

Pubblicato il 20/01/2021

N. 00808/2021 REG.PROV.COLL.
N. 13000/2016 REG.RIC.
N. 03125/2019 REG.RIC.
N. 13521/2019 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 13000 del 2016, proposto da

Giuseppe Cornetto Bourlot, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabrina Morelli, Gianluca Calistri, con domicilio eletto presso lo studio Morelli E Associati Studio Legale in Roma, viale Bruno Buozzi, 109;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Teresa Chieppa, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Marcantonio Colonna 27;

nei confronti

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 3125 del 2019, proposto da Giuseppe Cornetto Bourlot, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabrina Morelli, Gianluca Calistri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sabrina Morelli in Roma, viale Bruno Buozzi, 109;

contro

Ministero per i Beni e Le Attività Culturali, 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

Regione Lazio– DG per le Politiche Abitative e La Pianificazione Territoriale, Paesistica ed Urbanistica, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Tivoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Diana Scarpitti, Martina Ramondo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 13521 del 2019, proposto da

Giuseppe Cornetto Bourlot, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabrina Morelli, Gianluca Calistri, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sabrina Morelli in Roma, viale Bruno Buozzi, 109;

contro

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

Ministero per i Beni e Le Attività Culturali – Direzione Generale Archeologica, Belle Arti e Paesaggio –Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Roma, 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 Tivoli non costituito in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 13000 del 2016:

per l'annullamento della decisione della Giunta Regionale del Lazio n. 6 dell'8 marzo 2016, avente ad oggetto la proposta di deliberazione consiliare concernente " Approvazione del Pianto Territoriale Paesistico Regionale ai sensi degli articoli 21,22 e 23 della legge regionale del 6 luglio 1998 n.24 e successive modifiche degli articoli 135,143,156 e 141 bis del decreto legislativo 22 gennaio 2004n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 37) e successive modifiche".

quanto al ricorso n. 3125 del 2019:

per l'annullamento:

del provvedimento del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Direzione Generale Archeologica, Belle Arti e Paesaggio, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Roma, la Provincia di Viterbo e l'Etruria Meridionale, MiBAC/SABAP-RM-

MET_U06/06/11/2018/0021420-PI, recante parere negativo alla richiesta di correzione, della Tavola del PTPR, con riclassificazione del relativo ambito di paesaggio in Paesaggio dell'insediamento in evoluzione della proprietà del ricorrente:.

quanto al ricorso n. 13521 del 2019:

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento,

– della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio del 2 agosto 2019, concernente la “Approvazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale ai sensi degli articoli 21, 22 e 23 della legge regionale 6 luglio 1998 n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche e degli articoli 135, 143, 156 e 141 bis del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei Beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche” (Proposta di deliberazione consiliare n. 26 del 4 gennaio 2019), di cui è stata data notizia sul sito internet della Regione Lazio, ma i cui estremi non sono stati ancora resi noti e pubblicati sul BURL;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti:

per l'annullamento,

della deliberazione del Consiglio Regionale della Regione Lazio del 2 agosto 2019 n. 5, avente ad oggetto l'approvazione del “Piano

Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)”, pubblicata sul BUR della Regione Lazio n. 13 del 13 febbraio 2020;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Le Politiche Abitative e La Pianificazione Territoriale, Paesistica ed Urbanistica e di Comune di Tivoli e di Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e di Regione Lazio e di Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per L'Area Metropolitana di Roma La Provincia Di;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 gennaio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza ai sensi dell'art. 25 del DL n. 137/2020, la dott.ssa Floriana Rizzetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il ricorrente premette di essere proprietario di un'area di 138.000 mq in località “Sorgenti Acque Albule” –distinta in Catasto al Foglio 33, particelle 43, 14, 46, 49, 16, 17, 44, 48, 53 e 62, nonché al Foglio 49, particelle 1430, 1447 e 1450 ricadente per 95.5000 mq in zona di PRG a destinazione C4 – turistico-alberghiera – e per la restante parte (43.000 mq) in zona G3 – verde pubblico attrezzato o sportivo.

Tale proprietà è sita in area assoggettata a vincolo paesaggistico come “zona di interesse archeologico” ai sensi dell'art. 142 lett m) del codice BBCC dal DM 24.01.2001 (pubblicato sulla GU del 6/8/2001), sottoposto a disciplina di tutela dal vigente PTP n. 7 (approvato con LR 24/1998) (Zona C/O – in cui sono consentiti gli interventi previsti dagli strumenti urbanistici) ed alle misure di

salvaguardia del PTPR adottato con DGR n. 556 del 25.7.2007 e 1025 del 21.12.2007.

In data 18 maggio 2006 ha sottoposto al Comune un Programma Integrato di Intervento "*Angulus Ridet*" (da qui PRINT), in variante al vigente PRG, ai sensi della LR 22/1997, per la realizzazione di un "*complesso polifunzionale integrato*" con attività turistico alberghiere, ricreative commerciali e residenziali, per una volumetria di 240.000 mc complessivi.

Nelle more del procedimento per la Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi della direttiva 2001/42/CE, la Regione ha adottato il Piano Paesistico Regionale (PTPR) con D.G.R. 556/2007 (poi integrata dalla D.G.R. 1225/2007) nel quale l'intera area interessata dall'intervento in parola è stata interamente classificata nell'ambito del "*paesaggio dell'insediamento storico diffuso*" nel quale vige la disciplina "restrittiva" dettata dall'art. 31 delle NTA del PTPR, che è incompatibile con l'attuazione del Programma Integrato di Intervento in parola.

Il ricorrente in data 14.5.2008 ha presentato le proprie osservazioni finalizzate ad ottenere la riclassificazione nell'ambito del paesaggio degli "*insediamenti in evoluzione*" – motivata con riferimento all'analogia morfologica con l'area adiacente, posta a meridione, che era stata classificata in tale ambito – con conseguente correzione della TAB A. Ritenendo che inclusione dell'intera proprietà nell'ambito del "*paesaggio dell'insediamento storico diffuso*" (che in precedenza vi rientrava solo in parte, cioè quella lungo la via Tiburtina) fosse dovuto ad un'errata interpretazione del decreto di vincolo sopracitato (D.M 6.8.2001), in data 13.6.2008, ha integrato le predette osservazioni

con parere dell'archeologo Dott. Zaccaria Mari (esperto dell'area in contestazione, autore della bibliografia indicata nella relazione di accompagnamento al provvedimento di vincolo). In senso adesivo a tali osservazioni s'era espresso anche il Comune con Del. CCn. 51 del 28.8.2008, ai sensi dell'art. 23 LR 24/1998, riconosciuta la conformità urbanistico-edilizia del PRINT ed il contrasto della classificazione d'ambito del PTPR con tale progetto.

Intanto il procedimento proseguiva con l'acquisizione dei pareri "favorevoli con prescrizioni" che hanno comportato il dimezzamento della cubatura a 103.000 mc, il ridimensionamento dell'area interessata dall'intervento a 44.000 mq (rispetto agli iniziali 130.000), la sua concentrazione su aree "a margine" della via Elsa Morante (i soli tre lotti lungo la via Tiberina, distanti oltre la fascia di rispetto di 300 mt dalle Sorgenti delle Acque Albule). In sostanza si prevede l'insediamento di 919 abitanti con la seguente consistenza: *"all'interno dello stralcio funzionale n. 1 è prevista l'edificazione di n. 6 edifici in linea, a destinazione residenziale, di altezza pari a 12,80 mt, mentre nello stralcio funzionale n. 2, a destinazione mista residenziale-commerciale, è prevista l'edificazione di un unico fabbricato con altezza pari a 17,80 mt.; lo stralcio funzionale n. 3, per funzioni non residenziali, prevede la realizzazione di un edificio con destinazione "turistico-alberghiera" da cedere gratuitamente al Comune di Tivoli"*.

Su tale progetto la Soprintendenza per i Beni Archeologici con nota prot. MBAC-SBA-LAZ n. 11213 del 23.9.2010 ha espresso un "parere archeologico preliminare di massima favorevole con

prescrizioni” ritenendo che non avrebbe “un impatto diretto” su siti archeologici noti o un’interferenza con la visibilità dei resti monumentali delle c.d. “Terme di Agrippa” (che sono situati “a debita distanza”).

Anche la Regione con nota Area Urbanistica e Copianificazione prot. n. 71697/2010 del 21.4.2011 ha espresso parere paesaggistico “favorevole con prescrizioni”, rilevando che il PRINT, prevedendo una vasta zona a Verde pubblico attrezzato ed il consolidamento dell’area termale avrebbe avuto un effetto positivo sullo sviluppo del territorio e contribuito alla “dotazione dell’ambito di servizi collettivi, incrementando inoltre l’offerta turistica comunale, con probabili ricadute positive anche in termini occupazionali”. Per quanto riguarda l’aspetto più propriamente paesaggistico, premesso che “la completa valutazione degli aspetti paesaggistici è subordinata alla definizione dell’istruttoria dell’osservazione al PRTP” sopraricordata, la Regione esprime parere “favorevole con prescrizioni” – tra le quali, al punto n. 14, che “gli obiettivi di qualità paesistica del PTPR e le NTA del PTP e del PTPR devono ritenersi prevalenti sulla normativa del presente PdL e sul vigente PRG– all’esito delle controdeduzioni regionale circa le osservazioni al PTPR adottato e non ancora definitivamente approvato”. Nel parere stesso veniva precisato che, comunque, sui progetti delle opere pubbliche o private previste nel PRINT approvato (e le connesse opere di urbanizzazione) avrebbe dovuto essere acquisita l’autorizzazione paesaggistica di cui all’art. 146 Cod. BBCC.

Il procedimento di VIA si è concluso in data 1.11.2011 con decreto di compatibilità ambientale prot. n. 484993 ai sensi del D.P.R. 12

aprile 1996 (seguito in data 30.11.2012 dal parere favorevole con prescrizioni ai sensi dell'art. 89 del D.P.R. n. 380/2001 e della D.G.R. n. 2649/99 dell'ARDIS), nel quale è stato del pari ribadito che l'attuazione delle opere doveva essere preceduta dall'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 Cod. BBCC.

Intanto proseguiva l'iter di esame delle osservazioni al PTPR presso la Regione che elaborava la relazione tecnica istruttoria sulle osservazioni e la trasmetteva il 29.12.2015 al Comitato Regionale per il Territorio, che le ha approvate con votazione in data 3.3.2016, poi recepita dalla Giunta Regionale con delibera GR n. 6 dell'8 marzo 2016, proposta di deliberazione consiliare n. 60 del 10 marzo 2016 (pubblicata sul BURL n. 29 del 12.4.2016) di approvazione del PTPR, nella quale risultava confermata l'inclusione dell'area in contestazione all'ambito del "paesaggio dell'insediamento storico diffuso".

Tale provvedimento è stato impugnato dal ricorrente con ricorso straordinario, poi trasposto in sede giurisdizionale con ricorso n. RG 13000/2016, deducendo i seguenti motivi di censura: 1) Violazione e/o erronea applicazione dell'art. 1 del Protocollo Addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Violazione e/o erronea applicazione degli artt. 3 e 97 Cost. – Violazione e/o erronea applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 – Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, ed in particolare per errore nei presupposti, travisamento dei fatti, irragionevolezza manifesta, sviamento di potere; 2) Violazione e/o erronea applicazione dell'art. 1 del Protocollo Addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo — Violazione e/o

erronea applicazione degli artt. 3 e 97 Cost. — Violazione e/o
erronea applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 —
Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, ed in
particolare per errore nei presupposti, travisamento dei fatti,
irragionevolezza manifesta, sviamento di potere.

Si è costituita in giudizio la Regione, depositando la
documentazione relativa alle osservazioni; il ricorrente ha
depositato un relazione tecnica sullo stato dei luoghi. In vista
della trattazione del merito il ricorrente e la Regione hanno
depositato memorie illustrative dei successivi sviluppo della
vicenda. Il ricorrente infine ha depositato una memoria
conclusionale di replica.

Oltre ad aver proposto il predetto ricorso, il ricorrente aveva
anche presentato in data 9.12.2016 un'istanza di riesame volta ad
ottenere una riclassificazione nell'ambito del paesaggio in parola
con conseguente correzione della Tavola A., in quanto riteneva
che la reiezione delle proprie osservazioni fosse riconducibile alla
mancata conoscenza, da parte del Ministero dei Beni Culturali,
del parere archeologico della SAR e paesistico della Regione
espressi nel procedimento di VIA (che non risultavano riportati
nella scheda del sito istituzionale consultabile online *“sistema di
gestione delle osservazioni”*) per cui chiedeva di *“correggere
l'errore materiale (...) adeguando la tavola A in parte qua al
contenuto del parere favorevole”*. A seguito di tale richiesta la
Regione il 18.1.2017 ha avviato il procedimento per le verificare da
effettuare congiuntamente nel Tavolo Tecnico Condiviso, come
previsto dal protocollo d'intesa MIBAC -Regione Lazio del
11.12.2013, tra la Regione e la competente Soprintendenza

Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Roma, la Provincia di Viterbo e l'Etruria Meridionale (da qui Soprintendenza), chiedendo all'Amministrazione di indicare una data per la seduta comune. Non avendo ottenuto riscontro, in data 18.7.2017 la Regione ha sollecitato il Ministero a concordare una data per procedere all'esame congiunto delle richieste di riesame/rettifica -con urgenza, vista l'imminenza della scadenza per l'approvazione del PTPR, al fine di *“pervenire a determinazioni condivise ...nell'ambito della cooperazione interistituzionale”*.

La Soprintendenza, riconosciuto l'omesso esame dei pareri in parola, dopo aver esaminato la documentazione prodotta ed effettuato un apposito sopralluogo, ha tuttavia con nota n. 21420 dello 06/11/2018 confermato il parere negativo precedentemente espresso ritenendo che la declassificazione dell'ambito di paesaggio si pone *“in contrasto con gli obiettivi di tutela definiti dal PTPR”* nonché con *“i valori paesaggistici dell'area”* che hanno determinato l'assoggettamento dell'area a tutela come *“zona di interesse archeologico”*, asserendo la persistenza sia dei pregevoli valori paesaggistici dell'area - in quanto *“il sito tutelato è ben integrato all'interno della proprietà del ricorrente”* - sia delle esigenze di salvaguardia poste a base dello stesso - *“la zona agricola mantiene un rilevante valore ambientale e rurale e costituisce un aperto e pregevole ambito visivo, non compatibile con la destinazione del PRG , che invece vi prevede una notevole cementificazione”*- per evitare che anche tale spazio verde residuo venga ad essere eliminato dall'incombente cementificazione come il restante circondario.

Tale parere è stato comunicato dalla Regione alla ricorrente in data 23.1.2019 rappresentando l'imminente conclusione del procedimento di riesame, per il quale era stata fissata la discussione finale nella seduta del Tavolo di Copianificazione – riconvocato dopo una prima sessione in cui la Soprintendenza *“ha confermato la propria espressione”* – prevista per il 7.2.2019.

Con istanza del 6.2.2019 il ricorrente ha chiesto alla Regione di sospendere il procedimento in quanto, visto l'esito sfavorevole di un incontro con la Soprintendenza avvenuto in data 1.2.2019, aveva intenzione di impugnare il parere predetto.

Con ricorso n. 3125/2019, come preannunciato, il ricorrente ha impugnato lo sfavorevole parere, deducendo i seguenti motivi di censura: 1) Violazione degli artt. 41, 42 e 97 Cost., e dell'art 1 Protocollo Addizionale Convenzione EDU. Violazione della legge n. 241/90. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 42/2004 e della L.R. n. 24/1998. Violazione e falsa applicazione del D.M. del 6.8.2001. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, carenza di motivazione, contraddittorietà e illogicità manifeste, sviamento; 2) Violazione degli artt. 41, 42 e 97 Cost., nonché della legge n. 241/90. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 42/2004 e della L.R. n. 24/1998. Violazione e falsa applicazione del D.M. del 6.8.2001. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, carenza di motivazione, contraddittorietà e illogicità manifeste, sviamento; 3) Violazione degli artt. 41, 42 e 97 Cost., nonché della legge n. 241/90. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. n. 42/2004 e della L.R. n. 24/1998. Violazione e falsa applicazione del D.M. del 6.8.2001. Eccesso di potere per difetto di

istruttoria, travisamento dei fatti, carenza di motivazione, contraddittorietà e illogicità manifeste, sviamento, carenza e/o difetto di potere, disparità di trattamento; 4) Violazione degli art. 144 e 145 del D.Lgs. n. 42/2004, nonché dell'art. 14, comma 2, della L.R. n. 24/98. Violazione del verbale di condivisione dei contenuti del PTPR del 16.12.2015. Violazione e falsa applicazione del D.M. del 6.8.2001 e dell'art.31 delle NTA del PTPR. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, carenza di motivazione, contraddittorietà e illogicità manifeste; 5) Violazione e falsa applicazione degli artt. 144 e 146 del D.Lgs. n. 42/2004 e dell'art. 14 della L.R. n. 24/1998. Violazione dell'art. 16 della legge n. 1150/1942. Violazione della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; 6) Violazione dell'art. 3 Cost. e della legge n. 241/90. Eccesso di potere per disparità di trattamento, contraddittorietà e illogicità manifeste. Si è costituito in giudizio il Comune di Tivoli, che resiste solo formalmente.

Si è costituito in giudizio il Ministero intimato.

In prossimità della Camera di Consiglio il ricorrente ha depositato una memoria con cui insiste per la concessione di misure cautelari.

In vista della Camera di Consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare, la parte ricorrente ha depositato una memoria illustrativa del *periculum*, evidenziando l'esigenza di ottenere un'ordinanza propulsiva, per promuovere il riesame dell'atto impugnato, prima della sua "cristallizzazione" nel PTPR di imminente approvazione che l'avrebbe costretto ad una nuova impugnativa.

Con ordinanza n. 2148/2019, è stato ordinato il riesame dell'atto impugnato, rinviando per il prosieguo alla camera di consiglio 22.10.2019.

Il Ministero ha depositato una memoria in cui, dopo aver rappresentato la prevalenza del valore paesistico sugli altri interessi, nonché l'ininfluenza, nel procedimento di pianificazione paesaggistica, dei pareri espressi dalla SAR nel diverso procedimento di VIA che non sostituisce il parere della Soprintendenza competente a valutare l'interesse paesistico, richiama le risultanze del sopralluogo, attestanti il persistente pregio dell'area ed il rischio che un cambio di paesaggio ne possa compromettere il valore-

Il ricorrente deposita anche in questo giudizio la relazione tecnica di architetto di sua fiducia già prodotta nel primo giudizio.

Con ordinanza n. 6931/2019 l'istanza cautelare è stata respinta, dato che nel frattempo era già intervenuta l'approvazione del contestato PTPR - considerata al fine della valutazione del *periculum* nella precedente ordinanza cautelare - ed è stata fissata l'udienza per la trattazione del merito alla data del 9.6.2020 unitamente al primo ricorso.

Il ricorrente ha presentato note d'udienza in replica alle difese dell'Amministrazione.

Con ordinanza 8931/2020 sono stati disposti incombenti istruttori volti, tra l'altro, ad acquisire dalle Amministrazioni resistenti ulteriori chiarimenti, fissando l'udienza pubblica del 8.1.2021 per la trattazione congiunta con il ricorso menzionato e con

l'ulteriore ricorso che nel frattempo il ricorrente aveva proposto avverso il provvedimento di approvazione del PTPR.

In data 5 10 2020 il Ministero ha trasmesso la relazione di chiarimenti richiesta.

Il ricorrente ha depositato una memoria di osservazioni.

Si è costituita in giudizio la Regione, che ha depositato una relazione di chiarimenti ed aggiornamenti.

Il ricorrente ha depositato memoria in cui eccepisce la tardività della memoria della Regione e replica sulle argomentazioni difensive delle controparti.

Con ricorso 13521/2019 il ricorrente ha impugnato “al buio” la deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2.8.2019 avente ad oggetto l’approvazione del “Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)” (che all’epoca non era ancora stata pubblicata sul BURL) – su proposta della Giunta Regionale n. 26 del 4.1.2019 – deducendo le seguenti censure: 1) Violazione degli artt. 41, 42 e 97 Cost., e dell’art 1 Protocollo Addizionale Convenzione EDU. Violazione della legge n. 241/90. Violazione degli art. 144 e 145 del D.Lgs. n. 42/2004, nonché dell’art. 14, comma 2, della L.R. n. 24/98. Violazione del verbale di condivisione dei contenuti del PTPR del 16.12.2015. Violazione e falsa applicazione del D.M. del 6.8.2001 e dell’art.31 delle NTA del PTPR. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, carenza di motivazione, contraddittorietà e illogicità manifeste, sviamento; 2) Violazione degli artt. 41, 42 e 97 Cost., e dell’art 1 Protocollo Addizionale Convenzione EDU. Violazione della legge n. 241/90. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, ed in particolare per errore nei presupposti,

travisamento dei fatti, irragionevolezza manifesta, sviamento di potere. 3) Violazione dell'art. 3 Cost. e della legge n. 241/90. Eccesso di potere per disparità di trattamento, contraddittorietà e illogicità manifeste.

Si è costituito in giudizio il Ministero, depositando documenti e memoria difensiva.

A seguito della pubblicazione della predetta deliberazione sul BUR della Regione Lazio n. 13 del 13 febbraio 2020, dei motivi aggiunti reiterando i motivi di doglianza.

Si è costituita in giudizio la Regione che con memoria difensiva ha rappresentato l'intervenuto annullamento dell'atto impugnato a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale ed ha comunque difeso il proprio operato relativamente all'adozione dello stesso, in particolare relativamente all'omessa VAS.

Il ricorrente ha replicato con la propria memoria conclusionale.

All'udienza dell'8.1.2020 le cause sono state trattenute in decisione.

Va in via preliminare disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe, data l'evidente connessione oggettiva e soggettiva dei ricorsi in esame, tutti intesi ad annullare gli atti con cui la proprietà del ricorrente è stata classificata nel Piano Territoriale Paesistico Regionale nell'ambito del "Paesaggio dell'insediamento storico diffuso".

La parte ricorrente, infatti, contesta la classificazione di (parte) del terreno di sua proprietà nell'ambito del "Paesaggio dell'insediamento storico diffuso" nel PTPR adottato, in quanto, essendo soggetta alla disciplina dettata dall'art. 31 delle NTA del PTPR, che pone limiti alla nuova edificazione, impedisce la

realizzazione del progetto integrato di intervento “*Angulus Ridet*” (da qui PRINT). Tale qualificazione è stata confermata dalla Regione, respingendo le osservazioni presentate dal ricorrente, e come tale riportata nel PTPR proposto per l’approvazione con Decisione della Giunta regionale n.6 dell’8/03/2016 (impugnata con il ricorso n. 13000/2016). Nonostante la richiesta di riesaminare tale classificazione, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Direzione Generale Archeologica, Belle Arti e Paesaggio, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l’Area Metropolitana di Roma, la Provincia di Viterbo e l’Etruria Meridionale (da qui Soprintendenza) ha confermato il parere sfavorevole all’accoglimento dell’istanza di “declassamento” (impugnato con il ricorso n. 3125/2019). Pertanto lo sfavorevole inquadramento dell’area nell’ambito del “Paesaggio dell’insediamento storico diffuso” è stata riportata nel PTPR approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 5 del 2.8.2019 (impugnata con ricorso n. 13521/2019, proposto “al buio” prima della sua pubblicazione sul BURL, e poi, con i relativi motivi aggiunti, dopo la pubblicazione proposti dopo la sua pubblicazione sul BURL n. 13 del 13 febbraio 2020).

L’atto di approvazione del PTPR è stato però successivamente annullato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 240 del 17 novembre 2020 (con conseguente improcedibilità del relativo ricorso e dei motivi aggiunti) determinando la reviviscenza del PTPR adottato, che ha un effetto immediatamente lesivo, in virtù delle misure di salvaguardia ex art. 143, comma 9, del d.lgs. 42/2004 e dell’art. 21 LR n. 24/1998, in quanto preclude la possibilità di realizzare il progetto edificatorio in questione, sicché il

ricorrente mantiene interesse all'annullamento dell'atto della GR che ha incluso l'intera area di sua proprietà nell'ambito paesistico contestato (impugnato con il ricorso n. 13000/2016) e del parere negativo al suo declassamento espresso dalla Soprintendenza in sede di riesame (impugnato con il ricorso n. 3125/2019). A quest'ultimo atto, infatti, la Regione attribuisce un peso determinante – che è ancor più avvalorato dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 241/2020 (come ribadito dalla Regione anche in sede d'udienza) – nella decisione di ascrizione di una data “zona di interesse archeologico” ad un determinato “ambito di paesaggio”, tanto da bloccare l'iter del procedimento di riesame delle osservazioni in attesa di una pronuncia della Sezione sulla legittimità di tale atto, adottando, a conclusione del Tavolo tecnico congiunto un atto soprassessorio. Si tratta di una scelta che scaturisce dalla natura “anfibia” del valore paesaggistico delle “zone di interesse archeologico” – aree tutelate come beni ambientali culturali vincolati *ex lege* in considerazione della relazione con reperti archeologici ivi ubicati e di come questi si riverberano sulla “forma del territorio” che ne costituisce il “contesto di inserimento” incidendo sull'inclusione in un determinato “ambito” di cui sono “componenti”– e che ha indotto la Regione a sollecitare ripetutamente la Soprintendenza rappresentando la necessità di *“addivenire con urgenza una soluzione definitiva e condivisa in vista dell'approvazione del PTPR”* (note 18.7.2017 e 23.1.29).

Tali esigenze sono state ripetutamente rappresentate dalle parti anche alla Sezione che, proprio in considerazione dell'urgenza di definire rapidamente la controversia, all'esito della fase cautelare

aveva emesso un'ordinanza cautelare di tipo propulsivo, disponendo il riesame dell'istanza di riclassificazione, data l'evidenza dei vizi dedotti (difetto di istruttoria e di motivazione), al fine di rimuovere rapidamente i vizi denunciati e promuovere la riattivazione e conclusione del procedimento di riesame delle osservazioni in tempi brevi.

Tale opportunità, però, non è stata colta dalla Soprintendenza che non ha ottemperato al *remand*, pur non essendo stata appellata la predetta ordinanza propulsiva, e nonostante l'ordine di riesame lasciasse un ampio potere di rideterminazione all'Amministrazione, in quanto si limitava a sollecitare l'eliminazione delle carenze istruttorie e del deficit motivazionale, senza pregiudicare l'esito del riesame.

Del pari è rimasta sostanzialmente inottemperata l'ordinanza collegiale istruttoria, essendo stata depositata una relazione di chiarimenti che non è supportata dal materiale documentale – nemmeno sono state prodotte le foto in allegato 4 – utile a dirimere la discrepanza di valori delle aree in contestazione.

La Regione, costituitasi in giudizio dopo l'annullamento del PTPR con sentenza della Corte Costituzionale n. 240/2020, seppur non onerata di tali incombenzi (indirizzati dall'ordinanza istruttoria in parola solo alle Amministrazioni costituite), ha provveduto, invece, spontaneamente a fornire alcune delucidazioni, depositando una nota illustrativa dei vincoli incombenzi sull'area e di aggiornamento sugli sviluppi successivi del procedimento di riesame promosso dal ricorrente. Di tale memoria, però va disposto lo stralcio, avendone il ricorrente eccepito la tardività.

Anche il ricorrente, dal canto suo, ha opportunamente ritenuto di farsi parte diligente, depositando in giudizio un'articolata relazione tecnica, accompagnata da documentazione fotografica, in cui si evidenzia la localizzazione dell'area in contestazione, sviluppandone in modo circostanziato l'esame comparativo con quella adiacente.

A tale produzione non sono seguite specifiche controdeduzioni da parte del Ministero, che si è limitato ad insistere sulle pregevoli qualità caratteristiche dell'area di proprietà del ricorrente, isolatamente considerata, senza affrontare la questione nodale della diversa classificazione del terreno adiacente, che invece costituiva un punto centrale nelle osservazioni del ricorrente (dato che, proprio sulla base dell'analogia morfologia dei due terreni, aveva incentrato la richiesta di declassamento) ed uno dei motivi di censura su cui si incentrava specificamente il ricorso.

Si tratta di una criticità che non è stata a tutt'oggi ancora risolta, sicché va confermata la fondatezza delle censure già anticipata con l'ordinanza cautelare in parola.

La Soprintendenza, in sede di riesame, pur ammettendo di non aver tenuto conto in prima battuta della documentazione prodotta dal ricorrente, si limita a rassicurare di averne preso visione (e fin qui l'operato risulta corretto non avendo i pareri resi nel procedimento di VIA sul PRINT alcun effetto vincolante per le Autorità chiamate a pronunciarsi sulla pianificazione paesaggistica, come ben chiaro allo stesso ricorrente, che, infatti, aveva chiesto solo di esaminarne "i contenuti" in modo da trarne elementi utili per una più consapevole classificazione dell'area) e

di aver effettuato un sopralluogo per accertare direttamente l'effettivo stato attuale dell'area, confermando, all'esito, il proprio parere negativo alla luce delle risultanze della rinnovata istruttoria.

Come già anticipato nell'ordinanza cautelare, il parere, per come è formulato, non risulta assistito da un'adeguata motivazione.

La Soprintendenza, infatti, s'è limitata a rassicurare di aver *“verificata la permanenza dei pregevoli valori paesaggistici dell'area”* e, per supportare la propria contrarietà all'accoglimento della richiesta di declassificazione presentata dal ricorrente, oppone che *“il cambio di paesaggio, e la conseguente possibilità di attuare le previsioni di piano regolatore, anche in misura ridotta rispetto a quanto consentito, comporterebbe la compromissione dei valori dell'area che il provvedimento ministeriale citato intende proteggere”*, concludendo che risulta *“corretta la scelta compiuta al momento della redazione del PTPR di classificare le parti ancora integre incluse nell'area oggetto”*.

A tale conclusione la Soprintendenza è addivenuta sulla base della considerazione dello stato compromesso del contesto ambientale prossimo all'area di interesse del ricorrente, che si presenta invece come ancora integra e quindi meritevole di essere mantenuta in tale stato. Al riguardo la Soprintendenza osserva che *“La Via Elsa Morante, che corre lungo il limite della proprietà, costituisce, di fatto, lo spartiacque fra la zona edificata esistente, cresciuta disordinatamente in tempi recenti, con fabbricati afferenti all'edilizia corrente indifferenziata e priva di alcun interesse architettonico, nonché di alcun*

inserimento paesaggistico”). Si tratta di una descrizione che corrisponde all’effettivo stato dei luoghi come rappresentati dalla documentazione agli atti e come verificabile anche tramite *google maps*, da cui si evince chiaramente che nell’area opposta alla strada (ricadente in località Collefiorito del Comune di Guidonia) insistono diverse recenti costruzioni, palazzine, edifici pubblici, *fast food*, opifici, centri commerciali etc. Risulta comprensibile – e pienamente condivisibile anche da chi è privo di specifiche competenze in materia paesaggistica – la ragione che ha determinato la classificazione dell’area in questione tra i paesaggi privi di pregio, essendone le caratteristiche immediatamente percepibili anche allo sguardo dell’uomo comune. Si tratta, in effetti, di un insediamento costituito da palazzotti anonimi, che sorgono in una desolata pianura incolta, tra fabbricati commerciali, altrettanto isolati, che per il loro aspetto scollegato e di estraneità al contesto “verde” conferiscono all’area quell’aspetto tipico della periferia extraurbana, priva di fisionomia, in cui gli unici elementi caratterizzanti, riconoscibili come elementi identitari, sono costituiti dal finto campanile del centro commerciale e dal Mc Donalds.

Ciò però consente solo di comprendere le ragioni per cui l’area di interesse del ricorrente – sita sul lato opposto della strada – sia stata ritenuta non meritevole dello stesso inquadramento nell’ambito degli “insediamenti in evoluzione” al pari di quella antistanti. A tale riguardo la Soprintendenza contrappone il carattere di area ancora inedificata che intende salvaguardare da un intervento che potrebbe renderla simile all’area antistante,

che comporterebbe la perdita di quei tratti di *“rilevante valore”* del contesto che *“costituisce un aperto e pregevole ambito visivo”*. È evidente la preoccupazione di scongiurare la possibilità che un intervento di *“notevole cementificazione”* – quale quello programmato nel PRINT – possa eliminare quelle caratteristiche di spazio verde ancora non interessato da costruzioni.

Quello che non risulta chiaro – però – e si tratta del motivo centrale delle osservazioni e del ricorso in esame (posto a fondamento dell’ordinanza cautelare propulsiva con cui si chiedeva alla Soprintendenza di integrare la motivazione dell’atto impugnato) – è la ragione per cui nonostante tale carattere sia parimenti ravvisabile nell’intera parte di territorio ancora ineditato che affaccia lungo lo stesso lato della strada, e che in effetti sembra presentare quelle caratteristiche d’omogeneità prospettate dal ricorrente, sia stato diversamente classificato, qualificando solo la porzione di interesse del ricorrente nell’ambito dei “paesaggi dell’insediamento storico–archeologico diffuso” –opponendosi alla riclassificazione in quanto comporterebbe un intervento di *“notevole cementificazione”* in contrasto con *il “rilevante valore”* del contesto che *“costituisce un aperto e pregevole ambito visivo”* – mentre l’area più a sud, sullo stesso lato della strada, pur presentando caratteristiche morfologiche che paiono del tutto simili, sia stata classificata tra i “paesaggi in evoluzione”.

L’asserita omogeneità dei luoghi è stata suffragata da una relazione tecnica prodotta dal ricorrente che riporta una circostanziata lettura dell’area, incentrata sull’esatto punto di cui si chiede la riclassificazione (che non riguarda tutta l’area

interessata dal PRINT, ma solo un rettangolo dell'area posto lungo la strada principale), evidenziandone le specifiche caratteristiche, anche con il supporto di rappresentazioni fotografiche, con una puntuale descrizione comparativa con caratteristiche dell'area adiacente.

Quanto affermato dal ricorrente pare, in effetti, corrispondere all'effettivo stato dei luoghi, per come questi sono rappresentati nella documentazione fotografica prodotta e per come sono percepibili dalle immagini aeree e tridimensionali ricavabili da *google maps* che consente di visionare un lungo tratto della strada in parola mediante la funzione *street view* grazie alla telecamera posizionata proprio davanti alla proprietà principale del ricorrente e che permette di percorrere visivamente l'intera via. Ovviamente tale mezzo non rende possibile apprezzare anche gli altri elementi necessari per verificare l'effettiva equivalenza dei luoghi, in particolare sotto il profilo dell'eventuale diversa visuale panoramica, dell'eventuale presenza di più significativi reperti archeologici etc.

Però ciò è sufficiente, allo stato degli atti, a ritenere fondate le censure relative alle carenze motivazionali in quanto non è stata ancora chiarita la ragione per cui due aree che si presentano con aspetto analogo e che sono del pari vincolate come "zona di interesse archeologico" (essendo del pari incluse nel perimetro dell'area vincolata ai sensi dell'art. 142 co.2 lett m con lo stesso DM 2001) siano state diversamente classificate, pur appartenendo al medesimo contesto ambientale unitario che presenta "*un aspetto ancora integro*" (in contrapposizione "*all'aspetto*

compromesso” che caratterizza l’insediamento dall’altro lato della strada).

Se il criterio seguito per giudicare “corretta” la scelta di includere nell’ambito del ‘Paesaggio dell’insediamento storico diffuso’ l’area oggetto del DM 2001 è quello della presenza di “*parti ancora integre*” – come ricordato nel parere soprintendentizio impugnato – allora non si capisce perché, a parità dell’integrità, solo una delle porzioni di tale area di interesse archeologico sia stata classificata in tale modo (peraltro in quanto spazi ineditati entrambi i lotti sono accomunati dal carattere di “*aperto e pregevole ambito visivo*”).

In sostanza la Soprintendenza teme che la realizzazione di quell’insediamento di 919 abitanti previsto dal PRINT nella versione ridotta (che prevede l’edificazione di sei palazzine a destinazione residenziale, alte quasi 13 mt, due fabbricati a destinazione mista residenziale–commerciale, un fabbricato alto quasi 18 mt., oltre ad edificio con destinazione “turistico–alberghiera” da cedere gratuitamente al Comune) costituisca un *vulnus* per il paesaggio solo ove sia realizzato sull’area di proprietà del ricorrente, mentre il temuto effetto di “*notevole cementificazione*” non costituirebbe alcuna minaccia per il valore ambientale protetto ove fosse realizzato sull’area immediatamente adiacente.

Un (presumibile) motivo implicito di differenziazione potrebbe eventualmente essere ravvisato nel passaggio in cui l’area di interesse del ricorrente è stata descritta come zona agricola che “*mantiene un rilevante valore ambientale e rurale*” (destinazione contestata dallo stesso ricorrente) – in contrapposizione con il

carattere naturale di terreno incolto dell'area attigua – ma tale spunto non è sufficiente a soddisfare l'onere motivazionale in quanto fa riferimento ad un criterio diverso rispetto a quello soprarichiamato e non è sufficientemente sviluppato (peraltro nemmeno le ragioni di tale “discriminazione” sono agevolmente ricostruibili, dato che proprio il carattere di “incolto” del terreno attiguo potrebbe evocare quel “paesaggio di rovine” che ben si addice all'inquadramento delle “zone di interesse archeologico” nell'ambito in contestazione). In ogni caso avrebbe dovuto essere meglio illustrato il nesso di collegamento con la qualificazione in uno piuttosto che in un altro ambito di paesaggio, anche al fine di consentirne il controllo in sede giurisdizionale.

Ne consegue che, allo stato degli atti, l'osservazione del ricorrente volta a contestare la classificazione di aree omogenee in distinti ambiti di paesaggio non risulta essere stata esaminata con riferimento alle caratteristiche differenziali sopraindicate e la scelta di sottoporre le aree a diversa qualificazione non risulta assistita da sufficiente motivazione.

In conclusione sia la delibera di Giunta regionale che sancisce la classificazione dell'area in contestazione, rigettando le osservazioni del ricorrente, sia il parere della Soprintendenza che ha bloccato il procedimento di revisione di tale classificazione, confermando l'iscrizione ad un ambito di paesaggio “discriminatoria” rispetto al fondo adiacente, risultano inficiate dai vizi sopraindicati.

Ciò è sufficiente ad accogliere i primi due ricorsi, proposti avversi agli atti predetti, con assorbimento delle restanti censure, inclusa la doglianza dedotta con il secondo motivo del primo ricorso

(peraltro formulata in via subordinata) con cui si denuncia l'omessa sottoposizione a VAS del Piano Paesaggistico in contestazione. Solo per completezza va precisato che, anche a prescindere da quell'orientamento giurisprudenziale che ha ritenuto che il Piano Paesaggistico non sia soggetto alla procedura di valutazione ambientale strategica (CGARS nn. 811, 812, 813 e 815/2012) ed anche a superare l'inammissibilità di tale censura (in quanto dedotta in modo generico, senza precisare in che modo la VAS avrebbe potuto incidere a favore del ricorrente attenuando la rilevanza del valore del paesaggio (vedi, da ultimo, TAR Sicilia -Sez. Catania, sez. n. I, n. 1841/2019; TAR Sardegna, sez. II, n. 15/2015), la doglianza risulta comunque infondata in quanto l'adempimento in parola non era ancora stato prescritto al momento dell'avvio del procedimento pianificatorio, mentre, all'atto di entrata in vigore della normativa che lo imponeva, il procedimento di pianificazione si trovava in fase particolarmente avanzata (TAR Lazio, sez. II quater, 18/04/2019 n.. 5004, ove è chiarito *"la DGR del 05 marzo 2010 n. 169 "Disposizioni Operative in merito alle procedure di VAS" esclude dalla procedura di (verifica di assoggettabilità) a VAS (punto 1.3.7): o) i Piani/Programmi e le loro varianti che siano stati adottati dall'organo deliberante competente prima della data di entrata in vigore del D.Lgs. 4/2008; p) i Piani/Programmi e le loro varianti che siano stati approvati definitivamente o per i quali, alla data di approvazione della presente Delibera di Giunta Regionale, il loro iter sia in uno stato di avanzamento tale da non consentire in alcun modo l'adeguato svolgimento delle procedure di VAS, in quanto i Piani/Programmi devono essere*

valutati “all’atto dell’elaborazione e dell’adozione”, e del dettato della norma nazionale che la recepisce: “La fase di valutazione è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua approvazione” (art. 11, comma 3, del D.Lgs. 152/06)”.

Sempre per completezza va precisato che l’accoglimento dei ricorsi in parola comporta l’annullamento degli atti impugnati e l’obbligo dell’Amministrazione di riesaminare, in esecuzione della presente sentenza, le osservazioni proposte dal ricorrente al fine di approfondire le carenze istruttorie (in merito alla valutazione comparativa del fondo adiacente) e di ripronunciarsi con congrua motivazione sulle questioni sopraindicate; restando ovviamente impregiudicato, nella sostanza, il potere “valutativo” da riesercitare.

Il ricorso n. 13521/2019 va invece dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto è venuto meno l’atto impugnato a seguito dell’annullamento disposto dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 240 del 17 novembre 2020.

Sussistono giusti motivi per disporre l’integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti in epigrafe:

accoglie in parte, ai sensi di cui in motivazione, i ricorsi n. 13000/2016 e n. 3125/2019, e, per l’effetto, annulla, per quanto di ragione, gli atti impugnati; fatti salvi gli ulteriori provvedimenti;

dichiara improcedibile il ricorso n. 13521/2019 ed i relativi motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Floriana Rizzetto, Consigliere, Estensore

Roberta Mazzulla, Referendario

L'ESTENSORE
Floriana Rizzetto

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO