

**N. 33364/2010 REG.SEN.**  
**N. 03005/2010 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 3005 del 2010, proposto dalla Soc Azienda Agricola Le Querce a r.l. , dalla Soc Azienda Agricola Ciarrocca Srl, dalla Soc Cuma 6 Srl, rappresentati e difesi dagli avv. Alfredo Stoppa, Giovanni Valeri, con domicilio eletto presso Giovanni Valeri in Roma, viale G. Mazzini N. 11;

***contro***

-- Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

-- Direzione Regionale Per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio,

-- Soprintendenza Per i Beni Architettonici e Paesaggistici Per il Comune di Roma,

-- Regione Lazio;

-- Comune di Roma, rappresentato e difeso dall'Avv. Nicola Sabato,

domiciliato per legge in Roma, via Tempio di Giove, 21;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

A.C.E.R. Associazione dei Costruttori Edili di Roma e Provincia, rappresentato e difeso dagli avv. Patrizio Leozappa, Giuseppe Morbidelli, con domicilio eletto presso Patrizio Leozappa in Roma, via G.Antonelli, 15;

*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;

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 Cons. Umberto Realfonzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente gravame le società ricorrenti, premesso di essere titolari del programma urbanistico denominato "Divino Amore" oggetto dell'accordo di programma del 16 giugno del 2009 ai sensi dell'articolo 34 del d.lgs. n.267/2000, 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".

Il ricorso è affidato alla denuncia di cinque rubriche articolate in numerosi profili di gravame relativi alla violazione degli articoli 133,135, 138, 140,141, 143 e 156 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio; nonché eccesso di potere per sviamento violazione dei principio di buon andamento dell'amministrazione e di leale collaborazione; nonché eccesso di potere per errore dei presupposti, difetto di istruttoria di motivazione e travisamento.

Si è costituito in giudizio il Ministero per i beni e le Attività Culturali- Direzione Regionale per i Beni Culturali e paesaggistici del Lazio versando in giudizio gli atti principali del procedimento.

L'Avvocatura Erariale, con una prima memoria per la Camera di Consiglio del 27 aprile 2010, ha confutato analiticamente i motivi di gravame, mentre con la memoria conclusiva per la discussione, ha ulteriormente replicato alle argomentazioni di controparte, concludendo per il rigetto.

Si è costituito ad adjuvandum l'ACER- Associazione Costruttori Edili di Roma e provincia, la quale con la propria memoria per la discussione, tra l'altro, ha ripreso autonomamente le stesse argomentazioni delle parti ricorrenti, sottolineando in particolare l'insussistenza del potere esercitato; l'indebita pianificazione urbanistica di un'area vastissima del comune di Roma come sarebbe dimostrato dalla sussistenza di prescrizioni che in realtà avrebbero contenuto di disciplina delle trasformazioni. In via subordinata ha richiesto che questo Tribunale, sulla scia della giurisprudenza della Corte Costituzionale di cui alle sentenze n. 232/2005, n. 182/2006; sottoponga al Giudice delle Leggi la questione relativa all'incostituzionalità degli articoli 138 comma primo; 140 comma secondo 141 del codice dei beni culturali nella parte in cui non prevedono adeguate procedure d'intesa con le regioni

interessate.

Con memoria per la discussione la parte ricorrente, a sua volta, ha sottolineato l'incongruità dell'atteggiamento della Soprintendenza, la quale sarebbe rimasta ferma in un atteggiamento di preconcepita chiusura, senza tener conto del fatto che tutte le altre parti coinvolte avevano mostrato un atteggiamento conciliante nei confronti delle sue proposte.

Chiamata all'udienza pubblica di discussione la causa è stata introitata dal Collegio per la decisione.

## DIRITTO

\_\_\_ 1.§. La prima rubrica è articolata in diversi profili di censura che, attenendo ad un unico problema sostanziale, appare tuttavia preferibile esaminare unitariamente.

\_\_\_ 1.§.1. Le aziende ricorrenti censurano la motivazione della Relazione di Sintesi dell'istruttoria nella parte in cui si affermerebbe illegittimamente:

-- che gli articoli 138-140-141 del D.lgs. n.42/2004 configurano la potestà ministeriale di imporre il vincolo come "primaria" e del tutto "autonoma" rispetto a quella regionale e non come eventuale residuale" (pagina 28);

-- che " *non vi è stata alcuna invasione della sfera di competenza regionale né per quanto attiene alla funzione di imposizione dei vincoli e né per quanto attiene alla funzione di pianificazione paesaggistica* (idem);

-- che " *a norma dell'articolo 140 comma secondo del codice, il vincolo è provvedimento sopraordinato e presupposto rispetto ai piani paesaggistici futuri ed in itinere quale è il PTPR adottato, ma non ancora approvato della regione Lazio - perché i piani debbano recepire integralmente le prescrizioni di uso dei beni paesaggistici contenute nei provvedimenti di vincolo preesistente*" (pagina 29).

Le riportate argomentazioni denoterebbero l'uso illegittimo da parte del Ministero del potere di imposizione del vincolo paesistico fondato su una

ricostruzione del rapporto tra vincoli e pianificazione paesaggistica che non avrebbe alcun riscontro nel codice. L'amministrazione avrebbe impropriamente utilizzato lo strumento della dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 138, comma terzo del Codice BB.CC.PP., per esercitare indebitamente una vera e propria pianificazione urbanistica, mentre la dichiarazione di notevole interesse pubblico avrebbe una finalità essenzialmente conservativa dei valori espressi dal territorio ai sensi dell'art. 138, I° co. e dell'art. 140, II co. del Codice.

Sviatoramente il vincolo non sarebbe quindi diretto alla mera conservazione dei beni paesaggistici, come dimostrerebbe l'art. 7 delle norme allegate -- che peraltro riprodurrebbe l'articolo 17 delle norme tecniche del PTPR -- che contiene le "prescrizioni in ordine alle trasformazioni ammissibili dei beni vincolati" e le "modalità di gestione dei beni paesaggistici", che invece nel sistema del codice rientrerebbero nella competenza del piano paesaggistico. Il regime della bellezza naturale destinata all'immodificabilità sarebbe stato superato, nel "Codice Urbani", dalla centralità della pianificazione paesaggistica vista come tutela dinamica del paesaggio per conformare il regime d'uso dei relativi beni (cfr. Tar Sardegna Sezione II n. 2048 il 12 novembre 2007).

\_\_\_ 1. §.2. L'enorme estensione dell'area vincolata (pari a 5400 ha.) sarebbe caratterizzata solo dal fatto di essere compresa tra le due grandi arterie stradali (via Laurentina/V. Ardeatina): per cui non si sarebbe in presenza di un vincolo puntuale di dichiarazione di pubblico interesse, relativo a "complessi di beni" o a bellezze panoramiche" ex articolo 136 lettera c) e d) del Codice, bensì di una vera e propria attività di indebita pianificazione paesistica del territorio. Inoltre l'ambito assoggettato comprenderebbe aree già compromesse dalle edificazioni esistenti o destinate alla trasformazione, che vengono classificate come paesaggio degli insediamenti urbani (articolo 15

delle norme) o come "paesaggio di insediamenti di evoluzione" (art. 16 Norme) e su cui il D.M. di vincolo consentirebbe comunque rilevanti trasformazione urbanistico - edilizie. E' dunque palese che i provvedimenti impugnati hanno incluso all'interno della dichiarazione di notevole interesse pubblico anche aree trasformate, prive dei caratteri della campagna romana, al solo fine di pianificare l'intero ambito considerato senza alcun riferimento ad esigenze di tutela e conservazione che sono proprie dei vincoli paesaggistici.

\_\_\_ 1.§.3. Il Ministero, nell'imporre unilateralmente nuove prescrizioni di tutela, in sostituzione di quelle adottate dalla regione, avrebbe sostituito a tutti gli effetti la propria pianificazione a quella del PTPR e a quella dei piani territoriali paesaggistici, in violazione del principio di leale collaborazione tra le amministrazioni coinvolte, di cui:

-- all'articolo 114 e seguenti della Costituzione ed agli articoli 133, I co. Del Codice, che impone al Ministero ed alle Regioni di definire d'intesa le politiche per la conservazione della valorizzazione del paesaggio;

-- all'articolo 135, primo comma, secondo cui l'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni;

-- all'articolo 143 secondo comma per cui le Regioni ed il Ministero possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani. In ogni caso in base al Codice, il ministero non aveva il potere di rimuovere e cancellare il PTPR già adottato dalla regione sostituendolo d'imperio con il proprio piano.

\_\_\_ 1.§.4. Il Ministero avrebbe violato l'accordo di collaborazione siglato nel 1999 tra il Ministero e la Regione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, che di fatto aveva anticipato la disciplina contenuta negli articoli 135e 143 del codice. Pertanto non corrisponderebbe a verità l'affermazione del ministero secondo cui la regione "avrebbe escluso la Soprintendenza per i

beni architettonici paesaggistici del comune di Roma da qualsiasi coinvolgimento in collaborazione nell'elaborazione del PTPR adottato", in quanto la regione avrebbe proceduto alla costituzione di un comitato tecnico scientifico nell'ambito del quale la suddetta soprintendenza aveva proposto l'inserimento di tre nuovi ambiti da sottoporre tutela paesaggistica in applicazione dell'articolo 143 lettera C.) del decreto legislativo 42/2004.

In una nota della Soprintendenza del Comune di Roma risulterebbe pure formalmente che la proposta sarebbe stata recepita dalla Regione Lazio, vincolando di fatto una parte consistente della detta area per 2700 ettari ai sensi del 134 lettera c).

Il Ministero, in luogo di attuare d'imperio un indebita pianificazione, avrebbe dovuto contestare le scelte operate in sede di PTPR nell'ambito del procedimento di formazione e approvazione del medesimo attivando l'intesa prevista dall'articolo 143 secondo comma del codice come auspicato e richiesto dalla stessa regione.

\_\_\_ 1.§.5. Tutti i profili vanno respinti.

Al riguardo, anche in relazione all'esame delle successive rubriche, 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.

Le modifiche introdotte nel 2008 al codice Urbani nell'originaria versione sono di estrema rilevanza per la decisione della presente controversia, poiché per scelta del legislatore espressamente sancita, in particolare, sia nell'art.131 comma 3 che nell'art. 138 comma 3, all'originario esclusivo potere regionale di riconoscere il notevole interesse pubblico di immobili ed aree da sottoporre a tutela, in quanto riconosciuti beni paesaggistici, previo apposito procedimento, ha accostato, facendola espressamente salva la " potestà

esclusiva” dello Stato, a sua volta esercitabile previo procedimento, sia pure differenziato nelle modalità di avvio e di partecipazione sia della regione che dei comuni.

E' bene chiarire che tali norme non si riferiscono 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 e delle aree in sé considerati, ma “dei valori” espressi dal loro insieme in un dato luogo, espressione questa che non esclude dunque anche interventi di recupero e trasformazione delle varie componenti il bene paesaggistico - nella loro individualità od in complessi ben definiti- purchè ispirati ai principi chiaramente espressi dall'art. 138 secondo periodo.

Tale nuova suddivisione del potere è 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”.

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, quanto siano in gioco interessi nazionali, allo Stato.

Il paesaggio -- che oggi non deve essere inteso nel limitato significato, meramente estetico, di bellezza naturale considerata – ma come tutela del

complesso dei valori inerenti il territorio” (cfr. Corte Cost., 7 novembre 1994, n. 379) 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). In tale prospettazione è dunque evidente che il “paesaggio” attenendo ad un valore costituzionalmente protetto, supporta anche competenze regionali, nell’ambito degli standard di tutela stabiliti dallo Stato ma necessita di una tutela che non può che essere unitaria (arg. ex Corte Cost., 22 luglio 2004 n. 259).

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).

Sul territorio gravano più interessi pubblici che tra di loro sono naturalmente antinomici quali quelli concernenti in particolare :

-- la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato e che (come ha scritto un autorevole studioso) 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.

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”;per cui 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.

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 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. 29/7/2009, n.226) sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici.”*

Il potere esclusivo di intervento dello Stato, come anticipato in precedenza , è specificato proprio nell’articolo 138 commi 3° (nel testo significativamente 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.”.* Con tale novella si è ritenuto di dover far luogo ad

una norma di chiusura del sistema, a garanzia di una tutela effettiva del paesaggio come valore costituzionale nel momento in cui si è modificato il procedimento paesistico.

Ma, come evidente dalla sua stessa costruzione letterale, che non prevede limiti d'intervento, non si tratta una potestà né concorrente, né sussidiaria, e né suppletiva, ma di uno speciale ed autonomo potere-dovere d'intervento che l'Ordinamento giuridico ha approntato quando, sulla base di valutazioni assolutamente discrezionali, 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 artt. 156, 3 comma e 143,2 comma. Si è voluta in tal modo ribadire la coesistenza di un duplice e distinto potere attribuito all'amministrazione centrale, il primo spettategli in via diretta sulla base dei principi costituzionali ed il secondo, funzionale alla valorizzazione del paesaggio, in via sostitutiva.

In conseguenza, in via ordinaria la ripartizione delle competenze in materia di paesaggio, ai sensi dell'art. 132 del Codice (sostituito dall'articolo 2, comma 1, lettera b) del D.Lgs., n. 63/2008), è stabilita 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.

Quando, nell'ambito del distinto procedimento di pianificazione paesaggistica e nell'esercizio dei poteri che in tali ipotesi la legge attribuisce al Ministero, 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, è dunque "...fatto salvo il potere del Ministero ..." (così recita 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.

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).

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

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, non è stato ritenuto sufficiente a garantire il ragionevole mantenimento dei valori intrinseci del bene dal titolare dell'autonomo e prevalente potere di tutela.

In linea di principio 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" della regione, l'acquisizione del predetto avviso ponga al riparo il provvedimento dalle denunce di violazione della leale collaborazione.

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 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.

Nel caso di specie infatti la Difesa Erariale ha versato in giudizio numerosi atti dai quali è evidente come la Soprintendenza non si sia sottratta, nel corso del complesso procedimento, al suo dovere di interloquire con le Amministrazioni Locali coinvolte sia relativamente ai procedimenti di pianificazione urbanistica che in sede di redazione del piano paesaggistico.

Per ciò che concerne il primo aspetto, la Soprintendenza 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 (cfr. All. n.1 alla memoria di costituzione). 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 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 esercitabile dall'amministrazione con la presentazione di osservazioni agli strumenti pianificatori comunali.

Inoltre esattamente l'Avvocatura Erariale ricorda che il decreto legislativo 42 del 2004 ha abrogato l'articolo 12 della legge n. 1497/93 che prevedeva il concerto con il ministero dell'educazione nazionale per l'approvazione dei piani

regolatori per l'ampliamento dell'abitato.

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

-- 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, quantaot 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 in aree in precedenza qualificate come meritevoli di specifica conservazione.

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 inoltre il 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 ed ha inoltrato al Comune di Roma la proposta in questione il 3 luglio 2009 ed alla Provincia di Roma in data 8 luglio 2009.

Dunque, contrariamente a quanto mostra di ritenere la parte ricorrente il provvedimento impugnato non è un'improvvisa 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.

\_\_\_ 2.§. La seconda rubrica è articolata nei seguenti capi di doglianza .

\_\_\_ 2.§.1. Per le ricorrenti, anche a voler ritenere il provvedimento impugnato un'effettiva dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 138-141 del codice dei beni culturali, lo stesso sarebbe viziato per erroneità ed insussistenza dei presupposti.

\_\_\_ 2.§.2. Il Ministero avrebbe dovuto 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).

\_\_\_ 2.§.3. Il Ministero invece ha individuato 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". Il riferimento alle caratteristiche ambientali della campagna romana, intesa come comprensorio, sarebbe però sostanzialmente coincidente con la motivazione di un decreto del 15 giugno 1990 con il quale il Ministero dei Beni Culturali aveva dichiarato di notevole interesse pubblico ai sensi dell'allora vigente legge n. 1497/1939 una vasta area del territorio di Roma, tra via Nomentana e v. della Bufalotta. Il relativo provvedimento è stato però annullato dal Tar Lazio II° Sezione nelle sentenze nn. 1446 e segg. del 29 settembre 1997, pronunce confermate dalla IV Sezione del Consiglio di Stato con decisione n.1931 del 14 ottobre 1998.

La giurisprudenza in quell'occasione avrebbe affermato che la bellezza panoramica sarebbe tale solo se percepibile da uno specifico "punto di vista" e sia suscettibile di valutazione in un'area o località circoscritta.

\_\_\_ 2.§.4. La nozione di comprensorio richiamata nel provvedimento contravverrebbe ai predetti principi in quanto qualificerebbe una realtà territoriale di portata ben più ampia rispetto al "complesso di cose immobili" ed alla "località". Inoltre il provvedimento abbracciando ben 5.400 ha. non avrebbe quel carattere di "dimostrata eccezionalità delle caratteristiche di omogeneità del territorio" che, secondo la giurisprudenza del giudice d'appello, dovrebbero "oggettivamente sussistere per tutte le parti in cui si articola il comprensorio preso in considerazione" con la conseguenza che "il regime vincolistico 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”.

Alla luce di tali principi sanciti dalla giurisprudenza la vastità dell'area nella specie coinvolta avrebbe dunque imposto la dimostrazione sia dell'eccezionalità delle caratteristiche che dell'omogeneità del territorio e della presenza della combinazione di elementi paesaggistici, architettonici ed archeologici in tutte le aree in esso comprese, soprattutto alla luce del fatto che la regione Lazio con il suo PTPR aveva già vincolato 2700 ha. dello stesso territorio come area identitaria della campagna romana.

Il mancato rispetto di tali criteri identificativi sarebbe dimostrato al fatto che la stessa relazione allegata al provvedimento di vincolo a pagina 6-7 avrebbe indicato che nella struttura morfologica del terreno si individuerebbero almeno quattro sistemi paesistici relativi alla compresenza di paesaggi naturali di paesaggi agrari; di paesaggi con insediamenti urbani; e paesaggi con interessi storici e vaste aree urbanizzate abusivamente.

L'intervento ministeriale assumerebbe quindi un carattere generalizzato che si porrebbe in aperto contrasto con la nozione stessa di complesso di beni immobili o di quadro naturale

\_\_\_ 2.§.5. Il Ministero avrebbe inoltre utilizzato in maniera generalizzata formule stereotipate con la tecnica del copia/ incolla riutilizzando i pochi concetti anche in tutte le controdeduzioni

\_\_\_ 2.§.6. Tutte le censure sono prive di fondamento.

In primo luogo deve sottolinearsi come, il potere esclusivo di intervento straordinario dello Stato di cui all'articolo 138 commi 3° del codice dei Beni Culturali, nel testo introdotto dall'articolo 2, comma 1, lettera h) del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 impone una rilettura della precedente vicenda del 1990.

Anzi tale rilievo dei ricorrenti rende evidente come, il Ministero nell'esercizio

dei suoi compiti di tutela per l'interesse generale, si sia sempre mosso nel tempo in una linea di assoluta coerenza.

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 e del parere della regione; 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, inconfondibili 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.

In tale prospettiva anche la presenza di una cava di estrazione di per sé può non aver alcun significato e non dimostra assolutamente un'insufficiente istruttoria ed una carenza di presupposti per classificare l'area come

“paesaggio agrario di rilevante valore”.

Inoltre, a differenza delle urbanizzazioni che costituiscono una tropizzazione definitiva del territorio, le cave operano una modificazione solo temporanea del territorio in quanto nel ciclo produttivo dell'attività estrattiva rientra il riempimento dei vuoti per restituire la morfologia originaria ai sensi dell'articolo 10 del D. Lgs. 30 maggio 2008 n.117, e quindi ripristinare il paesaggio oggetto di tutela.

\_\_\_ 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 prospettiva 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.

Né corrisponde alla lettera attuale dell'articolo 136 l'affermazione per cui il compendio individuato non costituiva un circoscritto ed individuato complesso di beni, e né un quadro panoramico, ma una vasta porzione non omogenea di territorio in quanto la norma, così come modificata di recente, non autorizza una visione limitativa nella parte in cui individua:

*“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 goda lo spettacolo di quelle bellezze”.*

Pertanto l'espressione “complesso di cose immobili” non va inteso in senso di contiguità o di vicinanza, ma può concernere ambiti che, seppur differenziati al loro interno, costituiscano, nel loro insieme inscindibile, un unico complesso paesaggistico.

Non rinvenendosi, nella norma, alcuna espressa limitazione, è dunque evidente che la nozione “complesso di beni” deve essere intesa nel senso che deve trattarsi di elementi di differente natura, pregio estetico, e destinazione, i quali sono però unificati dal fatto di costituire un “bene culturale”, perché il loro insieme racchiude l'essenza stessa di quel “richiamo identitario”, che il Codice tutela in misura massima possibile.

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 statica 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 del'insieme ,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. Nei fatti in sede di individuazione del bene si riconosce che la bellezza dei luoghi si percepisce anche attraversandoli e che il valore identitario finora non è stato violato né irrimediabilmente compromesso dagli interventi di un'edificazione che seppure spontanea si pone in ambiti defilati

ed appare suscettibile di recupero.

Non si tratta quindi come vorrebbe la ricorrente di frazionare, e contrapporre, paesaggi naturali paesaggi agrari e paesaggi storico-urbani, ma - come esattamente ricordato la Difesa Erariale-- 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 è provato da secoli di produzione artistica, letteraria, e dalla documentazione amministrativa descrittiva del territorio (atti di cessione di terreni, mappe catastali e censuarie, ecc.).

Del tutto inconferente è infine il rilievo per cui il Ministero, attraverso il cosiddetto "copia e incolla" avrebbe superficialmente utilizzato formule stereotipate. La ricorrente non dimostra infatti che tale metodo abbia pregiudicato i suoi interessi, mentre tale metodo di motivazione delle controdeduzioni è generalmente applicato in presenza di beni riconducibili al medesimo, unico, peculiare ambito sostanziale.

\_\_\_ 3.§. Anche la terza rubrica va esaminata partitamente nei suoi diversi capi di doglianza salvo l'ultimo profilo per la cui confutazione si rinvia alla quarta rubrica.

\_\_\_ 3.§.1. Il Ministero avrebbe violato i limiti del potere di imposizione del vincolo paesaggistico rispetto alla pianificazione paesistica in itinere (PTPR) ed al nuovo p.r.g. del comune di Roma.

\_\_\_ 3.§.2.1. Ai sensi articoli 137-138 del codice il potere ordinario di imposizione del vincolo paesistico fa capo alla regione, mentre il potere ministeriale concorrente dovrebbe essere esercitato -in conformità al principio di leale collaborazione tra Stato e regione- sul presupposto legittimante dell'inerzia dell'autorità regionale.

\_\_\_ 3.§.2.2. Il presupposto dell'inerzia o dell'inadempienza regionale, qui non ricorrerebbe in quanto la Regione Lazio non solo ha proceduto all'adozione

del P'TPR, ma ha accolto parzialmente le istanze ministeriale di tutela dell'ambito territoriale in questione. Si sarebbe dunque trattato di un'indebita sostituzione del Ministero che, in assenza di un'inerzia regionale, avrebbe indebitamente integrato il piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 141 bis del codice.

\_\_\_ 3.§.3. il Ministero avrebbe cancellato la pianificazione urbanistica lasciando gli interventi ammissibili in un'incertezza più assoluta e riservandosi conseguentemente una discrezionalità elevatissima al di fuori di ogni regola urbanistica

\_\_\_ 3.§.3.1. Il Ministero, che non avrebbe assolutamente consultato il comune di Roma, nell'affermare che l'esistenza del PRG non sarebbe minimamente preclusiva dell'esercizio ministeriale della funzione di tutela e che il principio di leale collaborazione non poteva implicare una sorta di diritto di veto della funzione ministeriale, non avrebbe tenuto conto delle affermazioni del Consiglio di Stato che giudica illegittimi orientamenti autoritativi in materia paesaggistica (Sezione Sesta 3895/08).

\_\_\_ 3.§.3.2. Del tutto da verificare in via istruttoria sarebbe poi l'affermazione relativa al fatto che il comune avrebbe disatteso le osservazioni generali della soprintendenza del 10.2. 2003, che in realtà non sarebbero mai state presentate; sempre che le stesse fossero realmente attinenti.

Il Ministero nell'ambito del procedimento di approvazione del nuovo PRG, con nota – nemmeno citata dalla Soprintendenza -- del 5 febbraio 2008 n. 1531, avrebbe espresso parere favorevole, ai sensi dell'articolo 10 della legge urbanistica n.1150/1942 con alcune osservazioni che sarebbero state puntualmente recepite relative alla parte della “città storica”. Il Ministero, senza dar conto delle ragioni, avrebbe immotivatamente superato tale parere reso in sede urbanistica.

Inoltre se le esigenze di tutela erano tanto rilevanti da suggerire le osservazioni presentate nel 2003 il vincolo paesaggistico si sarebbe dovuto adottare fin dal 2003; evidentemente per la parte ricorrente si tratterebbe di intenti punitivi sia verso il Comune che avrebbe disatteso le inaccettabili richieste ministeriali; e sia verso le imprese che confidando nelle previsioni del PRG, avrebbero assunto gravosi impegni ed obblighi.

\_\_\_ 3.§.4. il motivo è complessivamente infondato.

\_\_\_ 3.§.4.1. Per ciò che concerne le censure di cui ai punti rispettivamente 3.§.1.(violazione limiti del potere Ministeriale), 3.§.2.1(dei poteri urbanistici del Comune), 3.§.2.2.(dei poteri regionali in materia di PTPR), si tratta di argomentazioni le quali sostanzialmente ripropongono i medesimi profili sostanziali di doglianza esaminati, e disattesi, ai punti 1.§.5. e 2.§.6. ed alle cui considerazioni può ben farsi riferimento anche in questa sede.

\_\_\_ 3.§.4.2. Quanto al profilo di cui al punto 3.§.3 che precede, l'asserita indeterminatezza dei poteri che il ministero si sarebbe riservato nell'esaminare le potenzialità edificatorie fonte di aspettative qualificate, nella specie, non rileva, poiché l'osservazione delle ricorrenti ( n.13) è stata respinta senza riserve, con motivazione che fa espresso riferimento alle qualificazioni delle aree in precedenza attribuite dalla stessa regione in sede di adozione del PTPR ed alla preesistenza di vincoli di altro genere ( fasce di rispetto del fosso di casale Vanni) .

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 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.

Al riguardo il Collegio condivide l'affermazione dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui si è in presenza di valutazioni di discrezionalità e di stretto merito amministrativo, che come tali sono sindacabili in sede di legittimità solo per evidenti ragioni di illogicità o di arbitrarietà. Tali profili in questa sede ed in questa fase non si ravvisano.

Per ciò che concerne invece la censura di cui al 3.§.3.1 relativo all'asserita mancata consultazione del Comune, le ragioni addotte dal Ministero sia nelle corrispondenze in corso di istruttoria, e sia nel provvedimento impugnato, si sono sempre poste su di una linea di costante coerenza, per cui -- come sarà meglio evidente nei punti che seguono -- 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.

\_\_\_ 3.§.4.3. Assolutamente irrilevante in tale direzione appare la nota del 5 febbraio 2008, che non contiene come asserito il parere favorevole con condizioni del Ministero dei Beni Culturali sul PRG del Comune di Roma, essendo il suo contenuto limitato a valutazioni su un punto specifico concernente la richiesta di assicurare la tutela del centro storico all'interno delle Mura Aureliane, in sintonia con la declaratoria dell'Unesco, attraverso

l'imposizione del parere obbligatorio della Soprintendenza, sulle manutenzioni straordinarie, sui restauri conservativi e sugli interventi soggetti a DIA.

In sostanza per la sua portata limitata, tale precedente atto, in ogni caso, non avrebbe potuto porre nel nulla la ponderosa e coerente istruttoria che ha portato all'adozione del provvedimento impugnato.

Il motivo va complessivamente respinto.

\_\_\_ 4.§. Con il punto 3.§.3.3. le ricorrenti lamentano l'illegittimità dell'affermazione del provvedimento (cfr. Relazione di sintesi pagina 27) circa l'irrilevanza ai fini dell'imposizione del vincolo, dell'istituto della cosiddetta "compensazione urbanistica" : la tutela paesaggistica non sarebbe condizionata dagli scambi urbanistici del comune con i privati in ordine alle destinazioni edificatorie delle aree. Il ministero non avrebbe tenuto conto della rilevanza dell'istituto che consente ai comuni di acquisire vaste aree per standard di rilevante interesse ambientale paesaggistico (articolo uno, comma 21 e segg. della legge 308/2004).

\_\_\_ 4.§.1. Con il primo profilo della quarta rubrica si lamenta che il provvedimento avrebbe illegittimamente operato la cancellazione del programma urbanistico del "Divino amore" oggetto dell'accordo di programma del 16 giugno 2009 -- che era connesso alla nota vicenda del comprensorio di "Tor Marancia" edificabile fin dal 1965 i cui diritti edificatori, con l'acquisizione delle relative aree per destinarla a parco pubblico, erano stati compensati con il predetto programma.

\_\_\_ 4.§. 2-3. Erroneamente il provvedimento avrebbe poi affermato che:

a) la tutela paesaggistica prevarrebbe sullo sviluppo del territorio, mentre il codice dei Beni Culturali è fondato sul principio di uso consapevole del territorio e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici secondo i criteri di qualità e di sostenibilità ex articolo 131 sesto comma; ed è finalizzata allo

sviluppo territoriale sostenibile ex articolo 133, secondo comma come ha insegnato la Corte Costituzionale (180/2008 n. 367/2007) non potendo prescindere dall'apprezzamento delle concrete evenienze relativa all'assetto del territorio che includono lo stato di fatto e le determinazioni assunte dall'autorità territoriale competente. Il ministero pertanto era tenuto ad offrire una specifica motivazione in ordine alla ritenute prevalenti esigenze di tutela rispetto ai rilevanti interessi pubblici connessi con la localizzazione del programma (così il punto 3.1);

b) la pretesa non conoscenza dell'esistenza del programma "Divino amore" non avrebbe rilevato, in quanto da un lato la Soprintendenza archeologica con la nota del 13 marzo 2007 avrebbe acclarato l'inesistenza di reperti archeologici e dall'altro la Soprintendenza al paesaggio sarebbe stata invitata alla conferenza dei servizi ed alla stessa sarebbe stata inviata la D.D. conclusiva della stessa, mentre l'articolo 14-ter comma settimo della legge 241/90 implica che il silenzio dell'amministrazione equivale ad assenso (così il punto 3.2);

c) l'inconsistenza della prossimità dell'area a zone edificate e l'assenza di alberature sarebbero affermazioni manifestamente errata in quanto l'area interessata all'edificazione sarebbe del tutto marginale rispetto al vasto ambito territoriale di 5400 ha concernente il vincolo e sarebbe collocata a ridosso del tessuto residenziale esistente e non avrebbe nei dintorni casali e altri beni architettonici(così il punto 3.3).

\_\_\_ 4.§.4. il provvedimento sarebbe altresì viziato da una manifesta disparità di trattamento e violazione del principio di proporzionalità in quanto il ministero avrebbe invece accolto le altre osservazioni come ad esempio:

-- quello cosiddetto "Paglian Casale" che prevede una volumetria di 900.000 m<sup>3</sup> sul presupposto della risalente datazione del programma e della la

presenza di pareri paesistici favorevoli già ottenuti dagli interessati che avrebbero implicato un “ragionevole aspettativa” ed affidamento;

-- quello relativo ai cosiddetti “Toponimi” del consolidamento delle posizioni abusive diffuse;

-- o quelle, sia pure “con riserva” non inseriti in programmi di trasformazione approvati ma siti in prossimità delle grandi arterie stradali ai margini dell’ambito vincolato nelle vicinanze di insediamenti consolidati ovvero destinati al cosiddetto “housing sociale”.

In conseguenza il Ministero avrebbe dovuto accogliere anche le osservazioni delle società ricorrenti che sono inserite nel programma urbanistico conclusosi con l’accordo di programma del 16 giugno 2009.

\_\_\_\_.§.4.3. Tutti gli assunti vanno respinti.

Come si diceva in precedenza 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. In conseguenza, la Corte ha ritenuto, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la "separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro, prevalendo, comunque, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica. ...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).

Pertanto se, in via ordinaria, ai sensi dell'art. 135 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i., 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 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.

La Corte Costituzionale, proprio sul piano dei rapporti tra Stato e Regione in materia di paesaggio, 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”. In definitiva dunque, nella “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali il paesaggio prevale, in linea di principio, sugli altri strumenti urbanistici (Corte costituzionale, 30 maggio 2008, n. 180). Non a caso l'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), 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”.

In secondo luogo le pretese contraddizioni con la precedente pianificazione comunale sono ravvisabili proprio nella maggiore ampiezza spaziale della tutela assicurata dal vincolo qui impugnato rispetto alle aree identificate dal PTPR Regionale in corso di approvazione.

E' indubbio che le ricorrenti prima dell'adozione della proposta di vincolo avevano acquisito una posizione di diritto sancita dall'accordo di programma stipulato con il comune. In esso si stabiliva che a fronte della cessione da parte della società Le Querce di 52.224 mq nel comprensorio di Tormarancia,

si sarebbe consentita l'edificazione , su aree di proprietà delle altre ricorrenti, per 44.683 mq, pari a mc142.985. Ma tale posizione resta inalterata solo nei rapporti con l'ente locale, il quale attraverso l'applicazione dell'istituto della compensazione ha acquisito al proprio patrimonio ingenti aree da destinare al soddisfacimento di specifici interessi pubblici. Il rapporto sinallagmatico che caratterizza la compensazione, riconosciuta in linea di principio come istituto legittimamente applicabile dal giudice d'appello, implica che l'amministrazione comunale deve garantire ai privati la concreta possibilità di realizzare le cubature riconosciute. Ma gli effetti del rapporto si esauriscono nell'ambito della gestione del territorio a fini di sfruttamento edilizio e non possono condizionare l'esercizio del distinto potere proprio dello Stato di imporre una tutela specifica ad ambiti di paesaggio rilevanti, purchè gli stessi presentino le caratteristiche coerenti con il fine da raggiungere.

La cancellazione dei programmi edilizi della ricorrente costituiva nella specie una scelta assolutamente necessitata, in rapporto all'esigenza di tutela dell'agro romano, che appare congruamente motivata e razionalmente coerente con l'esigenza di tutelare un territorio che senza il provvedimento sarebbe stato irrimediabilmente compromesso nella sua struttura identitaria .

Tuttavia, sul piano della logica e della congruità delle scelte, 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.

Parimenti inconferente è il rilievo per cui il programma edilizio della società

ricorrente sarebbe stato adiacente alla zona già urbanizzate , in particolare in continuità con il nucleo abusivo incluso nel PP.zona O “ Falcognana” in quanto proprio la presenza di aree in parte già edificate, ma non in modo massiccio, ha reso comunque necessario un intervento di conservazione dei valori che collegasse nella maniera più efficace possibile sul piano paesaggistico, le aree protette della riserva naturale Decima-Trigoria e quella dell'Appia antica.

Né appare configurabile la dedotta disparità di trattamento poiché gli esempi ricamati si riferiscono a posizioni differenziate negli sviluppi dei procedimenti o nei fini perseguiti.

In definitiva sotto il profilo funzionale il provvedimento, nella parte in cui non tiene conto delle compensazioni e inibisce la realizzazione del complesso denominato “Divino Amore” appare coerente con le risultanze dell'istruttoria e con le vicende che l'hanno preceduto e non indicativo di alcun sintomo di eccesso di potere né per sviamento né per errore sui presupposti, fatti salvi i distinti provvedimenti che dovranno essere adottati dall'amministrazione comunale per ricondurre ad equilibrio il rapporto intercorso con la ricorrente interessata alla compensazione.

Tutti i profili vanno dunque respinti.

\_\_\_\_\_ 5.§. 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:

1. respinge il ricorso di cui in epigrafe.
2. Spese compensate.

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

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

Umberto Realfonzo, Consigliere, Estensore

Stefania Santoleri, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/11/2010

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

IL SEGRETARIO