolgimento dell'istruttoria, alla dizione testuale delle delibere di adozione e di approvazione, nonché al testo della convenzione approvata in schema, la deliberazione consiliare nr. 35, del 10 luglio 2008, e la deliberazione consiliare nr. 74 del 6 dicembre 2011 si riferiscano, rispettivamente, all'adozione e all'approvazione definitiva di un "nuovo" piano di lottizzazione e non di una variante a quello previgente.

In conclusione, per le ragioni esposte, l'appello deve essere respinto, con conseguente conferma, con diversa motivazione, della sentenza appellata.

Le spese del presente grado di giudizio seguono il principio della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite che liquida in complessivi €6,000,00 (seimila/00) oltre accessori di legge, da corrispondere *pro quota* in favore del Comune di Tivoli e di Italia Nostra.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO