

Consiglio di Stato

Sezione VI

Sentenza 30 dicembre 2011, n. 7005

N. 07005/2011REG.PROV.COLL.

N. 05611/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5611 del 2011, proposto dai signori F. G. di X., N. G. e S. G.,  
rappresentati e difesi dagli avvocati G. L., R. N. e M. E. C., con domicilio eletto presso lo studio del primo in  
Roma, via Costabella 23;

contro



il Ministero per i beni e le attività culturali - Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici per il Lazio - Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per il Comune di Roma, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Regione Lazio, non costituita nel presente grado del giudizio;

Roma Capitale, non costituita nel presente grado del giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II QUATER n. 01041/2011, resa tra le parti;

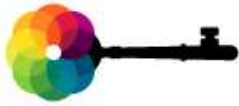
Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio del Ministero per i beni e le attività culturali - Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici per il Lazio - Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per il Comune di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2011 il consigliere di Stato Maurizio Meschino e uditi per le parti gli avvocati, L., N., C. e l'avvocato dello Stato Palmieri;



Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

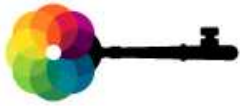
## FATTO

1. Con decreto del Ministero per i beni e le attività culturali – Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Lazio, in data 25 gennaio 2010, è stato dichiarato il notevole interesse pubblico dell'area sita nel Comune di Roma, Municipio XII, qualificata "Ambito Meridionale dell'Agro Romano compreso tra le Vie Laurentina ed Ardeatina", ai sensi e per gli effetti dell'art. 141, comma 2, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modifiche ("Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi della legge 6 luglio 2002, n. 137"; in prosieguo "Codice").

2. I signori F. G. di X., N. G. e S. G., proprietari di aree interessate dal suddetto decreto ministeriale, con il ricorso n. 3020 del 2010 proposto al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, hanno chiesto l'annullamento: del citato Decreto del Ministero per i beni e le attività Culturali – Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Lazio del 25 gennaio 2010, ivi compresi la relazione illustrativa, la cartografia, la descrizione dei confini e le prescrizioni d'uso del compendio di beni paesistici (allegato 1 al sopra menzionato decreto), le controdeduzioni al parere della Regione e a tutte le osservazioni presentate (allegato 2 del decreto), nonché la relazione di sintesi dell'istruttoria predisposta dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per il Comune di Roma (allegato 3 del decreto); di ogni altro atto, presupposto, connesso e conseguente, ancorché sconosciuto.

3. Nel ricorso si indica che per le aree di proprietà i ricorrenti hanno individuato, in relazione al decreto di vincolo, una sostanziale identità di previsioni rispetto a quelle già stabilite in sede di Piano Territoriale Paesistico Regionale (in prosieguo "PTPR"), adottato ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. c), del Codice (con deliberazioni della Giunta della Regione Lazio, n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007).

In particolare il "paesaggio agrario di valore" ricopre un'area di circa 287.85 mq e rappresenta il 95,18% dell'intera proprietà, su cui, secondo l'art. 13 delle N.T.A. del decreto impugnato (che ricalca l'art. 25 delle N.T.A. del PTPR) sono consentiti soltanto interventi limitati al miglioramento dell'efficienza dell'attività agricola; il "paesaggio naturale" ricopre un'area di circa 12.387 mq e rappresenta il 4,24% della intera proprietà, su cui, secondo l'art. 9 delle N.T.A. del decreto impugnato (che ricalca l'art. 21 delle N.T.A. del PTPR) è inibita integralmente la trasformabilità dei suoli, salvo limitati interventi per il miglioramento dell'efficienza dell'attività agricola e di recupero di manufatti; restano confermate le norme per la protezione dei beni di interesse archeologico e delle aree boscate ai sensi sia del decreto impugnato che del PTPR.



I ricorrenti hanno anche rilevato che, comunque, il decreto ministeriale impugnato ha esteso a 5.400 ha. la superficie dell'area già individuata in sede di PTPR come area agricola identitaria della campagna romana e pari a 2.700 ha.

4. Il TAR, con la sentenza n. 1041 del 2011, ha respinto il ricorso, disponendo la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

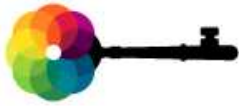
5. Con l'appello in epigrafe è chiesto l'annullamento della sentenza di primo grado e, per l'effetto, l'annullamento del provvedimento impugnato, previa rimessione alla Corte Costituzionale delle questioni di illegittimità costituzionale proposte nell'appello riguardo a diverse norme del Codice.

6. All'udienza del 6 dicembre 2011 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Con la sentenza gravata, n. 1041 del 2011, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione seconda quater, ha respinto il ricorso, n. 3020 del 2010, proposto avverso il decreto del Ministero per i beni e le attività culturali del 25 gennaio 2010 con il quale è stata dichiarata di notevole interesse pubblico un'area, sita nel Comune di Roma, in cui sono compresi terreni di proprietà dei ricorrenti.

2. Nell'appello si richiama, anzitutto, che i terreni di cui si tratta, ricadenti in zona H" – Agro Romano vincolato nel Piano regolatore Generale del 1965, erano stati poi nuovamente destinati a zona agricola con la variante generale al detto PRG (così detto "Piano delle certezze" adottata con delibera del Consiglio comunale n. 92 del 1997); i terreni, non qualificati di rilevanza ambientale nell'ambito della "Rete ecologica" del nuovo Piano Regolatore Generale (P.R.G.), sono stati successivamente ricompresi nel PTPR come ambito tipizzato della campagna romana ed ivi classificati nei sistemi di paesaggio "paesaggio agrario di valore" e "paesaggio naturale" ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. c) del Codice, al cui riguardo il Comune di Roma ha valutato favorevolmente le osservazioni proposte al detto PTPR dai medesimi ricorrenti (delibera del Consiglio Comunale n. 32 del 2008) che hanno quindi partecipato all'invito pubblico indetto dal Comune per l'attuazione del piano di "Housing sociale" (delibera della Giunta del Comune di Roma n. 315 del 2008).

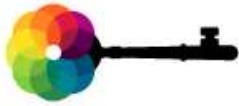


Si censura quindi la sentenza di primo grado per i motivi che seguono:

-a) in quanto elusiva della censura di incostituzionalità proposta per vizio di eccesso di delega della parte del Codice in cui, in particolare con il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 (recante “Ulteriori disposizioni integrative e correttive” del Codice “in materia di paesaggio”) in vigore all’adozione del decreto ministeriale impugnato, è stata introdotta una “terza” categoria di beni paesaggistici; sono stati infatti qualificati come assoggettabili a tutela “ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico” ovvero “ulteriori contesti” (articoli: 134, comma 1, lett. c); 135, comma 1, terzo periodo; 143, comma 1, lett. d), in aggiunta alle due sole categorie di beni paesaggistici previste rispettivamente dalle leggi n. 1497 del 1939 (oggi art. 136 del Codice) e n. 431 del 1985 (oggi art. 142 del Codice), riguardanti, l’una, bellezze individue e di insieme, e, l’altra, aree individuate in via generale, violando con ciò l’art. 10, comma 2, della legge di delega n. 137 del 2002 in quanto recante il divieto per la normativa delegata di “determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata” e di abrogare gli “strumenti attuali”, con l’obbligo di conformarsi comunque “al puntuale rispetto degli accordi internazionali” (stante la rigorosa giurisprudenza della CEDU in materia di tutela della proprietà privata);

-b) poiché altresì omissiva delle ulteriori censure di incostituzionalità proposte avverso gli articoli 131, comma 1, 134, comma 1, lett. c) e 135, comma 1, del Codice; tali disposizioni infatti, andando oltre la limitazione della qualificazione paesaggistica a singole porzioni del territorio propria delle leggi n. 1497 del 1939 e n. 431 del 1985, recano la identificazione del paesaggio come “territorio espressivo di identità” (art. 131) ovvero in riferimento a “tutto il territorio” (art. 135) e portano perciò alla potenziale coincidenza del bene paesaggistico con l’intero territorio, come avvenuto nella specie in cui il vincolo apposto è di dimensione quantitativa tale da far smarrire la sua identificazione qualitativa; si incorre con ciò non soltanto nel vizio di eccesso di delega, ma anche di contrasto con gli articoli 3, 4, 41, 42, 47 e 97 della Costituzione e con l’art. 1 del 1° Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, per irragionevole lesione della proprietà privata, che può essere sacrificata soltanto a ragione della individuazione di una valenza paesaggistica specifica e non generica di singole aree, e per contrasto con gli ulteriori valori costituzionali sanciti dagli articoli citati, dovendo essere bilanciato con la loro salvaguardia quello della tutela del paesaggio di cui all’art. 9 della Costituzione; in questo quadro anche la legge di delega (art. 10, comma 2, lett. d), della legge n. 137 del 2002) risulterebbe viziata, per mancata definizione dei principi e criteri direttivi, se la si ritenesse idonea a legittimare un indeterminato ampliamento dei condizionamenti a carico della proprietà privata;

-c) per avere affermato che il decreto ministeriale impugnato reca soltanto il riconoscimento del notevole interesse pubblico dell’Agro Romano e non un intervento di pianificazione paesaggistica, avendo invece proceduto il Ministero ai sensi dell’art. 138, comma 3, del Codice, con conseguenti prescrizioni che, ai sensi e nel quadro di quanto previsto dagli articoli 140, 141 e 143 del Codice, si incorporano nel Piano paesaggistico, il quale, a sua volta, è oggetto di disposizioni (articoli 135 e 143) orientate non alla disciplina della edificabilità nel limite della salvaguardia del bene tutelato ma ad una generalizzata inedificabilità

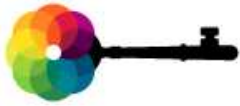


nell'area, al contrario di quanto stabilito per i piani paesistici dall'art. 23 del regio decreto n. 1357 del 1940; ciò che configura, anche in tale caso, il vizio dell'eccesso di delega non essendo previsto nella legge di delega lo stravolgimento degli strumenti di pianificazione esistenti ma soltanto il loro aggiornamento, ferma restando la compatibilità con la tutela del paesaggio dell'intervento umano se controllato, come affermato dalla giurisprudenza anche costituzionale;

d) essendo altresì viziati per incostituzionalità i seguenti articoli del Codice: art. 135, in quanto include nei piani paesaggistici i paesaggi rurali mai riconosciuti meritevoli di tutela, con conseguente eccesso di delega; articoli 135 e 143, poiché includono nei detti piani le aree degradate al fine del loro recupero, in contrasto con gli articoli 3 e 42 della Costituzione, avendo sancito la Corte Costituzionale che meritevole di tutela è soltanto l'immobile originariamente e sempre bello e che è violato il principio di legalità dell'azione amministrativa se il piano paesistico non si limita alla disciplina delle sole zone elencate nelle leggi n. 1497 del 1939 e n. 431 del 1985 (Sentenze n. 56 del 1968 e n. 327 del 1990); art. 136, a seguito della eliminazione dal testo, con il d.lgs. n. 63 del 2008, della espressione "quadri naturali", ciò che illegittimamente consente la sottoposizione della proprietà privata a vincoli estesi e generici; art. 158, in quanto, rimettendo all'emanazione di normative regionali la cessazione della vigenza della disciplina di fonte statale (regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357) viola la riserva di legislazione esclusiva di cui all'art. 117, comma 1, lett. s), della Costituzione;

-e) per avere respinto la censura della mancanza, nel caso di specie, dei presupposti e dei requisiti per la dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del Codice; la sentenza gravata ha infatti trascurato che: le aree in questione hanno esclusivo carattere e conformazione agricola senza alcuna diversa caratteristica, sicché, applicando il criterio alla base del provvedimento impugnato, dovrebbe essere vincolata, di per sé, ogni area di campagna: non vi rientrano aree boscate, invece vincolate; impropriamente vi sono state individuate aree di interesse archeologico, tutelabili soltanto ai sensi della legge n. 1089 del 1939 ovvero per la previsione di cui alla lettera m) del comma 1 del vigente art. 142 del Codice; l'illegittimità del provvedimento impugnato risulta palese, infine, anche in quanto espressamente volto allo scopo di assicurare il minor consumo del territorio, che non è tra i fini propri della normativa applicata nella specie ma di quella in materia urbanistica;

-f) per avere respinto le censure dedotte riguardo alla posizione tutelabile formatasi in capo ai ricorrenti per aver partecipato all'avviso pubblico del Comune di Roma per l'attuazione del piano di "housing sociale" ed alla violazione del principio di proporzionalità tra l'estensione dell'area vincolata (30 ettari) e il sacrificio imposto ai privati, affermandosi, con sommarie valutazioni, quanto alla prima censura, che la posizione suddetta sarebbe di mera aspettativa e, quanto alla seconda, che l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio sarebbe comunque e sempre preminente indipendentemente dalle modalità della sua applicazione in concreto.



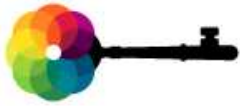
3. Le censure così riassunte non possono essere accolte.

Si esaminano anzitutto le questioni di legittimità costituzionale proposte avverso la normativa del Codice esposte nei precedenti punti 2.a (eccesso di delega per la introduzione di una terza categoria di beni paesaggistici), 2.b (eccesso di delega e contrasto, anche della legge delega, con norme costituzionali di tutela della proprietà privata, stante la identificazione del paesaggio con il territorio), 2.c (eccesso di delega a causa della indiscriminata valenza pianificatoria assunta dal provvedimento impugnato) e 2.d (eccesso di delega e contrasto con diverse norme costituzionali) che risultano non rilevanti per il presente giudizio ovvero manifestamente infondate.

3.1. Considerato che il vizio dell'eccesso di delega è asserito per vari profili, che saranno in seguito esaminati, il Collegio ritiene necessario richiamare, in via preliminare, che nella legge n. 137 del 2002 il contenuto della delega è individuato nel "riassetto" e, con riguardo specifico alla materia dei beni culturali e ambientali, nella "codificazione" delle disposizioni legislative in materia (art. 10, comma 1, lett. a); che il "riassetto e codificazione" comportano, in linea generale, non il solo consolidamento formale della normativa, secondo i limiti circoscritti al riguardo dalla Corte Costituzionale (come è per il semplice "riordino" ovvero nel caso in cui il "riassetto" sia ristretto dalla delega al citato coordinamento formale), ma anche la possibilità di revisioni e innovazioni sostanziali della disciplina (Cons. Stato: Adunanza generale, parere n. 2 del 2004; Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 11602 del 2004; Commissione speciale Difesa, parere n. 149, n. 152 del 2010) e che, infine, con ciò risulta coerente la indicazione dei principi e criteri direttivi della delega di cui qui si tratta poiché tra l'altro individuati, per tutti i settori, nel "miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti i beni e le attività culturali" (Art. 10, comma 2, lett. c), e, per quello specifico dei beni culturali e ambientali, nel criterio di "aggiornare gli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali...", con formulazioni, perciò, particolarmente ampie pur con le delimitazioni per cui l'intervento delegato non deve determinare "ulteriori restrizioni della proprietà privata" né "l'abrogazione degli strumenti attuali".

Al riguardo è significativo confrontare l'ampiezza delle formulazioni ora citate con la più ristretta portata della delega disposta con la precedente legge 8 ottobre 1997, n. 352 ("Disposizioni sui beni culturali."), volta non alla codificazione della normativa ma alle modificazioni necessarie per il suo solo "coordinamento" formale e sostanziale "nonché per assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti" (art. 1), sulla cui base venne approvato il d.lgs. n. 490 del 1999 recante il Testo unico delle leggi in materia.

3.2. La questione di illegittimità costituzionale per eccesso di delega della normativa Codice dedotta per la asserita, indebita inclusione nell'art. 134, comma 1, lett. c), di una nuova categoria di beni paesaggistici ("gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156") non risulta rilevante ai fini del presente giudizio.



Infatti:

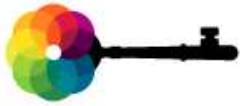
-il provvedimento impugnato è stato emanato ai sensi dell'art. 141, comma 2, del Codice, sulla base dei relativi articoli 136, 138, 139 e 140, e perciò nell'esercizio del potere del Ministero di dichiarare il notevole interesse pubblico di beni paesaggistici ad esso attribuito quale potere autonomo rispetto a quello assegnato all'identico fine alle Regioni;

-i beni paesaggistici sono individuati dall'art. 134 in tre categorie, specificate, rispettivamente nelle lettere a), b) e c) del comma 1, la prima delle quali è individuata negli "immobili e le aree di cui all'art. 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141" (concernenti, questi ultimi, il procedimento per la dichiarazione di interesse pubblico da parte delle Regioni e del Ministero; vincolo così detto del "primo tipo"), la seconda nelle "aree di cui all'art. 142" (cioè tutelate per legge; vincolo così detto del "secondo tipo") e, la terza, nei già richiamati "ulteriori" immobili e aree di cui all'art. 136 sottoposti a tutela dai piani paesaggistici regionali (vincolo così detto del "terzo tipo"); il potere ministeriale di dichiarare un bene paesaggistico di notevole interesse pubblico è previsto dall'art. 138, comma 3 (secondo il procedimento di cui all'art. 141) per il quale la detta dichiarazione riguarda "gli immobili e le aree di cui all'art. 136" e non gli "ulteriori" immobili ed aree di cui all'art. 134, comma 1, lett. c), oggetto, come visto, non della dichiarazione di interesse pubblico espressa con apposito provvedimento amministrativo (regionale o ministeriale) ma di quella determinata con sottoposizione dei beni a tutela da parte dei piani paesaggistici (in particolare ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. d);

-il bene paesaggistico oggetto di tutela nella specie non è perciò da riferire a quelli di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 134 ma a quelli di cui alla lettera a) del medesimo comma, poiché, soltanto per questi la detta lettera a) prevede la dichiarazione di interesse pubblico con singolo provvedimento amministrativo, con il rinvio espresso al procedimento "degli articoli da 138 a 141" (cioè al vincolo del primo tipo);

-per cui, in conclusione: il provvedimento impugnato reca la dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 138 e 141; questa dichiarazione non può che concernere i beni di cui alla lettera a) dell'art. 134 come specificati nell'art. 136; non ha rilevanza di conseguenza per il presente giudizio la questione dell'asserito eccesso di delega di cui alla lettera c) del più volte citato comma 1 dell'art. 134, in quanto disposizione non applicata per l'emanazione del provvedimento suddetto.





In questo quadro neppure rileva, di conseguenza, l'asserito eccesso di delega per contrasto con il principio direttivo del divieto di "ulteriori restrizioni della proprietà privata" in quanto dedotto in connessione con il vizio di eccesso di delega sinora esaminato e sulla base di questo.

3.3. L'ulteriore censura di eccesso di delega per avere il Codice introdotto normative idonee alla potenziale coincidenza del bene paesaggistico con l'intero territorio risulta infondata.

Nel testo dell'art. 131 del Codice precedente alla modificazione disposta con il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, il "Paesaggio" era identificato con "parti" del territorio "i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni", la cui tutela e valorizzazione "salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili"; a seguito del decreto legislativo n. 63 del 2008 il testo vigente dispone 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".

La eliminazione del riferimento al paesaggio come costituito da "parti" del territorio non risulta sufficiente a far ritenere che nel testo vigente sia stata stabilita la effettiva o potenziale coincidenza del paesaggio con tutto il territorio, considerato che dal comma 1 non emerge tale coincidenza essendo per esso paesaggio non tutto il territorio ma la parte di esso espressiva di identità, in conformità alla valenza del paesaggio come fattore identitario della Nazione ai sensi dell'art. 9 della Costituzione ed a quanto previsto dalla Convenzione europea del paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000 (ratificata con la legge n. 14 del 2006), per il cui articolo 5 il paesaggio è "fondamento" della identità delle popolazioni. La parte del territorio qualificata come paesaggio può perciò, in ipotesi, essere anche molto estesa ma deve essere individuata e delimitata in forza del motivato riconoscimento in essa dei tratti identitari che a loro volta si identificano, per il comma 2 dell'art. 131 del Codice, in "aspetti e caratteri" non generici ma tali da rappresentare in modo "materiale e visibile", e dunque specifico, l'identità nazionale in quanto espressione "di valori culturali" e non di indifferenziate caratteristiche che non attingano la soglia di tali valori.

Ciò considerato il testo vigente non risulta, in sostanza, diverso da quello precedente anch'esso distinto dalla identificazione del paesaggio in quanto parte del territorio espressiva, come visto, di "manifestazioni identitarie percepibili".

Né vale in contrario la disciplina dei piani paesaggistici quale emerge in particolare dagli articoli 135 e 143 del Codice, poiché il riferimento alla necessità di assicurare che "tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti

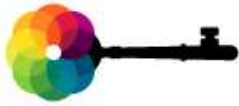


che lo costituiscono” (art. 135, comma 1) esprime una complessiva esigenza di conoscenza e di articolate modalità di gestione del territorio nella sua ineludibile correlazione con il paesaggio ma non comporta l’assoggettamento a regime vincolistico di tutto il territorio, come risulta chiaramente dall’art. 143, ai sensi del quale la ricognizione del territorio è il presupposto per gli interventi differenziati, per aree e modalità di azione amministrativa, specificati nel comma 1 dell’articolo, in cui è anche inclusa la disciplina necessaria per assicurare altresì lo “sviluppo sostenibile” delle aree interessate attraverso la trasformazione del territorio stesso (lettere f), g) e h). In questo quadro non sussiste l’asserita irragionevole lesione della proprietà privata ad effetto della sola normazione primaria, considerato che la individuazione della valenza paesaggistica è il requisito comunque in essa richiesto per la determinazione delle aree sottoposte a vincolo; la verifica di tale lesione concerne allora l’azione amministrativa per l’accertamento di suoi eventuali vizi di illegittimità.

3.4. La censura di eccesso di delega di cui al precedente punto 2.c), motivata con la valenza pianificatoria del provvedimento impugnato ad effetto della sua integrazione nel piano paesaggistico, è anch’essa infondata.

Come noto la previsione della inserzione dei vincoli paesaggistici nel piano paesaggistico risale alla stessa legge n. 1497 del 1939, che all’art. 5 facoltizzava l’Autorità amministrativa a redigere il piano (“piano territoriale paesistico”) con riguardo alle località definite come “vaste” di cui ai punti 3 e 4 dell’art. 1; con la legge n. 431 del 1985 il rapporto tra piano e vincoli non è più eventuale venendo prevista la redazione obbligatoria da parte delle Regioni dei piani paesistici (ovvero di piani urbanistico – territoriali) con riferimento in particolare ai beni e alle aree vincolate ai sensi di legge al fine della pianificazione della relativa tutela (art. 1 bis del decreto legge n. 312 del 1985 aggiunto dalla legge di conversione n. 431 del 1985); tale impostazione è stata poi assunta nel d.lgs. n. 490 del 1999, con riguardo alla obbligatorietà dei piani rispetto ai beni e alle aree vincolati ex lege (art. 149), pervenendosi quindi all’art. 140 del vigente Codice, il cui comma 2 dispone che la dichiarazione di notevole interesse pubblico costituisce “parte integrante del piano paesaggistico” (come nel testo antecedente la modifica del comma disposta con il d.lgs. n. 63 del 2008), ferma la sua immodificabilità per effetto delle procedure di definizione del piano.

Da ciò emerge che l’integrazione nel piano non attribuisce valenza pianificatoria alla dichiarazione di interesse pubblico in quanto tale, restando questa individuata dal contenuto e dall’efficacia propri, ma che la dichiarazione viene con ciò inserita in uno strumento che la correla ad un quadro di programmazione dell’uso e della valorizzazione del paesaggio al fine, già individuato nella ratio della previsione dei piani paesistici dell’art. 5 della legge n. 1497 del 1939, di coordinare la salvaguardia dei valori paesaggistici delle zone dichiarate di particolare interesse in un più ampio contesto (in riferimento al citato art. 5 cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 14 gennaio 1993, n. 29).



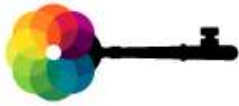
La dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardante un'area "vasta" (qualificazione già contemplata, come visto, nella legge n. 1497 del 1939) non costituisce perciò espressione di una funzione di pianificazione; il provvedimento infatti, adottato nell'esercizio di un diverso e autonomo potere, non attiene alla detta funzione né la acquisisce per il fatto della integrazione nel piano, unico atto cui la funzione è invece attribuita allo scopo, ulteriore rispetto alle determinazioni singole, di coordinare l'interazione tra i vincoli di diverso tipo gravanti sul territorio qualificato come paesaggio in un quadro complessivo. Né la pianificazione risulta orientata al solo effetto della inibizione assoluta della edificabilità poiché il piano presuppone e analizza "lo sviluppo sostenibile delle aree interessate", la presenza di "dinamiche di trasformazione del territorio" e reca prescrizioni e previsioni atte "alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio" compatibili (art. 143, comma 1, lettere h) e f); art. 135, comma 1, lett. d).

La dichiarazione di notevole interesse pubblico non può a sua volta dirsi viziata per illegittimità intrinseca a motivo del solo dato dell'ampiezza dell'area vincolata, in quanto considerato lesivo, di per sé, della tutela della proprietà privata; la sussistenza di vizi di legittimità di un siffatto provvedimento deve infatti, come per ogni altro, essere verificata specificamente quanto ai presupposti, ai contenuti nonché al corretto esercizio della discrezionalità, nel quadro della costante giurisprudenza della Corte costituzionale sul valore comunque primario che ha la tutela del paesaggio nella Costituzione pur nella correlazione degli ulteriori interessi tutelabili (Sentenza n. 367 del 2007, in cui sono richiamate le precedenti in materia).

3.5. Le censure di illegittimità costituzionale riassunte nel punto 2.d) di cui sopra sono altresì infondate, in quanto:

- riguardo all'inclusione dei "paesaggi rurali" e delle "aree degradate" nei piani paesaggistici (art. 135, comma 4, lettere b e d), da un lato non si individua la rilevanza di tali previsioni per il presente giudizio che riguarda un provvedimento di vincolo non adottato con piano paesaggistico e, dall'altro, non risulta specificato, in ogni caso, quale sia il limite di oggetto, principi e criteri direttivi violato con eccesso di delega per effetto delle dette previsioni, avendo la Corte Costituzionale chiarito che "la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali" (Sentenza n. 367 del 2007) ed essendo quindi di certo coerente con tale principio riqualificare la morfologia del paesaggio se alcune aree siano degradate ovvero salvaguardare paesaggi rurali se distintivi di tale morfologia; ciò che peraltro risulta anche coerente con le previsioni della Convenzione europea del paesaggio, che per l'articolo 2 "Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiani, sia i paesaggi degradati";

- la eliminazione con la lettera d) del comma 1 dell'art. 136 del riferimento alle bellezze panoramiche "considerate come quadri naturali", dapprima previsto nell'art. 1 della legge 1497 del 1939 (poi limitato alla sola parola "quadri" nel d.lgs. n. 490 del 1999), non comporta, di per sé, effetti di limitazione della



proprietà privata equivalendo sempre la visione delle bellezze panoramiche a quella di quadri naturali ed essendo perciò siffatta nozione, in quanto ulteriormente esplicativa di un già chiaro contenuto estetico, priva di valenza giuridica aggiuntiva, tanto più essendo rimasta identica la restante parte della disposizione;

- non sussistono gli asseriti vizi dell'art. 158 del Codice, poiché recante una norma cedevole che dispone l'ultravigenza della normazione regolamentare statale "fino all'emanazione di apposite disposizioni regionali di attuazione del presente codice", in coerenza con l'attribuzione di funzioni e compiti alle Regioni disposta con il medesimo codice ed in attesa perciò che queste ne dispongano la regolamentazione in corrispondenza e nei limiti degli ambiti di competenza.

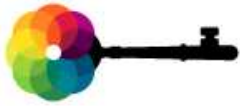
3.6. Si esaminano ora le ulteriori censure dedotte di cui ai precedenti punti 2.e (sulla mancanza nella specie dei presupposti per la dichiarazione di notevole interesse pubblico) e 2.f (sulla violazione del principio di proporzionalità e sulla aspettativa tutelabile che si sarebbe formata in capo ai ricorrenti) che risultano altresì infondate.

3.7. La censura della mancanza nel caso di specie dei presupposti e requisiti per la dichiarazione di interesse pubblico dedotta, anzitutto, a ragione della natura agricola dei terreni, non può essere condivisa.

Al riguardo occorre prendere atto anzitutto della scelta di fondo di ritenere meritevole di tutela, nel contesto sociale, urbanistico e culturale attuale, la "campagna romana". Tale scelta si deve ritenere compiuta nell'esercizio della discrezionalità amministrativa espressione della "politica di settore" e in quanto tale non è suscettibile di censura se non nei limiti della ragionevolezza, requisito che non può dirsi certo insussistente.

In questa prospettiva, infatti, la natura agricola delle aree costituisce essa stessa fattore identitario del paesaggio e quindi, quale elemento di continuità dell'immagine della campagna romana (come anche indicato in istruttoria) concorre "a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura" (art. 1, comma 2, del Codice).

Né si tratta di un'area agricola anodina, poiché, come si osserva nelle relazioni istruttorie alla base del provvedimento, "è il seminativo nudo, che copre gli altipiani e anche gli invasi vallivi più ampi; eredità della strutturazione fondiaria a latifondo, questo modo di conduzione dei suoli svolge un ruolo fondamentale nel determinare, assieme alla più volte richiamata profondità delle visuali dominate nel piano di fondo dal profilo dei Colli Albani, quei caratteri scenici di aperta vastità e quasi solenne monumentalità che...nel territorio in questione, peraltro, appaiono sovente anche in felice contrappunto con i casali e gli altri



manufatti storici posti alla sommità delle ondulazioni.”, essendosi aggiunti in seguito, ai seminativi e ai pascoli nel settore sud-orientale del territorio, “grandi superfici a colture legnose specializzate, senza tuttavia...alterazione dei valori paesaggistici.” (Relazione della Soprintendenza, pag. 3).

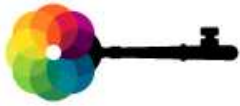
Quanto poi all’ulteriore articolazione della censura, secondo cui tutto ciò dovrebbe indurre a vincolare tutta la campagna intorno a Roma, vale la considerazione, sempre contenuta nella relazione che si tratta di “territorio che ancora conserva, nonostante i vari fenomeni sparsi di utilizzazione consolidati e in atto, un’alta qualità paesaggistica, riconducibile ai tratti tipici del paesaggio agrario della Campagna Romana, 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, questi ultimi rappresentati in una vasta gamma che va dagli antichi casali sorti a partire dai secc. XV e XVI attorno ai nuclei fortificati medievali a quelli più recenti risalenti alla bonifiche realizzate a cavallo tra Otto e Novecento, sovente in stretto rapporto con filari e gruppi arborei di notevole consistenza e di grande rilevanza ai fini della “costruzione” dell’immagine paesistica tipica dei luoghi” (Relazione della Soprintendenza, pagine 1 e 2).

Tali considerazioni, ad avviso del collegio, costituiscono una adeguata motivazione della scelta di vincolare questa specifica porzione di territorio.

3.8. Neppure può essere condivisa la censura sulla assoluta estraneità del criterio del “consumo del territorio” rispetto alle valutazioni di cui qui si tratta, essendo evidentemente tale consumo effetto possibile della mancata tutela paesaggistica, e, comunque, essendo richiamato il criterio del “minor consumo del territorio” anche dal Codice a proposito della pianificazione paesaggistica ma di certo con valenza ulteriore (art. 135, comma 4, lett. c).

3.9. Né sussiste la dedotta violazione del principio di proporzionalità, asserita in particolare a ragione della sproporzione che vi sarebbe tra lo scopo perseguito con il provvedimento impugnato e l’estensione dell’area vincolata, con corrispondente sacrificio della proprietà privata.

Si deve infatti richiamare che nella ratio del provvedimento è proprio l’estensione dell’area che costituisce il presupposto per la sua qualificazione in termini di paesaggio, offrendo il contesto identitario dell’ampiezza dei quadri panoramici segnati dal permanente uso agricolo diffuso, nel cui ambito si sono stratificati gli ulteriori caratteri sia storici, archeologici e architettonici, che di vegetazione, con un effetto di insieme qualificante l’intera area nella sua unitaria complessità; il riconoscimento di tale unitarietà non sarebbe stato perciò possibile senza l’apprezzamento della configurazione assunta dall’area nella sua



estensione non essendo la tutela isolata delle sue singole componenti equivalente alla tutela del complesso in cui ciascun elemento si correla agli altri.

3.10. Conclusivamente il Collegio ritiene che, da quanto sinora considerato riguardo all'istruttoria, alla motivazione e al contenuto del provvedimento, non risultano dimostrati o verificati vizi di illogicità e di irragionevolezza della discrezionalità esercitata, che anzi appare rispondere ad una moderna e coerente visione del paesaggio fermo che, quanto ai criteri utilizzati, si può censurare la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito dell'opinabilità, circostanza che nella specie non può dirsi certo ricorrente.

3.11. L'adesione all'invito pubblico "Per l'individuazione di nuovi ambiti di riserva finalizzati al reperimento di aree per l'attuazione del piano comunale di housing sociale e di altri interventi di interesse pubblico", approvato con deliberazione della Giunta del Comune di Roma n. 315 del 2008, non configura, infine, alcuna posizione giuridica tutelabile in capo ai ricorrenti trattandosi della fase iniziale di un procedimento che non ha prodotto a loro favore alcuna manifestazione di volontà dell'autorità amministrativa e perciò alcun atto suscettibile di condurre ad una posizione di legittimo affidamento.

4. Per le ragioni che precedono l'appello è infondato e deve essere perciò respinto.

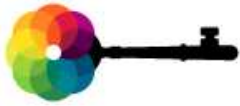
La complessità dei profili di diritto concernenti la controversia giustifica la compensazione tra le parti delle spese del presente grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello in epigrafe n. 5611 del 2011.

Spese del grado compensate.

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



Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2011, con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Coraggio, Presidente

Rosanna De Nictolis, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere, Estensore

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/12/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)