

**N. 33363/2010 REG.SEN.  
N. 03433/2010 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 3433 del 2010, proposto da Soc Seipa Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Anna Maria Pitzolu, con domicilio eletto presso Anna Maria Pitzolu in Roma, via Crescenzo, 42;

***contro***

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

-- Regione Lazio;

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

***nei confronti di***

Giuliano Montanari;

*per l'annullamento*

DEL DECRETO N. 25/2010 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 Attivita' Culturali - Direz. Reg. Per i Beni Culturali e Paesagg. del Lazio 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

La Società ricorrente premette che:

-- in località "Tor Tignosa", dal 1976 svolge un'attività estrattiva in una cava di pozzolana inserita nel "Piano Stralcio delle Attività Estrattive del Comune di Roma" ai sensi della L.R. n. 27/1993;

-- in località "Porta Medaglia", dal 1960 esercita rispettivamente: - un'attività estrattiva autorizzata con determinazione dirigenziale del Comune di Roma n. 377 del 23 marzo 2006 ai sensi dell'articolo 35 della legge regione Lazio n. 17/2004; - una discarica dei rifiuti inerti autorizzata con decreto del

commissario delegato per l'emergenza ambientale per la regione Lazio n. 142 del 20 dicembre 2007; - un impianto di recupero di rifiuti inerti autorizzato con decreto del predetto commissario 19 del 5 maggio 2008;- un impianto di miscelazione del calcestruzzo ristrutturato nel 2000;-un impianto permanente per la produzione di betonabili risalente al 1996.

Con il presente gravame 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 denominata "Ambito meridionale dell'agro romano compreso tra le vie Laurentina ed Ardeatina", sita nel comune di Roma municipio XII nella parte in cui:

- ricomprende nel vincolo le aree di proprietà della ricorrente;
- respinge sia l'osservazione con cui la ricorrente aveva richiesto lo stralcio dell'area vincolata relativa alla prima cava, onde consentirle l'esercizio anche in futuro della relativa attività estrattiva; e sia quella concernente il sito di "Porta Medaglia" relativa ad una richiesta di ampliamento della zona estrattiva conformemente al progetto già presentato fin nel 1980; e riportato negli allegati alla determina direttoriale che autorizzava la discarica; mentre per quanto riguarda la continuazione dell'attività che si dichiara autorizzata, si imponeva alla presentazione di un progetto ai sensi del disposto della legge regione Lazio n. 24/1998 articoli 28-21-quinquies;
- non si pronuncia invece sull'istanza di esercitare l'attività di discarica di inerti, ed inibisce sia l'ampliamento che il prosieguo dell'attività estrattiva, salvo il rinvio al un successivo riesame di un progetto di cui agli artt. 28 e segg. della L.R. n.24/1998.

Il ricorso è affidato alla denuncia di cinque articolate rubriche relative alla violazione dell'art. 3 della L. n.241/1990 e s.m. dell'art. 136 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e dell'art. 17 della L.R. n.24/1998 e dell'art. 28 delle NTA; dell'articolo 10 del D. Lgs. 30 maggio 2008 n.117; nonché eccesso di potere per sviamento violazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione e di leale collaborazione; 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 memoria per l'udienza pubblica di discussione, ha confutato analiticamente i motivi di gravame, concludendo per il rigetto.

Con memoria per la discussione, la parte 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.§.Nell'ordine logico delle questioni deve essere in primo luogo affrontata la quarta doglianza con cui si deduce che, illegittimamente, il Ministero avrebbe esercitato il potere previsto dall'articolo 138, terzo comma del d. lgs. n. 42/2004 su un'area già assoggettata a vincolo con il PTPR e per la quale pertanto non potevano sussistere le finalità di tutela indispensabili per l'esercizio del potere. Le proposte e le integrazioni del Ministero sarebbero eventualmente dovute essere collocate all'interno del procedimento di approvazione del PTPR.

La censura non convince.

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 prospettiva 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 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 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 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: 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, quando è impossibile un'azione condivisa, la preminenza del valore "paesaggio" sancita dalla norma di cui all'art. 138, 3° co., volutamente modificata, 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.

Sotto il profilo procedimentale si deve poi sottolineare che 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 2007::::: idem alle altre ???).

Non vi è dunque stato alcun errore concettuale di partenza nell'adozione dell'impugnata dichiarazione di particolare interesse pubblico paesaggistico dell' "Agro romano" che 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 dei valori paesistici specialissimi ed unici.

La vasta estensione delle aree vincolate appare poi assolutamente irrilevante in quanto, se è meritevole di tutela la "campagna romana", è dunque evidente che il vincolo sull'agro romano non potesse che corrispondere, per dimensioni, alla parte di territorio, posto tra la Laurentina e l'Ardeatina, che

presenta le peculiari caratteristiche oggetto di tutela.

Il provvedimento del Ministero è pertanto 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 infatti in una linea di perfetta continuità con le Osservazioni al progetto di Piano Territoriale Paesistico Regionale” (PTPR) formulate dalla 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.

Inoltre anche la presenza di zone degradate dall'edilizia abusiva o di attività estrattiva, lungi dal giustificare l'ulteriore compromissione del territorio, radica invece proprio la necessità di riqualificazione del territorio, che costituisce uno degli obiettivi dichiarati del provvedimento, che giustifica 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”.

Dunque, contrariamente a quanto mostra di ritenere la parte ricorrente, deve concludersi che il provvedimento impugnato si inserisce nell'ambito di una dialettica, e di una contrapposizione istituzionale estremamente articolata, e

non è un'improvvisata, sviatoria, ed estemporanea iniziativa del Ministero.

\_\_\_\_ 2.§. Con la quinta doglianza si lamenta che, con il decreto impugnato, si sarebbe indebitamente realizzato una continuità di fatto tra i Parchi di Decima-Malafede e dell'Appia Antica che in precedenza erano divisi da un comprensorio vincolato con il presente decreto, ed avrebbe dato luogo ad un artificioso ampliamento dei limiti dei parchi regionali violando così la competenza della regione ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 394/1991 in materia di aree protette.

L'assunto non merita adesione.

Il mantenimento ad altro titolo di una fascia tutelata tra la Riserva naturale Decima-Trigoria e quella dell'Appia Antica, non mina direttamente i poteri della Regione in quanto non invade il perimetro delle riserve regionali ma attua una protezione di differente natura giuridica su altre porzioni del territorio estranee al perimetro delle Riserve Regionali.

Inoltre il raccordo organico tra le aree protette di Decima-Trigoria e di quella dell'Appia antica è un legittimo, e dichiarato, obiettivo dell'intervento ministeriale, motivato proprio con riferimento all'insufficiente tutela del paesaggio operata dalla pianificazione comunale e regionale (come è dimostrato proprio le osservazioni dei cittadini alla stessa soprintendenza con richiesta di estendere, e non diminuire, l'area vincolata) per impedire che tra la zona sud della città ed il mare si frapponesse una notevole massa di costruzioni che avrebbero finito per cancellare ogni spazio verde tra la città di Roma ed il comune di Pomezia che avrebbero finito per saldarsi in un unico blocco.

\_\_\_\_ 3.§. Nell'ordine logico delle questioni devono essere esaminati

unitariamente i seguenti profili.

\_\_\_\_ 3.§. 1. Con il terzo profilo del primo motivo, si lamenta che con un'evidente difetto di motivazione e, in assoluta carenza dei relativi presupposti era stata individuata l'area della ricorrente, che invece era inserita nel "Piano stralcio delle attività estrattive" del Comune di Roma.

Il Ministero non avrebbe tenuto conto del fatto che l'attività: -- avrebbe impedito insediamenti abitativi; -- avrebbe costituito una realtà preesistente ben definita; -- non avrebbe comportato una modificazione permanente del territorio perché la legge prevede il recupero della cava al termine del suo esercizio.

\_\_\_\_ 3.§.2. Con il quarto profilo del primo motivo, si assume che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo con riferimento:

-- alle caratteristiche proprie dei terreni di proprietà della ricorrente sui quali non risulterebbe né alcuna specifica presenza archeologica o monumentale, né l'esistenza di tratti non naturalistici tali da giustificare l'imposizione del vincolo;

-- alla presenza di una cava in esercizio, che dimostrerebbe l'insufficiente istruttoria e l'evidente carenza di presupposti per classificare l'area come "paesaggio agrario di rilevante valore", nozione che, secondo la Relazione Istruttoria, presupporrebbe la "naturale vocazione agricola" che tali aree al momento hanno perso;

-- alla vastità di un ambito esteso per oltre 5000 ha, e per la variegata conformazione delle realtà tra loro differenziate sotto il profilo urbanistico, storico, architettonico, e morfologico; non si tratterebbe inoltre di un "complesso di beni" o di un'estensione territoriale che l'apprezzamento

l'amministrazione può abbracciare, secondo l'interpretazione della giurisprudenza dell'articolo 136 del decreto legislativo n. 42 / 2004, lettere c) e d).

-- alla carenza del requisito "di quadro panoramico" connesse con le possibilità fisiologiche dell'occhio umano, cioè alla percezione in base ad un "punto di vista".

In ogni caso in un'area interessata da 10 anni d'attività estrattive, non si comprenderebbero quali sarebbero stati gli interessi pubblici perseguiti dall'amministrazione.

\_\_\_ 3.§.3. Tutti le doglianze sono infondate.

In primo luogo la pianificazione delle attività estrattive del Comune di Roma deve essere considerata recessiva in quanto il Ministero non è vincolato né alla pianificazione locale e neppure alle preesistenze. Il Giudice delle Leggi ha infatti affermato la "separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro" , e la rilevanza primaria dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica per cui 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, n. 180/2008 cit.).

Quanto poi all'asserito difetto di motivazione, in linea generale, si deve invece apprezzare positivamente la puntualità e la corposità argomentativa posta a base del provvedimento, sia della "Relazione istruttoria alla proposta" che della "Relazione di sintesi dell'istruttoria", che ripercorrono analiticamente i caratteri geomorfologici, i profili storici e culturali, ed i singoli sistemi

paesaggistici che fanno capo: agli scenari interessati; alle osservazioni dei privati; al parere della regione; alle ragioni tecnico-scientifiche ed alle considerazioni dell'interesse pubblico perseguito e soprattutto all'analisi dei singoli ambiti interessati.

Anche sotto il profilo della correttezza sostanziale e della sussistenza dei presupposti di fatto, gli obiettivi di tutela individuati appaiono del tutto corrispondenti alla situazione concreta in essere, come bene illustrano le immagini versate in atti e quelle provenienti dallo spazio facilmente rinvenibili nella rete internet.

L'intervento ministeriale appare infatti 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).

Nonostante le ferite cagionate dall'edilizia spontanea e dalle attività estrattive, si tratta di una porzione di territorio "...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).

Il vincolo, contribuisce a conservare i tratti tipici di vastità, di varietà, di suggestività che consentono l'immediata individuazione della campagna romana, che nella sua integralità, ha comunque peculiari caratteristiche estetiche, storiche, naturalistiche, paesaggistiche tali da giustificare il vincolo,

al fine "...di salvaguardare le caratteristiche ... degli ambiti territoriali assicurando, al contempo il minor consumo possibile del territorio" (così la Relazione).

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 è provato da 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. ), letteraria (dalle opere di Virgilio e Cicerone, ai diari dei viaggiatori dell'800, come Goethe e Stendhal, e ancora più recentemente ad es. da Carlo Emilio Gadda), e dalla documentazione amministrativa descrittiva del territorio (atti di cessione di terreni, mappe catastali e censuarie, ecc.).

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.

Il vincolo, 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 elementi sintomatici.

In tale prospettiva, per la speciale tutela di una risorsa unica ed in via di esaurimento, non si poteva prescindere dall'inclusione nel suo ambito anche

delle attività estrattive per l'impatto oggettivamente devastante che hanno sul paesaggio.

Nè può condividersi l'affermazione per cui il compendio individuato sarebbe stata una vasta porzione di territorio che non avrebbe costituito né un circoscritto, ed individuato, "complesso di beni" e nemmeno un "quadro panoramico".

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".

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 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.

Nel caso, è proprio la varietà degli ambiti interessati (pianori, filari di pini marittimi, poggi, valli, forre, campi, rii e torrenti, ed anche edilizia abusiva e cave, questi ultimi da riqualificare) che sono incorniciate dal profilo dei Colli

Albani, che nel complesso costituiscono l'elemento di unitarietà e di unicità del territorio in questione sul piano paesaggistico ed 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 dei 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.

\_\_\_\_ 4.§. Possono infine essere confutate unitariamente rispettivamente il primo ed il secondo profilo del primo motivo, ed altresì il secondo ed il terzo motivo che attendono ad un'unica questione sostanziale.

\_\_\_\_ 4.§. 1.a. La Soprintendenza, nel rispondere alle osservazioni relative a "Porta medaglia" non si sarebbe fatta carico dei rilievi di carattere generale sul vincolo; ed al contrario per quanto riguarda l'area di "Tor Tignosa" non avrebbe argomentato in merito alle ragioni specifiche che l'avrebbero indotta da assoggettare a vincolo un'area sulla quale è esercitata da anni l'attività estrattiva di pozzolana, che sarebbe un "materiale raro ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale Lazio 17/2004" (primo profilo del primo motivo);

\_\_\_\_ 4.§. 1.b. Le motivazioni sarebbero in palese contrasto con l'articolo 28 delle Norme di Attuazione del vincolo, relativo alla regolamentazione dell'attività estrattive sull'area, che avrebbe espressamente consentito ampliamenti delle cave, "in considerazione di un interesse economico di

carattere pubblico, esclusivamente per l'escavazione di materiale raro", in conformità a quanto previsto dall'articolo 17 della legge regione Lazio 24/1998. Pertanto la direzione proponente il vincolo non avrebbe potuto rigettare l'osservazione (secondo profilo del primo motivo).

\_\_\_\_ 4.§. 2. a. L'illegittimità del provvedimento sarebbe confermata dalla nebulosità del riferimento al disposto della legge regionale n. 24/98 che non terrebbe conto del principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento della ricorrente sia su provvedimenti pienamente legittimi, e sia sul suo diritto al mantenimento della situazione giuridica esistente fino all'adozione di un provvedimento di revoca di cui all'articolo 21-quinquies della legge 241/1990 (primo profilo del secondo motivo).

\_\_\_\_ 4.§.2.b. La Soprintendenza competente avrebbe in precedenza espresso il proprio parere favorevole nei procedimenti autorizzatori delle attività estrattive della ricorrente (secondo profilo del secondo motivo).

\_\_\_\_ 4.§ 2. c. L'articolo 28 delle norme di attuazione del vincolo (NTA) mentre non disciplina le cava autorizzate ai sensi dell'articolo 35 della legge regionale n. 17/2004, al II° comma, dispone che "l'ampliamento non può superare il 50% della cava autorizzata ai sensi della L. R. Lazio n. 17/2004". Pertanto in base all'articolo 28 del NTA -- che riprenderebbe una norma del tutto analoga, l'articolo 8, comma tre, lettera d) della (abrogata) L.R. n. 29/1997 che recava misure di salvaguardia a tutela dei parchi -- la cava autorizzata potrebbe continuare tranquillamente ad essere esercitata fino al suo esaurimento. Pertanto l'osservazione della ricorrente non poteva essere rigettata anche in considerazione del rilevante interesse economico di carattere pubblico dell'attività estrattiva (terzo profilo del secondo motivo).

\_\_\_\_\_ 4. §.2.d. Ai sensi dell'articolo 17 della legge regione Lazio n. 24/98 e dell'articolo 28 delle Norme di Attuazione del vincolo, sia le prescrizioni per il recupero ambientale delle cave esistenti, e sia la valutazione per il rilascio delle autorizzazioni paesistiche per eventuali ampliamenti, sarebbero di competenza della Giunta Regionale e non del Ministero, il quale non avrebbe avuto la possibilità tecnica di valutare gli altri interessi pubblici coinvolti (quarto profilo del secondo motivo).

\_\_\_\_\_ 4. §.3. §. Infine con il terzo motivo si deduce che il rigetto riferito al solo ampliamento non terrebbe conto del fatto che, nel caso, non si trattava di ampliamento, in quanto le aree sarebbe già ricomprese nel perimetro oggetto dell'autorizzazione ,per cui la ricorrente avrebbe avuto un diritto al rilascio in virtù della normativa in materia di cave. Quando la ricorrente aveva fatto la domanda di autorizzazione comprendendo, in tutto l'ambito della cava, le aree oggi definite come "ampliamenti", le aree del progetto non erano assoggettate ad alcun vincolo e la loro destinazione urbanistica era compatibile con l'attività estrattiva. Le aree in quanto inserite nel progetto originario di cava non erano qualificabili né come ampliamenti, né come "riserva mineraria" ma come "altre superfici attinenti alla medesima attività estrattiva" alle quali fino all'entrata in vigore della legge regione Lazio n. 1/1980 si sarebbe estesa automaticamente l'autorizzazione, in caso di esaurimento della cava coltivata. La predetta L.R. Lazio era stata poi interamente sostituita dalla L. R. Lazio 27/1993, la quale l'articolo 39 introduce un nuovo regime transitorio per il quale tra l'altro i lavori in atto di coltivazione delle cave ai sensi della legge n.1/1980 potevano proseguire secondo i progetti approvati. Pertanto il rilascio di autorizzazione comunale,

non concernendo un'area vincolata, avrebbe costituito un'attività obbligata; e la ricorrente avrebbe potuto esercitare l'attività estrattiva su tutte le aree individuate nel progetto presentato.

\_\_\_\_ 4.§.4. Tutte le doglianze devono essere disattese per un duplice ordine di considerazioni.

In linea generale, il richiamo ai principi di trasparenza, certezza del diritto e l'affidamento del privato su attività già autorizzate deve essere bilanciato con la considerazione della rilevanza generale degli interessi paesaggistici qui in discussione, che impone che le attività nei siti vincolati si svolgano nel rispetto delle finalità generali di tutela e conservazione, così come cristallizzate nelle relative NTA del vincolo.

Ricollegandosi idealmente alle considerazioni di cui ai punti che precedono, deve sottolinearsi, da un lato e nei limiti di cui si dirà, il principio della prevalenza della tutela in esame sugli interessi privati; e dall'altro il ricordato carattere di autonomia e specialità del potere di cui all'articolo 138 terzo comma (dopo la novella del 2008) del Codice, che può ,e deve, essere esercitato quando siano in pericolo interessi che, travalicando l'ambito localistico, afferiscano a valori qualificati fondamentali ex art. 9 Cost. dall'ordinamento giuridico.

Tuttavia per cercare di armonizzare esigenze oggettivamente contrapposte, l'art. 138, primo comma, relativamente alla proposta di vincolo e dell'art. 140, II° co. per la dichiarazione impongono “le norme di gestione” con la previsione di una “specifica disciplina diretta ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato”.

Tale disposizione deve essere idealmente raccordata all'art. 42,I° della Cost.,

per cui è compito del legislatore determinare “i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.

In sostanza la dichiarazione di notevole interesse paesaggistico, per quello che qui cale, non si pone come un vulnus assoluto alla libera iniziativa economica privata assicurata dal I° del cit. art. 42, sia pure con il limite di cui al II co. per cui “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”.

La considerazione dell'interesse pubblico generale perseguito, che è stata legittimamente posta a base del provvedimento, ben supporta sul piano logico e giuridico anche la reiezione dell'osservazione relativamente, e limitatamente, alla richiesta di esclusione delle aree in questione dalla dichiarazione di notevole interesse paesaggistico, perché interessate da attività estrattive.

L'infondatezza delle censure relative alla violazione del principio del “contrarius actus” di cui all'art. 21-quinquies e 21-nonies della L. n.241/1990 e s.m.i. deve essere individuata nel fatto che il provvedimento di vincolo non inibisce automaticamente l'attività in quanto l'articolo 3 delle norme di attuazione (come del resto ricordato anche dalla società ricorrente), dispone che “le autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'articolo 146 e 159 del Codice BB.CC.PP. prima della dichiarazione di pubblico interesse dell'ambito territoriale disciplinato dalle presenti norme devono intendersi valide anche se in contrasto con le sopravvenute disposizioni di cui alle presenti norme, fino alla scadenza della validità quinquennale dell'autorizzazione medesima”.

L'articolo 28 del NTA del vincolo poi reca una specifica disciplina per l'apertura di nuove cave, l'ampliamento di quelle esistenti e delle modalità di

esercizio di una cava autorizzata.

La motivazione del rigetto dell'osservazione – che attiene esclusivamente al profilo motivazione dell'atto -- è quindi legittima per la parte concernente la richiesta di stralcio delle aree dal vincolo, mentre la situazione sostanziale della ricorrente resta oggettivamente disciplinata esclusivamente dalle NTA (specificamente previste dal Codice) allegate al vincolo proprio in relazione all'articolo 28 delle norme di attuazione il quale disciplina l'attività estrattiva in aree vincolate :

-- consentendo la continuazione dell'attività legalmente in esercizio secondo i progetti esistenti, "e per gli effetti dell'art. 1 della legge regionale n.30/01" (terzo comma);

-- prescrivendo inoltre che "Contemporaneamente all'avanzamento dei lavori di escavazione assentiti ... è obbligatorio procedere con l'opera di rimodellamento del suolo in accordo con la morfologia dei luoghi; le aree scavate sono comunque sottoposte ad obbligo di risanamento di riqualificazione paesistico-ambientale; l'intervento di risanamento attuato progressivamente rispetto all'avanzamento di quell'estrattivo e comunque non può iniziare l'ultimazione di quest'ultimo; gli adempimenti ed obblighi assunti per l'intervento di risanamento e qualificazione ambientale devono essere garantiti con una polizza fideiussoria rimessa l'amministrazione comunale cui è demandata la vigilanza, qualsiasi utilizzazione delle aree dismesse dall'attività estrattiva è in ogni caso subordinata al recupero ed al risanamento paesistico-ambientale" (quarto comma). Anche sotto il profilo logico e funzionale, tali disposizioni non appaiono né irrazionali e né illogiche, se si considera che l'Italia sia disseminata di cave esaurite da decenni che, a seguito del fallimento

delle società e dell'inescutibilità, di fatto, delle fidejussioni, restano in uno perenne stato di abbandono e degrado ambientale.

L'ampliamento dell'attività estrattiva in aree vincolate è dunque consentito fino al 50% "in considerazione di un interesse economico di carattere pubblico, esclusivamente per l'escavazione di materiale raro" in conformità a quanto previsto dall'articolo 17 della legge regione Lazio 24/1998 su autorizzazione della Giunta regionale, per cui non c'è stata nessuna invasione da parte delle competenze regionali.

A tale proposito ed anche con riguardo alla questione della discarica degli inerti, la relativa autorizzazione sarebbe stata opponibile sul piano paesaggistico solo se ed in quanto si fosse già perfezionata in precedenza, come afferma la società ricorrente. Ma tale accertamento di carattere oggettivo esula dal presente giudizio.

In ogni caso, l'attività di discarica – senza esclusioni tipologiche -- è espressamente inibita, in linea generale e senza eccezioni, dal punto 4.8. e 4.8.2 della Tabella B dell'art. 9 delle NTA per cui le discariche esistenti – successivamente alla scadenza dell'autorizzazione paesaggistica-- devono essere eliminate e la realizzazione di qualunque tipo di discarica non è compatibile con il vincolo.

Il che non vuol però dire che gli inerti che residuano dal ciclo produttivo dell'attività estrattiva non possano, e debbano, essere utilizzati per ripristinare la morfologia originaria ai sensi dell'articolo 5 del D. Lgs. 30 maggio 2008 n.117 di rifiuti di estrazione.

In conclusione sul punto le Norme di attuazione del vincolo cercano di coniugare un difficile equilibrio tra la conservazione del territorio ed una

gestione non distruttiva dei beni con una fase transitoria rispettosa dei provvedimenti legittimamente in vigore.

Tutti i motivi devono dunque essere 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.

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