

N. 33362/2010 REG.SEN.
N. 03277/2010 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 3277 del 2010, proposto da Soc Cecchignola Immobiliare Srl, in persona del rappresentante legale, rappresentato e difeso dall'avv. Gennaro Terracciano, con domicilio eletto presso Gennaro Terracciano in Roma, largo Arenula, 34;

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;

-- Comune di Roma, rappresentato e difeso dall'Nicola Sabato, domiciliata per legge in Roma, via Tempio di Giove, 21; Regione Lazio;

nei confronti di

Soc Domus Iulia Srl;

per l'annullamento

DEL DECRETO DEL 25.01.10 CON CUI E' STATO DICHIARATO AI

SENSI DELL'ART. 141 CO. 2 D.LGS. 42/04 E S.M.I. IL NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO DELL'AREA SITA NEL COMUNE DI ROMA MUNICIPIO XII QUALIFICATO 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 la Società ricorrente, proprietaria di alcune aree inserite nel perimetro della zona vincolata, 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 di Roma- Municipio XII denominata "Ambito meridionale dell'agro romano compreso tra le vie Laurentina ed Ardeatina" così come individuata dalle norme ed alla relativa cartografia.

Il ricorso, premessa una diffusa ricostruzione delle vicende, del quadro normativo di insieme e della situazione delle aree interessate, è affidato alla denuncia di undici rubriche relative 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 principi di buon andamento

dell'amministrazione e di leale collaborazione, nonché eccesso di potere per errore dei presupposti, difetto di istruttoria di motivazione nonché travisamento.

La parte ricorrente ha allegato, oltre agli atti del procedimento, un CD informatico contenente due elaborazioni con animazioni grafiche che dimostrerebbero la discontinuità e la disomogeneità del territorio per dimostrare l'asserita contraddizione tra le intenzioni dichiarate dal provvedimento e gli effetti reali del provvedimento.

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 la memoria per la Camera di Consiglio del 27 aprile 2010, ha confutato analiticamente i motivi di gravame, mentre con la memoria per l'udienza pubblica di discussione, ha controdedotto alle repliche di controparte, concludendo per il rigetto.

Con memoria per la discussione la parte ricorrente ha conclusivamente sottolineato le proprie argomentazioni.

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

DIRITTO

___ 1.§. La parte ricorrente assume in primo luogo che il potere del Ministero di dichiarare il notevole interesse pubblico di immobili e di aree, non sarebbe un potere meramente potestativo, ma avrebbe carattere suppletivo e sussidiario e, quindi, sarebbe esercitabile solo in presenza di valide ragioni quali: l'inerzia delle Regioni; l'insufficienza dei provvedimenti adottati dagli enti locali; ovvero l'inadeguatezza degli strumenti adottati rispetto alle finalità e gli scopi individuati a livello nazionale. Pertanto quando gli enti locali abbiano già provveduto ad adottare tutte le misure necessarie per

salvaguardare, tutelare e valorizzare i beni paesaggistici, l'intervento statale si rivelerebbe inutile, gravatorio e fortemente lesivo delle prerogative degli enti locali, e costituirebbe una palese violazione del principio di valenza costituzionale della sussidiarietà verticale che, norma dell'articolo 114 della Costituzione, informerebbe i diversi livelli di governo. Nel caso di specie l'intervento statale sarebbe stata una vera e propria mortificazione delle scelte operate dalla regione Lazio e dal comune di Roma competenti in via principale.

L'assunto non può essere condiviso.

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 e della novella successivamente introdotta al Codice dei BB.CC.PP., con il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

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 quindi non deve essere limitato al significato, meramente estetico, di "bellezza naturale", ma indica il complesso dei valori inerenti il territorio" (cfr. Corte Cost., 7 novembre 1994, n. 379), vale a dire l'ambiente nel suo complesso, considerato come bene "primario" ed "assoluto (arg. ex Corte cost., 5 maggio 2006, nn. 182, 183).

In tale prospettazione è dunque evidente che il “paesaggio”, attenendo ad un valore costituzionalmente protetto, necessita di una tutela che non può che essere unitaria; per cui supporta le competenze regionali, nell’ambito degli standard di tutela stabiliti dallo Stato (arg. ex Corte Cost., 22 luglio 2004 n. 259).

La tutela in questione deve perciò 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 (cfr. Corte costituzionale, 30 maggio 2008, n. 180), sul territorio gravano più interessi pubblici, che tra di loro sono oggettivamente 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 e degli EE.LL. .

In questa cornice, 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, ed in '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 considerato un valore primario ed assoluto, che precede la tutela (e comunque ne costituisce un limite) 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 commi 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' così 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 a 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 (tra l'altro 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 dunque 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 della salvaguardia del territorio connesso alla naturale contiguità tra forze politiche e forze economiche(che tendono all'utile immediato) che 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, quando è impossibile un'azione condivisa, per la preminenza del valore “paesaggio”, la norma di cui all'art. 138, 3° co. impone

che possa, e debba, essere il Ministero ad 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 da parte della Soprintendenza nell'adozione dell'impugnata dichiarazione di particolare interesse pubblico paesaggistico dell' "Agro romano" che può essere considerata un legittimo esercizio dello speciale potere di intervento in deroga alle ordinarie competenze.

____2.§. Con il secondo motivo si lamenta la violazione del principio di leale collaborazione cui sono ispirate le norme dell'articolo 135, e 143 e dei principi affermati in materia dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sezione VI° n.7607/2009). Il Ministero non avrebbe tenuto conto del parere della Regione parzialmente favorevole alla proposta nei limiti del PTPR, ed avrebbe del tutto disatteso la richiesta di operare un intervento coordinato con le norme del PTPR.

Erroneamente, senza motivazioni e senza alcuna giustificazione, il Ministero avrebbe ritenuto la propria competenza a dichiarare il notevole interesse pubblico dei beni in questione in dispregio dell'autonomia della regione; disattendendo e respingendo la richiesta del Comune di Roma e della Regione Lazio di non procedere alla dichiarazione di pubblico interesse ed utilizzando le medesime giustificazioni consistenti nel fatto che la partecipazione al procedimento di formazione del PRG da parte della Soprintendenza non le precluderebbe l'esercizio dell'autonomo potere di tutela paesaggistica.

Inoltre andrebbe accertata la veridicità dell'affermazione del Ministero per cui il Comune di Roma, nella delibera 64 del 21-22 marzo 2006, avrebbe ignorato le osservazioni al PRG della Soprintendenza.

La doglianza non può essere condivisa.

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 pone al riparo il provvedimento dalle denunce di violazione della leale collaborazione.

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

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 al suo dovere di interloquire con le Amministrazioni Locali coinvolte né con riferimento ai precedenti procedimenti di pianificazione urbanistica e paesaggistica e né come sarà evidente nell'esame dei punti che seguono relativamente al procedimento in esame.

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 amministrativi e tecnici (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, appare apodittica l'affermazione

della parte ricorrente per cui, del tutto singolarmente, tali nutrite osservazioni non sarebbero mai state ricevute (inviate?) dal competente Dipartimento del Comune e non sarebbero state quindi esaminate dal Comune. In conseguenza, non sussistendo allo stato sintomo o elemento per far ritenere la falsità materiale della produzione della Soprintendenza, in questa sede non può essere disconosciuto il valore probatorio della citata nota.

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 comunicazioni con cui, dal 30 maggio 2007 al 20 luglio 2007 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 osservazioni e le relative problematiche ed aveva 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 espresso dalla Regione Lazio (nelle note protocollo 13098 del 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 inoltrato la proposta in questione rispettivamente, al Comune di Roma in data 3 luglio 2009, ed alla Provincia di Roma il 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 il provvedimento è stato originato da una frattura insanabile –di carattere politico-amministrativo – che ha visto, da un lato, la Soprintendenza che si è preoccupata della conservazione dell'Agro Romano e, dall'altro, il Comune e la Regione ben determinati, con il nuovo PRG e con il nuovo P'TPR, ad allocare nuovi, e consistenti, interventi edilizi sulle aree in questione.

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 sono sindacabili in sede di legittimità solo per evidenti ragioni di illogicità o di arbitrarietà, delle quali nella specie, non si ravvisa assolutamente alcun elemento sintomatico.

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.§. Il vincolo imposto dal Ministero, in violazione dei principi costituzionali e delle autonomie locali, sarebbe in evidente contraddizione con gli strumenti pianificatori adottati (PTPR e PRG), nei cui ambiti le aree sarebbero state oggetto di pianificazione paesaggistica ed ambientale. Inoltre il provvedimento di vincolo:

-- si porrebbe in radicale contrasto con il Parere – di cui alla nota del 5 febbraio 2008 del Ministero dei Beni Culturali al Comune di Roma -- favorevole condizionatamente all'accettazione di alcune modifiche alla parte normativa del piano, puntualmente e letteralmente recepite dall'articolo 24 delle NTA allegate al PRG;

-- non terrebbe conto che la pianificazione urbanistica ha anche una funzione paesistica;

-- sarebbe stato adottato senza alcuna novità che ne giustificasse l'intervento;

-- il PRG destina a Zona agricola 87% dell'ambito in questione, e il "Sistema Storico Ambientale", aveva rappresentato una variante strutturale delle scelte del PRG con la destinazione di 82.800 ha pari al 68% ad aree agricole organizzate secondo il "Sistema ambientale" in forma di "Rete ecologica" supportati da una "carta per la qualità", relativa all'insieme delle componenti con particolare valore urbanistico, architettonico, archeologico e monumentale imperniato sulle aree naturali protette, sui parchi agricoli, sull'ambito idrografico e l'agro romano.

La tutela attiva sarebbe stata quindi già sufficiente per tutto il territorio comunale e sarebbe il frutto dell'accordo del 1999 tra il Ministero dei Beni Culturali e la regione Lazio con cui si sarebbe impostata la cooperazione istituzionale, ed anticipate le previsioni contenute nel decreto legislativo 42 del 2004.

Infine mentre il PTPR, con cui sono stati superati i 29 piani paesaggistici della

Regione Lazio, era stato preceduto da un'intensa concertazione, e costituiva una tutela omogenea, il vincolo statale avrebbe costituito un arretramento ed un'indebita sostituzione.

L'assunto non merita adesione.

Il principio fondamentale della tutela del "paesaggio" senza altre specificazioni concerne infatti 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. Il vincolo costituisce un presupposto del piano paesistico sul piano gerarchico e sostanziale (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, sia sotto il profilo temporale e procedimentale, attiene dunque ad una fase successiva rispetto a quella di imposizione del vincolo paesaggistico, e concerne più precisamente la fase della pianificazione della tutela delle zone dichiarate di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico al fine di programmare la salvaguardia dei valori paesistico-ambientali delle zone con strumenti idonei ad assicurare il superamento dell'episodicità inevitabilmente connessa a semplici interventi autorizzatori (cfr. Consiglio di Stato sesta Sezione 5 gennaio 2001 n. 25)

La tutela paesaggistica, lungi dall'essere subordinata alla pianificazione urbanistica comunale, deve precedere ed orientare le scelte urbanistico-edilizie locali. In conseguenza, la Corte, sul piano del riparto di competenze 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. ...Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni paesaggistiche "...sono comunque prevalenti.." sugli 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, ai sensi dell'art. 135 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i., la conoscenza, tutela e valorizzazione del paesaggio è ordinariamente 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 qualora ricorrano speciali minacce al territorio, anche sulla scia delle considerazioni di cui al punto 1§., l'assetto ordinario delle competenze trova un limite, ai sensi del terzo comma dell'art. 138 del Codice, nella ricordata potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio che si pone come preciso limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano 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 la tutela del 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 pianificazione comunale sono ravvisabili solo nella maggiore ampiezza spaziale della tutela assicurata dal vincolo qui impugnato rispetto alle aree identificate dal PTPR Regionale in corso di approvazione.

Assolutamente irrilevante in tale direzione appare la nota del 5 febbraio 2008, che non esprime assolutamente un parere favorevole sul PRG con condizioni del Ministero dei Beni Culturali al Comune di Roma, come assume la ricorrente, ma si limita ad interloquire su un punto specifico concernente la richiesta che la tutela del centro storico all'interno delle Mura Aureliane, in sintonia con la declaratoria dell'Unesco, sia assicurata dal 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.

Anche sulla scia della ricostruzione delle complesse dinamiche procedurali

di cui al punto 2§ parimenti inconferente è l'affermazione per cui il vincolo sarebbe stata imposto senza alcuna novità che ne giustificasse l'intervento.

Quanto poi al profilo per cui la "tutela attiva" sarebbe stata quindi già sufficiente per tutto il territorio considerato e non vi sarebbe stata alcuna necessità del vincolo, si tratta di una valutazione della ricorrente esprimente una mera opinione personale, rispetto a scelte che attengono a profili di stretto merito amministrativo.

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.

Il motivo va complessivamente respinto.

___4.§. Illegittimamente il Ministero senza specificare la natura delle aree, avrebbe utilizzato il vincolo per aggirare l'obbligo – certamente più oneroso - - di notificare individualmente, ai sensi dell'articolo 140 terzo comma, il provvedimento a tutti i soggetti interessati.

L'assunto va respinto.

E valgano in tal senso sia le considerazioni generali svolte in precedenza relative alla natura "sui generis" del potere del Ministero di cui all'art. 138 terzo comma del d.lgs. n. 42/2003 e s.m.i. e sia la strutturale differenza della fattispecie disciplinata dall'articolo 140, che tra l'altro riguarda competenze della Regione.

Inoltre l'obbligo di notifica individuale ai proprietari ai possessori o detentori

concerne esclusivamente i casi nei quali la dichiarazione di notevole interesse pubblico “...*ha ad oggetto gli immobili indicati alle lettere a) e b) dell'articolo 136, comma 1*” vale a dire cose immobili, ville, giardini e i parchi singolarmente considerati.

E' evidente che, nel caso in esame, ci si trova invece davanti ad una fattispecie assolutamente differente come confermato proprio dalla censura di parte ricorrente relativa alla grande estensione dell'area sottoposta al vincolo in questione.

___ 5.§. Il vincolo paesaggistico sarebbe stato apposto dal Ministero senza far luogo alla necessaria ed'opportuna istruttoria, in quanto sarebbe andato ad incidere su aree già oggetto di pianificazione di tutela nonché di una vasta area che: -- non presenta le caratteristiche di unitarietà e di unicità sul piano paesaggistico ambientale, -- è del tutto analoga a centinaia di altri terreni siti nel comune della provincia di Roma; -- ricomprende nuclei di edilizia abusiva da ristrutturare con un valore paesaggistico nullo e perfino alcune aree utilizzate come cave di estrazione; -- ha i tratti tipici della campagna romana che non ha caratteristiche peculiari da meritare un vincolo tanto restrittivo e nella quale anche i beni archeologici ed i casali rappresentano aspetti irrilevanti ed insufficienti a giustificare la scelta; comunque gli stessi sarebbero già tutelati dalla pianificazione comunale; -- il riferimento alla campagna romana come contorno prossimo territoriale di accesso alla città di Roma sarebbe un'aspirazione romantica d'un ritorno al passato che non terrebbe conto della reale situazione del territorio e dello sviluppo urbanistico.

Di cui l'illogicità l'inopportunità e l'inutilità dell'iniziativa ministeriale come emergerebbe chiaramente dalla parte della motivazione in cui si sostiene che la perimetrazione adottata consentirebbe un raccordo organico tra le aree protette della riserva naturale Decima - Trigoria e di quelle dell'Appia antica; intento che non sarebbe più realizzabile per la presenza di aree edificate e che

comunque era già stato preso in considerazione dal PTPR.

Il decreto ministeriale sarebbe altresì viziato per il fatto di delimitare le aree non attraverso elementi di natura paesaggistica (fiumi, , montagne, vegetazione, eccetera), ma attraverso strade limitative di proprietà che circoscriverebbero un'area assolutamente non omogenea ed introdurrebbero elementi avulsi dai criteri paesaggistici e basati su scelte di esclusiva opportunità in violazione dei principi di parità e di uguaglianza.

Il motivo non convince complessivamente.

Le accuse di carente istruttoria sono smentite:

-- dalla corposità e dalla puntualità sia della "Relazione istruttoria" che della "Relazione di sintesi dell'istruttoria", allegate al provvedimento che ripercorrono analiticamente i caratteri geomorfologici, i profili storici e culturali, i singoli sistemi paesaggistici che fanno capo agli scenari interessati;

-- dalla analiticità delle risposte alle osservazioni dei privati ed alle controdeduzioni al parere della regione.

Inoltre il provvedimento appare esente da mende sia sotto il profilo procedimentale che sotto quello delle motivazioni tecnico-scientifiche, che sono state poste a base del vincolo.

Anche sotto il profilo della correttezza e 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; la scelta si pone infatti in una linea di perfetta continuità con le Osservazioni al Progetto di Piano Territoriale Paesistico Regionale" (PTPR). Tale elemento, è direttamente dimostrato dalle

numerose fotografie allegate alla medesima, 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 alterazione costituirebbe un vulnus non solo per i cittadini romani ma per l'intera comunità nazionale.

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

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

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

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 antropizzazione 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 per ripristinare il paesaggio oggetto di tutela.

___ c) l'esigenza di salvaguardare le caratteristiche paesaggistiche degli ambiti territoriali assicurando, al contempo, il minor consumo possibile del territorio perfettamente coerente con le indicazioni geologiche precedenti è 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.

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 di 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 in posizione decentrata.

La finalità del provvedimento di tutela è proprio l'arresto dell'indiscriminato consumo del territorio ed appare del tutto legittima sul piano degli interessi pubblici generali , in quanto l'ulteriore espansione edilizia in periferia, sul piano della prevalente tutela di beni di pregio paesaggistico, consumerebbe enormi quantità di terreno agricolo di notevole pregio, e secolare grande valore.

In sostanza in assenza del vincolo qui impugnato, si finirebbe per frapporre tra la zona sud della città ed il mare, una consistente massa di costruzioni, e si cancellerebbe ogni spazio verde tra l'area metropolitana di Roma ed il Comune di Pomezia che finirebbero per saldarsi in un unico blocco.

Peraltro la presenza di esigue aree edificate non pare in contraddizione con il fine espresso di raccordare in una maniera ancora efficace sul piano paesaggistico le aree protette alla riserva naturale Decima-Trigoria e a quella dell'Appia antica.

Sotto il profilo della legittimità appare infine del tutto irrilevante che i confini delle aree interessate siano stati individuati non con elementi di natura paesaggistica ma attraverso strade e confini.

L'apposizione di linee di chiusura all'area vincolata è rilevante, sotto il profilo della certezza del diritto, solamente quando le stesse appaiano incerte, imprecise o suscettibili di difficoltà di individuazione.

Pertanto legittimamente si è scelto di individuarle con riferimento ad assi viarii, a strade, o ai confini delle proprietà.

Al riguardo deve condividersi la considerazione contenuta nella relazione di sintesi dell'istruttoria (cfr. pagina 19) per cui da lungo tempo l'individuazione di un'area viene fatta con riferimento ad infrastrutture umane; a mura cittadine, alle porte delle città, all'ordito delle strade; alle fortificazioni ed ai casali presenti nel territori, i quali costituiscono ciascuno un punto di

osservazione ed un cono visuale del bene paesaggistico.

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

___ 6.§. Del tutto inconferente appare poi l'affermazione secondo cui il decreto impugnato non sarebbe stato pubblicato per i 90 giorni prescritti dall'articolo 139 del d.lgs. n. 42/2004 in quanto la proposta che sarebbe stata affissa all'albo pretorio a partire dal 31 luglio 2009, sarebbe stata sospesa dal 31 agosto 2009 -- a seguito di una comunicazione che sarebbe pervenuta dalla Regione Lazio -- e sarebbe stata ripresa il 30.9.2009. Nonostante la sospensione 100 giorni il termine finale della pubblicazione sarebbe stato tenuto fermo al 28 ottobre 2009.

La censura non risulta circostanziata da alcun elemento di prova circa l'effettività dell'avvenuta sospensione.

Poi non si comprende come il Comune potesse sospendere, su una non meglio specificata immotivata "richiesta della Regione", la pubblicazione all'albo pretorio di un atto richiestogli dalla Soprintendenza.

In difetto di una specifica previsione di illegittimità, anche la sospensione della pubblicazione della proposta sul sito del Comune non implica l'automatica illegittimità del provvedimento.

In ogni caso, la pubblicità è stata sufficiente se si tiene conto che il provvedimento: - è stato ritualmente pubblicato sulla Gazzetta ufficiale; - su tre giornali quotidiani molto diffusi nella capitale; -- sul sito internet istituzionale (ove si trova tuttora nella sua versione definitiva).

In ogni caso a tutto voler concedere circa la veridicità dell'affermazione, la asserita sospensione non avrebbe impedito né la presentazione di 90

osservazioni da parte di enti pubblici, imprese, e da cittadini privati e neppure alla parte ricorrente che ha avuto modo di rappresentare i propri interessi.

___ 7.§.- 8.§.- 9.§ - 10.§. Infine possono essere esaminare e disattese con riferimento alle argomentazioni che precedono la settima, l'ottava, la nonna, e la decima censura con cui la parte ricorrente afferma che i suoi terreni:

-- erano ricompresi nell'ambito del comprensorio n.3 di Tor Pagnotta, sarebbero stati edificabili fin dal PRG di Roma del 1965, mentre con l'ultimo PRG vigente sarebbero stati classificati come zona agricola (con un provvedimento attualmente sub iudice avanti il Consiglio di Stato) con la possibilità edificatoria limitata alle edificazioni strettamente necessarie alla conduzione agricola con indici di edificabilità irrisori, non avrebbe alcuna caratteristica paesaggistico ambientale ad esclusione di alcuni casali rurali, e di un antico tracciato, le osservazioni 45,50 e 51 della ricorrente che in sostanza anticipavano molte delle censure sopra riportate, sarebbero state respinte con controdeduzioni illegittime, infondate ed inconsistenti.

-- analogamente la ricorrente contesta la legittimità del vincolo con riferimento all'area denominata "Intra G.R.A." (ottava censura), e "Area Agricola Casale Gasperini (nona censura) e "ATO R4 Casale Gasperini" che era definita dal P.R.G. come "Ambito a pianificazione particolareggiata definita" (decima censura).

Deve infatti rilevarsi nel caso in questione che del tutto correttamente la Soprintendenza ha rigettato le osservazioni rilevando come le aree di proprietà costituiscono, l' "agro romano" e che la proposta di vincolo è finalizzata proprio a tutelare la permanenza dell'attività agricola che è consustanziale ai caratteri tipici dell'agro romano medesimo. Del resto esattamente la Soprintendenza ha respinto le osservazioni ricordando come lo stesso P'TPR avesse qualificato rispettivamente:

--a "tutela integrale l'area di cui all'osservazione n. 45;

-- ricadente nel "Casale di Bonifica 1" appositamente censito l'area di cui all'osservazione n.50

-- mentre per quanto riguarda l'osservazione n. 51 essendo l'area prossima a sud ovest ad un nucleo edilizio preesistente denominato "Poggetto", ed essendo compresa in ambito da attuarsi mediante pianificazione particolareggiata, la reiezione dell'osservazione è solo apparente poiché l'amministrazione, nell'esercizio del suo potere di apposizione del vicolo anche in fase attuativa non ha nella specie introdotto una tutela indifferenziata, ma graduata, che non ha escluso la possibilità di uno sfruttamento guidato della riconosciuta trasformazione ordinaria, limitandosi a condizionarne le modalità di realizzazione alla per presentazione di un progetto riguardante l'area da redigersi in conformità al disposto della legge regione Lazio 24/1998 artt. 28-31-quinquies. Vi è dunque nella specie l'implicito riconoscimento di un'aspettativa qualificata della ricorrente riconosciuta in via di principio non incoerente con la tutela e compatibile con trasformazioni, purchè studiate in collaborazione.

____ 8.§. 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:

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