

Publicato il 24/02/2026

N. 03411/2026 REG.PROV.COLL.
N. 06967/2024 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 6967 del 2024, proposto da Nopata 73 s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Valeri e Francesco Sementilli, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, viale G. Mazzini, 11;

contro

Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

a) del decreto rep. n. 75 del 9.04.24, notificato il 19.04.24, con cui il Ministero della cultura - Commissione regionale per il patrimonio culturale del Lazio ha apposto il vincolo *ex art. 10 e ss. d.lgs. n. 42/04* relativo al “*Complesso dei casali e delle villae rusticae in Contrada Galli*” nel Comune di Tivoli, su immobili di proprietà della Nopata 73 s.r.l.; con relativa proposta, trasmessa dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l'area metropolitana di Roma e per la Provincia di Rieti (“la

Soprintendenza”) con nota n. 6571 del 20.03.24, corredata dalla relazione storico-artistica con documentazione fotografica e planimetria catastale;

b) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi: b1) la nota n. 136 del 3.01.24, con cui la Soprintendenza ha comunicato l’avvio del procedimento di dichiarazione dell’interesse culturale, con relativi allegati; b2) la proposta di vincolo, richiamata nella nota n. 136 del 3.01.24, con relazione storico – artistica ed allegati; b3) gli atti, non conosciuti dalla ricorrente, con cui la Commissione regionale per il patrimonio culturale del Lazio nella seduta convocata in via telematica dal 21.03.24 al 26.03.24 ha approvato la proposta di vincolo formulata dalla Soprintendenza con nota n. 6571/24; b4) ove occorrer possa, la comunicazione inviata dalla Soprintendenza con nota n. 170 del 04.01.24, ai fini della pubblicazione della proposta; nonché per il risarcimento dei danni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Ministero della cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 dicembre 2025 la dott.ssa Virginia Giorgini e udito il difensore della parte ricorrente come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con decreto n. 75 del 9 aprile 2024 il Ministero della cultura, Commissione regionale per il patrimonio culturale del Lazio, ha dichiarato di interesse culturale particolarmente importante gli immobili e le aree situati nel Comune di Tivoli e ivi specificati in cui insiste “*Il complesso dei casali e delle villae rusticae in Contrada Galli*” come descritto nella relazione storico-artistica allegata al provvedimento e individuato con linea continua rossa nella planimetria catastale parimenti allegata.

Il vincolo culturale è stato apposto, per gli immobili e le aree di proprietà pubblica, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42 (*"Codice dei beni culturali e del paesaggio"*, d'ora in avanti, per brevità, anche solo *"Codice"*), e, per quelli di proprietà privata, ai sensi del comma 3, lett. a), della medesima disposizione.

2. Avverso tale decreto è insorta con l'odierno ricorso, notificato il 17 giugno 2024 e depositato il 26 giugno 2024, la società Nopata 73 s.r.l., proprietaria, oltre a maggiore consistenza, di alcune delle aree ricomprese nell'ambito del complesso dichiarato di interesse culturale particolarmente importante e, precisamente, di quelle distinte in catasto terreni al foglio 70, particelle n. 11, 12, 13, 46, 144, 145, 177, 178, 243, 244, 245, 246, 265, 303, 305, 307, 308, 309, 320, 658, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715 e 716.

2.1. La domanda di annullamento del provvedimento impugnato è affidata a quattro motivi di diritto così rubricati:

- *"I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 10, 12, 13, 14 e 128 D. Lgs. n. 42/04. Difetto dei presupposti. Carenza ed erroneità della motivazione. Illogicità"*;

- *"II. In subordine, violazione e falsa applicazione sotto altro profilo degli artt. 10, 12, 13, 14 e 128 D. Lgs. n. 42/04. Difetto dei presupposti. Carenza di istruttoria. Carenza ed erroneità della motivazione. Travisamento dei fatti. Illogicità"*;

- *"III. Violazione e falsa applicazione degli artt. 41, 42 e 97 Cost.. Violazione degli artt. 16, 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dell'art. 6 del TUE e dell'art. 1 del I Protocollo addizionale CEDU. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 l. n. 241/90. Violazione e falsa applicazione dei principi di proporzionalità ed economicità, legittimo affidamento, trasparenza, leale collaborazione e buona fede nei rapporti con il privato. Ingiustizia manifesta"*;

- *“IV. Violazione e falsa applicazione sotto altro profilo dell’art. 42 Cost., dell’art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE e dell’art. 1 del I Protocollo addizionale CEDU. Violazione e falsa applicazione degli artt. 95 e ss. D. Lgs. n. 42/04 e degli artt. 1 e 3 l. n. 241/90. Violazione e falsa applicazione del principio di proporzionalità. Ingiustizia manifesta”*.

2.2. La società ricorrente, nell’evidenziare che il decreto di vincolo ha impedito l’edificazione consentita invece, per una parte delle aree, dal P.R.G. vigente, formula altresì domanda risarcitoria, individuando quali danni-evento il *“ritardo che verrà accumulato nell’attivazione dei procedimenti occorrenti alla realizzazione degli interventi”*, la *“mancata o ritardata conclusione dei contratti per lo sfruttamento economico del complesso”* e *“l’impossibilità di investire, nelle more del giudizio, gli introiti derivanti dall’investimento”*.

3. In vista della pubblica udienza fissata per la discussione della causa, il Ministero della cultura – già costituitosi in giudizio il 3 agosto 2024 con atto di mero stile – e la parte ricorrente hanno depositato, ai sensi dell’art. 73, comma 1, c.p.a., alcuni documenti e una memoria difensiva. Alla memoria della difesa erariale è seguita la replica della ricorrente.

4. Alla pubblica udienza del 9 dicembre 2025, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato per le ragioni di seguito illustrate.

2. Con il primo motivo di gravame Nopata 73 lamenta la natura sostanzialmente paesaggistica del vincolo imposto dal Ministero della cultura, avuto riguardo alle finalità della tutela (trattandosi di area ritenuta di pregio *“con riferimento al paesaggio storico-archeologico”*), all’estensione dell’area (pari a 51 ettari), nonché alle caratteristiche dei beni (essendo il vincolo apposto, a parte singole e limitate *“testimonianze”*, in massima parte sul *“territorio circostante”*).

Evidenzia, inoltre, la ricorrente che l'area è già gravata da “*un coacervo di vincoli*” di talché il nuovo vincolo culturale costituirebbe una duplicazione. Vengono richiamati in particolare:

- i vincoli paesaggistici imposti, *ex art.* 136 del Codice, con il d.m. 8 agosto 1967 (zona di Villa Adriana) e il d.m. 6 agosto 2001 (zone di interesse archeologico nelle vicinanze di Villa Adriana), che gravano sull'intero compendio immobiliare;
- i vincoli paesaggistici *ex art.* 142 del Codice che interessano alcune porzioni del compendio medesimo;
- i vincoli culturali apposti sulle due ville romane situate in località Galli con il d.m. 5 giugno 1991 e il d.m. 25 giugno 2009.

2.1. Il motivo non merita condivisione.

2.2. Secondo quanto chiarito dal Consiglio di Stato, Sez. VI, nella sentenza 3 luglio 2012, n. 3893, va escluso che una porzione di territorio possa essere oggetto della sola tutela di cui alla Parte III del Codice, ben potendo – eventualmente in aggiunta a quest'ultima e ricorrendo gli specifici presupposti di cui all'art. 10 dello stesso Codice – essere tutelata anche come bene culturale in sé. Nella citata sentenza si legge invero quanto segue:

“Benché sia usuale che per gli ambiti territoriali si pratici la tutela paesaggistica quando è la visuale che si intende conservare, occorre però considerare che quando si intende conservare, piuttosto che la visuale, la consistenza materiale, legittimamente si può praticare la tutela di bene culturale apponendo il relativo vincolo. Sicché non è l'ampiezza della porzione di territorio a qualificare il tipo di vincolo applicato, ma le ragioni e le finalità che si intendono perseguire in concreto [...]”;

“La tutela dei beni culturali immobili riguarda invece non visuali ma cose, in genere manufatti (cioè realizzazioni dell'uomo), che a seconda dei casi sono o inseriti totalmente innovativi (es. edifici), ovvero dati di natura oggetto di cure e adattamenti umani, anch'essi caratterizzazioni

particolari dello spirito e dell'ingegno (es. parchi e giardini), per i quali il fatto che la componente naturalistica rimanga quantitativamente dominante non rileva ad escludere i relativi vincoli, perché ciò che conta per questa qualificazione è l'intervento creativo umano che li origina, li modella, li condiziona e li guida".

2.3. Ora, applicando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, rileva il Collegio che dall'ampia e circostanziata relazione storico-artistica allegata al decreto di vincolo emerge come la finalità del provvedimento di tutela sia quella di preservare l'area in questione – compresa nella *buffer zone* di Villa Adriana e costituente “*l'unico margine settentrionale*” della stessa Villa “*ancora non compromesso dalla massiccia edificazione che ha interessato i dintorni del complesso archeologico imperiale*” – non per la sua bellezza panoramica e per il quadro naturale che offre, bensì per profili ben distinti che hanno a che fare proprio con il valore impresso al territorio dall'intervento umano.

Ne viene evidenziata innanzitutto l'importanza storica per “*la continuità dell'uso agricolo dei suoli, testimoniato sin dalle epoche più antiche*”: si osserva, al riguardo, che “*la presenza delle due ville romane distanti tra loro circa 350 metri, i cui fundi erano sicuramente confinanti, e di altre villae rusticae (assimilabili a fattorie) e rustico-residenziali (dotate di un settore per la lavorazione-conservazioni delle derrate e di un settore abitativo per il dominus) situate negli immediati dintorni, oltre a tracce di frequentazione preistoriche e protostoriche nella zona contermina favorite anche dalla vicinanza del corso dell'Aniene, rivelano condizioni di vivibilità e utilizzazione del suolo certamente vantaggiose*”; ancora, si legge, quanto all'evoluzione nell'uso del territorio, che, se con l'avvio dello sfruttamento intensivo e poi l'impianto delle *villae* sparì la coltre di vegetazione boschiva presente fino al periodo tardo-repubblicano, “*in età post-antica dopo la decadenza delle villae e la riconversione dell'area dall'agricoltura intensiva al pascolo e ad altre attività di sfruttamento*

dell'ambiente naturale” si ebbe “una rinaturalizzazione dei luoghi già antropizzati, con una nuova espansione della silva, che tornò a coprire vaste aree della zona contermina”, mentre “oggi la messa a coltura per seminativi delle sommità dei lunghi colli fusiformi tipici della zona ha di nuovo sottratto le superfici pianeggianti alla vegetazione arborea la cui esistenza su queste ultime è documentabile, tuttavia, ancora fino alle epoche storiche ante Novecento”.

Sotto il profilo archeologico, poi, la rilevanza dell'area è attestata dalla permanenza delle testimonianze rappresentate dai resti delle due ville romane rinvenuti al suo interno, vale a dire la villa rustica in località Galli – fosso delle Scalette e quella di carattere rustico-residenziale in località Galli - fosso di Roccabruna: la prima, che è rappresentativa della “*tipologia di una villa a corpo compatto, con atrio centrale, di tradizione repubblicana, ma sorta in età augustea*”, “*era circondata dal fondo agricolo, le cui colture principali dovevano essere [...] il vigneto e il frutteto*”, ma comprendeva anche attività artigianali e “*fungeva da residenza – stabile o temporanea – del proprietario (ne sono indizio gli ambienti decorati e il nucleo termale)*”; la seconda, che è contraddistinta da “*due fasi edilizie ben distinte*” (un nucleo primitivo di età tardo-repubblicana in “*opus incertum*” e alcune aggiunte in “*opus reticulatum*” risalenti alla prima metà del I secolo), ospitava “*una cisterna ipogea di un tipo molto diffuso nei terreni vulcanici dell'intero Agro Romano, collegata allo sfruttamento agricolo del suolo e quindi rivelatrice del carattere rustico-produttivo della villa*”.

La relazione storico-artistica mette in luce altresì l'importanza architettonica dell'area per la presenza degli “*antichi complessi del Casale Galli, del Casale Lolli e del Casale Colleoni e dei territori ad essi afferenti, la cui presenza è acclarata, nei limiti della documentazione rinvenuta nell'ambito di questa procedura, almeno dal sec. XVII*”.

2.4. In sintesi, la valutazione compiuta dall'Amministrazione attiene, coerentemente con il disposto di cui all'art. 10, comma 3, lett. a), del Codice all'importanza storica, archeologica ed architettonica dell'area, la quale *“è stata oggetto di frequentazione antropica sin dai tempi più remoti, che si è protratta senza soluzione di continuità sino ai giorni nostri, attraverso le diverse epoche storiche, di cui sono rimaste importanti testimonianze architettoniche ancora oggi presenti e che formano un insieme inscindibile e suggestivo con i terreni circostanti, che conservano i caratteri rurali e agricoli testimoniati sin dall'antichità”*. In tal senso, la tutela è volta a preservare l'intero contesto per la sua rilevanza culturale unitaria, non costituendo, dunque, una duplicazione né rispetto alla tutela paesaggistica, che si fonda sul valore panoramico ed estetico del territorio, né rispetto alla tutela culturale dei singoli manufatti isolatamente considerati.

3. Quanto sin qui osservato vale altresì a confutare le doglianze svolte con il secondo motivo di ricorso, formulato in via subordinata per l'ipotesi in cui si ritenga che il vincolo *“sia stato effettivamente imposto per profili culturali e non paesaggistici”* e incentrato sulla asserita carenza dei presupposti per la dichiarazione dell'interesse culturale ai sensi degli artt. 10, comma 3, lett. a), e 13 del Codice, in presenza, ad avviso della ricorrente, di *“un raggruppamento indiscriminato di immobili che, per la loro estensione e natura disomogenea, non possiedono i caratteri dell'«insieme inscindibile»”*.

Nel merito dei contenuti della relazione storico-artistica, la società ricorrente lamenta, in particolare, quanto segue: (i) la descrizione in termini di *“terreno generalmente tenuto a prato e seminativo, punteggiato di alberi sparsi”* con *“crescita di vegetazione spontanea”* è erronea, in quanto le aree hanno perso la loro vocazione agricola e sono servite da opere di urbanizzazione, e in ogni caso insufficiente per l'apposizione del vincolo; (ii) quanto alla *“sintesi storico-topografica”*, le fonti sul toponimo “Galli”

non provano il pregio culturale e danno luogo a valutazioni meramente ipotetiche; (iii) i resti delle due ville romane sono beni già sottoposti a vincolo diretto, la cui esistenza non può essere utilizzata “*quale espediente per estendere il vincolo diretto su un territorio esteso decine di ettari e privo di reperti*”; (iv) i casali Galli, Lolli e Colleoni, di età medievale e moderna sono immobili esterni alla proprietà della ricorrente (così come l’area del c.d. laghetto di Pantanello, prosciugato nel XVIII secolo), i quali, ove realmente necessario, avrebbero potuto essere vincolati singolarmente.

3.1. Al riguardo, rileva innanzitutto il Collegio, in termini generali, che il giudizio circa la sussistenza, o meno, dei presupposti per l’apposizione del vincolo non può essere svolto seguendo, come fa la ricorrente, un approccio parcellizzato, vale a dire isolando i singoli elementi presi in considerazione dall’Amministrazione ed affermandone l’insufficienza. In tal modo, infatti, si finisce per trascurare proprio la visione d’insieme sottesa alla valutazione tecnico-discrezionale compiuta dall’Amministrazione, la quale si fonda, come sopra ricostruito, sul valore del connubio tra natura e cultura espresso dall’area in questione, in cui le testimonianze archeologiche e architettoniche “*formano un insieme inscindibile e suggestivo con i terreni circostanti, che conservano i caratteri rurali e agricoli testimoniati sin dall’antichità*”.

Da questo punto di vista, la documentazione fotografica riportata nella relazione storico-artistica – con particolare riferimento alle fotografie n. 1 e n. 29 – mostra proprio la natura unitaria del compendio immobiliare vincolato, che, contrariamente a quanto dedotto dalla parte ricorrente, si presenta preservato e chiaramente definito rispetto alle zone circostanti, di talché, avendone l’Amministrazione evidenziato la rilevanza storico-culturale come complesso, non vale osservare che alcuni manufatti sono già tutelati e altri avrebbero potuto esserlo singolarmente.

Così come si rivela fuori fuoco l’argomentazione difensiva che fa leva sull’insussistenza di una reale necessità di tutelare la “buffer zone” di Villa

Adriana e ciò perché non è questa la finalità fondamentale del vincolo quale emerge dal provvedimento, che evidenzia, sì, il legame del territorio considerato con le vicende della Villa, di cui costituisce *“un completamento ed un prezioso margine”*, ma si basa sul valore in sé della stesso come testimonianza, grazie ai resti delle ville rustiche e alla presenza dei tre casali, della *“continuità dell’uso agricolo dei suoli”*, valore che mira a preservare.

Né l’interesse culturale del compendio può ritenersi diminuito in relazione alla circostanza della sua *“collocazione in una porzione del territorio da tempo compromessa e urbanizzata”*, in quanto, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, *“la parziale compromissione di un bene culturale o ambientale non impedisce di limitare il danno vincolando quanto ne rimanga”* (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8040).

In definitiva, il Collegio ritiene che la determinazione di sottoporre l’area complessivamente considerata a vincolo culturale sia stata assunta sulla base, da un lato, di un’istruttoria approfondita, come comprovato anche dagli ampi e pertinenti riferimenti bibliografici, e, dall’altro, di una valutazione tecnico-discrezionale la cui coerenza argomentativa non è scalfita da alcuna delle deduzioni svolte dalla ricorrente.

4. Con il terzo e il quarto motivo di ricorso, che possono essere esaminati congiuntamente in quanto connessi e in parte sovrapponibili, la società ricorrente lamenta la violazione del diritto di proprietà e del diritto di iniziativa economica, per come tutelati dalla Costituzione e dalla normativa sovranazionale, nonché la violazione dei principi di proporzionalità e di leale collaborazione nei confronti del privato.

4.1. Le argomentazioni della ricorrente si fondano sul presupposto della edificabilità di una parte significativa delle aree di sua proprietà comprese nel territorio oggetto del decreto di vincolo, con particolare riferimento a quelle classificate in zona C, sottozona C/5 (*“Villini residenziali”*), in base

al vigente P.R.G. del Comune di Guidonia, approvato con delibera della Giunta regionale n. 956 del 6 luglio 1973. Deduce, al riguardo, la società che, avendo il decreto impugnato impedito, per converso, ogni possibilità di trasformazione e utilizzazione economica delle stesse, esso avrebbe imposto *“un vincolo sostanzialmente espropriativo, privo di limiti di durata e non accompagnato da alcun indennizzo”*.

Quanto, poi, alla qualificazione nell’ambito del PTPR, la Nopata 73 sostiene che, a seguito dell’accoglimento, da parte della Regione Lazio, dell’osservazione n. 058104_P11 presentata dal Comune di Tivoli, l’attuale disciplina paesistica delle aree di sua proprietà *“consente comunque un certo grado di trasformabilità [...] e quindi non prevede quella «sostanziale immodificabilità dello stato dei luoghi» che è invece la finalità principale del Decreto”*.

Ne deriverebbe, in sintesi, la violazione degli artt. 41 e 42 Cost., nonché degli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e dell’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, oltre che del principio di proporzionalità per avere il decreto svuotato di contenuto il diritto di proprietà senza prevedere alcuna forma di ristoro.

4.2. Tali doglianze non merito condivisione.

4.3. Innanzitutto, è necessaria una precisazione in ordine alla corretta individuazione della disciplina di tutela e di uso degli ambiti di paesaggio applicabile alle aree di proprietà della società ricorrente in base al PTPR, disciplina che, ai sensi dell’art. 5, comma 1, delle relative NTA, esplica nel caso di specie efficacia vincolante trattandosi di territorio sottoposto a vincolo paesaggistico.

Dagli atti di causa risulta che, come rilevato dalla difesa erariale, l’accoglimento della citata osservazione comunale n. 058104_P11 non ha interessato le aree di proprietà della Nopata 73, le quali, pertanto, sono classificate, in parte, come *“Paesaggio naturale”* e, in altra parte, come *“Paesaggio naturale agrario”*. Tanto emerge dal confronto tra la

rappresentazione grafica delle aree per le quali detta osservazione comunale è stata accolta, con conseguente relativa qualificazione come “Paesaggio degli insediamenti urbani” (doc. n. 4 depositato dalla difesa erariale il 29 ottobre 2024) e la perimetrazione delle aree di proprietà della ricorrente prodotta da quest’ultima (allegato n. 4 al ricorso).

Dalla inclusione delle aree di che trattasi nel “Paesaggio naturale” e nel “Paesaggio naturale agrario” deriva l’assoggettamento alle prescrizioni di cui, rispettivamente, all’art. 22 e all’art. 23 delle NTA del PTPR e il conseguente divieto di interventi di nuova edificazione residenziale (cfr. punto 3.2. della Tabella B relativa all’uno e all’altro ambito di paesaggio), il che priva le censure svolte nell’ambito dei motivi in rassegna del loro fondamentale presupposto, prevalendo, *ex artt.* 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice, la pianificazione paesaggistica su quella urbanistica e risultando, quindi, la costruzione di manufatti comunque preclusa a prescindere dal vincolo imposto con il decreto impugnato.

4.4. Ciò posto, vanno comunque richiamati, al fine di cogliere le ragioni dell’infondatezza delle doglianze in trattazione, i consolidati approdi della giurisprudenza costituzionale, amministrativa e civile in ordine alla non indennizzabilità dei vincoli paesaggistici e storico-culturali, in quanto riconducibili a caratteristiche già insite nel bene e tali da limitare *ab origine* il diritto di proprietà, con legittima compressione di alcune delle facoltà dominicali in attuazione dell’art. 42, secondo comma, Cost. che sancisce il principio della funzione sociale della proprietà.

Già con la sentenza n. 56 del 29 maggio 1968, la Corte costituzionale aveva statuito che *“i beni immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge. Costituiscono cioè una categoria che originariamente è di interesse pubblico, e l’amministrazione, operando nei modi descritti dalla legge rispetto ai beni che la compongono, non ne*

modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa”. Ha ulteriormente evidenziato la Corte che “L’atto amministrativo svolge, vale a dire, una funzione che è correlativa ai caratteri propri dei beni naturalmente paesistici e perciò non è accostabile ad un atto espropriativo: non pone in moto, vale a dire, la garanzia di indennizzo apprestata dall’art. 42, terzo comma, della Costituzione. [...] Che non vi sia garanzia costituzionale di un indennizzo per la limitazione implicata dall’indole del bene non è tanto, nella specie, l’effetto di una prevalenza dell’art. 9 della Costituzione sul successivo art. 42, terzo comma, [...] ma deriva dall’essere il regime paesistico dei diritti immobiliari del tutto estraneo alla materia dell’espropriazione per pubblico interesse quando corrisponde alle caratteristiche interiori di ciò che è oggetto di quei diritti, e dal costituire tale regime un complesso normativo che determina il modo di essere e di godere dei diritti stessi, legittimato dall’art. 42, secondo comma, della Costituzione”.

Tali principi sono stati, poi, ribaditi da altre pronunce della Corte Costituzionale (cfr. in particolare sentenza 20 maggio 1999, n. 179), la quale, anche di recente, ha affermato che “A differenza dei vincoli di carattere urbanistico che derivano da scelte della pubblica amministrazione idonee a condizionare discrezionalmente le facoltà di godimento del bene, i vincoli di tipo ambientale sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l’amministrazione si limita a registrare l’esistenza, e costituiscono attuazione di quanto previsto dall’art. 42, secondo comma, Cost., ossia della determinazione per legge del regime del diritto di proprietà. La legge che limita le facoltà edificatorie dei beni connotati da particolare pregio (culturale, artistico, paesaggistico, ambientale) non comporta infatti un’illegittima compressione del relativo diritto di proprietà, giacché «questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive» (sentenza n. 56 del

1968), e ciò tanto più assume rilievo quando si tratti della tutela degli interessi protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost. (norme richiamate dall'art. 1, comma 1, della legge n. 394 del 1991) e qualificati come «valori costituzionali primari» da questa Corte (sentenza n. 126 del 2016)” (così Corte cost. 21 dicembre 2020, n. 276).

In continuità con la giurisprudenza della Corte Costituzionale, il Consiglio di Stato ha precisato che “l'atto che impone il vincolo (sia esso archeologico, artistico, storico, ambientale, paesistico) è rivolto a salvaguardare un'intera categoria di beni, sottoposti dalla legge ad un peculiare regime giuridico, per le loro predeterminate caratteristiche oggettive. L'imposizione di vincoli alla proprietà privata di tali beni è connaturata ai beni stessi, i quali vengono ad esistenza, per così dire, già limitati sul piano della loro possibile utilizzazione, tanto è vero che non si pone neppure un problema di indennizzo (cfr. Corte Cost., 20 maggio 1999, n. 179; cfr. anche parere del Cons. St., Adunanza generale 26 maggio 2011, n. 2102: «quella di bene culturale costituisce una caratteristica intrinseca del bene stesso»)” (così, ex multis, Cons. St., Sez. VI, 7 dicembre 2020, n. 7745).

I medesimi principi sono stati affermati anche dalla Corte di Cassazione secondo cui “Il vincolo di interesse storico ed artistico si collega alle caratteristiche intrinseche dei beni; pertanto, il decreto dichiarativo della particolare importanza ai fini pubblici non concreta l'imposizione di un vincolo espropriativo ai sensi dell'art. 42 Cost., comma 3, e non comporta la necessità di indennizzo (Cass. 19.7.2002, n. 10542). La limitazione alla proprietà per le superiori ragioni della cultura è stata ricondotta dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo alle ragioni d'interesse generale che ai sensi dell'art. 1, prot. 1, seconda parte, giustificano l'apposizione del vincolo senza indennizzo (sentenze 26.6.2007, in cause Perinelli/Italia e Longobardi/Italia)” (così Cass. civ., Sez. I, 10 febbraio 2014, n. 2962).

4.5. Con specifico riferimento, poi, al principio di proporzionalità, di cui pure la ricorrente lamenta ripetutamente la violazione, deve ritenersi, in linea con l'orientamento della giurisprudenza dominante, che, venendo in rilievo in sede di imposizione del vincolo un potere connotato solo da una discrezionalità tecnica, non vi siano margini per introdurre elementi di valutazione esterni rispetto a quello prettamente collegato al pregio culturale dell'immobile e, quindi, per svolgere un giudizio di proporzionalità. In questi termini si è pronunciato il Consiglio di Stato rilevando che *“Da tali disposizioni [artt. 2 e 13 del Codice], e dalla sistematica del Titolo I del D. lgs. 42/2004, non emerge alcuno spazio all'interno del quale, ai fini della dichiarazione del pregio culturale di un bene, affiorino anche gli interessi secondari del privato proprietario. Nella logica seguita dal legislatore, trattasi infatti di un procedimento volto all'accertamento (e si noti come il legislatore utilizzi proprio tale termine) di una qualità che il bene possiede e che non può certo venire meno in considerazione di eventuali interessi secondari riconducibili all'utilizzazione e agli oneri di conservazione del bene. L'art. 14, relativo al procedimento di dichiarazione, pur contemplando un'ampia partecipazione del privato, conferma tale assunto”* (Cons. St., Sez. VI, 24 marzo 2020, n. 2061).

Né la società ricorrente può dolersi della mancata espropriazione delle aree ai sensi dell'art. 95 del Codice, prevedendo tale disposizione, con riferimento ai beni già sottoposti a vincolo culturale, una mera facoltà – e non un obbligo – del Ministero di procedere in tal senso, facoltà che può essere esercitata solo quando *“l'espropriazione risponda ad un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica dei beni medesimi”* (cfr. Cons. St., Sez. VI, 5 gennaio 2024, n. 207; T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 19 luglio 2022, n. 10302).

4.6. Si rivela, infine, infondato anche l'ulteriore profilo di doglianza che si appunta sulla violazione dei principi di trasparenza, leale collaborazione e

buona fede per essere stato il vincolo “*elaborato unilateralmente dal MiC, senza alcun contatto o coinvolgimento preventivo di Nopata 73, benché tale iniziativa si iscriva in una vicenda molto più ampia e complessa*”.

È sufficiente osservare, al riguardo, che la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l’area metropolitana di Roma e per la provincia di Rieti, con nota n. 136-P del 3 gennaio 2024 (allegato 11 al ricorso), ha regolarmente comunicato alla ricorrente l’avvio del procedimento di dichiarazione dell’interesse culturale, come prescritto dall’art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dall’art. 14 del Codice, senza che a tale comunicazione sia seguita la presentazione di osservazioni da parte della stessa (come affermato dalla difesa erariale e rimasto incontestato).

5. Lo scrutinio negativo delle doglianze articolate a sostegno della domanda demolitoria conduce a ritenere infondata anche la domanda risarcitoria, difettando, in assenza di un provvedimento illegittimo cui imputare causalmente il pregiudizio, il requisito dell’ingiustizia del danno necessario affinché sia integrata la fattispecie di cui all’art. 2043 c.c.

6. Alla stregua delle considerazioni svolte, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

7. Sussistono nondimeno, avuto riguardo alla natura delle questioni trattate, giusti motivi per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 dicembre 2025 con l’intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Primo Referendario

Virginia Giorgini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Virginia Giorgini

IL PRESIDENTE
Antonella Mangia

IL SEGRETARIO