

N. 35386/2010 REG.SEN.

N. 02995/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 2995 del 2010, proposto da:

Soc Ripagrande S.r.l. e Soc Domus Iulia S.r.l., rappresentati e difesi dagli avv.ti Giovanni Valeri e Francesco Sementilli, con domicilio eletto presso Giovanni Valeri in Roma, viale G.Mazzini N. 11;

contro

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;
Regione Lazio, Soprintendenza Per i Beni Architettonici e Per il Paesaggio del Lazio,
Soprintendenza Per i Beni Architettonici e Paesaggio Per il Comune di Roma;

per l'annullamento

- del decreto in data 25.1.2010 del Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio pubblicato sulla G.U. n. 25 dell'1.02.2010, con il quale è stato dichiarato il notevole interesse pubblico dell'area, sita nel Comune di Roma, Municipio XII, qualificata "Ambito Meridionale dell'Agro Romano compreso tra le vie Laurentina ed Ardeatina;

- degli allegati n. 1, n. 2 e n. 3 al Decreto suddetto e precisamente:

- allegato n. 1, costituito dalla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma, composta da "Relazione illustrativa, cartografia 1:25000, Descrizione dei confini. Prescrizioni d'uso del compendio di beni paesistici vincolando";

- allegato n. 2, costituito dalle “Controdeduzioni puntuali” al parere della Regione Lazio ed alle Osservazioni presentate, composte da “scheda tecnica e motivazioni giuridiche”;
- allegato n. 3, costituito dalla “Relazione di sintesi dell’istruttoria”;
- delle Norme e della Cartografia allegate, senza numerazione, alla dichiarazione di notevole interesse pubblico;
- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale al Decreto suindicato ed in particolare, per quanto occorrer possa, del “Parere del Comitato Tecnico Scientifico per i Beni Architettonici e Paesaggistici reso ai sensi dell’art. 141, comma 2, del Codice in data 21 gennaio 2010”, menzionato nelle premesse del Decreto ma ignoto alla ricorrente.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di Ministero per i Beni e le Attività Culturali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 13 luglio 2010 il dott. Alessandro Tomassetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Con il presente gravame le Società ricorrenti, agiscono in quanto titolari del programma Urbanistico “la Mandriola Sud Est- ATO 7”, oggetto dell’Accordo di Programma ex art. 34 D.lgs 267/00 del 28 luglio 2009. In particolare la soc. Ripagrande è proprietaria delle aree per complessivi mq 9.908, in Roma, loc. “Monte Arsiccio” aventi originaria destinazione nel prg del 1965 a sottozona F/1 (ristrutturazione urbanistica) ed è titolare dei relativi diritti edificatori rilocalizzati nel suddetto programma urbanistico. La seconda ricorrente è proprietaria delle aree per complessivi mq 65.160, in località “La Mandriola”. Il piano regolatore del 2003 destinava le aree ad “ambito di trasformazione ordinaria ATO R7” Aree edificabili destinate a nuovi insediamenti prevalentemente residenziali ed utilizzabili in parte per finalità pubbliche, tra cui compensazioni urbanistiche”. Il consiglio comunale nel 2006 ha formulato indirizzi per la sottoscrizione dell’Accordo di programma, per la rilocalizzazione delle volumetrie di parte della sottozona F/1 monte Arsiccio. In particolare il programma prevede la realizzazione di una volumetria di mc. 11.968, corrispondenti a mc. 8.972 afferenti alle aree ex “ Monte Arsiccio” e di mc. 17.952 per i proprietari dell’area a fronte della cessione all’amministrazione di un’area di mq 9.908 di monte Arsiccio da parte della prima ricorrente e di un’area di mq. 39.883 in loc. la Mandriola da parte della Domus.

Conclusasi la conferenza di servizi, alla quale è stata invitata la soprintendenza BB.PP.AA, il prg. approvato nel 2008, ha compreso l’area tra gli “ambiti a pianificazione particolareggiata definita”.

Per completezza viene rilevato che nel PTP n. 15/5 “Decima-Trigoria” del 1998, l’area era interessata dalla fascia di rispetto del “Fosso di Falcognana”, mentre in sede di formazione del PTPR l’area era compresa nell’ambito dei “Sistemi del Paesaggio agrario”, in parte nel

sistema del paesaggio di rilevante valore, in parte nel sistema del Paesaggio naturale come paesaggio naturale di continuità, in piccola parte nel sistema del paesaggio delle reti infrastrutture e servizi. Sull'area inoltre erano individuate la fascia di rispetto dei corsi d'acqua, l'ambito di recupero e valorizzazione paesistica e le c.d aree o punti di visuale.

Insistono poi sull'area, una parte di interesse archeologico ed una fascia di rispetto dei corsi d'acqua pubblici. La regione, nel recepire le osservazioni preliminari al PTPR del Comune di Roma che richiedevano la trasformabilità del compendio, ha accolto la richiesta di modifica pur "nel rispetto delle modalità di tutela dei beni archeologici, beni tipizzati e del corso d'acqua, sulla base della "oggettiva condizione delle aree e della loro bassa valenza paesistica".

Si è di conseguenza modificato il PTP vigente anticipando l'efficacia della proposta del comune di Roma.

Tale essendo lo stato di fatto e di diritto delle aree di interesse delle ricorrenti, le stesse impugnano il decreto del Direttore Regionale per i Beni Culturali e paesaggistici del Lazio, con il quale è stato dichiarato, ai sensi dell'art. 141 comma secondo del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, il notevole interesse pubblico dell'area, sita nel comune di Roma-Municipio XII denominata "Ambito meridionale dell'agro romano compreso tra le vie Laurentina ed Ardeatina" così come individuata dalle norme ed alla relativa cartografia.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 133, 135, 138, 140, 141, 143 e 156 del d.lvo n. 42/2004. Eccesso di potere per sviamento. Violazione del principio di buon andamento e di leale collaborazione e cooperazione (artt. 97 e 114 Cost.). Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 DPR 8/71. Eccesso di potere per errore nei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione e travisamento.

Con il primo motivo le ricorrenti denunciano l'uso illegittimo del potere ministeriale di vincolo paesaggistico, fondato su una ricostruzione del rapporto tra vincolo e pianificazione paesistica che non trova riscontro nel Codice, con cui la PA ha di fatto surrettiziamente esercitato un potere di pianificazione paesaggistica non spettante, sconfinando nella disciplina delle modalità di gestione dei beni paesaggistici ed invadendo le sfere di competenza della pianificazione paesaggistica.

A tal fine si evidenzia che, mentre il provvedimento di vincolo, ha una finalità conservativa dei valori espressi dal territorio considerato, ed a tal fine implica prescrizioni d'uso intese a tale funzione, invece il Piano Paesaggistico, che recepisce detti provvedimenti e la relativa disciplina, individua per gli ambiti tutelati le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio in funzione delle loro compatibilità con i valori paesaggistici, nonché le misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate.

Nella specie l'oggetto del provvedimento è peraltro un ambito di enorme estensione, che comprende aree diverse, accomunale solo dalla circostanza di essere comprese tra due importanti vie consolari – peraltro già compromesse dall'edificazione esistente o destinate a trasformazione, classificate come Paesaggio degli Insediamenti Urbani e Paesaggio degli Insediamenti in Evoluzione su cui il DM di vincolo consente rilevanti trasformazioni -, che

esorbita dall'oggetto di vincolo (complessi di beni o bellezze panoramiche) sfociando in vera e propria attività di pianificazione paesistica che investe anche aree trasformate o trasformabili non aventi le caratteristiche della campagna romana .

Peraltro la Regione Lazio ha già adottato il PTPR per l'intero territorio regionale, sostituendo i 29 PTP previgenti, con delibere della G.R. Lazio n. 556 del 25.7.2007 e n. 1025 del 21.12. 2007, pubblicato sul BURL del 14.2.2008 ed agli Albi Pretori dei Comuni e delle Province, attualmente in fase di controdeduzioni alle 12.000 osservazioni presentate.

Il Ministero, con i provvedimenti impugnati, ha perciò violato il principio di leale collaborazione e cooperazione istituzionale sancendo all'art. 1 co. 5 delle Norme predisposte per l'area vincolata che "la disciplina contenuta nelle presenti norme e nella relativa cartografia, sostituisce a tutti gli effetti quella del PTPR e quella dei PTP, anche con riguardo alle modifiche introdotte in questi ultimi con D.G.R. Lazio n. 41 del 31.7.2007" anziché attivare le procedure d'intesa previste dagli artt. 135 co. 1 e 143 co. 2 del Codice. In tal modo si è esercitato il potere sostitutivo e di rimozione del PTPR in assenza delle condizioni prescritte, cioè dell'inerzia regionale, nella fattispecie, non sussistente, essendo il PTPR stato predisposto ed adottato nei termini , potere che non trova fondamento nella normativa in materia, e peraltro violando l'Accordo di Collaborazione siglato nel 1999 con la Regione Lazio ai sensi dell'art. 15 co 1 della legge n. 241/90, che anticipava la disciplina codicistica. Né a giustificazione del proprio operato la PA resistente può addurre il mancato coinvolgimento della competente Soprintendenza nella fase di elaborazione del PTPR, in quanto questa, pur non essendo all'epoca prevista l'elaborazione congiunta, ha avuto ben modo di collaborare alla redazione del Piano mediante la partecipazione al Comitato Tecnico Scientifico, previsto proprio nel predetto Accordo. In particolare la proposta della ripetuta Soprintendenza di inserire nel Piano tre nuovi ambiti da sottoporre a tutela paesaggistica in ragione della significativa presenza dei valori paesaggistici e storico-monumentali-archeologici dell'Agro Romano sarebbe stata in parte recepita, proprio per l'ambito in contestazione , sia pure informalmente, nell'elaborato provvisorio della perimetrazione delle aree interessate di cui si chiedeva l'ampliamento, quanto meno per una parte consistente, estesa per 2.700 ettari, In ogni caso, il Ministero avrebbe dovuto contestare tempestivamente l'operato regionale ed attivare le apposite procedure d'intesa, piuttosto che rimuovere d'imperio il PTRP adottato..

2) In subordine: Violazione e falsa applicazione degli artt. 136 e 138. Eccesso di potere per errore nei presupposti, sviamento.

Con il secondo motivo, dedotto in via subordinata, qualora si intendesse il provvedimento impugnato come effettiva dichiarazione di interesse pubblico, anziché come pianificazione simulata, comunque questo risulterebbe affetto da eccesso di potere per erroneità ed insussistenza dei presupposti, non potendosi qualificare le aree interessate come "bellezze individue" o "bellezze di insieme", che possono costituire legittimamente oggetto del potere di vincolo previsto dall'art. 136 del Codice, che non costituiscono solo l'oggetto di tale potere, ma anche il suo limite.

Illegittimamente pertanto la Soprintendenza ha imposto un vincolo su un'area talmente estesa (5.400 ettari) che eccede la nozione di "località" - come complesso di beni immobili o quadro naturale" - e costituisce un vero e proprio comprensorio, in contrasto con i limiti indicati dalla giurisprudenza in materia, e ribaditi in un caso analogo, relativo all'assoggettamento a vincolo di un'area vasta tra la via Nomentana e Bufalotta, motivata con ragioni analoghe a

quelle addotte dalla PA a fondamento del decreto in contestazione, ove evidenzia che la ricomprensione in un unico vincolo di un ambito territoriale che indiscutibilmente eccede il concetto di località può trovare giustificazione “solo in base alla dimostrata eccezionalità delle caratteristiche di omogeneità del territorio.... che devono oggettivamente sussistere per tutte le parti in cui si articola il comprensorio preso in considerazione....con la conseguenza che il regime vincolistico (salva l’ipotesi di vincolo cd. indiretto contemplata dall’art. 21 della legge n. 1089/39) non può essere applicato sulla base di un mero rapporto di contiguità o interclusione dell’area rispetto ai terreni in cui si articola il comprensorio” (cds, sez. VI n. 1391/98 e VI 27.6.2001 n. 3540); tutti elementi questi, che non sono stati dimostrati dalla PA e non sussistono nella fattispecie in esame – trattandosi, al contrario, di un territorio che comprende località del tutto dissimili come emerge dalla individuazione documentazione prodotta – e che non tiene neppure conto del fatto che il PTPR ha già vincolato 2.700 ettari come “aree agricole identitarie” della Campagna Romana.

3) In subordine: Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 137 e 138, 140 e 141 del d.lvo n. 42/2004 e del principio di leale collaborazione. Violazione degli artt. 2, 3, 9, 41 e 42 Cost.; degli artt. II 76 e 77 del Trattato Europeo del 29.10.04 e dell’art. 1 del I Protocollo CEDU del 20.3.52. Eccesso di potere per sviamento e difetto di motivazione.

Con il terzo motivo, sempre dedotto subordinatamente, qualora si intendesse il provvedimento impugnato come effettiva dichiarazione di interesse pubblico, la ricorrente lamenta che questo risulterebbe comunque illegittimo per violazione dei presupposti e dei limiti stabiliti in relazione alla pianificazione paesistica in itinere (appunto il ripetuto PTPR) ed al nuovo PRG del Comune di Roma.

Ad avviso delle ricorrenti il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico è avviato dalla proposta di adozione della relativa dichiarazione avanzata dalle Commissioni Regionali ai sensi degli artt. 137 e 138 del Codice e concluso con l’emanazione del relativo provvedimento regionale ai sensi dell’art. 140; il potere ministeriale fatto salvo, relativamente alla dichiarazione delle aree di cui all’art. 136 (potestà concorrente) potrebbe essere esercitato solo in caso di inerzia della Regione – com’è confermato dall’analoga previsione dell’art. 141 bis co. 2 relativa alle integrazioni che le Regioni debbono apportare entro la fine del 2009. Se il ministero non può sostituirsi per integrazioni tantomeno può farlo in sede di vincolo; nella fattispecie in esame, inoltre l’autorità competente ha tempestivamente provveduto, operando congiuntamente con la Soprintendenza, recependone le indicazioni, nell’ambito dell’apposito Comitato Tecnico-Scientifico. A tutto concedere, pertanto, tenuto conto che la “proposta di vincolo statale” è del 3.7.2009, la PA resistente avrebbe potuto operare solo in via di integrazione, alla scadenza del termine fissato dall’art. 141 bis sopra citato.

In tal modo peraltro, la Soprintendenza avrebbe azzerato, per l’ambito territoriale considerato, la pianificazione urbanistica comunale, sostanzialmente cancellando i programmi di trasformazione in corso o in fieri ivi localizzati, sostituendo le chiare determinazioni comunali con non meglio precisati strumenti di pianificazione paesistica e con riserva di esame della trasformabilità “a macchia di leopardo” delle aree incluse nel perimetro del vincolo demandata alla latissima discrezionalità della Soprintendenza, arrogandosi potere arbitrario ed appropriandosi del potere di pianificazione del territorio; incorrendo nella violazione del principio di leale collaborazione e cooperazione istituzionale . Tal eprincipio varrebbe anche nei confronti dei Comuni, come sancito dall’art. 138 co.1 del Codice, che prescrive una consultazione che non può essere intesa come “mero onere di carattere formale”, ma autentico rapporto collaborativo tra le amministrazioni interessate all’impatto

sugli assetti urbanistici in corso (CDS sez. VI n. 3895/2008). Né, sotto tale profilo, alla PA giova lamentare l'omessa considerazione delle osservazioni al PRG presentate dalla Soprintendenza in data 10.10.2003, non essendo affatto sicuro, sul piano dei fatti, che queste siano state tempestivamente e ritualmente presentate – tant'è che non risultano tra quelle su cui il Comune ha contro dedotto – ed in ogni caso non ne è stata dimostrata l'attinenza alla questione oggetto di contestazione. Al contrario, il Comune di Roma ha richiesto alla Soprintendenza di esprimere il proprio parere ai sensi dell'art. 10 della l. 1150/42 che è stato reso nella Conferenza di Copianificazione, con nota 5.2.2008 - che non menziona l'area vasta interessata dal decreto impugnato- condizionatamente a modifiche alla parte normativa del Piano relativa alla Città storica, che sono state integralmente recepite in sede di approvazione del PRG (vedi allegato 14). Tale parere supera le osservazioni del 2003, le quali, semmai, avrebbero potuto indurre la PA, se tali esigenze erano talmente urgenti ed acclarate, ad imporre già da allora il vincolo sulle aree in questione anziché limitarsi a presentare osservazioni.

Nel momento in cui il Ministero ha affermato l'irrilevanza della c.d compensazione ha mortificato un istituto che lungi dal costituire uno scambio urbanistico è stato riconosciuto anche in ambito costituzionale come mezzo idoneo per consentire l'acquisizione di vaste aree per standard o di rilevante valore paesaggistico senza esborsi monetari. L'imposizione del vincolo, s'appalesa dunque lesiva del diritto di iniziativa economica e soprattutto del diritto di proprietà sancito dalla Costituzione Italiana all'art. 42 Cost. e dagli artt. II 76 e 77 del Trattato Europeo del 29.10.04 e dell'art. 1 del I Protocollo CEDU del 20.3.52.

4) Violazione e falsa applicazione degli artt. 131, 133 e 138 del d.lvo n. 42/2004. Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e svilimento. Disparità di trattamento.

Infine, con l'ultimo mezzo di gravame, sempre in merito alla denunciata violazione dei presupposti e dei limiti stabiliti in relazione al nuovo PRG del Comune di Roma, la deducente lamenta che il provvedimento impugnato finisce con impedire l'attuazione della compensazione urbanistica correlata all'inclusione delle aree del Comprensorio di Monte Arsiccio nel perimetro del parco dell'Insugherata istituito nel 1997, in quanto molte delle cd. aree di atterraggio delle compensazioni già approvate o in fase di approvazione ricade proprio all'interno dell'ambito vincolato, tra cui, appunto, quella di "La Mandriola Sud" su cui erano stati trasferiti i diritti edificatori delle aree cedute in località Monte Arsiccio. Nel procedimento relativo all'approvazione di tale programma l'amministrazione seppure convocata non ha manifestato il proprio motivato dissenso, non ha contestato la relativa determinazione seppure tempestivamente inviata, non ha annullato, né impugnato il parere paesistico espresso dalla regione Lazio nei termini di legge. Si sarebbe maturato quindi un consolidato affidamento che avrebbe imposto una specifica considerazione, non sufficientemente deducibile dalle controdeduzioni alle osservazioni (n. 14).

L'operato del Ministero risulta peraltro affetto da ingiustificata disparità di trattamento e violazione del principio di proporzionalità per aver accolto osservazioni relative ad esempio al programma di trasformazione di Paglian Casale, "accolto con riserva" le osservazioni relative ai cd. "Toponimi" nuclei edilizi ex abusivi (zone O) sul presupposto dell'irreversibile consolidamento delle relative posizioni e della prevalenza sui valori paesistici, "respinto con riserva" quelle relative ad aree non inserite in "programmi di trasformazione" solo perché sitate, però in prossimità di grandi arterie stradali ed in prossimità di insediamenti consolidati o di futura trasformazione o su aree destinate ad interventi per contrastare l'emergenza abitativa

(cd. housing sociale), soluzione questa che al limite poteva essere adottata anche per l'iniziativa delle ricorrenti. Il provvedimento sarebbe invece sproporzionato perché avrebbe comportato la cancellazione del programma.

Si è costituita in giudizio, per resistere, l'Amministrazione intimata con memoria scritta a sostegno del proprio operato.

Con memoria conclusionale la ricorrente ha replicato alle difese della parte avversa

L'Amministrazione ha prodotto ulteriori controdeduzioni in vista dell'udienza.

All'udienza pubblica odierna il ricorso è trattenuto in decisione.

DIRITTO

Occorre esaminare con priorità, in quanto costituisce il cuore centrale della controversia, la questione del comma 3 dell'art. 138 del Codice dei Beni Culturali e della conseguente esatta qualificazione del potere esercitato dalla Soprintendenza resistente con il provvedimento impugnato.

L'art.138, come modificato dall'art. 8 del D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e dall'art. 2, comma 1, lettera h) del D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63, dopo aver disciplinato il funzionamento delle commissioni regionali appositamente istituite per formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili indicati alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 136 e delle aree indicate alle lettere c) e d) del comma 1 del medesimo articolo 136, al comma 3 stabilisce che “E' fatto salvo il potere del Ministero, su proposta motivata del soprintendente, previo parere della regione interessata che deve essere motivatamente espresso entro e non oltre trenta giorni dalla richiesta, di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136”.

Tale potere, secondo parte ricorrente, sarebbe riferibile alla mera possibilità del Ministero di intervenire in sostituzione della Regione, per il caso di inerzia del competente organo regionale, e non costituirebbe alcun potere autonomo e concorrente dell'autorità statale. Ciò sarebbe, seguendo la prospettazione attorea, confermato dall'art. 142, che, nel disciplinare l'integrazione del contenuto delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico, stabilendo al primo comma che “Il Ministero e le regioni provvedono ad integrare le dichiarazioni di notevole interesse pubblico rispettivamente adottate con la specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2”, specifica al comma successivo che “Qualora le regioni non provvedano alle integrazioni di loro competenza entro il 31 dicembre 2009, il Ministero provvede in via sostitutiva. La procedura di sostituzione e' avviata dalla soprintendenza ed il provvedimento finale e' adottato dal Ministero, sentito il competente Comitato tecnico-scientifico” ed in tal modo, a suo dire, confermerebbe la natura di tale potere statale come di limitato intervento sostitutivo ed integrativo .

Secondo la resistente, invece, l'art. 138, all'ultimo comma, avrebbe introdotto il potere autonomo e concorrente dello Stato di imporre i vincoli in questione, comportanti specifica disciplina d'uso delle aree interessate, prevalente su quella del Piano paesistico regionale, anche in assenza di previa intesa con la Regione, titolare del potere di governo del territorio, in tal modo sancendo la prevalenza dell'interesse alla salvaguardia dei valori di identità rispetto a quella di autodeterminazione degli enti esponenziali delle comunità territoriali.

E' bene chiarire che tale norma non si riferisce al potere di pianificazione paesaggistica, che resta attribuito alla regione, ma al superiore potere di individuare i beni paesaggistici, da sottoporre a specifica tutela anche attraverso l'indicazione di norme d'uso e di indirizzi finalizzati alla conservazione non degli immobili ma dei "valori" espressi dal loro insieme in un dato luogo, espressione questa che non esclude anche interventi di recupero e trasformazione delle varie componenti il bene paesaggistico – nella loro individualità od in complessi definiti - purchè ispirati ai principi chiaramente espressi dall'art. 138 secondo periodo.

In merito alla corretta impostazione ermeneutica della questione, il Collegio ritiene opportuno ricordare che, sotto il profilo costituzionale, la "...tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali..." è affidata in primo luogo alla competenza esclusiva dello Stato, mentre è attribuita alla legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) la "valorizzazione dei beni ambientali". La formulazione dell'art. 117 della Costituzione, in realtà non menziona direttamente tra le materie nominate "il paesaggio" per cui la predetta disposizione deve essere coordinata con l'art. 9 Cost. che, con una delle disposizioni fondamentali, assegna la "tutela del paesaggio alla Repubblica, e quindi, quando siano in gioco interessi nazionali, allo Stato.

Il paesaggio oggi non deve essere limitato al significato, meramente estetico, di bellezza naturale, ma deve essere inteso come complesso dei valori inerenti il territorio" (cfr. Corte Cost., 7 novembre 1994, n. 379). Il termine "paesaggio" indica essenzialmente l'ambiente complessivamente considerato come bene "primario" ed "assoluto" (arg. ex Corte cost., 5 maggio 2006, nn. 182, 183). In tale prospettazione è dunque evidente che il "paesaggio", attenendo ad un valore costituzionalmente protetto necessita di una tutela che non può che essere unitaria; e supporta anche competenze regionali, nell'ambito degli standard di tutela stabiliti dallo Stato (arg. ex Corte Cost., 22 luglio 2004 n. 259).

La tutela ambientale deve infatti essere considerata come una tutela "d'insieme", e non concerne solamente i singoli elementi che la compongono, in quanto attraverso l'imposizione dei vincoli paesistici, si salvaguarda la tutela del paesaggio, ed al contempo, anche l'ambiente (cfr. Cons. Stato VI, 22 marzo 2005, n. 1186).

In sostanza sul territorio gravano più interessi pubblici (che pur potendo essere naturalmente antinomici, proprio per effetto della previsione della pianificazione paesistica, sono destinati a trovare un condiviso contemperamento) quali quelli concernenti in particolare :

-- la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura, secondo le modifiche recenti al codice, è stata di nuovo riservata in via esclusiva allo Stato, e che attiene -- come obbligo morale verso le generazioni future e come legame fra la salvaguardia della natura e l'identità nazionale -- al profilo della conservazione di una risorsa assolutamente limitata ed in via di esaurimento. il territorio naturale;

-- il governo, l'utilizzo e la valorizzazione dei beni ambientali, intesi essenzialmente come fruizione e sfruttamento del territorio medesimo che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, fatta salva l'autonoma potestà tuttora riconosciuta alle Regioni di individuare, con lo specifico procedimento previsto dall'art. 138 comma 1, "beni paesaggistici" ovvero aree aventi le caratteristiche di notevole interesse pubblico (cfr. Corte costituzionale, 30 maggio 2008, n. 180).

In via ordinaria quindi la ripartizione delle competenze in materia di paesaggio, è stabilita dall'art. 132 del Codice (sostituito dall'articolo 2, comma 1, lettera b) del D.Lgs., n. 63/2008) in conformità ai principi costituzionali e con riguardo all'applicazione della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000 dall'art. 5 del cit, d.lgs.

Coerentemente con questa impostazione la Corte Costituzionale ha affermato che l'oggetto della tutela del paesaggio non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano "valore paesaggistico"; pertanto la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, deve essere considerata un valore primario ed assoluto, che precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (cfr. n. 180 cit.).

Il Codice dei Beni Culturali, riecheggiando le parole di Benedetto Croce, quale Ministro della Pubblica Istruzione del 1920, nella presentazione della sua legge in materia ("... il paesaggio altro non è che la rappresentazione materiale e visibile della patria») all'art. 131 del d.lgs. n.41/2004 e s.m. prevede in linea generale che:

- “1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.
2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.
3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni (e delle province autonome di Trento e di Bolzano cfr. corte cost. 29 luglio 2009 n. 226) sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici.”

Tutto l'art. 131, nella sua nuova versione introdotta dalla novella del 2008, insiste nell'affermare che tutti i soggetti che intervengano sul paesaggio e quindi anche le regioni devono assicurare " la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari", mentre è sancito che gli interventi sul territorio devono essere informati ad un "uso consapevole e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti ai criteri di qualità e sostenibilità".

Si tratta in sintesi di una riappropriazione di potere rispetto all'originaria impronta del codice che lasciava ampio spazio alle regioni sia nell'autonoma individuazione dei "beni paesaggistici" sia nella gestione di quella parte del paesaggio da recuperare o sviluppare attraverso i piani paesaggistici estesi a tutto il territorio regionale.

Il potere esclusivo di intervento dello Stato è specificato proprio nell'articolo 138 comma 3° (nel testo introdotto dall'articolo 2, comma 1, lettera h) del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63) del codice dei Beni Culturali per cui

"E' fatto salvo il potere del Ministero, su proposta motivata del soprintendente, previo parere della regione interessata che deve essere motivatamente espresso entro e non oltre trenta

giorni dalla richiesta, di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136.”.

E’ comunque evidente dalla sua stessa costruzione letterale che non prevede limiti d’intervento, che non si tratta né di una potestà, né concorrente, né sussidiaria, e né suppletiva, ma di uno speciale ed autonomo potere dovere di intervento, caratterizzato da un procedimento in parte differenziato da quello previsto dai primi due commi, che l’ordinamento giuridico ha istituito, attivabile nei casi nei quali, in base a valutazioni anche di discrezionalità tecnica, possa essere concretamente a rischio l’interesse costituzionalmente affidato allo Stato. Ed è significativo che il legislatore abbia introdotto tale modifica in aggiunta al già disciplinato potere sostitutivo in materia di pianificazione paesaggistica disciplinato dagli art. 156, terzo comma e 143/, secondo comma. Si è voluta in tal modo ribadire la coesistenza di un duplice e distinto potere attribuito all’amministrazione centrale, il primo spettante in via diretta sulla base dei principi costituzionali ed il secondo, funzionale alla valorizzazione del paesaggio in via sostitutiva.

Si tratta manifestamente dell’introduzione di una norma “di chiusura” del sistema per porre una garanzia di una tutela effettiva del paesaggio come valore costituzionale (nel momento in cui si è modificato il procedimento paesistico).

Come ricordato anche dalla relazione allo schema di decreto legislativo, con la novella – previo parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni -- è stato riconosciuto, e disciplinato, “... il potere dello Stato di proporre vincoli paesaggistici, indipendentemente dal concomitante esercizio della medesima attività da parte delle regioni, in conformità, peraltro, a quanto già da tempo stabilito in materia dalla corte Costituzionale con la sentenza 14-24 luglio 1998 n.334 ...”

In conseguenza, il potere è legittimamente esercitato quando, il “munus patrum” da tramandare alle generazioni future può apparire pregiudicato da scelte effettuate dagli enti locali, anche se nel corretto esercizio del potere di gestione del territorio e del suo sfruttamento a fini edificatori o di sviluppo delle città. La tutela del bene paesaggistico infatti prevale, per scelta del costituente, sulla realizzazione degli altri interessi economici.

Quando, nell’ambito del distinto procedimento di pianificazione paesaggistica e nell’esercizio dei poteri che in tali ipotesi ed in tali fasi la legge attribuisce al Ministero (intese, osservazioni..), si determini una divergenza di valutazioni sulla conservazione di oggettivi valori insiti in specifiche aree e si verifichi la prevalenza di scelte finalizzate alla gestione del territorio a fini di sviluppo edilizio ed urbanistico che appaia oggettivamente incompatibile con la tutela di valori costituzionali primari e sia quindi impossibile un’azione condivisa, la preminenza del valore “paesaggio” implica che debba esser “...fatto salvo il potere del Ministero ...” (così la norma) di cui all’art. 138, 3° co. di imporre, previo parere della Regione, autonomi vincoli, se ciò è ritenuto necessario in rapporto alla messa in pericolo dei valori paesaggistici del territorio.

Il riconoscimento del notevole interesse pubblico di una porzione dell’ “Agro romano” qui impugnato (come sarà più evidente in seguito) è coerente con tali principi, garantisce la conservazione dei valori paesistici anche attraverso la indicazione delle relative modalità d’uso e di trasformabilità, e può essere dunque considerato un legittimo esercizio dello speciale potere di intervento in aggiunta alle ordinarie competenze di tutela e di valorizzazione che la legge riconosce alla regione.

Il legislatore del codice ha quindi inteso contemporare l'esigenza di assicurare la conservazione del territorio con l'esigenza del mantenimento degli elementi costitutivi del "richiamo identitario".

Ciò posto, erroneamente la parte ricorrente lamenta che vi sia stata un'indebita pianificazione del territorio in quanto , per effetto del richiamo contenuto nell'art. 141 primo comma , anche per l'esercizio del potere del Ministero (art. 138 comma3) , la proposta motivata del Soprintendente, deve contenere "... prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi"; e "la dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerata"(art. 140, comma 2 rich).

Per questo l'ampia estensione delle aree vincolate appare assolutamente irrilevante, in quanto una volta riconosciuta l'esistenza dei presupposti per sottoporre a tutela una parte significativa della campagna romana, proprio in quanto avente le caratteristiche del richiamo identitario, il vincolo sull'agro romano non può che corrispondere alle dimensioni del territorio che presentano le corrispondenti caratteristiche, nell'area tra la Laurentina e l'Ardeatina.

.In tale prospettiva anche la presenza di aree degradate può di per sé non aver alcun significato e non dimostra assolutamente un'insufficiente istruttoria ed una carenza di presupposti per classificare l'area tra i "beni paesaggistici" da sottoporre a tutela, qualificando anzi peculiarmente sotto il profilo dell'interesse pubblico l'intervento della Soprintendenza.

Anche il profilo relativo alla violazione del principio di leale collaborazione ed il richiamo all'accordo del 1999, non può essere condiviso in quanto è evidente dalla stessa prospettazione della censura e dalla ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato i rapporti successivi tra Regione e Ministero , come tale tentativo si sia rivelato assolutamente infruttuoso in quanto il limite di garanzia del bene, ritenuto idoneo e sufficiente dalla regione in sede di pianificazione, autonoma imposizione di vincoli e valorizzazione, e soprattutto in sede di modificazione dei PTP vigenti con la condivisione delle scelte edificatorie del comune, non è stato ritenuto sufficiente a garantire il ragionevole mantenimento dei valori intrinseci del bene dal titolare dell'autonomo e prevalente potere di tutela.

Esattamente la difesa erariale ha invocato il principio, affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 88 del 2009, per cui quando la legge prevede una partecipazione procedimentale della regione, nelle forme ,come nel caso, del "previo parere", l'acquisizione del predetto avviso ponga al riparo il provvedimento dalle denunce di violazione della leale collaborazione, non essendo tale parere vincolante ed essendo tale forma di collaborazione distinta e meno "forte" della previa intesa.

Ma anche a voler ritenere il contrario, ad avviso del Collegio, alla luce delle allegazioni documentali versate in giudizio dal Ministero, non può attagliarsi al caso di specie il precedente giurisprudenziale invocato dai ricorrenti (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 04 agosto 2008, n. 3895) per cui, in base ai principi di leale collaborazione e cooperazione conseguenti alla riforma del Titolo V Cost. (art. 114 e ss.), per l'imposizione di un vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 136 e ss. d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 e s.m.i.) lo Stato deve svolgere adeguate consultazioni delle Autonomie locali coinvolte. Queste consultazioni volutamente e legittimamente sono garantite dal legislatore solo nel corso del procedimento disciplinato dal

primo comma dell'art. 138, mentre sono escluse nel distinto caso di iniziativa ministeriale proprio perché la norma tende a far prevalere le esigenze di tutela del paesaggio su scelte di pianificazione urbanistica non condivisibili perché contrarie alla conservazione di valori primari .

A parte l'assorbenza del precedente rilievo, si deve osservare, alla luce delle allegazioni documentali versate in giudizio dalla Difesa Erariale, come la Soprintendenza non si sia assolutamente sottratta al suo dovere di interloquire con le Amministrazioni Locali coinvolte né relativamente ai procedimenti di pianificazione urbanistica, né a maggior ragione, in fase di adozione del piano paesaggistico.

Per ciò che concerne il primo aspetto, il Ministero ha versato in giudizio copia della nota del 10 novembre 2003 (protocollo 335/Segreteria) contenente venti pagine sia di rilievi (es. carenza delle cartografie nell'evidenziazione delle aree tutelate) e sia di osservazioni vere e proprie (cfr. da pag. 13 in poi) al PGR del 2003 adottato dal Comune di Roma .

Al riguardo, anche in relazione alla corposità del lavoro effettuato, non sussistendo elementi per ritenere la falsità materiale della detta produzione, non può essere disconosciuto il valore probatorio della predetta nota in questa sede, potendosi quindi ritenere irrilevanti le richieste di verifica istruttoria . Gli atti depositati in questa sede, in cui non si discute sulla legittimità del piano regolatore, sono sufficienti a dimostrare che il ministero già nel 2003 aveva espresso, sia pure in modo generico, nell'esercizio di un distinto potere e nell'ambito di un diverso procedimento, il proprio avviso non coincidente con le scelte urbanistiche operate dal comune nella zona.

Va peraltro ribadito che il potere esercitato con il provvedimento impugnato va tenuto ben distinto per presupposti e finalità da quello attribuito all'amministrazione con la presentazione di osservazioni agli strumenti pianificatori comunali.

E' inoltre inconferente anche il richiamo al D.M. del 15 luglio 2009 con cui, su richiesta di parere della Regione Lazio, era stato costituito un tavolo di lavoro comune: tale provvedimento anzi testimonia l'assenza di preconcetti da parte dell'Amministrazione statale. Quanto al fatto che il tavolo dopo la prima convocazione non si sia più riunito (e sia stata adottata la proposta di vincolo) dimostra che, evidentemente, le posizioni assunte dai rappresentati della Regione e del Comune avevano immediatamente rivelato la manifesta impossibilità di giungere a soluzioni condivise, giustificando quindi l'esercizio da parte del Ministero degli speciali poteri di tutela del paesaggio.

Quanto alla mancata collaborazione con la Regione Lazio la Difesa Erariale ha versato in atti:

-- le sette note con cui, dal 30 maggio 2007 al 20 luglio 2007, la Soprintendenza aveva puntualmente controdetto alle osservazioni del Comune di Roma contenenti le proposte di modifica dei vigenti Piani Territoriali Paesistici ai sensi dell'articolo 23, comma primo della legge regione Lazio 204 / 1998, nell'ambito della procedura di elaborazione del nuovo PTPR;

-- la nota riepilogativa in data 10 agosto 2007 con cui la Soprintendenza aveva riassunto le 120 problematiche e fornito le motivazioni per il mancato raggiungimento dell'accordo in materia paesistica tra il MIBAC e la regione Lazio. Anche se nella specie non è in discussione la legittimità del procedimento di approvazione del PTPR, è un fatto non controverso, almeno in questa sede, che di tali controdeduzioni la Regione non avrebbe

tenuto conto, quanto meno nella misura segnalata dal Ministero, né in via istruttoria e né in fase decisoria come risulta evidente proprio dalla stessa delibera del Consiglio Regionale n.41 del 31 luglio 2007, con la quale, sostanzialmente, si facevano quasi integralmente proprie le indicazioni espansive della pianificazione comunale, “adeguando” i precedenti Piani Territoriali Paesistici alle nuove linee di espansione urbanistica in aree in precedenza qualificate come meritevoli di specifica conservazione da parte della stessa regione. Tali produzioni dimostrano ulteriormente come vi sia stato da parte del Ministero nelle distinte sedi comunali e regionali un tentativo di avviare la leale collaborazione, di cui ora si lamenta la mancanza.

La Soprintendenza, a norma del citato articolo 138 terzo comma, ha ritualmente acquisito il parere della Regione Lazio (espresso nella nota protocollo n.13098 il 1 luglio 2009) motivando il proprio dissenso dai rilievi in esso contenuti; il parere del Comitato Regionale di Coordinamento in data 14 gennaio del 2009, il Parere del Comitato Tecnico Scientifico del Ministero ed ha ritualmente inoltrato al Comune di Roma la proposta di vincolo in data 3 luglio 2009 ed alla Provincia di Roma in data 8 luglio 2009.

Dunque, contrariamente a quanto mostra di ritenere la parte ricorrente, deve concludersi che il provvedimento impugnato non è un’improvvisata, sviatoria, ed estemporanea iniziativa del Ministero, ma si inserisce nell’ambito di una dialettica e di una contrapposizione istituzionale estremamente articolata.

E’ dunque evidente non solo che l’accusa di mancata collaborazione non ha alcun fondamento fattuale, ma anche che la scelta di adozione del provvedimento è stata cagionata da una frattura insanabile –di carattere politico-amministrativo – che ha visto, da un lato, la Soprintendenza che ha agito con il fine di assicurare la conservazione dei valori identitari di una vasta area di agro romano, altrimenti soggetta, con effetto immediato, a causa del metodo seguito per localizzare vasti interventi edificatori, ad una trasformazione urbanistico edilizia snaturante, se colta nel suo complesso, e, dall’altro, il Comune e la Regione determinati ad allocare nuovi, e consistenti, interventi edilizi sulle aree dell’agro romano con il nuovo PRG e con le modifiche dei PTP vigenti, anticipando la conclusione del procedimento di approvazione del nuovo PTPR. Il motivo va dunque complessivamente respinto.

Il provvedimento del Ministero dunque è legittimamente motivato:

- con la necessità della conservazione degli elementi costitutivi delle morfologie dei beni paesaggistici in relazione alle tipologie architettoniche, tecniche e materiali costruttivi;
- con l’esigenza di ripristino dei valori paesaggistici,

Il vincolo si pone in una linea di perfetta continuità con le Osservazioni al progetto di Piano Territoriale Paesistico Regionale” (PTPR) della Soprintendenza, come dimostrano le numerose fotografie indicate alle medesime, che restituiscono, in maniera plastica, la bellezza e la storicità e la particolarità di un territorio unico sotto il profilo estetico, storico, culturale e paesaggistico la cui distruzione costituisce un vulnus non solo ai cittadini romani ma all’intera comunità nazionale.

Le relative censure vanno, dunque, complessivamente respinte.

Medesima sorte merita la dogianza relativa alla natura del potere esercitato con l'atto impugnato, che, secondo parte ricorrente, configurerebbe piuttosto un atto di pianificazione generale, travalicante i limiti propri del potere esercitato. Come dimostrerebbe la Relazione di sintesi, il Ministero avrebbe valutato unitariamente realtà difficilmente coniugabili senza alcuna motivazione, ed in difetto di un'adeguata attività conoscitiva di cui all'articolo 1, terzo comma del codice.

Inoltre erroneamente la Soprintendenza avrebbe ritenuto che la tipologia di tutela non avesse limiti "spaziali" per il suo esercizio in quanto la giurisprudenza – proprio a proposito di un precedente vincolo del 1990 -- aveva chiarito che il potere, pur potendo abbracciare ampie porzioni di territorio non può travalicare il concetto di "località" (cfr. Consiglio di Stato Sez. VI n. 1998 n.1391).

Il Ministero avrebbe irrazionalmente ed irragionevolmente imposto il vincolo su una vasta estensione territoriale Agricola del comune di Roma, sulla base di un'inadeguata istruttoria e di una carente motivazione.

Anche tale seconda censura non convince.

Del tutto erroneamente la parte ricorrente lamenta che vi sia stata un'indebita pianificazione del territorio in quanto la presenza di norme di attuazione del vincolo costituiva un preciso dovere di legge. Tali norme "sostituiscono" le previsioni del piano non perché il Ministero ha inteso pianificare in sostituzione della regione, ma perché l'individuazione dei beni paesaggistici meritevoli di tutela si impone e prevale sul potere pianificatorio regionale , a prescindere dal tempo in cui tale esigenza si sia manifestata. In altri termini pur dopo l'adozione del piano paesaggistico ed anche dopo la sua approvazione, laddove si manifestino nuove esigenze di tutela del paesaggio, sia la regione , sia l'amministrazione centrale possono continuare ad agire, ovviamente se ne sussistano i presupposti, ed i relativi provvedimenti , compresa la disciplina d'uso, " sostituiscono" le previsioni pianificatorie semplicemente per effetto della supremazia, sancita dalla costituzione e dal Codice, del relativo potere di conservazione e tutela su quello di pianificazione ad ogni livello esercitato.

Infatti l' articolo 140, secondo co., applicabile anche al procedimento di cui all'art. 138 terzo comma per effetto dell'art. 141 , espressamente impone che "la dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerata".

Al riguardo è evidente che non erano configurabili "limiti spaziali" in quanto il Codice vuole assicurare la conservazione del territorio nella massima misura compatibile con l'esigenza del mantenimento degli elementi costituenti l'essenza stessa del "richiamo identitario".

Il Giudice delle Leggi al riguardo ha affermato che:

-- il piano paesistico regionale e la pianificazione urbanistica comunale, sotto il profilo temporale e procedimentale, attengono dunque ad una fase successiva e recessiva rispetto a quella di imposizione del vincolo paesaggistico;

-- la tutela paesaggistica, lungi dall'essere subordinata alla pianificazione urbanistica comunale, deve cioè precedere, ed orientare, le scelte urbanistico - edilizie locali.

In conseguenza, ha affermato la “separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall’altro, prevalendo, comunque, l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica. Le disposizioni paesaggistiche quindi “...sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette” (cfr. Corte costituzionale, n. 180/2008 cit.).

Il carattere di autonomia e specialità del potere di cui all’articolo 138 terzo comma implica in conseguenza che questo possa essere esercitato senza che il Ministero sia vincolato dalla pianificazione locale in quanto la norma, se prevede il parere della regione, non impone assolutamente di procedere “previa intesa” con la stessa.

Il principio della prevalenza della tutela si ritrova anche nell’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 e s.m.i. (non modificato in modo significativo dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 per quanto interessa il presente problema), nella parte in cui prevede che: “Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”. D’altra parte a loro volta le previsioni indicate alla dichiarazione di notevole interesse pubblico (ovvero la specifica disciplina di cui all’art. 140 cit.) costituiscono “parte integrante del piano paesaggistico” non “susceptibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo”.

Né può condividersi l'affermazione per cui il compendio individuato non avrebbe costituito né un circoscritto, ed individuato, “complesso di beni” e nemmeno un “quadro panoramico”, ma sarebbe stata una vasta porzione di territorio non dissimile da qualsiasi altro terreno agricolo del Lazio.

La lettera attuale dell’articolo 136 (come modificata di recente) infatti non pone limiti quando individua la possibilità di vincolo con riferimento a:

“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 e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si gode lo spettacolo di quelle bellezze”.

L'espressione “complesso di cose immobili” richiede la relativa contiguità o, per lo meno, la vicinanza delle aree interessate le quali, seppur differenziate al loro interno, e seppure non omogenee, costituiscono nel loro insieme inscindibile, un unico complesso paesaggistico. Per questo la varietà degli ambiti interessati pianori, filari di pini marittimi, poggi, valli, forre, campi, rii e torrenti, così come sono incorniciate dal profilo dei Colli Albani, non fanno affatto venir meno quelle caratteristiche di unitarietà e di unicità sul piano paesaggistico ambientale.

Quanto al profilo panoramico si ricorda che, l’articolo 2, comma 1, lettera f) del D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63 -- nell’eliminare dalla norma l’espressione "...considerate come quadri..." -- ha proprio voluto elidere dall’ambito oggettivo di applicazione della norma il limite concernente la visione estetico-panoramica del bene. Pertanto in base alla nuova normativa, l'imposizione del vincolo non può più essere subordinata all'esistenza di punti di vista dai

quali si possa godere della bellezza panoramica (punti di vista peraltro individuati specificamente nel contesto del provvedimento) perché la legge tutela il paesaggio di per sé come valore autonomo, sintesi e somma del rilievo naturalistico, ambientale, archeologico, culturale ed umano, del territorio.

Sul piano del vizio funzionale dell'atto, l'intervento ministeriale appare legittimamente ancorato assumendo, a presupposto di fatto, l'insufficiente tutela del paesaggio operata dalla pianificazione comunale (peraltro recepita acriticamente dalla regione in sede di PTPR). E ciò è dimostrato dalle osservazioni dei cittadini singoli ed associati, con la richiesta alla stessa Soprintendenza di estendere, e non diminuire, l'area vincolata.

Come si diceva è una scelta discrezionale afferente allo stretto merito amministrativo ispirata ad un interesse pubblico dell'intera collettività , rispetto alla quale non emergono evidenti ragioni di illogicità o di arbitrarietà, delle quali nella specie, non si ravvisano assolutamente alcun elemento sintomatico.

Le ragioni addotte dal Ministero -- sia nelle pregresse corrispondenze e negli atti istruttoria, e sia nel provvedimento impugnato -- si sono sempre poste su di una linea di costante coerenza, per cui la dichiarazione del notevole interesse pubblico dei beni in questione appare puntualmente motivata, sia nelle sue linee generali di intervento che con riferimento alle specifiche aree interessate.

Anche sotto il profilo della correttezza e della sussistenza dei presupposti di fatto gli obiettivi di tutela individuati appaiono corrispondenti alla situazione concreta.

Come esattamente ricordato nella relazione allegata alla proposta di dichiarazioni di notevole interesse pubblico si tratta di un ampio territorio che mantiene ancora l'alta qualità paesaggistica della campagna romana sia sotto il profilo paesaggistico che per la presenza di antichi casali, rustici e vetuste fortificazioni

Anzi, è proprio la vastità della porzione di territorio individuata che conferisce ed incrementa i caratteri di peculiare riconoscibilità, inconfondibilità ed unicità dell'ambiente interessato e contribuisce a conservare i tratti tipici di vastità, di varietà, di suggestività che consentono l'immediata individuazione della campagna romana che comunque ha caratteristiche peculiari estetiche storiche naturalistiche paesaggistiche tali da giustificare il vincolo.

Come esattamente ricordato dalla Difesa Erariale qui si tratta di riconoscere che la campagna romana è un luogo riconosciuto dalla memoria collettiva proprio perché ha mantenuto attraverso i secoli i suoi lineamenti fisici ed insediativi come provato dalle tracce di secoli di produzione artistica e letteraria (ed alla documentazione amministrativa descrittiva del territorio (mappe catastali e censuarie, ecc.).

Nonostante le ferite cagionate dell'edilizia spontanea, si tratta di un terreno che ancora conserva i tratti tipici del paesaggio agrario romano", "...caratterizzato dall'ampiezza dei quadri panoramici oltre che dalla ricca e stratificata articolazione del sistema insediativo storico, con notevole diffusione tanto di beni archeologici che architettonici...., con filari di e/o gruppi arborei di notevole consistenza e di grande rilevanza ai fini della costruzione dell'immagine paesaggistica tipica dei luoghi"(così la Relazione).

Perfettamente coerente con le risultanze istruttorie ed i precedenti comportamenti, il dichiarato obiettivo del vincolo, relativo all'esigenza "...di salvaguardare le caratteristiche paesaggistiche degli ambiti territoriali assicurando, al contempo il minor consumo possibile del territorio".

La finalità del provvedimento di tutela - l'arresto o la guidata trasformazione e riqualificazione mirante a scongiurare l'indiscriminato consumo del territorio- appare del tutto legittima sul piano degli interessi pubblici generali , in quanto l'ulteriore espansione edilizia in periferia, così come configurata se si tengono presenti tutti gli interventi resi realizzabili dalla regione con le modifiche dei PTP , consumerebbe enormi quantità di terreno agricolo di notevole pregio, e secolare grande valore , mentre il riconoscimento del valore intrinseco del bene che giustifica il vincolo garantisce la conservazione di un ambito finora non compromesso da scelte pianificatorie o di sviluppo urbanistico.

Infatti , sul piano della logica e della congruità delle scelte poste a base del vincolo, deve osservarsi al di là delle suggestive nomenclature utilizzate ("tutela attiva", "Sistema Storico Ambientale", "aree agricole organizzate", "Sistema ambientale", "Rete ecologica", "Carta per la qualità"), l'affermazione per cui il Comune nel PRG e la Regione con il nuovo PTPR aveva condiviso per l'87 % del territorio le proposte di vincolo della Soprintendenza, implica che la pressione edilizia sulle aree avrebbe in sostanza sottratto ben il 13% di una porzione di grande pregio paesaggistico(urbanizzando un'estensione di più di 70 ettari di campagna).

Quanto al lamentato difetto di istruttoria e di motivazione, la corposità e la puntualità della "Relazione istruttoria alla proposta" e soprattutto dalla "Relazione di sintesi dell'istruttoria" indicate al provvedimento ripercorrono analiticamente i caratteri geomorfologici, i profili storici e culturali, i singoli sistemi paesaggistici che fanno capo agli scenari interessati comprendendovi anche le zone edificate che comunque sono tutte marginali. Da conto, sia complessivamente che analiticamente delle osservazioni dei privati e puntualizza le ragioni che si contrappongono al parere della regione. Le motivazioni tecnico scientifiche e le considerazioni dell'interesse pubblico perseguito che sono state poste a base del provvedimento, appaiono del tutto sufficienti sul piano della logica e della razionalità soprattutto per la puntualità e coerenza delle analisi concernenti i singoli ambiti interessati al provvedimento.

In definitiva sotto il profilo funzionale il provvedimento appare coerente con le risultanze delle istruttorie e con le vicende che l'hanno preceduto e non indicativo di alcun sintomo di eccesso di potere né per svilimento né per errore sui presupposti.

In sostanza la scelta assolutamente necessitata in rapporto all'esigenza di tutela dell'agro romano appare congruamente motivata e razionalmente coerente con l'esigenza di tutelare gli ultimi spazi rimasti di un territorio che senza il provvedimento sarebbe stato irrimediabilmente compromesso, quanto meno nell'ottica di una tutela seria e ragionevole non scevra dalla considerazione degli interessi dei privati ai quali anziché precludere ogni intervento, nei casi di situazioni consolidate di aspettativa qualificata , si è solo richiesto di procedere ad un ridimensionamento condiviso degli interventi in via di assentimento.D'altro canto sarà in sede di rinnovata valutazione dell'edificazione ritenuta compatibile con il vincolo, che i diretti interessati potranno far valere eventuali incongruenze o l'illegittimità di scelte eccessivamente penalizzanti od incoerenti con l'ambito in cui ricadono.

Vanno infine respinti anche i rilievi relativi alla delicata questione dell'impatto del provvedimento vincolistico sulle posizioni consolidate dei soggetti interessati dai rapporti di scambio intercorrenti con l'ente locale e costituiti nell'ambito dell'esercizio del potere urbanistico di competenza di quest'ultimo.

Il Collegio ritiene opportuno rilevare, incidenter tantum, al riguardo che le conseguenze sfavorevoli nei confronti dei titolari di diritti edificatori riconosciuti "in compensazione" della cessione delle aree interessate, e l'eventuale lesione dell'affidamento di questi sulla potenzialità edificatoria dell'area a seguito del recepimento dei relativi programmi urbanistici nel nuovo PRG, pur potendo configurare una situazione degna di considerazione al fine del riconoscimento da parte del comune che ha acquisito aree private proprio sulla base del principio di compensazione, non costituiscano tuttavia circostanze impeditive dell'esercizio del potere di competenza della Soprintendenza resistente, precludendo alla stessa la possibilità di attivarsi, sia pure non tempestivamente, per salvaguardare i beni sottoposti alla sua tutela.

In altri termini il provvedimento non è finalizzato ad impedire, per principio, la "compensazione" come strumento legittimo, diretto alla realizzazione di validi e distinti interessi collegabili alla gestione del territorio. Gli effetti che vengono prodotti sulle situazioni consolidate infatti sono gli stessi che si realizzano ogni volta che si adottino su date aree provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico, effetti ritenuti giustificati e coerenti con la costituzione anche dal giudice delle leggi. Ovviamente sul diverso piano dei rapporti tra comune e privati, che peraltro non trova ingresso in questa sede, dovranno essere assunte le iniziative idonee a garantire la compiuta realizzazione del rapporto sinallagmatico, non potendo ritenersi legittimo un ingiusto arricchimento del comune a spese dei privati.

Resta da esaminare la censura di disparità di trattamento.

Il limite alla valutazione di tale vizio è rappresentato dalle modalità di esercizio del potere e dalla estensione della relativa sindacabilità in presenza di una discrezionalità sconfinante nel merito.

Le singole posizioni allora non possono che essere giudicate in sé, ma nel contesto dell'ampio e complessivo quadro valutativo, illustrato nelle relazioni e nelle NTA, sulla base dei dati tecnici e conoscitivi illustrati nelle varie schede indicate alle osservazioni. Tali essendo i parametri, allo stato degli atti, le apparenti discriminazioni non raggiungono un'evidenza ed un'oggettività tali da sconfinare nel dedotto vizio dell'azione, poiché le varie posizioni non sono mai identiche, o per il diverso stato dei procedimenti cui si ricollegano posizioni di diritto soggettivo o di aspettativa qualificata, o per la differente qualificazione e tipizzazione delle singole porzioni di agro, sia nei precedenti strumenti (PRG precedente ed attuale, PTP e PTPR adottato), sia nel nuovo provvedimento, che ha chiaramente individuato le aree suscettibili di trasformazione "guidata" estrapolandole da quelle ancora intatte.

Vista la consistenza della nuova istruttoria che precede il provvedimento, appare infine ininfluente l'eventuale mancato rilievo da parte del Ministero di profili di incompatibilità nella diversa sede delle osservazioni al PRG o delle osservazioni al PTPR, in quanto, per le ragioni sopra ampiamente esposte, tali interventi in distinti procedimenti, non hanno il preteso effetto estintivo del potere di questa di agire a tutela degli interessi affidati alle sue cure.

Disattesa anche quest'ultima censura, il ricorso va respinto in quanto complessivamente infondato.

Le spese tuttavia in relazione all'assoluta novità delle questioni trattate possono essere compensate fra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Sezione II quater, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Lucia Tosti, Presidente

Floriana Rizzetto, Consigliere

Alessandro Tomassetti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/12/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO