

N. 33365/2010 REG.SEN.
N. 03079/2010 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 3079 del 2010, proposto dal Comune di Roma, rappresentato e difeso dagli avv. ti Andrea Magnanelli, Angela Raimondo, Nicola Sabato, con domicilio eletto presso Nicola Sabato in Roma, via T. di Giove,21;

contro

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

-- Regione Lazio, rappresentato e difeso dagli avv. Elisa Caprio, Mauro Fiore, con domicilio eletto presso Elisa Caprio in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

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

per l'annullamento

DEL DECRETO DEL 25/01/10 CON IL QUALE E' 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 Attività Culturali e di Regione Lazio;

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 il Comune di Roma -- premessa una diffusa ricostruzione delle diverse vicende procedurali, del quadro normativo di insieme e della situazione delle aree interessate-- impugna 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 ricorrente Municipio XII denominata "Ambito meridionale dell'agro romano compreso tra le vie Laurentina ed Ardeatina" così come individuata dalle norme ed alla relativa cartografia.

Il ricorso è affidato alla denuncia di due rubriche, articolate in più profili relative alla violazione degli articoli 133,135, 138, 140,141, 143 e 156, del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio;degli articoli97 e 114 della Cost. e degli articoli 3 e 7 della legge n. 241/1990; nonché eccesso di potere per

sviamento violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione e di leale collaborazione eccesso di potere per errore dei presupposti, difetto di istruttoria di motivazione nonché 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 memoria per l'udienza pubblica di discussione, ha ulteriormente replicato alle argomentazioni di controparte, concludendo per il rigetto.

Con memoria per la discussione il Comune ricorrente ha ulteriormente sottolineato le proprie argomentazioni.

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

DIRITTO

___ 1.§. Per l'Amministrazione Comunale ricorrente l'imposizione del vincolo paesaggistico ad una vasta porzione del territorio di Roma Sud-est dimostrerebbe un utilizzo sviatorio del potere di gestione del vincolo paesaggistico, fondato su una errata ricostruzione del rapporto tra vincolo, pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica, che:

- non troverebbe alcun riscontro nel Codice di cui al d.lgs.n.42/2006 e s.m.i. alla luce dell'articolo 117 della Costituzione che, al riguardo, pone il potere concorrente della regione circa l'assetto del territorio in tema di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali;
- dell'articolo 118 Cost. e della legge 1150/1942 che assicura al Comune la competenza urbanistica;
- dell'articolo 132, secondo comma della Cost. che richiama la convenzione di Firenze il 20 ottobre 2000 che impone il principio di sussidiarietà nella

ripartizione Stato autonomie locali:

-- violerebbe i principi in materia di divisione dei poteri Stato-Regioni ed i doveri reciproci di rispetto così come fissati dalla Corte Costituzionale delle sentenze n. 303/2003 62/2005;367 e 378 del 2007.

In tale scia conseguentemente il Comune di Roma lamenta che:

___ 1.§.1. la partecipazione degli enti locali al procedimento di imposizione del vincolo dovrebbe essere reale e non meramente formale per cui erroneamente il Ministero avrebbe affermato che la tutela paesaggistica non possa essere vincolata alla potestà urbanistica. Da cui l'illegittimità della mancata considerazione nel provvedimento dei rilievi e delle osservazioni regionali e comunali.

Del resto nell'imporre il vincolo statale, l'amm.ne avrebbe ricalcato in gran parte criterio, metodi e disciplina del PTPR, trasferendo nel proprio ambito progetti di trasformazione urbana sotto la dominazione "Ambiti oggetto di piani attuativi con valenza paesistica".

___ 1.§.2.il nuovo PRG è stato costruito sulla base delle indicazioni del PTPR per cui l'amministrazione statale avrebbe illegittimamente esercitato un'attività di vera e propria pianificazione paesistica anziché limitarsi alla tutela e conservazione, propri dell'attività di imposizione del vincolo. Da cui l'illegittimità, per violazione dell'articolo 138 del codice, sia delle prescrizioni delle NTA facenti parte del decreto di vincolo, le quali avrebbero dovuto essere esclusivamente dirette alla conservazione del bene, che dell'affermazione della Soprintendenza per cui "la conservazione è solo un profilo, pur essenziale, della tutela (potente????) , dovendo il vincolo contenere anche come nella fattispecie-prescrizioni in ordine alle trasformazioni dei beni vincolati".

In assenza di una qualsiasi forma di intesa, l'articolo 7 delle NTA del decreto

impugnato definisce "... gli usi compatibili rispetto ai valori paesaggistici ed alle attività di trasformazione consentite..." con una pervasività che risulta evidente dalla complessità stessa della norma, che risulta invasiva delle funzioni proprie della regione;

___ 1.§.3. La Soprintendenza, mentre avrebbe direttamente risposto ai privati, non avrebbe dato alcuna risposta le osservazioni comunali e non avrebbe tenuto conto della tutela quasi integrale operata dal Comune (87%) nelle aree interessate, violando così i diritti di partecipazione del Comune ai sensi dell'articolo 138 comma 1; che non costituiscono un onere meramente formale così come sottolineato dal Consiglio di Stato della decisione della sezione sesta n. 3895/2008.

Inoltre l'azzeramento senza motivazione delle autorizzazioni presentate, con l'introduzione della possibilità di presentare, ai sensi dell'articolo 3 delle NTA, un progetto alla Soprintendenza per gli interventi da realizzare su beni già vincolati, sarebbe un'ipotesi inapplicabile e quindi la norma sarebbe inutile perché se l'area fosse già stata vincolata il decreto impugnato risulterebbe superfluo.

In realtà la norma riguarderebbe invece il caso in cui sarebbe intervenuto il parere positivo prima dell'imposizione del vincolo, per cui l'intervento sarebbe consentito sia pure in un'area classificata ambientalmente sensibile.

Analogamente per quanto riguarda le aree già urbanizzate.

___ 1.§.4. Il procedimento sarebbe lesivo dei diritti procedurali dei soggetti interessati per la violazione del principio di collaborazione più volte affermato dalla giurisprudenza e per non aver tenuto conto che i pareri espressi dalla Soprintendenza su PRG e PTPR costituivano ulteriori limiti (conoscitivi, istruttori, finali) per l'uso del potere. Inoltre l'atto impugnato violerebbe il D. M. del ministero dei beni culturali emanato il 15 luglio 2009 con cui, su richiesta del parere alla Regione Lazio, era stato costituito un

tavolo di collaborazione istituzionale prima della pubblicazione della proposta di vincolo all'albo (31.7.2009).

___ 1.§.5. Il deficit motivazionale risulterebbe amplificato oggettivamente dalle dimensioni stesse nell'area vincolata, pari a circa 5400 ha, che dimostrerebbero quindi come ci si trovi di fronte ad un atto di pianificazione paesistica ed urbanistica del territorio che considera unitariamente una variegata situazione esistente.

___ 1.§.6. Tutti i profili della rubrica vanno respinti.

Sotto il profilo costituzionale la "...tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali..." è affidata in primo luogo alla competenza esclusiva dello Stato, mentre è attribuita alla legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) la "valorizzazione dei beni ambientali".

La formulazione dell'art. 117 della Costituzione, in realtà non menziona direttamente tra le materie nominate "il paesaggio" per cui la predetta disposizione deve essere coordinata con l'art. 9 Cost. che, con una delle disposizioni fondamentali, assegna la "tutela del paesaggio alla Repubblica, e quindi, quando siano in gioco interessi nazionali, allo Stato.

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

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

In sostanza sul territorio gravano più interessi pubblici (che 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 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 (cfr. Corte costituzionale, 30 maggio 2008, n. 180).

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

Coerentemente con questa impostazione la Corte Costituzionale ha affermato che l’oggetto della tutela del paesaggio non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano “valore paesaggistico”; pertanto la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, deve essere considerata un valore primario ed assoluto, che precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla

competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (cfr. n. 180 cit.).

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

“1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.

3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all’esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano 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 è specificato proprio nell’articolo 138 comma 3° (nel testo introdotto dall’articolo 2, comma 1, lettera h) del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63) del codice dei Beni Culturali per cui

“E’ fatto salvo il potere del Ministero, su proposta motivata del soprintendente, previo parere della regione interessata che deve essere motivatamente espresso entro e non oltre trenta giorni dalla richiesta, di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all’articolo 136.”

E’ comunque evidente dalla sua stessa costruzione letterale che non prevede limiti d’intervento, che non si tratta né di una potestà, né concorrente, né sussidiaria, e né suppletiva.

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 ...”

L’Ordinamento giuridico ha approntato uno speciale, ed esclusivo potere-dovere discrezionale d’intervento dello Stato nei casi nei quali possa essere concretamente a rischio l’interesse costituzionalmente affidato allo Stato alla salvaguardia del territorio: la naturale contiguità tra forze politiche e forze economiche (che tendono all’utile immediato) spesso implica la prevalenza degli interessi di pochi a danno degli interessi diffusi della generalità dei cittadini.

In conseguenza, il potere è legittimamente esercitato quando, il “munus patrum” da tramandare alle generazioni future è messo in pericolo da scelte contingenti delle forze politiche locali.

Nei casi speciali di cui sopra, in cui sia impossibile un’azione condivisa, la preminenza del valore “paesaggio impone che debba essere “...fatto salvo il potere del Ministero ...” (così la norma) di cui all’art. 138, 3° co. di imporre, previo parere della Regione, autonomi vincoli, se ciò è ritenuto necessario in rapporto alla messa in pericolo dei valori paesaggistici del territorio.

Non vi è dunque stato alcun errore concettuale di partenza nell’adozione del vincolo paesistico dell’ “Agro romano” qui impugnato che perciò può essere considerato un legittimo esercizio dello speciale potere di intervento in deroga

alle ordinarie competenze.

Come sarà più evidente anche in seguito, appaiono sussistenti i presupposti della necessità della salvaguardia di valori paesistici specialissimi ed unici.

La vasta estensione delle aree vincolate appare poi assolutamente irrilevante in quanto, se appare meritevole di tutela la “campagna romana”, è dunque evidente che il vincolo sull'agro romano meritevole di tutela non potesse che corrispondere alle dimensioni del territorio posto tra la Laurentina e l'Ardeatina con tali peculiari caratteristiche.

La presenza di zone degradate dall'edilizia abusiva, lungi dal giustificare l'ulteriore compromissione del territorio, radica invece proprio la necessità di riqualificazione, che costituisce uno degli obiettivi del provvedimento, ed anzi qualifica peculiarmente, sotto il profilo dell'interesse pubblico, l'intervento della Soprintendenza. Pertanto la presenza di insediamenti di poco pregio non dimostra assolutamente un'insufficiente istruttoria ed una carenza di presupposti che sarebbero stati necessari per classificare l'area come “paesaggio agrario di rilevante valore”.

Quanto alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione il Collegio -- in ragione della novella legislativa di cui sopra ritiene 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.

Ma anche a voler ritenere il contrario, 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 il provvedimento al riparo dalle denunce di violazione della leale collaborazione.

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

Per ciò che concerne il primo aspetto, il Ministero ha versato in giudizio copia della nota del 10 novembre 2003 (protocollo 335/Segreteria) contenente venti pagine sia di rilievi (es. carenza delle cartografie nell'evidenziazione delle aree tutelate) e sia di osservazioni vere e proprie al PRG (cfr. da pag. 13 in poi) al PGR del 2003 Comune di Roma (cfr. All. n.1 alla memoria di costituzione). Al riguardo, anche in relazione alla corposità del lavoro effettuato dalla Soprintendenza, appare francamente non credibile che tali osservazioni non sarebbero mai state ricevute dal competente Dipartimento del Comune per cui non avrebbero potuto essere esaminate dal Comune. In conseguenza, non sussistendo elementi per ritenere la falsità materiale della detta produzione ministeriale non può essere disconosciuto il valore probatorio della predetta nota in questa sede.

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,

La pretesa contraddizione tra il provvedimento di vincolo e la pianificazione comunale è ravvisabile solo nella maggiore ampiezza spaziale della tutela assicurata dal vincolo statale qui impugnato rispetto alle aree tutelate in sede locale.

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

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

-- le sette note con cui, dal 30 maggio 2007 al 20 luglio 2007, la Soprintendenza aveva puntualmente 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, nell'ambito della procedura di elaborazione del nuovo PTPR;

-- la nota riepilogativa in data 10 agosto 2007 con cui la Soprintendenza aveva riassunto le 120 problematiche e fornito le motivazioni per il mancato raggiungimento dell'accordo in materia paesistica tra il MIBAC e la regione Lazio. Di tali osservazioni la Regione non si è data alcun carico, 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 nelle aree già vincolate.

La Soprintendenza, a norma del citato articolo 138 terzo comma, ha

ritualmente acquisito il parere della Regione Lazio (espresso nella nota protocollo n.13098 il 1 luglio 2009); il Parere del Comitato Regionale di Coordinamento in data 14 gennaio del 2009, il Parere del Comitato Tecnico Scientifico del Ministero ed ha ritualmente inoltrato al Comune di Roma la proposta di vincolo in data 3 luglio 2009 ed (alla Provincia di Roma in data 8 luglio 2009).

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

L'accusa di mancata collaborazione non ha alcun fondamento fattuale, ma rivela che nella specie si è verificata una frattura insanabile – sul merito politico-amministrativo delle scelte – che ha visto, da un lato, la Soprintendenza determinata ad assicurare la conservazione dell'agro romano e, dall'altro, il Comune di Roma e la Regione che perseguivano il comune intento di allocare nuovi, e consistenti, interventi edilizi sulle aree dell'agro romano con il nuovo PRG e con il nuovo PTPR.

Al riguardo il Collegio condivide l'affermazione dell'Avvocatura dello Stato per cui si tratta di valutazioni di discrezionalità e di stretto merito amministrativo, che come tali non son sindacabili in sede di legittimità se non per evidenti ragioni di illogicità o di arbitrarietà, delle quali nella specie, non si ravvisa assolutamente alcun elemento sintomatico.

Il provvedimento del Ministero dunque è legittimamente motivato:

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

Il vincolo si pone in una linea di perfetta continuità con le Osservazioni al

progetto di Piano Territoriale Paesistico Regionale” (PTPR) della Soprintendenza, come dimostrano le numerose fotografie allegate alle medesime, che restituiscono, in maniera plastica, la bellezza e la storicità e la particolarità di un territorio unico sotto il profilo estetico, storico, culturale e paesaggistico la cui distruzione costituisce un vulnus non solo ai cittadini romani ma all'intera comunità nazionale.

Il motivo va, dunque, complessivamente respinto.

___ 2.§. Con il secondo motivo si lamenta che il provvedimento impugnato sarebbe in realtà un atto di pianificazione generale che travalicherebbe i limiti propri del potere esercitato. Come dimostrerebbe la Relazione di sintesi, il Ministero avrebbe valutato unitariamente realtà difficilmente coniugabili senza alcuna motivazione, ed in difetto di un'adeguata attività conoscitiva di cui all'articolo1, terzo comma del codice.

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

Inoltre la fonte conoscitiva della Soprintendenza sarebbero le mappe digitali di Google, e non la puntuale cartografia trasmessa dal Comune di Roma, di qui l'approssimata conoscenza e l'inadeguata istruttoria, e l'illegittimità di un vincolo generalizzato apposto in aperto contrasto con la natura stessa di “complesso dei beni immobili o quadro naturale” invece previsto dalla legge.

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

Anche tale seconda censura non convince.

Del tutto erroneamente la parte ricorrente lamenta che vi sia stata un'indebita pianificazione del territorio in quanto la presenza di norme di attuazione del vincolo costituiva un preciso dovere di legge.

Infatti l'articolo 138 primo comma del d.lgs. (nel testo in vigore) espressamente prevede che la proposta di imposizione del vincolo deve contenere "... prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi".

A sua volta il successivo articolo 140, secondo co. espressamente impone che "la dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerata".

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

Il Giudice delle Leggi al riguardo ha affermato che:

- il piano paesistico regionale e la pianificazione urbanistica comunale, sotto il profilo temporale e procedimentale, attengono dunque ad una fase successiva rispetto a quella di imposizione del vincolo paesaggistico;
- la tutela paesaggistica, lungi dall'essere subordinata alla pianificazione urbanistica comunale, deve cioè precedere, ed orientare, le scelte urbanistico - edilizie locali.

In conseguenza, ha affermato la "separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro, prevalendo, comunque, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica. Le disposizioni paesaggistiche quindi "...sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle

normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette” (cfr. Corte costituzionale, n. 180/2008 cit.).

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

Il principio della prevalenza della tutela si ritrova anche nell'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 e s.m.i. (non modificato in modo significativo dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 per quanto interessa il presente problema), nella parte in cui prevede che: “Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”.

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

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

“c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;

d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”.

L'espressione “complesso di cose immobili” richiede la relativa contiguità o, per lo meno, la vicinanza delle aree interessate le quali, seppur differenziate al loro interno costituiscano, nel loro insieme inscindibile, un unico complesso

paesaggistico.

Per questo la varietà degli ambiti interessati pianori, filari di pini marittimi, poggi, valli, forre, campi, rii e torrenti, così come sono incorniciate dal profilo dei Colli Albani, non fanno affatto venir meno quelle caratteristiche di unitarietà e di unicità sul piano paesaggistico ambientale.

Quanto al profilo panoramico si ricorda che, l'articolo 2, comma 1, lettera f) del D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63 -- nell'eliminare dalla norma l'espressione "...considerate come quadri..." -- ha proprio voluto elidere dall'ambito oggettivo di applicazione della norma il limite concernente la visione estetico-panoramica del bene. Pertanto in base alla nuova normativa, l'imposizione del vincolo non può più essere subordinata all'esistenza di punti di vista dai quali si possa godere della bellezza panoramica perché la legge tutela il paesaggio di per sé come valore autonomo, sintesi e somma del rilievo naturalistico, ambientale, archeologico, culturale ed umano, del territorio.

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

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

Le ragioni addotte dal Ministero -- sia nelle pregresse corrispondenze e negli atti istruttoria, e sia nel provvedimento impugnato -- si sono sempre poste su di una linea di costante coerenza, per cui la dichiarazione del notevole

interesse pubblico dei beni in questione appare puntualmente motivata, sia nelle sue linee generali di intervento che con riferimento alle specifiche aree interessate.

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

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

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

Come esattamente ricordato dalla Difesa Erariale qui si tratta di riconoscere che la campagna romana è un luogo riconosciuto dalla memoria collettiva proprio perché ha mantenuto attraverso i secoli i suoi lineamenti fisici ed insediativi come provato dalle tracce di secoli di produzione artistica (come gli affreschi della Roma classica, gli scorci dei pittori fiamminghi, quelli di Lawrence-Alma Tadema, di Netto, di Maccari, di Pinelli, ecc.) e letteraria (dalle opere di Virgilio e Cicerone, ai diari dei viaggiatori dell'800, come Goethe e Stendhal, e ancora più recentemente da Carlo Emilio Gadda), ed alla documentazione amministrativa descrittiva del territorio (mappe catastali e

censuarie, ecc.).

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

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

Fermo restando che si tratta di questioni di merito amministrativo, la necessità di procedere alla tutela dell'Agro Romano appare assistita dal fatto che per contro, non sono assolutamente evidenti le “logiche” di politica edilizia, per cui a fronte ad una sostanziale stabilità della popolazione, si sia continuato a sviluppare la città a macchia l'olio—nei pressi e, più spesso, al di fuori del raccordo anulare. - creando dei quartieri artificiali in posizione decentrata

La finalità del provvedimento di tutela - l'arresto dell'indiscriminato consumo del territorio- appare del tutto legittima sul piano degli interessi pubblici generali , in quanto l'ulteriore espansione edilizia in periferia consumerebbe enormi quantità di terreno agricolo di notevole pregio, e secolare grande valore , mentre il riconoscimento del valore intrinseco del bene che giustifica il vincolo garantisce la conservazione di un ambito finora non compromesso da scelte pianificatorie o di sviluppo urbanistico.

Infatti , sul piano della logica e della congruità delle scelte poste a base del vincolo, deve osservarsi al di là delle suggestive nomenclature utilizzate

(“tutela attiva”, “Sistema Storico Ambientale”, “aree agricole organizzate”, “Sistema ambientale”, “Rete ecologica”, “Carta per la qualità”), l’affermazione per cui il Comune nel PRG e la Regione con il nuovo PTPR aveva condiviso per l’87 % del territorio le proposte di vincolo della Soprintendenza, implica che la pressione edilizia sulle aree avrebbe in sostanza sottratto ben il 13% di una porzione di grande pregio paesaggistico (urbanizzando un’estensione di più di 70 ettari di campagna).

In assenza del provvedimento di vincolo qui impugnato, si sarebbe fatto luogo all’ulteriore creazione di consistenti costruzioni tra la zona sud della città ed il mare, che avrebbero cancellato ogni spazio verde tra la città di Roma ed il Comune di Pomezia, saldate in un unico blocco metropolitano.

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

A quest’ultimo proposito del tutto legittimamente sono state peraltro utilizzate “*le mappe digitali di Google e non la puntuale cartografia trasmessa dal Comune di Roma*”, in quanto si tratta di mappe del sistema di controllo satellitare della NASA statunitense che consentono una visione del territorio

storicamente accertata da foto assolutamente affidabili, e che permettono di confrontare le situazioni in atto anche con riferimento a determinate precedenti date. Nè l'amministrazione ha contestato che l'uso di tali mappe abbia determinato una lettura non corrispondente al vero dello stato dei luoghi interessati.

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

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

Tutti i profili vanno dunque respinti.

____ 3. §. 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.

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

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