

N. 02846/2025REG.PROV.COLL.

N. 00234/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 234 del 2022, proposto dal signor Giovanni Marchioni, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Palatucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero della cultura e la Soprintendenza speciale archeologia belle arti e paesaggio di Roma, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio,

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per il Lazio, Sezione Seconda, n. 6339 del 28 maggio 2021, resa tra le parti, concernente un intervento di riqualificazione energetica mediante fonti rinnovabili da realizzare su immobile di proprietà.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, c.p.a.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 5 febbraio 2025 il consigliere Giovanni Sabato e udito, per la parte appellante, l'avvocato Luca Palatucci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso R.G. n. 1820 del 2018, il signor Giovanni Marchioni aveva impugnato:

a) il Provvedimento prot. MIBACT-SS-COLOSSEO TUTELA 0033910 27/11/2017 Cl. 34.19.07/864.1 del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Soprintendenza speciale archeologia belle arti e paesaggio di Roma, indirizzata al Sig. Giovanni Marchioni, datato 16 novembre 2017, recante *Roma. Municipio I - Rione S. Eustachio - piazza delle Coppelle 48. Intervento: Riqualficazione energetico fonti rinnovabili con Installazione di 6 pannelli solari e di un boiler per la produzione di acqua calda ed innalzamento del parapetto fino alla misura di sicurezza N.C.E.U.: Foglio 477 part. 302. Richiedente: Giovanni Marchioni. Parere consultivo ai sensi dell'Art. 24 del PRG del comune di Roma*, comunicato al ricorrente a mezzo raccomandata a.r. in data 4 dicembre 2017;

b) ogni atto antecedente o susseguente, comunque connesso.

2. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (oggi Ministero della cultura) e la Soprintendenza speciale archeologia belle arti e paesaggio di Roma, benché ritualmente evocati in giudizio, non si sono costituiti.

3. In occasione della pubblica udienza del 2 febbraio 2021, il Presidente del Collegio rendeva edotto il difensore di parte ricorrente, collegatosi da remoto *ex art. 25 D.L. n. 137/2020*, della possibilità che il ricorso fosse deciso con una pronuncia di inammissibilità per carenza di interesse, vista la natura endoprocedimentale del parere impugnato, avente natura non vincolante.

4. La causa veniva rinviata, *ex art. 73, comma 3, c.p.a.*, per consentire al ricorrente di controdedurre sul punto.

5. In data 4 marzo 2021 il difensore della parte ricorrente ha depositato una memoria, ribadendo la sussistenza dell'interesse a ricorrere.

6. Con la sentenza 28 maggio 2021, n. 6339, il Tribunale Amministrativo ha dichiarato il ricorso inammissibile per carenza di interesse, poiché il parere della Soprintendenza, ai sensi dell'art. 24 delle N.T.A. al P.R.G., è un atto endoprocedimentale, non vincolante e non lesivo. Non essendosi costituita in giudizio l'Amministrazione, non vi era luogo per la regolamentazione delle spese di lite in ordine alle quali nulla è stato disposto.

7. Il signor Marchioni, con atto notificato il 28/12/2021 e depositato l'11/01/2022 ha appellato la sentenza, formulando (pagine 2-10) due motivi così rubricati:

I) *Error in procedendo: sulla declaratoria di inammissibilità per «carenza di interesse»;*

II) *Nel merito: sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 3, l. 241/1990 ed eccesso di potere per illogicità.*

Con il primo si contesta l'erroneità della declaratoria del difetto di interesse, mentre con il secondo, nell'auspicata rimozione della statuizione in rito, vengono riproposti i motivi di merito non vagliati dal T.a.r.

8. Il Ministero della cultura e la Soprintendenza speciale archeologia belle arti e paesaggio di Roma, sebbene ritualmente intimati, non si sono costituiti in giudizio.

9. All'udienza del 6 febbraio 2025, svoltasi in modalità telematica, la causa è stata trattenuta in decisione.

9.1. Nel corso della discussione orale il difensore di parte appellante ha insistito nel senso della fondatezza del gravame evidenziando che, a differenza dei piani urbanistici per la Scia in contesti storici, occorre chiedere il parere dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo per cui, se negativo, è destinato ad interrompere il procedimento; sottolinea l'intervento di una pronuncia dell'Adunanza plenaria di segno favorevole sebbene non suscettibile di applicazione nel caso di specie essendo intervenuta successivamente alla proposizione del gravame.

10. Occorre premettere che il ricorso di primo grado è stato dichiarato inammissibile per carenza di interesse, avendo il T.a.r. ritenuto che il provvedimento impugnato non fosse lesivo degli interessi del ricorrente, costituendo un mero parere consultivo non vincolante, da richiedere nell'ambito di un procedimento edilizio in realtà mai attivato.

Con la prima parte del gravame si contesta l'erroneità della declaratoria del difetto di interesse mentre con la seconda vengono riproposti i motivi di merito non vagliati dal T.a.r.

11. Ritiene l'appellante che, vista l'attitudine del parere negativo della Soprintendenza ad arrestare il procedimento, deve reputarsi atto immediatamente impugnabile cosicché va riformata la pronuncia di prime cure ed esaminato il ricorso nel merito.

11.1. Ai fini della disamina del primo motivo, avente rilievo preliminare e potenzialmente assorbente, occorre ribadire che il potere esercitato dalla Soprintendenza ai sensi del comma 19 dell'art. 24 N.T.A. mutua la natura delle competenze consultive assegnate, dal comma 12 del medesimo art. 24, al cd.

“Comitato per la qualità urbana e edilizia”, secondo cui: «*Gli strumenti urbanistici esecutivi e i progetti edilizi ammessi con modalità diretta sono predisposti secondo i contenuti e le modalità stabilite nell'elaborato G2. “Guida per la qualità degli interventi”;* ove riguardino interventi di categoria RE, DR, AMP, NE, sono obbligatoriamente sottoposti, ai fini dell'approvazione o abilitazione, al parere consultivo del “Comitato per la qualità urbana e edilizia”, che si esprime entro 45 giorni dalla richiesta del responsabile del procedimento, decorsi infruttuosamente i quali si prescinde dal parere medesimo». La formula di tale norma, limitandosi a discorrere di “parere consultivo”, non lascia intendere con immediatezza che si tratti di un parere vincolante, con conseguente attitudine, se sfavorevole, a decretare invariabilmente l'esito negativo del procedimento.

11.1.1. Conviene quindi riportare, sia pure sinteticamente, il quadro censorio che connota l'impianto argomentativo del primo motivo del gravame in esame, dovendosi osservare che:

- deduce parte appellante che la sentenza si basa sull'erronea interpretazione secondo la quale il privato avrebbe dovuto rivolgersi in primo luogo all'Amministrazione comunale; invero, egli si è rivolto alla Soprintendenza proprio su richiesta del Comune;
- sotto il profilo normativo, sottolinea che l'intervento in oggetto, ossia l'installazione di pannelli solari e di un *boiler*, ricade nella zona urbanistica “A” e soggiace alla disciplina della SCIA, da presentare previo parere della Soprintendenza ai sensi degli artt. 22 T.U. edilizia e 54 l. n. 221/2015;
- dunque, con la pronuncia impugnata sarebbe stato erroneamente applicato l'art. 24 delle N.T.A. del P.R.G., dato che il parere della Soprintendenza non è un mero atto endoprocedimentale e consultivo, bensì necessario e vincolante ai fini del successivo procedimento amministrativo di competenza del Comune;

- pertanto, essendo stato rilasciato un parere negativo che ha determinato l'arresto dell'intervento edilizio in corso, sarebbero stati lesi gli interessi del ricorrente, legittimato ed interessato a proporre il ricorso;

- si segnala la pronuncia secondo la quale *“In ordine alla questione dell'impugnabilità immediata del parere negativo della Soprintendenza, va data continuità all'indirizzo giurisprudenziale (...) a mente del quale, è passibile di gravame, in quanto lesivo della posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, ogni atto amministrativo che provochi l'arresto del procedimento a prescindere dalla forma assunta. Sicché il parere negativo, provocando l'arresto definitivo del procedimento promosso a distanza di parte, lede ipso facto l'interesse pretensivo all'adozione dell'atto favorevole, legittimando l'azione d'impugnazione”* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 maggio 2019, n. 2982; Cons. Stato, sez. IV, 12 febbraio 2015 n. 738).

- si evince da tale pronuncia, pertanto, che un atto endoprocedimentale possa essere impugnato, purché idoneo per l'appunto a determinare l'arresto del procedimento amministrativo nel quale si colloca.

11.1.2. Ebbene tale preciso orientamento giurisprudenziale va valorizzato dovendosi considerare il parere negativo impugnato ostativo all'esercizio del potere comunale di verifica sulla conformità del progetto alle norme urbanistico-edilizie vigenti (potere fatto salvo espressamente dal parere stesso), si potrebbe accogliere il primo motivo di appello, a fronte dell'erronea declaratoria del difetto di interesse a ricorrere.

Invero se dalla formula della disciplina evidenziata dal T.a.r. sembra evincersi che si tratti sì di parere obbligatorio (vedi sentenza Cons. Stato, n. 4962 del 3/10/2014) ma non vincolante, in effetti la normativa di riferimento (artt. 22 T.U. edilizia e 54 l. 221/2015) stabilisce il contrario e pertanto l'atto è da reputare senz'altro suscettibile di impugnativa.

In particolare l'art. 22 citato prevede che *“La realizzazione degli interventi di cui al presente Capo che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica, paesaggistico-ambientale o dell'assetto idrogeologico, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative”*.

Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, poi, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora d.lgs. n. 42 del 2004 - n.d.r.) (comma così modificato dall'art. 54, comma 1, lettera f), legge n. 221 del 2015). L'art. 54, in particolare, prevede che *“lo sportello unico per l'edilizia ... provvede in particolare: a) alla ricezione delle denunce di inizio attività e delle domande per il rilascio di permessi di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia, ivi compreso il certificato di agibilità, nonché dei progetti approvati dalla Soprintendenza ai sensi e per gli effetti degli articoli 36, 38 e 46 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490”*. Tale norma depone nel senso che un pronunciamento sfavorevole della Soprintendenza è destinato a comportare l'arresto del procedimento, per cui tale atto assume i connotati tipici dell'atto coperto da onere di impugnativa.

11.1.3. Ne consegue che la statuizione in rito va riformata dovendosi così esaminare, in questa sede di giudizio, il merito delle deduzioni sollevate in prime cure. Al riguardo va da subito precisato che la pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 16 del 20 novembre 2024 (con la quale si è stabilito che *“L'art. 105, comma 1, c.p.a., nella parte in cui prevede che il Consiglio di Stato rimette la causa al giudice di primo grado se dichiara la nullità della sentenza, si applica anche quando la sentenza appellata abbia dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, errando palesemente nell'escludere la legittimazione o l'interesse del ricorrente”*) non è suscettibile di applicazione nel caso di specie trattandosi di un giudizio che in primo grado si è già consolidato al momento del suo intervento.

12. Occorre quindi entrare nel merito del gravame e transitare alla disamina dei motivi formulati in prime cure e quivi riproposti ed innanzitutto con riferimento al lamentato difetto motivazionale.

12.1. Ebbene risulta fondato il motivo sul punto sollevato, stante la carenza argomentativa da cui risulta effettivamente affetto il provvedimento impugnato.

Circa la sussistenza di un preciso onere motivazionale si è del resto pronunciato di recente questo Consiglio, evidenziando che *“l’art. 9 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, depone nel senso della maggiore tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell’ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile. L’esegesi delle disposizioni che disciplinano i procedimenti in materia di ambiente e paesaggio deve essere orientata nel senso di conseguire tale obiettivo di fondo e quindi accrescere e non diminuire il livello di protezione effettiva di tali valori. Il parere di compatibilità paesaggistica costituisce un atto endoprocedimentale emanato nell’ambito di quella sequenza di atti ed attività preordinata al rilascio del provvedimento di autorizzazione paesaggistica (o del suo diniego). Le valutazioni espresse sono finalizzate, dunque, all’apprrezzamento dei profili di tutela paesaggistica che si consolideranno, all’esito del procedimento, nel provvedimento di autorizzazione o di diniego di autorizzazione paesaggistica. Nell’esercizio della sua funzione consultiva, la Soprintendenza formula le proprie valutazioni di merito, in termini di compatibilità paesaggistica, di cui deve tenere conto l’autorità competente nell’emanare il provvedimento finale. Decorso il termine per l’adozione del parere da parte della Soprintendenza, l’organo statale può comunque esprimersi in ordine alla compatibilità paesaggistica dell’intervento, fermo restando che, ove tardivamente reso, l’atto consultivo perde il suo carattere di vincolatività e deve essere, perciò solo, autonomamente e motivatamente valutato dall’amministrazione deputata all’adozione dell’atto autorizzatorio finale”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2023, n. 2836).

Sul punto osserva parte appellante che la Soprintendenza si sarebbe limitata ad affermare che l'intervento «*risulta non compatibile con il carattere storico dell'area in questione*» senza spiegarne le esatte ragioni ossia senza esternare una specifica motivazione al riguardo.

La fondatezza del rilievo si ricava dal tenore della determinazione impugnata in primo grado.

Come si evince dal provvedimento impugnato, «*l'immobile in oggetto non è sottoposto alle disposizioni della parte seconda del D.lgs. 42/2004*», sicché la Soprintendenza stessa ha fatto presente che la richiesta «*è da intendersi ai sensi dell'art. 24 del PRG del Comune di Roma*».

Fatta questa premessa di carattere generale, nella parte centrale del provvedimento «*si ricorda altresì*» che l'immobile ricade in area Unesco e che il centro storico di Roma ha un grandissimo valore, ma non si tratta di circostanze giuridico-fattuali esattamente contestate e comunque di per sé prive di carattere ostativo.

Nella parte terminale del provvedimento la Soprintendenza rammenta che si sta pronunciando sulla «*compatibilità dell'intervento con i caratteri storico-architettonici e tipologic[i] dell'edificio in cui esso verrà effettuato, e in rapporto con il contesto della città storica*», ossia descrive quello che è il suo compito istituzionale, senza, nuovamente, spiegare perché la compatibilità non sarebbe configurabile rispetto all'intervento progettato dall'appellante e che, come detto, prevede soltanto l'installazione di 6 pannelli solari, di un *boiler* per la produzione di acqua calda e l'innalzamento di un parapetto a fini di sicurezza.

Premesso, dunque, che la Soprintendenza è titolare nel centro storico di un potere consultivo in sostituzione del Comune *ex art. 24* delle N.T.A. del P.R.G., essa avrebbe dovuto fornire una motivazione sufficientemente dettagliata, come

richiesto dall'art. 3 della l. 241/1990, incidendo la sua determinazione discrezionale sul diritto di proprietà del privato ed avendo l'intervento progettato una specifica finalità ambientale.

Viceversa, come dedotto, l'Amministrazione si è limitata a negare la compatibilità del progetto con il carattere storico dell'area senza fornire una spiegazione dettagliata, con conseguente illogicità ed illegittimità del parere.

Il progetto ha una finalità ambientale, pur di modesta entità, e la giurisprudenza del Consiglio di Stato è pacifica nell'esigere una motivazione particolarmente stringente per il diniego di autorizzazioni paesaggistiche inerenti ad impianti di energia rinnovabile, considerando altresì che la finalità in oggetto ha un valore costituzionale.

Si segnala una pronuncia riguardante la decisione di un atto d'appello avverso una sentenza del T.a.r. Veneto che aveva annullato un parere negativo della Soprintendenza circa l'installazione di un impianto fotovoltaico.

La vicenda non è del tutto sovrapponibile a quella in esame, senonché è ravvisabile in essa un principio di valenza generale, ossia che il parere della Soprintendenza richiede una motivazione puntuale e non generica.

Non potrebbe essere altrimenti, essendo tale parere frutto dell'esercizio di una discrezionalità tecnica, sindacabile nei soli casi di manifesta illogicità, irragionevolezza ed arbitrarietà.

Nel citato caso del T.a.r. Veneto, per vero, il Consiglio di Stato non ne ha condiviso la statuizione, ritenendo al contrario che *“dalla lettura del parere”* fossero *“chiare e coerenti le ragioni ostantive individuate, con una valutazione tecnico-discrezionale che è propria della tutela del patrimonio culturale e che risulta immune dai vizi di irragionevolezza o di errore nei presupposti”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 14 luglio 2014, n. 3637). Tuttavia la

pronuncia di seconde cure non contraddice il principio di diritto sancito dal T.a.r., anzi confermando la sussistenza di un preciso onere motivazionale.

Questo Consiglio, richiamando un proprio precedente (sentenza 6 novembre 2017, n. 5122), ha ribadito che l'atto che deneghi la possibilità di realizzare un impianto di generazione di energia da fonte rinnovabile illustri le ragioni poste a suo fondamento dovendo considerare, tra l'altro, "*le concrete caratteristiche del progetto*" (sentenza n. 7780 del 25 settembre 2024).

Si evince, in definitiva, che un eventuale parere negativo non sia contestabile ove fondato su ragioni ostative oggettivamente riscontrabili e puntualmente esposte nella determinazione adottata. Non è, per le ragioni anzidette, nel caso di specie venendo quindi in considerazione il lamentato difetto motivazionale.

12.2. Parte appellante ulteriormente deduce che, viste le modeste dimensioni dell'intervento e la sua specifica finalità, il diniego della Soprintendenza senza adeguata motivazione sarebbe anche oggettivamente illogico, ma trattasi di deduzione assorbita da quanto testé evidenziato a proposito della fondatezza del denunciato difetto motivazionale.

13. Tanto premesso, l'appello in esame risulta fondato e pertanto, in riforma dell'impugnata sentenza, il ricorso di primo grado va accolto con il conseguente annullamento dell'atto impugnato per difetto motivazionale, fatti quindi salvi gli eventuali ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione in sede di riesercizio del potere.

14. Le spese del doppio grado di giudizio, secondo il canone della soccombenza, sono da porre a carico di parte appellante nella misura stabilita in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.R.G. 234/2022), lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla l'atto impugnato.

Condanna il Ministero della cultura al rimborso, in favore dell'appellante, delle spese del doppio grado di giudizio nell'importo di € 6.000,00 oltre IVA, CPA ed accessori se dovuti.

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

Così deciso nella camera di consiglio del 5 febbraio 2025, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Sabato

IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO