

**N. 36581/2010 REG.SEN.
N. 03596/2010 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 3596 del 2010, proposto da:

Regione Lazio, rappresentato e difeso dagli avv. Elisa Caprio, Mauro Fiore, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura dell'Ente, in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

contro

Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali, Direzione Regionale Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio, Soprintendenza Beni Architettonici e Paesaggistici Per il Comune Roma rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; Comune di Roma, rappresentato e difeso dall'avv.Nicola Sabato, domiciliato presso la sede dell'Avvocatura dell'Ente, in Roma, via Tempio di Giove, 21;;

per l'annullamento

DEL DECRETO DEL DIRETTORE REGIONALE PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI DEL LAZIO, DATATO 25.1.2010 CON IL QUALE È STATO DICHIARATO, AI SENSI DELL'ART. 141 DEL D.LGS.42/2004, "II NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO RIGUARDANTE L'AMBITO MERIDIONALE DELL'AGRO ROMANO COMPRESO TRA VIA LAURENTINA E ARDEATINA -COMUNE DI ROMA"

DELLA RELAZIONE DI SINTESI ISTRUTTORIA E DEI RELATIVI ALLEGATI (N.3); DELLE NORME E DELLE CARTOGRAFIE CONTENENTI PRESCRIZIONI D'USO DEL VINCOLO COSTITUENTI PARTE INTEGRANTE DEL DECRETO;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali e di Comune di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Si impugna il decreto del 25.1.2010, pubblicato sulla GU n. 25 del 1.2.2010, con il quale il direttore Generale dei Beni culturali e Paesaggistici del Lazio ha dichiarato, ai sensi dell'art. 136 del d.lvo n. 42/2004, il notevole interesse pubblico dell'area qualificata "Ambito Meridionale dell'Agro Romano"

compreso tra le vie Ardeatina e Laurentina (sita nel Municipio XII), nonché gli atti presupposti e consequenziali, compresa la Relazione di sintesi istruttoria ed i relativi allegati; nonché le norme e cartografie contenenti le prescrizioni d'uso del vincolo costituenti parte integrante del decreto.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

- 1) Violazione degli artt. 138 co. 3 e 139 e ss. del d.lvo n. 42/2004. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del giusto procedimento.
- 2) Violazione degli artt. 136 e 138 co. 3. Eccesso di potere per errore nei presupposti. Eccesso di potere per sviamento.
- 3) Violazione e falsa applicazione degli artt. 135, 136, 140 e 143 del d.lvo n. 42/2004. Illogicità manifesta, sviamento, e violazione del principio di leale collaborazione e coordinamento.
- 4) Violazione degli artt. 134, 140 e 142 del d.lvo n. 42/2004. Eccesso di potere per illogicità ed irrazionalità manifesta, sviamento.
- 5) Violazione degli artt. 9, 114, 117 e 118 co 3 Cost.

La Regione ricorrente, premessa la natura ed il carattere del PTPR di recente adottato 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 – ricorda che, una volta approvato, detto Piano andrà a sostituire gli attuali 29 PTP vigenti, basati sulla legge n. 431/1985 e la legge n. 1497/1939, unificando riferimenti cartografici ed assicurando uniformità normativa, sottoponendo a specifica normativa d'uso l'intero territorio regionale, con finalità di salvaguardia dei valori del Paesaggio ai sensi degli artt. 135 e 143 del D.lvo n. 42/2004, costituendo altresì , ai sensi degli artt.

12, 13 e 14 della LR n. 38/99 integrazione, completamento e aggiornamento del Piano territoriale generale regionale adottato con DG:R 2581 del 19.12.2000, e dando applicazione ai principi della Convenzione Europea del Paesaggio, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa il 19.7.2000 e ratificata con legge n. 14 del 9.1.2006, che definisce la nozione di Paesaggio come indicativa di una determinata parte del territorio, così come percepita dalla popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni – come espressamente riportato nel Preambolo alle Norme del PTPR – nonché dell'art. 133 del codice BBCC.

Il PTPR costituisce perciò strumento di pianificazione del paesaggio attraverso la fissazione di obiettivi di qualità paesistica e usi di compatibilità per “sistemi di paesaggio” indicando le relative azioni volte alla conservazione, valorizzazione, ripristino o creazione di paesaggi ed a tanto la Regione ha provveduto sulla base conoscitiva fornita dai vigenti PTP e delle modifiche opportune, coinvolgendo già prima della sua adozione i Comuni – oltre che gli enti pubblici e le associazioni culturali ed ambientaliste interessate – sollecitando la presentazione di osservazioni alle classificazioni di zona previste dai vigenti PTP nel rispetto dello spirito di collaborazione istituzionale, dei criteri di copianificazione sanciti dall'art. 23 della LR n. 24/1998.

In tale spirito la Regione ha applicato la procedura prevista nel Protocollo di Intesa del 9.2.1999, che prevede la costituzione di un apposito Comitato Tecnico Scientifico, di cui ha fatto parte la resistente Soprintendenza, che pertanto non ha motivo di dolersi di non essere stata coinvolta nella fase di elaborazione del PTPR, in quanto ha avuto ben modo di collaborare alla

redazione del Piano mediante la partecipazione ai lavori della predetto Comitato.

Con il primo motivo di ricorso, la Regione, evidenziando di aver sempre operato nel rispetto dei principi e della normativa sopra richiamata, lamenta che invece che il Ministero, con l'adozione del provvedimento impugnato - che all'art. 1 co. 5 delle Norme predisposte per l'area vincolata stabilisce 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" - , ha violato il principio di leale collaborazione e cooperazione istituzionale sancito dalla Costituzione e dalle Leggi statali e regionali richiamate, nonché il principio di giusto procedimento, in quanto, così procedendo, ha realizzato l'intento di imporre autoritativamente le modifiche prospettate nella proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 138 co 3 del d.lvo n. 24/2004 trasmesse alla Regione in data 5.5.2009, sulla quale la Regione si era pronunciata con rilievi (vedi nota 86295 del 10.6.2009, in alle. 9 del ricorso della regione, integrata con nota in all.11), con aperta violazione dell'art. 139 citato, finendo con trasformare il parere preventivo ed endoprocedimentale che la Regione è tenuta ad esprimere, in sede di consultazione preventiva ed in funzione di coordinamento con le competenze statali delle proprie competenze istituzionali in materia di pianificazione del paesaggio, in un atto a valenza "diversa" parificandolo alle osservazioni che i soggetti di cui all'art. 139 comma 5 hanno facoltà di presentare al predetto ente in una successiva fase procedimentale.

Con il secondo motivo si evidenzia la natura eccezionale della norma di cui al

comma 3 dell'art. 138, sottolineandone la finalità di "clausola di salvaguardia", volta a consentire al Ministero di esercitare il potere di dichiarare il notevole interesse pubblico laddove non sussista una specifica disciplina degli immobili o delle aree che si vanno a tutelare e che necessitano pertanto di immediata ed urgente tutela che non può essere garantita con il procedimento ordinario; quindi senza in tal modo attribuire al Ministero un parallelo ed autonomo potere, atteso che, altrimenti non avrebbe alcun senso la previsione di due rappresentanti del Ministero in seno alla Commissione Regionale dell'art. 137, che può avviare il procedimento di vincolo ai sensi dell'art. 138. Nella fattispecie il potere di cui all'art. 138 in questione è stato esercitato impropriamente in quanto la zona in questione risulta già in gran parte vincolata dal PTPR.

Con il terzo motivo la regione, ricordato di aver adottato il PTPR nel rispetto dei tempi, delle procedure e dei contenuti prescritti, lamenta che il decreto impugnato si pone in contrasto con la normativa di classificazione operata dal codice estendendo il vincolo oltre l'area (di 2.700 ha) che il PTPR aveva già individuato come area agricola identitaria della campagna romana ai sensi dell'art. 134 comma 1 lett. C). Detto decreto si pone "a valle" di un processo di pianificazione intrapreso in collaborazione in base all'accordo del 1999, negando il valore dell'attuale disciplina del PTPR; sovrapponendosi e sostituendosi ad esso, rigettando integralmente i rilievi proposti dalla regione in particolare in merito all'opportunità di riformulare la disciplina "come integrazione e non sostituzione delle norme del PTPR nella fase di formazione dello stesso attualmente in corso a cui, come detto, il ministero partecipa congiuntamente in virtù dell'Intesa esistente"; sicchè la parte lesa

dal comportamento in contestazione è quella regionale, anziché quella statale. Con il quarto motivo la Regione compara la correttezza del proprio operato, evidenziando come il PTPR abbia puntualmente declinato la individuazione ai sensi dell'art. 134. dei beni interessati (cartografia tav. B) e le relative disciplina e modalità di tutela (capi II e IV delle norme del PTPR in all. 7), mentre l'autorità ministeriale nell'art. 20 delle norme ha raggruppato indistintamente beni soggetti a tutela ai sensi dell'art. 142, beni individuati dal PTPR ai sensi dell'art. 134 co 1 lett c) e beni non paesaggistici oggetto di ricognizione nelle tavole C del PTPR; peraltro da un lato doppiando la disciplina del PTPR per diverse famiglie di beni solo in parte e secondo un diverso raggruppamento, intervenendo con modifiche nelle specifiche disposizioni, anche per le aree ex art. 134 co 1 lett c) frutto di lavoro congiunto di revisione, in particolare per i beni di interesse archeologico; inducendo in tal modo confusione nella identificazione e confusione ed irrazionalità nella modalità di tutela dei beni interessati, con conseguente vulnus del principio di unitarietà ed organicità della disciplina apprestata dal PTPT in conformità dei dettami del codice Urbani, sovrapponendosi alle relative disposizioni, senza neppure evidenziare le modifiche apportate.

La dichiarata finalità di estensione del vincolo volto a salvaguardare una parte di Agro Romano ancora indenne da cementificazione è stata peraltro tradita in quanto, mentre nella proposta originaria la Soprintendenza escludeva tutte le previsioni di trasformazioni in contrasto con il PTPR ricadenti in aree con vincoli ope legis, poi in sede di approvazione definitiva della proposta, accogliendo le osservazioni dei privati, le subordina alla presentazione "di un progetto da redigersi in conformità con quanto disposto dalla l.r. 24/98 art.

28 a 31 quinquies” - includendo peraltro aree agricole di PRG ovvero destinate a servizi pubblici- , in tal modo, di fatto, confermando la totalità delle previsioni urbanistiche del NPRG comunale, seppure mediante il ricorso al “rigetto con riserva” dell’osservazione.

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

Con memoria conclusionale la Regione 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

La Regione Lazio ritiene il provvedimento impugnato illegittimo perché l’amministrazione dello Stato, nel dichiarare il notevole interesse pubblico di una vasta area dell’”agro Romano” avrebbe agito in violazione dei principi di leale collaborazione, incidendo sulle previsioni di un Piano paesaggistico regionale già adottato e corredato di specifiche norme d’uso per ogni parte del territorio, avrebbe esorbitato dai limiti di esercizio di un potere per sua natura eccezionale, da attivare per aree prive di disciplina paesaggistica, avrebbe trattato il parere della regione, previsto dall’art.138 comma 3, alla stregua di una mera osservazione, avrebbe ingenerato confusione con la sovrapposizione di una normativa d’uso in parte difforme da quella già adottata dallo strumento regionale, alla fine avrebbe in gran parte (per circa 70 ettari, sui 2700 vincolati in aggiunta a quelli già tipizzati dalla regione) ammesso la edificabilità dei suoli, già individuati da Regione e Comune con le

modifiche dei PTP, avrebbe in realtà pianificato invadendo la potestà riservata dalla legge e dalla costituzione alla Regione.

In sintesi, sempre secondo la difesa regionale, 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 (di cui fanno parte di diritto anche due rappresentanti del Ministero, ...) 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 - laddove 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”, si limiterebbe a disciplinare la mera possibilità del Ministero di intervenire in via integrativa od 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 della ricorrente , 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 l'Avvocatura dello Stato, 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.

La tesi prospettata dalla difesa regionale non è condivisibile.

Al fine di meglio inquadrare la questione sottoposta all'esame del Collegio, è necessario operare una ricostruzione della materia alla luce dei principi espressi dalla Corte Costituzionale ed in particolare della novella successivamente introdotta al Codice dei BB.CC.PP., con il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

Il Codice dei Beni Culturali, all'art. 131, nella versione vigente, modificato anche in questa parte, 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.”

Pertanto se, in via ordinaria, ai sensi dell'art. 135 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i., 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, la conoscenza, tutela e valorizzazione del paesaggio è assicurata tramite la pianificazione paesaggistica e a tale fine le Regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143 d.lgs. 42/04 e s.m.i., sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico - territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, tuttavia tale assetto ordinario delle competenze trova un limite, ai sensi del terzo comma dell'art. 131 del Codice, nella ricordata “... potestà esclusiva” dello Stato di tutela del paesaggio che si pone come preciso limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni sul territorio.”

Il potere esclusivo di intervento dello Stato è stato 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' 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 della stessa norma, 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 ...”

Il potere è, quindi legittimamente esercitato, come nella specie, 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 autonomi vincoli, se ciò è ritenuto necessario in rapporto alla messa in pericolo dei valori paesaggistici del territorio, previo procedimento, sia pure differenziato nelle modalità di avvio e di partecipazione, sia della regione (che deve esprimere un parere),che dei comuni (che possono presentare osservazioni).

E' bene chiarire che tali norme non si riferiscono al potere di pianificazione paesaggistica, che resta attribuito alla Regione, la quale in sede di pianificazione, dopo aver recepito i vari vincoli e le relative norme d'uso, ove formulate, resta libera di tipizzare a sua volta altre porzioni di territorio e comunque di regolare il restante territorio non vincolato, di delinearne la valorizzazione e gestione secondo criteri sempre rispettosi dei valori costituzionali. La disposizione conferma e riconosce allo Stato il superiore potere di individuare i beni paesaggistici, da sottoporre a specifica tutela anche, per scongiurare ogni equivoco, attraverso l'indicazione di norme d'uso e di indirizzi finalizzati alla conservazione non degli immobili e delle aree in sé considerati, ma "dei valori" espressi dal loro insieme in un dato luogo, espressione questa che non esclude dunque la possibilità di disciplinare interventi di recupero e trasformazione delle varie componenti il bene paesaggistico - nella loro individualità od in complessi ben definiti- purché ispirati ai principi chiaramente espressi dall'art. 138 secondo periodo.

Tale nuova suddivisione del potere è tuttora coerente con la cornice delineata dalla Costituzione .

In linea di principio, infatti, sotto il profilo costituzionale, la "...tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali..." è affidata alla competenza esclusiva dello Stato, mentre è attribuita alla legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) la "valorizzazione dei beni ambientali".

L'art. 117 della Costituzione, in realtà non prevede direttamente tra le materie nominate "il paesaggio", ma tale disposizione non può che essere coordinata con l'art. 9 Cost. che, con una delle disposizioni fondamentali, assegna la

tutela del paesaggio alla Repubblica, e quindi, quanto siano in gioco interessi nazionali, allo Stato.

Il paesaggio è un valore “primario” ed “assoluto”, in quanto il termine paesaggio indica essenzialmente l’ambiente complessivamente considerato (cfr. Corte cost., 5 maggio 2006, nn. 182, 183).

La Corte Costituzionale in più pronunce ha ribadito che la tutela ambientale deve infatti essere considerata come una tutela “d’insieme” e non concerne esclusivamente 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).

L’oggetto della tutela del paesaggio non è, quindi, il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano “valore paesaggistico”, per cui la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, anche se non necessariamente omogeneo (non a caso questo termine è stato espunto dalla legge) , 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 ed a maggior ragione a quella dei comuni, che devono contenere la gestione a fini edificatori del territorio entro i limiti delineati dalle autorità sovraordinate, Stato e Regioni.

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.

Va dato atto che la regione dichiara di non contestare l'estensione del bene paesaggistico delineata dal Ministero (che ha raddoppiato verso nord e sud la superficie soggetta a vincolo rispetto a quanto previsto dalla Regione, in parziale accoglimento delle osservazioni della soprintendenza,) ma ritiene illegittima la specifica disciplina contenuta nelle norme di attuazione, da cui si ricaverebbe una sovrapposizione di prescrizioni foriera di confusione.

Del tutto erroneamente però 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".

Il ministero inoltre, proprio al dichiarato fine di non creare confusione, ha dichiaratamente e volutamente adottato la stessa terminologia e le prescrizioni già formulate dalla regione in sede di adozione del PTPR , ove giudicate sufficienti a garantire il livello di tutela riconosciuto e condivisibili nei contenuti, non discostandosi anzi dalla simbologia già nota, anche laddove vi sia stata l'introduzione di nuove aree vincolate. Talune prescrizioni (cfr. quelle sui casali storici) sono state invece parzialmente modificate, e legittimamente, nell'esercizio dell'autonomo potere affidato " a chiusura" allo Stato. Ovviamente l'esercizio del potere resta suscettibile di valutazione in sede contenziosa laddove ne derivino prescrizioni irragionevoli , contraddittorie o travisate, ma nella specie non sono state evidenziate in concreto ipotesi di questo tipo.

Il rischio di scarsa chiarezza paventato dalla regione inoltre potrà essere scongiurato recependo le norme d'uso nel Piano in itinere, come imposto dalla stessa legge . Né tale recepimento appare di intralcio alla prosecuzione dell'iter di approvazione, in quanto le norme del decreto ministeriale , per disposizione dello stesso codice Urbani, non sono suscettibili di modificazione ad opera della regione (art. 140 secondo comma).

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 infruttuoso in quanto il limite di garanzia del bene, giudicato sufficiente dalla Regione in sede di pianificazione, autonoma imposizione di vincoli e valorizzazione, non è stato ritenuto idoneo 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, come nel caso la previsione del "previo parere", l'acquisizione del predetto avviso ponga al riparo il provvedimento dalle denunce di violazione della leale collaborazione.

D'altro canto tutte le considerazioni ed i rilievi contenuti nel parere, tra l'altro espressione di un dissenso sul modo di esercizio del potere più che su singoli elementi, sono stati esaminati e valutati in sede ministeriale prima dell'adozione del provvedimento definitivo, per cui lo scarto temporale (esame del parere dopo la pubblicazione della proposta), una volta riconosciuta legittima la differenziazione dei procedimenti, diventa irrilevante e non escludeva, in teoria, la possibilità per il Ministero di aderire a qualche avviso espresso, se condiviso.

Ma anche a voler ritenere il contrario, il Collegio ritiene, alla luce delle allegazioni documentali versate in giudizio dal Ministero, che non possa attagliarsi al caso di specie il precedente giurisprudenziale invocato dalla ricorrente (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. Nel caso di specie infatti l'avvocatura ha versato in giudizio numerosi atti dai quali è evidente come la Soprintendenza non si sia sottratta, nel corso del complesso procedimento di redazione del piano paesaggistico, al suo dovere di interloquire con la Regione.

Sono state depositate in giudizio, infatti:

- le sette note con cui, dal 30 maggio 2007 al 20 luglio 2007 il ministero aveva puntualmente controdedotto 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, con effetti immediatamente cogenti, quando la procedura di elaborazione del nuovo PTPR era ancora in corso;
- 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 integralmente proprie le indicazioni espansive della pianificazione comunale, "adeguando" i precedenti Piani Territoriali Paesistici alle nuove

linee di espansione urbanistica anche in aree in precedenza qualificate come meritevoli di specifica conservazione.

Tali produzioni dimostrano ulteriormente come vi sia stato da parte del Ministero, nella distinta sede regionale, 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, oltre al parere espresso dalla Regione Lazio (nella nota protocollo 13098 del 1 luglio 2009), motivando specificamente il proprio dissenso dai rilievi in esso contenuti, il parere del comitato regionale di coordinamento in data 14 gennaio 2009, il parere del Comitato Tecnico Scientifico del Ministero, con ciò dimostrando che il provvedimento impugnato non è una sua improvvisa ed estemporanea iniziativa, 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 in fatto, 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.

Tanto chiarito in merito alla natura del potere esercitato, va precisato che la modalità con cui lo stesso risulta essere stato esercitato nella specifica fattispecie in esame risulta del pari immune da vizi di eccesso di potere per erroneità ed insussistenza dei presupposti.

Correttamente il Ministero non si è limitato ad individuare, e circoscrivere, un complesso di beni costituenti o "bellezze di insieme" vale a dire "i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi centri e nuclei storici (art. 136 lettera c); ovvero "bellezze panoramiche o i punti di vista di belvedere accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di queste bellezze"(art. 136 lettera d), ma ha invece investito una vasta porzione di territorio nella parte meridionale del Comune di Roma, qualificata comprensorio, che, nella stessa relazione è descritto tra l'altro come soggetto a "fenomeni sparsi di urbanizzazione consolidati in atto" e quindi una realtà territoriale di portata ben più ampia rispetto al "complesso di cose immobili" ed alla "località", estesa per ben 5.400 ha, specificando però i caratteri distintivi anche se non necessariamente omogenei del territorio e la finalità non solo di conservazione ma anche di recupero del bene identitario .

La "Relazione istruttoria alla proposta" e soprattutto la "Relazione di sintesi dell'istruttoria" allegate al provvedimento, corpose e puntuali ,ripercorrono analiticamente i caratteri geomorfologici, i profili storici e culturali, descrivono i singoli sistemi paesaggistici che fanno capo agli scenari interessati; vi è stato un esame sia complessivo che analitico delle osservazioni dei privati; sono indicati i profili procedurali, sia le motivazioni tecnico

scientifiche e le considerazioni dell'interesse pubblico perseguito che sono state poste a base del provvedimento caratterizzato dall'analiticità dell'esame istruttorio relativo ai singoli ambiti interessati al provvedimento.

Anche sotto il profilo della sussistenza dei presupposti di fatto del provvedimento del Ministero gli obiettivi della tutela appaiono correttamente identificati con particolare riferimento:

___ a. alla necessità sia della conservazione degli elementi costitutivi delle diverse morfologie dei beni paesaggistici (in relazione alle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi), e sia all'esigenza del ripristino dei valori paesaggistici, che si pongono in una linea di continuità con le Osservazioni al Progetto di Piano Territoriale Paesistico Regionale” (PTPR). Tale presupposto è direttamente dimostrato dalle numerose fotografie allegate al provvedimento, 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 significativa alterazione costituisce un vulnus non solo ai cittadini romani ma all'intera comunità nazionale.

Si tratta infatti di un territorio che (come esattamente ricordato nella Relazione allegata alla proposta di dichiarazioni di notevole interesse pubblico) mantiene l'alta qualità paesaggistica della campagna romana sia sotto il profilo paesaggistico che per la presenza di antichi casali e fortificazioni

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.

Per i caratteri di peculiare riconoscibilità, inconfondibilità ed unicità dell'ambiente deve pertanto negarsi che l'area interessata sia carente dei tratti tipici della campagna romana e che comunque non avrebbe caratteristiche peculiari tali da giustificare il vincolo. Nonostante le ferite cagionate dall'edilizia spontanea e dalle attività estrattive, la stessa conserva ancora i tratti tipici del paesaggio agrario "qui particolarmente 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".

___ b) alla presenza di zone degradate dall'edilizia abusiva e da insediamenti di nessun pregio che radica la necessità di riqualificare, e che -- lungi dal giustificare un'ulteriore compromissione del territorio -- costituisce il secondo degli obiettivi del provvedimento, e qualifica peculiarmente sotto il profilo dell'interesse pubblico l'intervento della Soprintendenza, senza che possa ritenersi travalicato il limite tra tutela e gestione.

___ c) all'esigenza di salvaguardare le caratteristiche paesaggistiche degli ambiti territoriali assicurando, al contempo il minor consumo possibile del territorio perfettamente coerente con le indicazioni geologiche rappresentanti il terzo obiettivo del vincolo. Al riguardo, sul piano esclusivamente funzionale, del tutto legittimamente rispetto ai presupposti di fatto l'intervento ministeriale è motivato con riferimento all'insufficiente tutela del paesaggio operata dalla pianificazione comunale, successivamente recepita

acriticamente dalla regione in sede di PTPR, come dimostrano proprio le osservazioni dei cittadini alla stessa soprintendenza con richiesta di estendere, e non diminuire, l'area vincolata.

In tale prospettazione è dunque irrilevante che l'area fosse stata oggetto di precedenti urbanizzazioni in quanto la finalità del provvedimento di tutela è proprio l'arresto dell'indiscriminato consumo del territorio, ovvero l'adozione di prescrizioni d'uso coerenti con la conservazione dei valori, concetto che non esclude una guidata trasformazione rispettosa dei caratteri peculiari del territorio.

Resta da esaminare la censura di irrazionalità che sarebbe deducibile dall'analisi delle controdeduzioni alle osservazioni da cui si ricaverebbe che rispetto alla proposta originaria, in sede di approvazione, il Ministero avrebbe sostanzialmente confermato le previsioni urbanistiche del comune, seppure condizionandole alla presentazione dei progetti, lasciando gli interventi ammissibili in un'incertezza più assoluta e riservandosi conseguentemente una discrezionalità elevatissima al di fuori di ogni regola urbanistica.

Pur dandosi atto che questo profilo resta il più delicato della vicenda, in quanto le scelte operate si configurano come esercizio di una ampia discrezionalità, il collegio attenendosi ai limiti esigui della sindacabilità di tali scelte, ritiene la censura infondata, ciò sia in base alle considerazioni svolte in merito alla natura del potere esercitato, sia in considerazione del fatto che l'asserita indeterminatezza dei poteri che il ministero si sarebbe riservato nell'esaminare le potenzialità edificatorie fonte di aspettative qualificate, allo stato non appare evidente, essendovi comunque un riferimento normativo al procedimento da seguire, e dovendosi osservare che, in ogni caso, la

valutazione della misura e dei limiti dell'esercizio di un potere di rivalutare progetti già approvati, che resta eccezionale per estensione e modalità di esercizio, non potrà che essere effettuata in una fase successiva di effettiva applicazione. E' indubbio infatti che, nei casi in cui il Ministero ha ritenuto ammissibili e condivisibili, per determinate aree le scelte pianificatorie del Comune e della regione – riconoscendo come non esistenti i presupposti di fatto per l'imposizione di un vincolo di assoluta inedificabilità - il suo intervento dovrà essere contenuto, nell'esaminare i progetti, a volte frutto di approfondite istruttorie, già redatti ed approvati nelle sedi appropriate, nei limiti dell'imposizione di prescrizioni d'uso sufficienti a garantire la conservazione dai caratteri peculiari del territorio, per non sfociare, in caso contrario, nell'abuso di un potere di pianificazione e di gestione del territorio che non gli appartiene.

D'altro canto le norme tecniche di attuazione appaiono sufficientemente precise nel delineare i limiti ed i vincoli ai futuri interventi per la stessa Soprintendenza.

In conclusione, va ancora una volta ribadito che il principio fondamentale della tutela del "paesaggio" senza altre specificazioni, impone la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali in attuazione del disposto dell'art. 9 Cost. (cfr. Corte costituzionale, 07 novembre 2007, n. 367), per cui la tutela ambientale e paesaggistica precede e comunque costituisce un limite per gli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni, in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e degli enti locali in tema di urbanistica e di sviluppo edilizio.

Il riconoscimento del bene paesaggistico e la conseguente dichiarazione di interesse pubblico, sia che provenga dallo Stato che dalla regione, costituisce infatti sul piano gerarchico e sostanziale, un presupposto intoccabile della pianificazione paesistica (cfr. Consiglio di Stato sezione 22 agosto 2003 n.4766; idem 24 giugno 2006 n. 4056; Corte costituzionale 28 luglio 1995, n. 417).

Il piano paesistico, non può che prendere atto di tutti i vincoli preesistenti o successivamente imposti, recependo le relative norme d'uso, di conservazione e ripristino, avendo la funzione di delineare gli ambiti in cui suddividere tutto il territorio regionale, e di definire prescrizioni e previsioni dirette alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici solo ove non già contenute negli atti di individuazione dei singoli beni soggetti a tutela del territorio.

La tutela paesaggistica, lungi dall'essere subordinata alla pianificazione urbanistica comunale, deve precedere ed orientare le scelte urbanistico - edilizi locali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni paesaggistiche "...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, 30 maggio 2008, n. 180).

In conclusione il ricorso è complessivamente infondato e deve essere respinto.

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, Estensore

Alessandro Tomassetti, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/12/2010

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

IL SEGRETARIO