

Il vincolo paesaggistico supera la pianificazione urbanistica e può includere aree degradate

Il Ministero ha il potere autonomo di individuare e dichiarare il notevole interesse paesaggistico di immobili e aree, a prescindere dalla presenza di zone degradate dall'edilizia abusiva e senza essere vincolato dalla pianificazione locale. Lo ha chiarito il Tar Lazio.

DI FRANCESCO MARZARI

Con una decisione articolata e ben motivata il Tar per il Lazio, sezione II-quater, conferma l'ampiezza e la consistenza del potere dello Stato di procedere in via autonoma alla individuazione e sottoposizione a tutela di beni paesaggistici, indipendentemente dal concomitante esercizio della medesima attività da parte delle Regioni. E tanto sulla base dell'articolo 138, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, a norma del quale «È 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».

Per comprendere le ragioni della decisione in commento, appare indispensabile ripercorrere, per le vie brevi, la genesi del Dlgs n. 42 del 2004.

Il codice dei beni culturali

Nel 2002 il legislatore, con la legge n. 137, conferì al Governo

Testo a pagina 31

delega ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto e la codificazione delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. In attuazione di tale delega fu emanato, con il Dlgs n. 42 del 2004, il codice dei beni cultura-

I giudici hanno promosso la dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'Agro romano

li e del paesaggio, la cui Parte III, per quanto qui interessa, contiene la disciplina della tutela e della valorizzazione del paesaggio.

La genesi di questa parte fu particolarmente problematica in

quanto la commissione di esperti nominata per la redazione del codice si divise, per così dire, in due correnti: la prima sosteneva che la materia in questione (il paesaggio) fosse da intendersi ormai ricompresa nell'ambito del governo del territorio (materia di potestà legislativa concorrente); la seconda corrente, invece, riteneva che la materia fosse di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L'esito di questa divisione fu l'adozione di un testo normativo che non risolse questi nodi di fondo e che finì col recepire l'accordo quadro Stato-Regioni, concluso il 19 aprile 2001, sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio, più attento a trovare forme di coordinamento dell'esercizio delle competenze statali e regionali anziché chiarirne portata e confini.

Non sorprende, quindi, che la prima fase attuativa del codice incontrò, da subito, diverse difficoltà, in particolare con riferimento alla pianificazione paesaggistica, in relazione alla quale il rapporto Stato-Regioni si presentò immediatamente assai difficile.

Da qui la necessità – emersa

rapidamente – di introdurre dei correttivi al codice, finalizzati – per la parte relativa al paesaggio – a riaffermare il ruolo indefettibile dello Stato, in contrapposizione con la logica della compartecipazione paritaria dei diversi livelli di governo.

Il legislatore, quindi, introdusse – con Dlgs n. 157 del 2006 – un primo correttivo, contro il quale alcune Regioni sollevarono questioni di legittimità costituzionale, lamentando, tra l'altro, lesioni delle competenze regionali in materia di valorizzazione di beni ambientali, di governo del territorio, nonché la violazione del principio di leale collaborazione.

Primarietà del ruolo statale

Su tali ricorsi si è espressa la Corte costituzionale con decisione n. 367 del 7 novembre 2007, dichiarando l'infondatezza e l'inammissibilità delle censure proposte, affermando da un lato la conformità del decreto correttivo «con il principio fondamentale della tutela del paesaggio, sancito dall'articolo 9 della Costituzione come valore primario e assoluto, la cui tutela spetta in via esclusiva allo Stato», dall'altro che la tutela paesaggistica «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

In altri termini, il tentativo delle Regioni ricorrenti di rendere marginale il ruolo dello Stato è stato recisamente respinto dalla Corte costituzionale la quale ha (ri)affermato la compartecipazione paritaria Stato-Regione in materia di paesaggio, riconoscendo allo Stato un ruolo non solo di legislatore, ma anche di amministratore.

Tale riconoscimento è stato, quindi, codificato con il secondo correttivo – il Dlgs n. 63 del 2008 – il quale ha riscritto gli articoli 138 e 141, col fine di riconoscere espressamente e disciplinare il potere del

PROMOSSA LA TUTELA DELL'AGRO ROMANO

Con questa sentenza il Tar per il Lazio ha respinto il ricorso del Comune di Roma promosso contro il decreto del ministero per i Beni culturali che aveva dichiarato di notevole interesse paesaggistico una vasta area della campagna romana, il cd. Agro romano.

La sentenza ricostruisce il delicato, e talvolta problematico, rapporto tra Stato e Autonomie locali in materia di tutela del paesaggio, evidenziando la prevalenza del ruolo statale e sottolineando il conseguente potere riconosciuto al ministero di porre vincoli paesaggistici. In altri termini, salva l'ipotesi che il vincolo posto dal ministero sia palesemente illogico o arbitrario, il giudice amministrativo non può sostituirsi all'amministrazione in apprezzamenti di merito politico-amministrativo che la legge riserva all'amministrazione.

lo Stato di proporre vincoli paesaggistici, indipendentemente – come si è già osservato – dal concomitante esercizio della medesima attività da parte delle Regioni.

La norma, peraltro, non rappresenta una novità, poiché «la potestà ministeriale di procedere in via autonoma alla individuazione e sottoposizione a tutela di beni paesaggistici è tuttora prevista e disciplinata dall'articolo 82, secondo comma, lettera a, del decreto legislativo 24 luglio 1977, n. 6161. Pertanto la riproposizione di tale statuizione al comma 3 dell'articolo 138 si accompagna alla previsione di abrogazione della disposizione dell'articolo 82 del Dpr n. 616 del 1977» (così la Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo poi divenuto Dlgs n. 63 del 2008).

Il paesaggio e la tutela

La prima questione affrontata dal giudice amministrativo si appunta sulla nozione di paesaggio e sull'evoluzione che detta nozione ha subito anche per effetto della Convenzione europea del paesaggio.

Nella ricostruzione tradizionale della nozione, il paesaggio ricomprende una pluralità di beni immobili, naturali o risultato dell'azione dell'uomo, il cui denominatore comune è il valore identitario, estetico-storico o estetico-naturalistico, che essi presentano.

Al contrario, nella Convenzio-

ne europea richiamata, prevale l'accezione meramente geografica del termine, per cui l'intero territorio nazionale è, nei suoi diversi ambiti, "paesaggio"; e, come tale, a prescindere dal fatto che presenti o meno uno specifico valore culturale, è meritevole di tutela in quanto bene finito e consumabile.

La sua tutela – precisa il Tar – è affidata alla competenza esclusiva dello Stato secondo quanto dispongono gli articoli 117 e 9 della Costituzione e come ribadito dall'articolo 131, comma 3, del codice, a norma del quale «Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle Regioni sul territorio, le norme del presente codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici».

Secondo il giudice amministrativo, in particolare, il potere (di tutela e) di intervento dello Stato sarebbe specificato proprio nell'articolo 138, comma 3, a norma del quale il ministero ha il potere, non più sostitutorio bensì autonomo, di individuare e dichiarare il notevole interesse paesaggistico di immobili e aree (mentre, di regola, l'iniziativa dell'individuazione spetta a una commissione regionale nella quale siedono rappresentati del ministero).

In questa prospettiva trovano giustificazione l'adozione del vincolo paesaggistico oggetto della sen-

tenza (l'Agro romano) e la sua classificazione quale «paesaggio agrario di rilevante valore», indipendentemente dal fatto che tale paesaggio presenti alcune zone degradate dall'edilizia abusiva. Al riguardo, osserva il Tar, proprio la presenza di tali zone «radica la necessità di riqualificazione e qualifica l'intervento della Soprintendenza».

A dimostrazione che tra degrado e tutela non vi è alcuna antinomia può aggiungersi che, tra i contenuti del piano paesaggistico, deve esservi l'«individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela» (così l'articolo 143, lettera g, codice).

La seconda questione di merito affrontata dal giudice amministrativo riguarda l'asserita violazione del principio di leale collaborazione, essendo mancata – così afferma il Comune di Roma – l'interlocuzione con le autonomie locali.

Sul punto, a tacere del fatto che l'articolo 138 prevede la sola acquisizione del parere della Regione (e non di una intesa), il ministero ha (documentalmente e in misura ampia) provato di non essersi sottratto al suo dovere di interloquire con le amministrazioni locali coinvolte relativamente ai procedimenti di pianificazione urbanistica e paesaggistica.

Ulteriore questione affrontata dal Collegio laziale riguarda la pretesa illegittimità del provvedimento impugnato in quanto, a dire del Comune ricorrente, integrerebbe un «atto di pianificazione generale» recante una normativa di attuazione del vincolo, esorbitante rispetto ai poteri propri del Ministero ed esorbitante anche per ragioni spaziali a causa della «vasta estensione territoriale» dell'area dichiarata di interesse paesaggistico (il vincolo, in altre parole, incontrerebbe dei «limiti spaziali» insuperabili).

La sentenza annotata respinge

anche dette censure con argomenti che paiono, a chi scrive, del tutto condivisibili.

In primo luogo, considerata la prevalenza (e la precedenza) della tutela paesaggistica sugli atti di pianificazione urbanistica, è evidente che il potere previsto dall'articolo 138, comma 3, cit., possa essere esercitato «senza che il ministero sia vincolato dalla pianificazione locale» (in termini, Corte costituzionale n. 180 del 2008; Id. n. 367 del 2007). Inoltre, la previsione nel provvedimento impugnato di una normativa d'uso, di attuazione del vincolo, è prevista dalla stessa norma di legge (articolo 138, comma 1, cit.); il che, peraltro, è perfettamente logico considerato che, una volta posto il vincolo, deve necessa-

trano il solo limite interno del dover essere, comunque, coerenti e adeguate. In altri termini, o il giudice amministrativo ne ravvisa evidenti caratteri di illogicità o di arbitrarietà o, diversamente, si tratta di valutazioni (di discrezionalità, appunto) sottratte alla giurisdizione del giudice medesimo.

Nella specie il Tar liquida la questione correttamente osservando che il provvedimento ministeriale, «ispirato a un interesse pubblico dell'intera collettività», è legittimamente motivato, da un lato, con la necessità di conservazione degli elementi costituenti il paesaggio dell'Agro romano; dall'altro, con l'esigenza di ripristino dei valori paesaggistici. Di tale motivazione, secondo il Giudice, vi è piena evidenza nella proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico (e, segnatamente, nelle relazioni istruttorie allegate al provvedimento impugnato). ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Nella convenzione Ue ha prevalso l'accezione geografica della nozione di paesaggio

riamente esservi una disciplina che ne assicuri la tutela.

Anche sui cd. «limiti spaziali», le ragioni del Comune ricorrente paiono oggettivamente deboli. Se l'area, come individuata dal ministero, presenta valori culturali omogenei ed esprime elementi di unitarietà e unicità sul piano paesaggistico, appare evidente che la sua consistenza territoriale, più o meno ampia, sia irrilevante.

Conclusioni

Dunque, a ben vedere, la questione sottoposta al vaglio del Tar riguarda il merito delle scelte compiute dal Ministero.

Si tratta, tuttavia, come è ampiamente noto, di scelte connotate da ampia discrezionalità che incon-