

Pubblicato il 10/11/2025

N. 19840/2025 REG.PROV.COLL.
N. 05242/2019 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 5242 del 2019, proposto da
-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Caso, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, nonché domicilio
eletto presso il suo studio in Roma, via Savoia n. 72;

contro

Ministero della Cultura (già Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il
Turismo, a sua volta già Ministero per i Beni e le Attività Culturali),
Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma, in
persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex*
lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ope legis* in Roma, via
dei Portoghesi n. 12;

nei confronti

Roma Capitale, in persona del Sindaco in carica, rappresentata e difesa dagli
avvocati Cristina Montanaro e Valentina Antonelli, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia, nonché domicilio eletto presso
l'Avvocatura Capitolina in Roma, via del Tempio di Giove n. 21;

per l'annullamento

- della nota Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendenza Speciale Belle Arti e Paesaggio di Roma, 11 marzo 2019, n. 8683, recante nulla-osta, ex art. 32, l. n. 47/1985, che nega in parte la compatibilità storico-artistica dell'opera oggetto d'istanza di sanatoria edilizia del 26 febbraio 1995 - assunta al prot. U.S.C.E. n. 33611 del Comune di Roma - reso in pretesa esecuzione di T.A.R. Lazio, Sez. II-Quater, 28.12.2018, n. 12596, ed in sostituzione del parere reso con nota Mi.B.A.C. 11 luglio 2001, prot. n. B2066/2001, annullato con sentenza T.A.R. Lazio, Sez. II-Quater, 16 gennaio 2007, n. 274;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, nonché del Ministero della Cultura e della Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria del giorno 10 ottobre 2025 il dott. Vincenzo Rossi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I.1. La sig.ra -OMISSIS-, odierna ricorrente, riferisce di aver acquistato un'unità immobiliare sita in Roma, via dei Coronari n. 45, in relazione alla quale il suo dante causa aveva presentato all'Ufficio Speciale Condono Edilizio del Comune di Roma - in data 26 febbraio 1995 - un'istanza di sanatoria edilizia (*ex art. 39 L. 724/1994*) di un soppalco praticabile di circa 15 mq, asseritamente realizzato in parziale difformità dal progetto approvato dalla competente Soprintendenza con nota prot. n. 6586/90.

Nell'ambito del procedimento così avviato, il suddetto Ufficio del Comune di Roma aveva richiesto il parere di compatibilità prescritto dall'art. 32 L.

47/1985.

La (allora) Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici, con nota prot. B2066/2001 dell'11 luglio 2021, così si espresse: *«questa Soprintendenza, accertato che l'immobile in oggetto è sottoposto a vincolo ai sensi della Legge 1089/39 e 490/99 con DM 15.6.59, esaminata, con la scorta della documentazione grafica e fotografica, la consistenza delle opere realizzate senza la prescritta autorizzazione che si discostano sostanzialmente dal progetto approvato con nota n. 6586/90 della SBAAL, ritiene che la realizzazione del miniappartamento con soprastante soppalco praticabile e WC, sia in contrasto con le caratteristiche architettoniche del palazzo signorile Sala-Fioravanti della metà del XVI sec. che fu anche residenza prelatizia dei cardinali di Casa Fioravanti. Pertanto considerando inoltre che la creazione di un soppalco con relativo sovraccarico del sottostante solaio può creare pregiudizio statico delle strutture portanti, questa Soprintendenza, esprime parere negativo al rilascio del condono da parte dell'Amministrazione Comunale ai sensi della legge 47/85 e del D.L. 724/94».*

I.1.1. La sig.ra -OMISSIS-ha impugnato il suddetto parere innanzi a questo Tribunale, che con sentenza n. 274/2007 pubblicata il 16 gennaio 2007 l'ha annullato per difetto di motivazione, con salvezza delle ulteriori determinazioni amministrative.

I.1.1.1. A fronte dell'inerzia dell'Amministrazione nel riattivare il procedimento, la sig.ra -OMISSIS-ha nuovamente adito questo Tribunale affinché accertasse l'obbligo di dare esecuzione alla predetta sentenza tramite un nuovo provvedimento, emendato dai vizi (formali) riscontrati.

Con sentenza n. 12596/2018 pubblicata il 28 dicembre 2018, in accoglimento del ricorso, è stato *«dichiara[to] l'obbligo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali di dare piena e pronta esecuzione al giudicato formatosi sulla sentenza [n. 274/2007] nel termine di 180 giorni dalla comunicazione e/o notificazione»* di tale decisione.

I.1.1.2. La Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma ha allora nuovamente reso il proprio parere di competenza con nota prot. 8683 dell'11 marzo 2019, nei seguenti termini: *«esaminati gli atti e la*

consistenza delle opere realizzate, rappresentate da un soppalco praticabile con servizio igienico di 15 mq;

considerato che suddette opere erano state realizzate in difformità dal progetto approvato da questo Ufficio con prot. n. 6586/90, che prevedeva una diversa disposizione interna senza alcun aumento di cubatura;

considerato che l'immobile in oggetto è caratterizzato da dimensioni ridotte sia in alzato che in pianta;

questa Soprintendenza, al fine di contemperare le esigenze di tutela monumentale dell'edificio, esprime parere favorevole al mantenimento in essere di una parte del soppalco esistente e precisamente:

- la scala di accesso,*
- una porzione di tavolato dall'uscita della scala per una superficie corrispondente ad un terzo dell'attuale.*

Esprime parere negativo per il mantenimento della conformazione attuale, in quanto le strutture alterano completamente la volumetria dell'ambiente, inclusa la luce delle finestre, perciò si richiede la rimozione di:

- il servizio igienico realizzato sul soppalco,*
- i restanti due terzi di superficie del soppalco.*

La struttura autorizzata, così ridotta, consente di recuperare la lettura dell'ambiente nella sua interezza, rispettando i criteri autorizzativi del precedente parere di questo Ufficio (prot. n. 6586/90), che prevedeva il mantenimento del servizio igienico al piano d'ingresso, e non lede la tutela del bene».

I.1.2. Con ricorso notificato il 29 aprile 2019 (all'allora Ministero per i Beni e le Attività Culturali, quale Amministrazione intimata, e a Roma Capitale, quale controinteressata) e depositato il 3 maggio 2019, la sig.ra -OMISSIS-ha nuovamente adito questo Tribunale al fine di richiedere l'annullamento del parere da ultimo emesso, affidandosi ai seguenti motivi di censura:

- «VIOLAZIONE, PER FALSA OD OMESSA APPLICAZIONE, DEGLI ARTT. 7 E 10-BIS, LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241, E S.M.I., IN RELAZIONE ALL'ART. 32, L. N. 47/1985, ED ALL'ART. 22, D.LGS. 22*

GENNAIO 2004, N. 42, CON ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO D'ISTRUTTORIA, CARENZA DI MOTIVAZIONE, TRAVISAMENTO DEI FATTI E DEI PRESUPPOSTI, MANIFESTA ILLOGICITA' ED IRRAGIONEVOLEZZA, VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO. SVIAMENTO»: lamenta la ricorrente che l'emissione del parere non sarebbe stata preceduta né dalla comunicazione di (ri)avvio del procedimento, né - alla luce del suo contenuto parzialmente sfavorevole - dalla comunicazione del preavviso di rigetto, con conseguente lesione delle sue garanzie partecipative;

- «VIOLAZIONE, PER FALSA OD OMESSA APPLICAZIONE, DELL'ART. 3, L. N. 241/1990, IN RELAZIONE ALL'ART. 32, LEGGE N. 47/1985, E DELL'ART. 22, D.LGS. N. 42/2004, CON CONNESSI PROFILI DI ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E D'ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ ED IRRAGIONEVOLEZZA MANIFESTE, TRAVISAMENTO ED OMESSA CONSIDERAZIONE DEI FATTI E DEI PRESUPPOSTI, VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLE PROPORZIONALITÀ DELLE SCELTE AMMINISTRATIVE E GIUSTO PROCEDIMENTO. SVIAMENTO»: deduce la ricorrente che il parere impugnato avrebbe imposto una significativa rimozione di parte dell'opera, in violazione del principio di proporzionalità, nonché senza addurre un'adeguata e comprensibile motivazione;

- «VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 88 E 112, C.P.A., IN ELUSIONE DELL'ORDINE DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA, E VIOLAZIONE, PER FALSA OD OMESSA APPLICAZIONE, DELL'ART. 3, L. N. 241/1990, E DEGLI ARTT. 10, 13 E 22, D.LGS. N. 42/2004, E DELL'ART. 32, L. N. 47/1985, CON CONSEGUENTE ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E D'ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO DEI FATTI E DEI PRESUPPOSTI, IRRAGIONEVOLEZZA ED ILLOGICITÀ MANIFESTE, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI GIUSTO PROCEDIMENTO.

SVIAMENTO»: ritiene la ricorrente che l'Amministrazione illegittimamente avrebbe omissso di accertare l'esistenza del vincolo sul bene, nonostante le indicazioni in tal senso rinvenibili dalle citate sentenze pronunciate da questo Tribunale nel corso della complessa vicenda procedimentale.

I.2. Il Ministero si è costituito in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato al fine di resistere al ricorso.

Si è costituita in resistenza anche Roma Capitale.

I.3. Fissata l'udienza di discussione, parte ricorrente ha depositato una memoria con cui ha ulteriormente illustrato le ragioni a sostegno del gravame.

La Difesa erariale ha depositato una memoria con cui ha eccepito l'inammissibilità della proposta impugnazione (in quanto, in assenza di alcuna determinazione finale da parte di Roma Capitale, l'atto impugnato non sarebbe ancora lesivo per la ricorrente) nonché diffusamente argomentato in ordine alla sua infondatezza, invocandone perciò il rigetto.

I.3.1. Parte ricorrente ha depositato una replica, con cui ha controdedotto alle difese di rito e di merito del Ministero.

Roma Capitale ha depositato uno scritto con cui ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, nonché evidenziato l'infondatezza del ricorso.

I.4. Con ordinanza n. 22725/2024 pubblicata il 16 dicembre 2024 (resa all'esito dell'udienza straordinaria dedicata allo smaltimento dell'arretrato del 13 dicembre 2024), questo Tribunale, ritenuta *«la necessità di esaminare, ai fini della definizione del 2° mezzo di censura, i “criteri autorizzativi del precedente parere di questo Ufficio (prot. n. 6586/90)”*, ai quali l'atto impugnato rinvia per relationem allo scopo di giustificare le prescrizioni da esso impartite» e rilevata l'assenza in atti di tale parere, ne ha ordinato al Ministero il deposito in giudizio.

I.4.1. In dichiarata esecuzione dell'ordinanza, il Ministero ha depositato *«copia integrale del materiale in atti inerente al procedimento che ha condotto al rilascio dell'originario parere favorevole di cui alla nota prot. 6586/90»*, nonché una relazione di accompagnamento contenente alcune considerazioni in ordine all'impugnato parere.

I.4.2. Parte ricorrente ha depositato una memoria con cui ha evidenziato il mancato esatto espletamento dell'incombente istruttorio, non essendo stato versato in atti il parere del 1990, e contestato l'ammissibilità e la fondatezza del contenuto della suddetta relazione.

I.5. Con ulteriore ordinanza n. 12113/2025 pubblicata il 9 giugno 2025 (resa all'esito dell'udienza straordinaria dedicata allo smaltimento dell'arretrato del 6 giugno 2025), rilevato che effettivamente il richiesto parere non era stato versato in atti, questo Tribunale ha rinnovato l'incombente istruttorio.

I.5.1. Il Ministero ha dunque esattamente e tempestivamente espletato l'incombente.

I.6. All'udienza straordinaria del 10 ottobre 2025, il ricorso è stato infine spedito in decisione.

DIRITTO

II.1. Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, per carenza di (attuale) lesività dell'atto impugnato, formulata dalla Difesa erariale (pagg. 8-9 della memoria dell'11 novembre 2024).

Detta eccezione non è fondata: *«Se è vero che nel processo amministrativo un atto endoprocedimentale non è in sé impugnabile in via autonoma, poiché la lesione della sfera giuridica del destinatario è di regola imputabile alla statuizione che conclude il procedimento, onde quello va gravato insieme a questa, questa regola subisce eccezione in tutti i casi in cui, all'interno d'un procedimento, siano resi atti vincolanti idonei a determinare, in via inderogabile, il contenuto della predetta statuizione o atti sì interlocutori, ma che comportino un arresto procedimentale (Cons. Stato, sez. VI, 3 gennaio 2020, n. 46). [...] Ebbene, la previsione normativa di cui all'art. 32 L. n. 47/1985 ha riconosciuto natura vincolante al parere con conseguente impossibilità per l'Amministrazione procedente di rilasciare il condono in caso di valutazione negativa da parte della Autorità preposta (Cons. St., sez. II, 7 febbraio 2020, n. 983)»* (in questi termini T.A.R. Lazio, Sez. II-quater, 2 luglio 2024, n. 13397).

Il parere si presenta già all'attualità lesivo per la ricorrente nella parte in cui impone una rimozione parziale dell'opera, dato che - per la sua natura

vincolante - a Roma Capitale *in parte qua* è precluso pronunciarsi in senso difforme: ne deriva l'interesse ad impugnarlo e conseguentemente l'ammissibilità del gravame.

II.2. Il Collegio reputa di dover scrutinare prioritariamente i motivi di ricorso secondo e terzo, per le ragioni che seguono.

II.2.1. Vanno innanzitutto richiamati i seguenti principi enunciati in sede nomofilattica: *«In via generale può ammettersi che, al fine di consentire l'unitarietà di trattazione di tutte le censure svolte dall'interessato a fronte della riedizione del potere, conseguente ad un giudicato, le doglianze relative vengano dedotte davanti al giudice dell'ottemperanza, sia in quanto questi è il giudice naturale dell'esecuzione della sentenza, sia in quanto egli è il giudice competente per l'esame della forma di più grave patologia dell'atto, quale è la nullità.*

Naturalmente questi in presenza di una tale opzione processuale è chiamato in primo luogo a qualificare le domande prospettate, distinguendo quelle attinenti propriamente all'ottemperanza da quelle che invece hanno a che fare con il prosieguo dell'azione amministrativa che non impinge nel giudicato, traendone le necessarie conseguenze quanto al rito ed ai poteri decisori.

Nel caso in cui il giudice dell'ottemperanza ritenga che il nuovo provvedimento emanato dall'amministrazione costituisca violazione ovvero elusione del giudicato, dichiarandone così la nullità, a tale dichiarazione non potrà che seguire la improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse della seconda domanda.

Viceversa, in caso di rigetto della domanda di nullità il giudice disporrà la conversione dell'azione per la riassunzione del giudizio innanzi al giudice competente per la cognizione.

Ciò appare consentito dall'art. 32, co. 2, primo periodo, cpa, in base al quale "il giudice qualifica l'azione proposta in base ai suoi elementi sostanziali", e la conversione dell'azione è ben possibile – ai sensi del secondo periodo del medesimo comma – "sussistendone i presupposti"» (Cons. Stato, Ad. Plen., 15 gennaio 2013, n. 2).

II.2.2. Dai richiamati principi derivano due conseguenze.

II.2.3. In primo luogo, il ricorso va parzialmente riqualficato – *ex art. 32 cod. proc. amm.* – come azione di ottemperanza.

II.2.3.1. Con il terzo motivo, difatti, parte ricorrente si duole invero *espressamente* della violazione o elusione del giudicato di cui alla sentenza n. 12596/2018 nella parte in cui avrebbe imposto all'Amministrazione di «*rivede[re] la motivazione del parere espresso sotto tutti i punti ritenuti i carenti*», fra cui vi sarebbe anche l'esistenza del vincolo, che la sentenza n. 274/2007 avrebbe messo in dubbio e che l'Amministrazione avrebbe invece nuovamente dato per scontata anziché accertarla.

II.2.3.2. Con il secondo motivo, la stessa parte lamenta anche una lacuna motivazionale del parere impugnato:

- «*risulta apodittico - non essendo retto da dati conoscitivi od esplicazioni di sorta - l'assunto per cui il soppalco, così ridotto, "consente di recuperare la lettura dell'ambiente nella sua interezza", mentre tale lettura sarebbe preclusa dall'attuale struttura, pur essendo anch'essa un soppalco aperto sul sottostante ambiente. A ben vedere - ed al "netto" di incisi poco significativi - la scarna motivazione su cui fonda il parere impugnato è, testualmente, la seguente: "La struttura autorizzata, così ridotta, consente di recuperare la lettura dell'ambiente nella sua interezza [...] e non lede la tutela del bene"; non v'è chi non veda che tale affermazione nulla dice, e nulla lascia cogliere, del percorso argomentativo che - pur permeato da ogni possibile discrezionalità tecnica - deve comunque assicurare la comprensibilità motivazionale del sindacato svolto dalla P.A., nonché rappresentare l'avvenuto equo contemperamento del (pur prevalente) interesse pubblico alla tutela dei beni culturali con le legittime aspettative dell'interessato a non vedere mortificati i propri diritti ed interessi, senza una motivazione logica, comprensibile e proporzionata, che espliciti le ragioni del sacrificio così impostogli*» (pag. 9 ricorso);

- «*l'ampia discrezionalità insita nelle determinazioni di tutela del patrimonio culturale - pur scrutinabili nei soli limiti del cd. "sindacato debole", per diretta violazione di legge ed eccesso di potere per l'errore nei presupposti, o manifesta illogicità delle scelte - non esime la P.A. dall'assicurare che le prescrizioni imposte siano comunque proporzionate e ragionevolmente motivate rispetto allo specifico interesse culturale che si mira a proteggere, quantomeno assistendo la misura con un'adeguata motivazione da cui emergano con*

chiarezza i criteri adottati in termini di proporzionalità delle scelte assunte» (pag. 10 ricorso).

Posto che la sentenza n. 274/2007 aveva annullato il “primo” parere per difetto di motivazione, la censura sostanzialmente potrebbe dedurre anche una violazione o elusione del giudicato se il riscontrato vizio motivazionale non fosse stato emendato.

II.2.3.3. Non osta alla riqualificazione quanto affermato dalla stessa Adunanza Plenaria, ossia che *«la conversione dell'azione può essere disposta dal giudice dell'ottemperanza e non viceversa, perché solo questo giudice, per effetto degli articoli 21 septies l. 7 agosto 1990, n. 241 e 114, co. 4, lett. b), cpa, è competente, in relazione ai provvedimenti emanati dall'amministrazione per l'adeguamento dell'attività amministrativa a seguito di sentenza passata in giudicato, per l'accertamento della nullità di detti atti per violazione o elusione del giudicato, e dunque – come si è già evidenziato - della più grave delle patologie delle quali gli atti suddetti possono essere affetti»* (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 2/2013 cit.).

In giurisprudenza si è difatti successivamente osservato, in modo convincente, che *«la statuizione secondo cui “in caso di rigetto della domanda di nullità il giudice disporrà la conversione dell'azione per la riassunzione del giudizio innanzi al giudice competente per la cognizione” come pure che “la conversione dell'azione può essere disposta dal giudice dell'ottemperanza e non viceversa”, logicamente presuppone, da un lato, che i giudici competenti (ai fini dell'ottemperanza, ovvero della cognizione) siano diversi e, dall'altro, che l'azione debba essere necessariamente ‘riqualificata’ giacché diversamente prospettata dalla parte»*, mentre qualora il giudice adito risulti competente – ex art. 113 cod. proc. amm. - anche per l'ottemperanza:

«in [una] tale ipotesi [...] “non vi sarebbe comunque alcun ostacolo alla riqualificazione dell'azione, in base al suo reale contenuto, in azione di ottemperanza con conversione del rito da ordinario in camerale per l'[?]esame delle censure di violazione del giudicato”;

- l'art. 32, comma 1, c.p.a. consente espressamente il cumulo, nello stesso giudizio, di “domande connesse proposte in via principale o incidentale” e che se “le azioni sono soggette a riti diversi si applica quello ordinario, salvo quanto previsto dal Titolo V del Libro IV”;

- *l'adozione del rito ordinario "lungi dal vulnerare i diritti di difesa delle controparti, consente a queste ultime di esplicitare le facoltà difensive in maggior grado rispetto al rito camerale cui è assoggettato il ricorso per l'ottemperanza, tanto è vero che il codice del processo amministrativo sanziona con la nullità la violazione delle norme sulla pubblicità dell'udienza e non già l'inverso"* (Cons. St., sez. V, sentenza n. 6191 del 23.12.2013)» (in questi termini Cons. Stato, Sez. IV, 3 gennaio 2018, n. 32).

II.2.3.3.1. Dato che questo Tribunale sarebbe stato competente anche per l'ottemperanza, venendo in rilievo sentenze (non appellate) da esso emesse, sussistono i presupposti per riqualificare la domanda avanzata con i motivi secondo e terzo.

La domanda così riqualificata può essere decisa, non occorrendo anche convertire il rito dato che quello ordinario consente una maggiore esplicazione delle facoltà difensive rispetto a quello di ottemperanza.

II.2.4. In secondo luogo, la domanda così riqualificata va scrutinata prioritariamente in ragione della maggiore gravità del vizio dedotto, mentre le ulteriori ragioni doglianza:

- andranno esaminate soltanto in caso di ritenuta infondatezza di tale domanda;
- nel caso opposto andranno dichiarate improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse.

II.2.5. Va da ultimo aggiunto che, per effetto della riqualificazione di cui ai paragrafi che precedono, non può trovare accoglimento l'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata di Roma Capitale, in quanto l'art. 114, comma 1, cod. proc. amm. dispone che l'azione di ottemperanza «*si propone, anche senza previa diffida, con ricorso notificato alla pubblica amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta*» e la stessa Roma Capitale è stata parte nel giudizio in cui è stata pronunciata la sentenza n. 12596/2018.

II.3. Il Collegio reputa fondata la predetta domanda.

II.3.1. Risulta opportuno riportare testualmente i principali passaggi argomentativi delle due pronunce di questo Tribunale che vengono in rilievo.

II.3.1.1. La sentenza n. 274/2007 aveva annullato il “primo” parere del 2001 per le seguenti ragioni: *«Premesso che, dagli atti di causa, neppure risulta con certezza che il vincolo imposto sull'immobile si riferisca anche al quinto piano oggetto dei lavori in contestazione, piano che pare invece essere stato edificato in sopraelevazione successivamente all'imposizione del vincolo, il Collegio ritiene che l'atto impugnato risulti privo di adeguata motivazione, come denunciato dalla ricorrente con il terzo motivo di ricorso, cui deve riconoscersi priorità logica nell'ordine di esame delle censure dedotte.*

Il “parere” in contestazione, infatti, consiste nella sola descrizione delle opere interne realizzate dalla ricorrente e si conclude, omettendo ogni passaggio logico intermedio, nel giudizio finale di incompatibilità delle stesse con il contesto architettonico in cui sono inserite. Le ragioni che hanno indotto la Soprintendenza a ritenere il modesto soppalco realizzato all'interno di un appartamento costruito in sopraelevazione del palazzo signorile Sala-Fioravanti in contrasto con il decoro e le passate funzioni del prestigioso complesso non sono state evidenziate né sono in alcun modo ricostruibili alla stregua del succinto contenuto della nota impugnata.

Ritiene perciò il Collegio che il giudizio negativo sulle opere interne realizzate dalla ricorrente sia stato formulato dalla Soprintendenza in modo generico ed assiomatico e (senza indicare i passaggi intermedi del processo valutativo che hanno condotto ad un giudizio finale negativo) risulti del tutto immotivato.

Tale carenza vizia insanabilmente l'atto impugnato, il quale, consistendo nella formulazione di un giudizio estetico di compatibilità/contrasto di un intervento costruttivo con il valore del contesto architettonico pre-esistente, risulta soggetto, attesa la delicatezza e l'opinabilità della funzione esercitata, ad un onere motivazionale particolarmente stringente e idoneo ad evidenziare tutte le fasi dell'iter logico-valutativo conclusosi con la contestata determinazione.

Il vizio riscontrato trova, d'altronde, conferma nell'ulteriore motivo addotto dalla Soprintendenza a sostegno del parere negativo, e cioè che la creazione del soppalco “può creare pregiudizio statico delle strutture portanti”.

A parte ogni considerazione sulla improbabilità dell'ipotizzato rischio, atteso che l'asserita pericolosità per la stabilità dell'immobile è meramente enunciata dall'amministrazione, non può farsi a meno di rilevare che l'evidenziato pregiudizio statico viene affermato in modo dubitativo ed in via meramente ipotetica, senza specificare le ragioni per cui opere interne di modesta portata potrebbero compromettere la statica dell'edificio in cui sono inserite e, soprattutto, senza alcun riferimento ad eventuali accertamenti tecnici eseguiti.

Appare quindi evidente che anche l'accenno alla pericolosità dell'intervento non vale ad integrare la carenza di motivazione dell'atto impugnato».

II.3.1.2. Con la sentenza n. 12596/2018, questo Tribunale ha poi così statuito: *«In esecuzione della sfavorevole sentenza, la PA avrebbe dovuto riavviare l'iter dalla fase in cui è stato riscontrato il vizio che ha condotto all'annullamento dell'atto, cioè, trattandosi di annullamento per difetto di motivazione: quindi avrebbe dovuto riformulare il parere, integrandone la motivazione sotto i profili ritenuti carenti dalla sentenza. [...] Ne consegue che il ricorso in esame va accolto e, per l'effetto, va dichiarato l'obbligo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali di provvedere a dare piena e pronta esecuzione al giudicato formatosi sulla sentenza in parola, rivedendo la motivazione del parere espresso sotto tutti i punti ritenuti carenti, nel termine di 180 giorni prescritto dall'art. 32 della legge n. 47/1985».*

II.3.2. Come evidenziato al § II.2.3.1., con il terzo motivo parte ricorrente evidenzia come questo Tribunale avesse rilevato come non *«risulta[ss]e con certezza che il vincolo imposto sull'immobile si riferis[se] anche al quinto piano oggetto dei lavori in contestazione»*, dato che tale piano sembrava *«invece essere stato edificato in sopraelevazione successivamente all'imposizione del vincolo»*.

Da ciò deriverebbe, secondo parte ricorrente, che la Soprintendenza fosse onerata di accertare l'effettiva esistenza del vincolo *anche* su quella specifica porzione dell'immobile, il che non sarebbe stato fatto (o quantomeno non emergerebbe in alcuna misura dalla motivazione).

Per contro, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, si sarebbe in presenza di un mero *obiter dictum* inidoneo a generare un vincolo conformativo in capo

all'Amministrazione (cfr., in particolare, pagg. 18-19 della memoria dell'11 novembre 2024).

II.3.2.1. Merita condivisione l'assunto di parte ricorrente, nei termini appresso illustrati e precisati.

II.3.2.1.1. La pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5/2015, occupandosi *ex professo* della questione dell'assorbimento dei motivi di ricorso, ha avuto occasione di osservare quanto segue:

- *«Il riconoscimento in capo al giudice del potere di decidere l'ordine di esame dei vizi-motivi (e delle domande di annullamento), ha favorito in passato la diffusione di tale prassi: il giudice "sceglie" un motivo fondato di ricorso e sulla base di questo solo motivo, che accoglie, annulla il provvedimento, omettendo di esaminare le altre censure proposte dal ricorrente, che vengono, appunto, dichiarate assorbite. La tecnica dell'assorbimento è stata in passato utilizzata in modo tale da condurre, in alcuni casi, alla pronuncia di sentenze di annullamento per vizi di mera forma che lasciavano, invece, impregiudicate le questioni d'ordine sostanziale. Ne derivava che: a) la pretesa del ricorrente, apparentemente soddisfatta dalla sentenza di accoglimento, poteva non esserlo nella sostanza, se l'amministrazione reiterava l'atto riproducendo i vizi dedotti dal ricorrente con i motivi assorbiti; b) l'Amministrazione rimaneva nell'incertezza circa la fondatezza delle censure sostanziali e dunque sulle modalità di un eventuale riesercizio della funzione pubblica»* (Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5, § 9.3.1.);

- *«Muovendo da tali evidenze, la prassi dell'assorbimento è stata criticata rilevandosi», tra l'altro, «che: a) l'assorbimento di alcune censure riduce il c.d. effetto conformativo della sentenza e l'effettività del giudizio di ottemperanza; conseguentemente frena l'ambizione del processo amministrativo ad atteggiarsi come processo a cognizione piena sul rapporto tra cittadino e amministrazione tutelando, in maniera tendenzialmente completa, l'interesse legittimo e la funzione pubblica; b) la stessa esigenza di economia dei mezzi processuali, che viene talvolta posta a giustificazione dell'assorbimento può, in concreto, mancare del tutto, soprattutto se ci si colloca nell'ottica non del singolo processo, ma della definizione del rapporto sostanziale tra amministrazione e cittadino; è evidente, infatti, che accogliere un motivo di difetto di motivazione, e assorbire profili di eccesso di potere e censure di*

violazione di legge, rende possibile la reiterazione dell'atto con altra motivazione, cui può seguire un nuovo giudizio nel quale saranno riproposte le stesse censure che il giudice avrebbe potuto e dovuto esaminare proprio al fine di ridurre il rischio di una nuova impugnazione» (Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5, § 9.3.2.);

- *«il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato e il conseguente dovere del giudice di pronunciarsi su tutta la domanda, unitamente alle esigenze di miglior cura dell'interesse pubblico e della legalità, comportano che il c.d. assorbimento dei motivi sia, in linea di principio, da considerarsi vietato»* (Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5, § 9.3.3.).

Alla luce di tale insegnamento nomofilattico, va preferita (se possibile) un'interpretazione del *dictum* giudiziale che risulti in maggiore sintonia con il principio di effettività della tutela, rispetto a una lettura che si ponga in attrito con esso.

II.3.2.1.2. Orbene, risulta effettivamente che la sentenza n. 274/2007 (d'altronde pronunciata antecedentemente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo e al richiamato arresto nomofilattico) abbia inteso assorbire il motivo relativo all'esistenza del vincolo, ritenendo fondato il diverso motivo relativo al radicale vizio di motivazione del parere ivi impugnato.

Nondimeno, la stessa sentenza non ha mancato di evidenziare - come si è detto - che *«[non] risulta con certezza che il vincolo imposto sull'immobile si riferisca anche al quinto piano oggetto dei lavori in contestazione, piano che pare invece essere stato edificato in sopraelevazione successivamente all'imposizione del vincolo»*: si trattava di un'indicazione che l'Amministrazione, nell'ottica della collaborazione e della buona fede che deve improntare i suoi rapporti con il cittadino (art. 1, comma 2-bis, L. 241/1990, introdotto dal D.L. 76/2020, conv. modif. L. 120/2020, ma espressione di un principio che doveva intendersi già immanente nel sistema: *ex plurimis* Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2025, n. 2267), non poteva e non doveva ignorare in sede di riedizione del potere.

Ciò a maggior ragione alla luce della successiva sentenza di questo Tribunale n. 12596/2018, che le ha imposto di dare esecuzione al giudicato rivedendo il parere «*sotto tutti i punti ritenuti carenti*»: questo inciso è da reputarsi idoneo a dare una lettura più penetrante - anche nella prospettiva della formazione progressiva del giudicato amministrativo, su cui *funditus* Cons. Stato, Ad. Plen., 9 giugno 2016, n. 11 e Cons. Stato, Ad. Plen., 6 aprile 2017, n. 1 - alla richiamata indicazione della sentenza n. 274/2007, che non poteva (più) considerarsi un mero *obiter dictum*.

Non può neppure trattarsi di un c.d. “effetto vincolante pieno” (che avrebbe imposto all’Amministrazione di prendere atto dell’inesistenza del vincolo, giacché ciò non è stato accertato dalla sentenza n. 274/2007), ma è invece da ritenersi sussistente un “effetto vincolante strumentale” nel senso che, avendo questo Tribunale sollevato “dubbi” sull’esistenza del vincolo, tali “dubbi” avrebbero dovuto essere dipanati dall’Amministrazione nel rilasciare il nuovo parere.

Essendo i “dubbi”, invece, rimasti radicalmente irrisolti, il richiamato vincolo conformativo è stato violato, con conseguente nullità del parere sotto questo profilo.

II.3.3. Sotto altro profilo, come rilevato al § *II.2.3.2.*, con il secondo motivo parte ricorrente lamenta un *deficit* motivazionale del parere impugnato.

II.3.3.1. Al riguardo, va evidenziato che il “primo” parere era stato annullato da questo Tribunale rilevando come esso «*consiste[ss]e nella sola descrizione delle opere interne realizzate dalla ricorrente e si conclude[ss]e, omettendo ogni passaggio logico intermedio, nel giudizio finale di incompatibilità delle stesse con il contesto architettonico in cui sono inserite*».

Pur essendo giunta ad una conclusione diversa (incompatibilità parziale anziché totale), il vizio è stato reiterato nel nuovo parere, difettando completamente l’esternazione di qualsivoglia passaggio logico intermedio fra le premesse e la conclusione stessa.

Le valutazioni di questo Tribunale secondo le quali «il giudizio negativo sulle opere interne realizzate dalla ricorrente sia stato formulato dalla Soprintendenza in modo generico ed assiomatico e (senza indicare i passaggi intermedi del processo valutativo che hanno condotto ad un giudizio finale negativo) risulti del tutto immotivato» e «tale carenza vizia insanabilmente l'atto impugnato, il quale, consistendo nella formulazione di un giudizio estetico di compatibilità/contrasto di un intervento costruttivo con il valore del contesto architettonico pre-esistente, risulta soggetto, attesa la delicatezza e l'opinabilità della funzione esercitata, ad un onere motivazionale particolarmente stringente e idoneo ad evidenziare tutte le fasi dell'iter logico-valutativo conclusosi con la contestata determinazione» si attagliano anche al parere impugnato nell'odierno giudizio, non essendo evincibili - neppure *per relationem* dalla nota prot. 6586/90, prodotta in atti in adempimento del disposto incombente istruttorio - le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione a formulare il parere in questione nei termini in cui è stato formulato.

II.3.3.2. Quanto al contenuto della valutazione da effettuare (e di cui dare puntualmente conto nella motivazione), va poi richiamato il «consolidato orientamento giurisprudenziale, già ampiamente condiviso da questo TAR, secondo cui, in sede di esercizio del parere consultivo di cui all'art. 32 L. n. 47 del 1985 (a differenza di quanto avviene nella fattispecie "a regime" di cui all'art. 146 del D. Lgs. n. 42 del 2004, laddove il parere precede la realizzazione del proposito edilizio), l'amministrazione è tenuta a valutare l'impatto paesaggistico-ambientale delle opere oggetto di condono ai sensi dell'art. 32 comma 1 Legge n. 47 del 1985, prendendo in considerazione sia l'epoca, eventualmente remota, come nel caso in esame, in cui le stesse sono state realizzate, sia l'attuale contesto urbanistico-edilizio-paesaggistico nel quale esse si inseriscono, così evidenziando, ove sussistenti e sulla scorta di una motivazione "rafforzata", gli eventuali, effettivi, immediati e diretti benefici che, a contesto circostante invariato, il cd. "patrimonio culturale" ricaverebbe dal diniego di sanatoria e, quindi, dalla conseguente demolizione delle opere abusive (cfr. ex multis TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, 9 marzo 2023, n. 3949, id. 31 gennaio 2022, n. 1075, id., 28 dicembre 2021, n. 13560). In altri termini, la valutazione di compatibilità paesaggistica postuma, avendo ad oggetto opere abusive, ex se contrastanti con

le previsioni urbanistico-edilizie comunali e che, come tali, hanno già, in qualche misura, inciso sul bene giuridico “paesaggio”, presuppone l’attuazione di un’istruttoria ponderata e puntuale, compendiata in adeguato corredo motivazionale, finalizzata ad accertare se, specie a fronte di interventi edilizi datati, gli stessi, anche all’esito di eventuali opere di mitigazione da prescriversi in sede di parere, possano ritenersi compatibili con il contesto circostante, per come modificatosi nel tempo e, quindi, per come appare all’Amministrazione, nel momento dell’esercizio del potere (cfr. TAR Lazio, Roma, II Quater, 30 giugno 2023, n. 11006)» (T.A.R. Lazio, Sez. II stralcio, 4 ottobre 2024, n. 17195).

Risulta dissonante da tale indirizzo interpretativo l’inciso finale del parere, secondo cui *«la struttura autorizzata, così ridotta, consente di recuperare la lettura dell’ambiente nella sua interezza, rispettando i criteri autorizzativi del precedente parere di questo Ufficio (prot. n. 6586/90)»*: l’Amministrazione non deve compiere un giudizio “ora per allora”, bensì valutare se “all’attualità” le opere possano essere sanate o se vi siano preminenti ragioni di interesse pubblico che ne impongano una rimozione parziale.

Tale valutazione avrebbe dovuto essere già compiuta in esecuzione della sentenza n. 274/2007 (così come ordinata dall’ulteriore sentenza n. 12596/2018): la sua omissione implica perciò violazione del vincolo conformativo, con conseguente nullità del parere anche sotto questo diverso profilo.

II.4. La fondatezza della domanda di ottemperanza rende (come anticipato: § II.2.4.) improcedibile il resto del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse.

II.5. Alla luce di quanto in precedenza esposto, il ricorso va accolto con conseguente declaratoria di nullità del parere impugnato per violazione dei giudicati di cui alle sentenze di questo Tribunale n. 274/2007 pubblicata il 16 gennaio 2007 e n. 12596/2018 pubblicata il 28 dicembre 2018, nonché ordine al Ministero della Cultura di conformarsi - nel termine perentorio specificato in dispositivo - a tali sentenze, prestando specifico riguardo:

1) ad accertare l’effettiva esistenza del vincolo anche sul quinto piano dell’immobile;

2) soltanto ove tale accertamento dia esito positivo, a valutare se sussistano *attuali* ragioni che, a tutela dell'interesse pubblico affidato alla sua cura, risultino ostative alla sanatoria integrale dell'opera così come realizzata oppure, in subordine, che impongano limitati correttivi sull'esistente, dando in ogni caso puntualmente conto dell'iter motivazionale seguito per giungere alla conclusione.

II.5.1. La notevolissima risalenza della vicenda induce - anche tenuto conto di quanto previsto e consentito dall'art. 34, comma 1, lett. e), cod. proc. amm. - a nominare sin d'ora, per l'ipotesi di ulteriore inottemperanza, Commissario *ad acta* il Responsabile della Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Ministero della Cultura, il quale, con facoltà di delega, provvederà all'esecuzione del giudicato nei successivi sessanta giorni, compiendo tutti gli atti all'uopo necessari.

II.6. La regolamentazione delle spese di lite avviene, quanto al rapporto fra la ricorrente e il Ministero della Cultura, in applicazione del criterio della soccombenza, con liquidazione nella misura indicata in dispositivo.

La sostanziale estraneità alla lite - per lo meno allo stato - di Roma Capitale (benché doverosamente evocata in giudizio, come rilevato al § *II.2.5.*) giustifica, invece, la compensazione delle spese di lite quanto al rapporto fra essa e la ricorrente.

P.Q.M.

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

a) lo accoglie quanto alla domanda di cui motivi secondo e terzo, riqualificata come in motivazione, e, per l'effetto:

a.1) dichiara nullo l'atto impugnato (parere prot. *MIBAC-SS-ABAP-RM TUTELA 0008683 11/03/2019 CI. 34.04.09/146.1*);

a.2) ordina al Ministero della Cultura di conformarsi, nei sensi esposti in motivazione, alle sentenze di questo T.A.R. n. 274/2007 pubblicata il 16 gennaio 2007 e n. 12596/2018 pubblicata il 28 dicembre 2018, entro sessanta

giorni dalla comunicazione della presente decisione, ovvero dalla sua notificazione se anteriore;

a.3) nomina, per l'ipotesi di persistente inottemperanza, il Commissario *ad acta* nella persona del Responsabile della Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Ministero della Cultura, il quale, con facoltà di delega, provvederà all'esecuzione del giudicato nei successivi sessanta giorni, compiendo tutti gli atti all'uopo necessari;

b) nel resto lo dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

Condanna il Ministero della Cultura alla refusione, in favore della ricorrente, delle spese di lite, che liquida in € 2.500,00 (duemilacinquecento/00) oltre accessori di legge, se e nella misura in cui siano dovuti; spese compensate fra la ricorrente e Roma Capitale.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la Segreteria della Sezione che ne darà comunicazione alle parti costituite.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Alfredo Giuseppe Allegretta, Presidente FF

Vincenzo Rossi, Referendario, Estensore

Sergio Occhionero, Referendario

L'ESTENSORE

Vincenzo Rossi

IL PRESIDENTE

Alfredo Giuseppe Allegretta

IL SEGRETARIO