

**TUTELA PAESAGGISTICA: Consiglio di Stato, Sezione Sesta, Sentenza 19 novembre 2024, n. 9302.**

**1. -Tutela Paesaggistica –Dichiarazione di notevole interesse pubblico di area vasta ex art. 136 D.Lgs. n. 42 del 2004 -Inclusione di zone di proprietà dell'Università destinate ad orto botanico /azienda agraria didattico sperimentale -Onere motivazionale rafforzato -Necessità -Ragioni.**

**2. -Tutela Paesaggistica –Dichiarazione di notevole interesse pubblico di area vasta ex art. 136 D.Lgs. n. 42 del 2004 -Principio di proporzionalità -Applicabilità.**

1. In proposito va condivisa la sentenza [impugnata] laddove osserva che nell'ambito del procedimento di esame delle osservazioni, l'amministrazione si è opposta alle richieste della ricorrente di escludere dal perimetro dell'area vincolata i terreni utilizzati dall'Università per fini istituzionali e di declassare l'ambito di paesaggio, difendendo le ragioni del vincolo con una motivazione (riportata in sentenza) in cui il giudizio sul valore paesaggistico del sito, peraltro espresso per relationem alla relazione illustrativa, risulta generico e tautologico, in quanto "dà per presupposto ciò che invece dovrebbe essere dimostrato, cioè l'appartenenza di tali terreni ad un complesso unitario, che ne giustifica l'inclusione nell'area vincolata a prescindere dalle caratteristiche che questi di per sé presentano".

Un giudizio siffatto non soddisfa l'onere motivazionale che la giurisprudenza in materia intende in senso molto rigoroso in particolare nel caso di assoggettamento al vincolo di area vasta, ai sensi dell'art. 136 D.Lgs. n. 42 del 2004 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 2309/2018).

Osserva il Collegio che il difetto di motivazione rilevato dal Tar emerge con chiarezza dal momento che non è possibile ricostruire i motivi per cui il compendio immobiliare per cui è causa meriti di essere assoggettato a tutela quale "bellezza naturale".

Partendo dall'assunto, incontestabile, che l'imposizione di un vincolo è espressione della lata discrezionalità che connota l'attività dell'amministrazione a ciò preposta (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 marzo 2016, n. 914), va rilevato che, quanto più ampia è la discrezionalità, tanto più ampio è l'onere motivazionale esigibile anche in ordine al bilanciamento degli interessi e alla ponderazione del sacrificio imposto al destinatario con il vincolo sul bene.

2. Come ha ricordato il primo giudice, il principio di proporzionalità è stato sin da tempi risalenti impiegato (anche senza far espressa menzione del termine) nelle pronunce sui vincoli d'area vasta (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2011, n. 7004 e 7005)

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. L'appellante Ministero ha impugnato la sentenza del Tar Lazio, sez. II quater, n. 1080 del 27 gennaio 2021 con la quale è stato accolto il ricorso proposto dall'Università degli studi della Tuscia per l'annullamento del decreto del Ministero per i beni e le attività culturali - Segretariato regionale del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (Mibact) per il Lazio, del 25 luglio 2019, recante la dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area denominata "Dal B. e Riello alle Masse di San Sisto" ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c) e d) del D.Lgs. n. 42 del 2004, nella parte in cui include le zone di proprietà dell'Università nell'ambito del vincolo paesaggistico (nello specifico, le aree su cui sorgono l'orto botanico "A.R." e l'azienda agraria didattico sperimentale "N.L.").

L'Università appellata si è costituita depositando memoria con cui ha chiesto la reiezione dell'appello, eccependone preliminarmente l'inammissibilità per genericità in violazione dell'art. 101, comma 1, c.p.a.

In assenza di ulteriori scritti difensivi, la causa è stata decisa all'udienza straordinaria del 6 novembre 2024 in collegamento da remoto.

2. Con il ricorso di primo grado l'Università ha lamentato che la dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area (nella parte in cui ricomprende nel perimetro del vincolo paesaggistico l'orto botanico e l'azienda sperimentale) si fonderebbe su un presupposto erroneo, ovvero l'esistenza di "i presunti caratteri tipici e tradizionali del territorio di cui la stessa sarebbe espressione".

Sotto ulteriore profilo, la ricorrente ha contestato la classificazione dell'area nell'ambito del "paesaggio agrario di rilevante valore" stante l'assenza dei requisiti di "eccellenza dell'assetto percettivi, scenico e panoramico" previsti dall'art. 24 del p.t.p.r.

Ha inoltre dedotto carenza di istruttoria e difetto di motivazione, non riscontrandosi gli elementi di fatto da cui è scaturito il giudizio di rilevante valore dell'area in contestazione.

Con sentenza n. 1081 del 2021 il Tar Lazio ha accolto il ricorso in sintesi osservando che il provvedimento impugnato è:

- carente di motivazione, perché avrebbe dato "per presupposto ciò che invece avrebbe dovuto essere dimostrato, cioè l'appartenenza di tali terreni ad un complesso unitario, che ne giustifica l'inclusione nell'area vincolata a prescindere dalle caratteristiche che questi di per sé presentano", ai sensi dell'art. 136 co. 1 lett. c) e d) del Codice dei beni culturali e del paesaggio;
- irragionevole e sproporzionato, in quanto non ha valutato attentamente l'operatività dei vincoli già esistenti né ha ponderato i diversi interessi in gioco, segnatamente l'interesse pubblico perseguito dall'Università.

Il Tar ha poi dichiarato assorbito il secondo motivo nella parte in cui si è dedotta la contraddittorietà della motivazione, ritenendolo invece infondato nella parte in cui si è denunciata la disparità di trattamento.

3. Il Ministero ha proposto appello formulando i seguenti motivi:

- i) error in iudicando: violazione e falsa applicazione dell'art. 136 D.Lgs. n. 42 del 2004;
- ii) error in iudicando: violazione dell'art. 136 D.Lgs. n. 42 del 2004, eccesso di potere giurisdizionale;
- iii) error in procedendo e in iudicando: eccesso di potere giurisdizionale, violazione dell'art. 136 D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 31 p.t.p.r.;
- iv) error in iudicando: travisamento e omissione di fatti rilevanti;
- v) travisamento dei fatti, irragionevolezza e illogicità; violazione dell'art. 149 D.Lgs. n. 42 del 2004.

In estrema sintesi l'appellante (riportando interi passi della relazione istruttoria per il perfezionamento della proposta di dichiarazione), contesta:

- che il provvedimento sia viziato per difetto di motivazione ed evidenza che l'autorità avrebbe correttamente considerato il valore del territorio unitariamente inteso, come richiesto dall'art. 136 del codice (motivi nn. 1, 3 e 4);
- che il Tar si sarebbe sostituito alle valutazioni di merito spettanti esclusivamente alla Soprintendenza laddove, pur valutando positivamente l'istruttoria svolta, ha ritenuto che il provvedimento non fosse sufficientemente motivato in ordine all'aspetto di particolare interesse relativo ai siti specifici di cui si discute (motivo n. 2);
- che, contrariamente a quanto affermato dal Tar, il vincolo non pregiudicherebbe le iniziative dell'Università (motivo n. 5).

4. L'appello, i cui motivi possono essere esaminati nel loro complesso, è infondato.

La sentenza impugnata si sofferma diffusamente, nella parte introduttiva, sulla ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale riguardante il vincolo di area vasta ex art. 136 del Codice dei beni culturali e paesaggio di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice), alla luce dell'evoluzione della nozione di paesaggio e della ricostruzione del sistema di tutela dei beni paesaggistici, al fine di pervenire ad una lettura aggiornata e riattualizzata di quell'orientamento, anche rilevando significative differenze fra singole fattispecie di vincolo e ragioni ad esse sottese, esaminate dalla giurisprudenza. Sulla base di tale ricostruzione e richiamando i principi dalla stessa ricavabili, il Tar ha ritenuto viziato il provvedimento impugnato, per due ordini di ragioni: il primo riguardante il difetto di motivazione, il secondo avente ad oggetto il difetto di proporzionalità.

4.1. Dalla individuazione delle ragioni dell'annullamento disposto dal primo giudice emerge, *ictu oculi*, l'infondatezza della censura con cui l'appellante lamenta che il Tar si sarebbe sostituito all'amministrazione quanto all'aspetto di particolare interesse relativo ai siti specifici di cui si discute. Osserva il Collegio che è la stessa parte appellante a precisare che il Tar si è espresso sul difetto di motivazione.

Per sgombrare il campo da equivoci è utile ricordare che il primo giudice si è limitato a rilevare che "La relazione illustrativa non si presta a fornire adeguato supporto motivazionale per la dichiarazione del "notevole interesse paesaggistico" come cd. "bellezze naturali d'insieme" di cui all'art. 136 co. 1 lett. c) e d) soprarichiamato del vasto compendio immobiliare dell'Università ricorrente (di 30 ha), che costituisce solo una piccola parte dell'area vasta vincolata (di 1600 ha) che dalle mura civiche si estende fino al Comune di Vetralla".

La sentenza impugnata risulta condivisibile, e immune da censure di invasione della sfera di competenza dell'amministrazione, laddove precisa, quanto alla parte più di interesse, che la relazione

si diffonde in considerazioni in merito alla notorietà della sorgente del B. - che ha acquisito valore simbolico universale grazie alla D.C. - e all'interesse delle "innumerevoli presenze collocate in adiacenza della storica sorgente" e dell'interesse archeologico della necropoli etrusca sulla vicina collina di Riello - in epoca medievale destinata a sepoltura degli Ebrei e dell'insediamento romano di S. di cui sono stati rinvenuti suoi calendari e undici epigrafi, ma non evidenzia alcun aspetto di particolare interesse relativo a siti ricadenti nell'estesa proprietà di 30 ettari dell'azienda agricola sperimentale, a differenza, ad esempio, di quella oggetto dell'intervento di bonifica in località R., ritenuto invece degno di menzione - pur ammettendo l'analogia con l'analogo paesaggio agrario dell'Ente Maremma sulla costa tirrenica - come testimonianza della trasformazione del paesaggio in epoca ottocentesca-novecentesca.

Ancora, il Tar ha rilevato che all'orto botanico è dedicata appena qualche riga, in considerazione dell'aspetto naturalistico.

Osserva il Collegio che si tratta di rilievi oggettivi che, da una parte non si spingono a sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'ente a ciò preposto e, dall'altra, non risultano smentite dai motivi di appello con i quali la parte appellante si limita, come già rilevato in precedenza, a riportare testualmente alcuni passaggi della relazione istruttoria per il perfezionamento della proposta di dichiarazione.

In proposito va condivisa la sentenza laddove osserva che nell'ambito del procedimento di esame delle osservazioni, l'amministrazione si è opposta alle richieste della ricorrente di escludere dal perimetro dell'area vincolata i terreni utilizzati dall'Università per fini istituzionali e di declassare l'ambito di paesaggio, difendendo le ragioni del vincolo con una motivazione (riportata in sentenza) in cui il giudizio sul valore paesaggistico del sito, peraltro espresso per relationem alla relazione illustrativa, risulta generico e tautologico, in quanto "dà per presupposto ciò che invece dovrebbe essere dimostrato, cioè l'appartenenza di tali terreni ad un complesso unitario, che ne giustifica l'inclusione nell'area vincolata a prescindere dalle caratteristiche che questi di per sé presentano".

Un giudizio siffatto non soddisfa l'onere motivazionale che la giurisprudenza in materia intende in senso molto rigoroso in particolare nel caso di assoggettamento al vincolo di area vasta, ai sensi dell'art. 136 D.Lgs. n. 42 del 2004 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 2309/2018).

Osserva il Collegio che il difetto di motivazione rilevato dal Tar emerge con chiarezza dal momento che non è possibile ricostruire i motivi per cui il compendio immobiliare per cui è causa meriti di essere assoggettato a tutela quale "bellezza naturale".

Va rammentato che ai sensi dell'art. 136 del codice, per quanto qui di interesse, sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico: "c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i

nuclei storici; d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze".

È, dunque, su questi profili che la motivazione del provvedimento si sarebbe dovuta soffermare, documentando, quanto agli immobili per cui è causa, la sussistenza degli elementi che ne consentano l'inclusione tra le bellezze panoramiche di cui alla lett. d) ovvero nel complesso di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, di cui alla lett. c) della norma, innanzi trascritta.

Un vincolo di tale estensione può essere ritenuto legittimo e non esorbitante solo ove risulti "necessario" per non infrangere quel rapporto delle singole parti con l'insieme di appartenenza, che costituisce l'unicum oggetto di tutela. Tuttavia la rispondenza a tale condizione nel caso di specie non appare puntualmente argomentata essendo stato soltanto genericamente affermato sostenendo che lo stralcio dei terreni dell'azienda agraria "comporterebbe una destrutturazione dell'aerea e una sottrazione non coerente con gli obiettivi conservativi prefissati".

Né la presenza di vincoli su altre aree è utile per dimostrare, omissis ogni passaggio intermedio, l'esigenza di includere nel perimetro di tale tutela anche l'area in contestazione che dista anche 30 ettari da quelle.

4.2. Quanto al difetto di proporzionalità rilevato dal primo giudice e all'idoneità del provvedimento a ledere gli interessi dell'Università, valgano le seguenti considerazioni.

L'Università lamentava che, a causa del vincolo impugnato, verrebbe ad essere totalmente sacrificato l'interesse pubblico di utilizzare quelle aree per la realizzazione di scopi di didattica, di ricerca e di divulgazione scientifica e che le limitazioni imposte dal vincolo avrebbero pregiudicato lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, impedendo le operazioni colturali che richiedono "arature profonde" e precluso una serie di opere programmate (per le quali erano stati ottenuti finanziamenti pubblici), tra cui la demolizione e ricostruzione di un edificio rurale al fine di realizzare un centro enologico sperimentale, la realizzazione di un tendone con pali in cemento armato per la coltivazione del luppolo, un impianto di pannelli fotovoltaici per le energie da fonti rinnovabili ed altro.

A fronte di tale doglianza il Tar ha rilevato che non vi è stata adeguata ponderazione del suddetto interesse, rispetto al quale l'imposizione del vincolo, anche perché non adeguatamente motivata, appare sproporzionata.

Il Collegio ritiene che la sentenza meriti conferma.

L'affermazione dell'appellante secondo cui la presenza del vincolo non sarebbe lesiva per l'Università, contenuta a pag. 16 dell'appello) è rimasta al livello di mera affermazione, sì da essere del tutto

inidonea a confutare le argomentazioni del Tar, il quale ha motivato il rilevato vizio di difetto di proporzionalità mediante un ragionamento a contrario.

Partendo dall'assunto, incontestabile, che l'imposizione di un vincolo è espressione della lata discrezionalità che connota l'attività dell'amministrazione a ciò preposta (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 marzo 2016, n. 914), va rilevato che, quanto più ampia è la discrezionalità, tanto più ampio è l'onere motivazionale esigibile anche in ordine al bilanciamento degli interessi e alla ponderazione del sacrificio imposto al destinatario con il vincolo sul bene.

Come ha ricordato il primo giudice, il principio di proporzionalità è stato sin da tempi risalenti impiegato (anche senza far espressa menzione del termine) nelle pronunce sui vincoli d'area vasta (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2011, n. 7004 e 7005) che hanno riconosciuto la legittimità del provvedimento che dichiarava di notevole interesse paesaggistico come "bellezza naturale d'insieme", ai sensi dell'art. 136 codice, un'intera porzione dell'agro romano rimasta libera tra via L. e via A..

In quell'occasione è stato ritenuto che, nonostante la sua vasta estensione, la misura vincolistica non potesse essere considerata "esorbitante" in quanto risultava "commisurata" alla dimensione stessa del sito da proteggere e non "eccessiva" rispetto a quanto necessario al fine di assicurarne la protezione. Date le particolarissime caratteristiche del sito, anche ove includeva parti di per sé prive di particolare valore, è stata ritenuta l'inidoneità di un "ritaglio" di paesaggio a rappresentare e testimoniare il valore di quei "luoghi unici al mondo", che non erano suscettibili di essere protetti "a macchie di leopardo" (non si trattava semplicemente di un bel paesaggio campestre, bensì di un paesaggio "storicizzato", raffigurato dai pittori della scuola della campagna romana dell'ottocento, che considerava, nel suo complesso, un luogo dell'anima, "riconoscibile" testimonianza della civiltà europea, come articolatamente illustrato nella relazione di accompagnamento a quel decreto di vincolo).

In quel caso, in considerazione dell'assoluta rilevanza, il bene in parola è stato ritenuto meritevole di essere protetto anche a costo di sacrificare contrapposti interessi, non solo quelli economici dei privati interessati allo sfruttamento economico del territorio (costruttori edili che volevano realizzare un intenso programma edificatorio), ma persino interessi pubblici concomitanti di notevole rilevanza, quale quello di fornire alloggi a canone moderato (le aree interessate erano state destinate al cd. housing sociale).

Il Tar ha osservato che nel periodo in cui sono state rese quelle pronunce era, tra l'altro, evidente l'esigenza di salvaguardare dalla speculazione edilizia un'area residua della campagna romana che altrimenti sarebbe stata cementificata fino a Pomezia.

Ciò posto, il Collegio condivide il rilievo del Tar secondo cui il caso in esame è completamente diverso atteso che non si tratta di salvaguardare un paesaggio agrario dalla minaccia dell'incombente urbanizzazione, bensì di tutelare un'area, che, proprio a causa del vincolo, potrebbe rischiare di

perdere quelle qualità di paesaggio agrario "di rilevante valore" che si vorrebbero salvaguardare, data l'incombente minaccia dell'abbandono delle coltivazioni.

Tale rischio, d'altra parte, è contemplato nella stessa relazione, ove menziona la formazione di "zone di degrado (microdiscariche abusive di rifiuti diffuse), favorite anche dall'abbandono e inselvaticamento di alcune parti dei terreni": ritiene il Collegio che proprio la consapevolezza di tale rischio avrebbe richiesto una attenta ponderazione, tenuto conto che l'integrità del paesaggio agrario costituisce proprio un obiettivo di studio specificamente perseguito dall'azienda sperimentale condotta dall'Università.

In definitiva, la sottrazione del bene alla sua naturale destinazione, avrebbe richiesto non solo l'esternazione specifica delle ragioni per le quali questo rivesta interesse paesaggistico come "bellezza naturale" secondo le categorie declinate dalla disposizione del codice, ma anche che questo interesse sia presente in grado "notevole" (come già indicato dal legislatore del 1939 e dal regolamento del 1940), tanto da poter giustificare il "sacrificio" imposto all'interesse (parimenti pubblico) dell'università, per l'esigenza di assicurare la tutela di un bene giuridico di valore preminente, che non può essere perseguita altrimenti che con il provvedimento di vincolo.

Nel caso si specie detta ponderazione manca, viepiù difettando l'esposizione delle ragioni di preminenza assoluta dell'interesse paesaggistico come "bellezza naturale" sull'interesse pubblico dell'Università a continuare a perseguire le proprie attività istituzionali.

Per tutte le sue sposte considerazioni l'appello deve essere respinto e la sentenza impugnata deve essere confermata.

Resta salva la facoltà dell'amministrazione di rideterminarsi, superando le criticità rilevate.

5. Le spese del presente grado di giudizio possono esser compensate fra le parti in considerazione della particolarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Conclusione

Così deciso in Roma, in collegamento da remoto, nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2024, con l'intervento dei magistrati:

Oreste Mario Caputo, Presidente FF

Giovanni Sabbato, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore