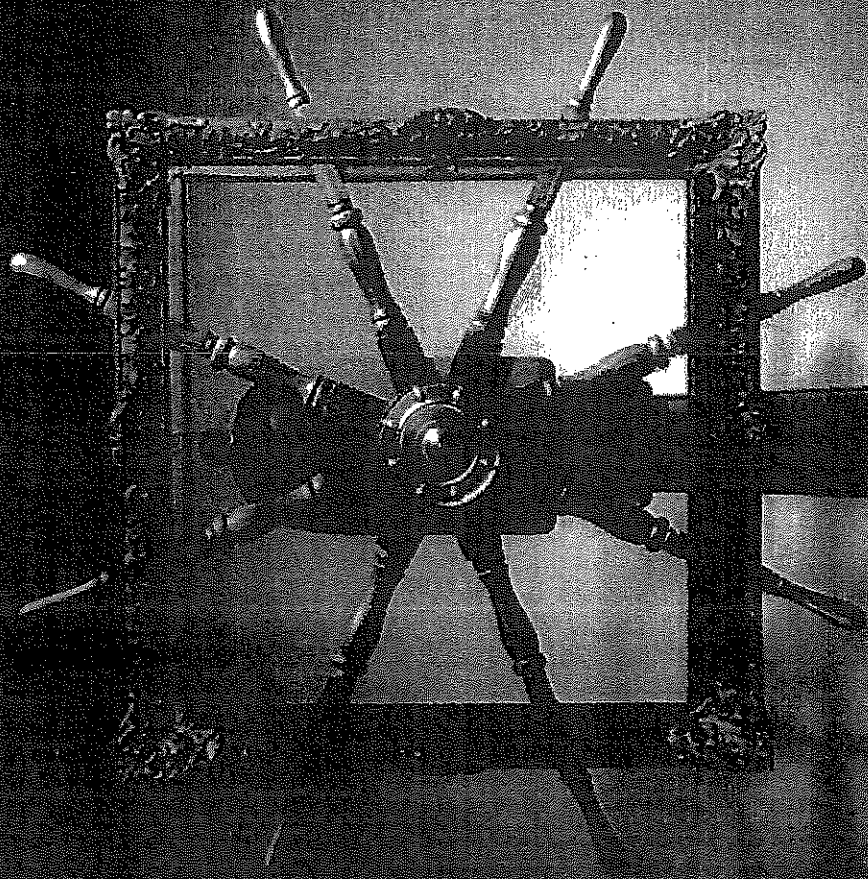
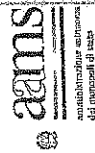


I GIOCHI PUBBLICI
SOSTENGONO LA CULTURA.



AAMS HA SCELTO DI ESSERE PARTNER ISTITUZIONALE DI
NUMEROSI AVVENIMENTI CULTURALI, CONTRIBUENDO
AD AVVICINARE IL PUBBLICO AL MONDO DELL'ARTE.



ANNO LXIV - N. 1

GENNAIO-MARZO 2012

RASSEGNA AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE DI SERVIZIO

a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (cfr. sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del progresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25 legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011.

Il vincolo sull'Agro Romano e la conservazione del suolo agricolo nelle zone periurbane

(Nota a Consiglio di Stato, Sez. Sesta, sentenza 30 dicembre 2011 n. 7005)

Felice Ancora*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La vicenda amministrativa complessiva - 3. Le tre componenti della sentenza in rassegna: Il potere normativo della legislazione delegata - 4 (segue) Il provvedimento di vincolo - 5 (segue) La posizione giuridica tutelabile dei ricorrenti - 6. Il problema dell'agricoltura nelle zone periurbane.

1. Premessa

La sentenza chiude uno dei seguiti giurisdizionali del provvedimento ministeriale che ha sottoposto a vincolo paesaggistico una ampia porzione della campagna romana.

Una prima componente di essa reca diverse puntualizzazioni sulla ampiezza del potere normativo attribuito al Governo e al Parlamento dagli articoli 76, nonché 77 primo comma, della Costituzione.

Una seconda, invece, concerne il contenuto del provvedimento di vincolo e statuisce che la sua estensione ad un ampio territorio, piuttosto che ad una specifica "bellezza", non ne inficia la legittimità. In questa seconda componente rientra una considerazione sull'interesse pubblico al "minor consumo di suolo", sancito dall'articolo 135, comma 4 del D.L.vo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Una terza componente è costituita da un passaggio finale breve, ma significativo. È preso in considerazione l'interesse dei soggetti che erano stati invitati a presentare la propria candidatura per la definizione e la realizzazione di interventi urbanistico edilizio di tipo consensuale (nel caso, di *housing sociale*): allo stesso è stata disconosciuta una qualificazione particolarmente consistente, quantomeno in confronto all'impugnato provvedimento di gestione e salvaguardia del territorio.

2. La vicenda amministrativa complessiva

Il Ministero per i beni culturali, con decreto in data 25 gennaio 2010 (pubblicato in G.U. 1 febbraio 2010 n. 25) ha dichiarato di "notevole interesse pubblico" (ai sensi dell'articolo 141 comma 2 del D.L.vo 22 gennaio 2004 n. 42) l'intero settore meridionale dell'Agro romano (per la precisione la porzione di esso compresa tra le pendici dei Castelli romani, il Raccordo anulare, la via

(*) Prof. Avv., ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Cagliari.
Nota già pubblicata sul sito di Edizioni Libria www.senrenzaitalia.it (aprile 2012).

Appia, la Via del mare e il mare). Il provvedimento fissa le modalità di gestione conservativa di tale territorio, senza per altro impedire del tutto la edificazione.

Nella ampia documentazione prodotta a sostegno (e pubblicata in *Gazzetta ambiente*, aprile 2011) figura la mappa satellitare di Google. Il ricorso a questo strumento è un importante precedente per le attività di programmazione del territorio, perché ai fini dell'accertamento delle situazioni esistenti (tra cui quello del c.d. sommerso edilizio) sostituisce indagini molto più complicate e laboriose (cio è stato posto in evidenza da G. FIENGO, in *Meglio tardi che mai: la tutela integrale della campagna romana*, in *Gazzetta ambiente*, aprile 2011).

Diversi proprietari di terreni (alcuni chiaramente imprenditori edili, altri presumibilmente al momento imprenditori agricoli), con distinti ricorsi, hanno impugnato il provvedimento ministeriale (e, appunto, uno di tali ricorsi è quello che ha dato origine al procedimento chiuso con la sentenza sopra riportata). Il Comune e la Regione sono intervenuti *ad adiuvandum* in diversi di tali giudizi, in più il Comune ha presentato un autonomo ricorso; tutto ciò perché la zona sottoposta al provvedimento ministeriale era stata fatta oggetto, da parte dell'una e dell'altro, di provvedimenti di gestione del territorio e di conferimento di possibilità edificatorie. Il T.A.R. Lazio, Sez. II *quater*, ha respinto tali ricorsi con diverse sentenze, e, cioè, con le nn. 33362/2010, 33363/2010, 33364/2010 e la n. 33365/2010 (quest'ultima ha riguardato il ricorso del Comune), nonché con la n. 1041/2010 (che è quella cui si riferisce la pronuncia che si ammette). Le prime tre (nn. 33362, 33363 e 33364) sono state appellate, ma al momento non è stata ancora fissata l'udienza di discussione. L'ultima e, cioè, la n. 2041, appellata, è stata confermata dalla pronuncia di cui ci si occupa.

La vicenda complessiva è, pertanto, ancora aperta perché pendono i tre appelli alle sentenze del 2010 (contrassegnati dai nn. 3794/11, 4591/11 e 4135/11), tutti e tre di particolare interesse per la questione da essi posta, sulla capacità di resistere al provvedimento ministeriale da parte di precedenti decisioni comunali attributive di specifiche possibilità edificatorie a titolo perequativo-compensativo e, quindi, in generale, sulla possibilità o meno da parte delle diverse soluzioni di urbanistica c.d. consensuale e perequativa di introdurre eccezioni rispetto alle destinazioni generali delle zone di territorio e alla continuità di destinazioni agricole, con conseguente "consumo di suolo".

La presente sentenza rappresenta comunque un importante inizio di definizione della vicenda, fosse altro per la chiara impostazione data alle questioni e le altrettanto precise risposte ad esse date.

Sulla vicenda complessiva sono illuminanti e persuasive le considerazioni di G. FIENGO (già citato in precedenza) e di S. AMOROSINO, in *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio. Studi in itinere*, Napoli 2012, 83 e ss..

3. Le tre componenti della sentenza in rassegna: Il potere normativo della legislazione delegata

Come già anticipato, una prima componente della sentenza reca diverse puntualizzazioni sul potere normativo c.d. di legislazione delegata, dal Parlamento al Governo.

Essa, con argomentazioni e statuizioni puntuali, sembra in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale (per la quale, v. di recente le sentenze 8 ottobre 2010, n. 293, in *Giurisdiz. amm.*, 2010, III, 806 e 24 giugno 2010, n. 230, in *Giurisdiz. amm.*, 2010, III, 560, dal cui confronto è agevole ricostruire come in concreto la Corte distingua tra delega per un puro coordinamento e delega per "riassetto normativo", come nel caso di specie).

Si dà qualche elemento sul potere c.d. di legislazione delegata.

Esso era stato largamente utilizzato per la unificazione normativa postunitaria. È stato, poi, disciplinato nelle sue linee fondamentali dagli articoli 76 e 77 (primo comma) della Costituzione ed è stato oggetto di precocissima attenzione da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 3 del 1957 che ha qualificato come illegittimità costituzionale il contrasto del decreto legislativo rispetto all'atto parlamentare di delega).

Al momento, anche per il disposto dell'art. 14 della L. 23 agosto 1988 n. 400, si è consolidato il modello procedimentale per il quale il Parlamento, con legge, attribuisce al Governo la delega a disciplinare una materia con decreto avente forza di legge, il Governo predispone il testo di quest'ultimo e su di esso il Parlamento, attraverso le competenti Commissioni, esprime il suo parere, dopo di che il decreto è emanato nelle forme di decreto del Presidente della Repubblica.

Il ricorso a questo potere normativo si è ormai affermato per cosiddetti codici di settore e, cioè, per insiemi coordinati e unitari di disposizioni vertenti in una determinata materia (v. al riguardo l'art. 20 della L. 15 marzo 1997 n. 59, come modificato dall'art. 1 della L. 29 luglio 2003 n. 229, che impone, tra l'altro l'ulteriore adempimento del parere da parte della Conferenza unificata). Esso è ormai divenuto estesissimo, tanto che quasi tutte le disposizioni normative vigenti in materia amministrativa sono contenute in codici di settore.

Sembrano necessarie due notazioni (senza con questo volersi sostituire ad una vasta ed approfondita dottrina, sulla quale si daranno elementi in seguito).

La prima delle due è che nel procedimento di emanazione dei decreti legislativi, il Parlamento, pur intervenendo due volte (una conferendo la delega, l'altra esprimendo parere sullo schema di decreto) ha, dal punto di vista effettivo, un ruolo incomparabilmente più ridotto rispetto a quello che ha nella approvazione di un normale progetto di legge. La discussione sul conferimento della delega tende ad essere coriava, perché, pur avente la veste formale di un disegno di legge, reca contenuti solo di principio ed espressioni inevitabilmente generiche, che non danno adito a forti discussioni; la espressione del

parere è compiuta dalle Commissioni parlamentari con i ridotti requisiti procedurali stabiliti per la sede consultiva (tra questi l'esiguità del numero legale); nel complesso poco praticabile appare una battaglia parlamentare su un decreto legislativo, né è a dirsi che il deficit di apporto parlamentare possa essere efficacemente compensato dalla espressione di pareri da parte di Commissioni consultive in ambito governativo fornate seguendo criteri di pluralità politica, perché nella scelta dei componenti di queste, al di sotto delle formalità appartenenze politiche, possono essere determinanti elementi secondari di interesse, poi influenti sulla futura attività. In dottrina, riguardo la insufficienza dell'iter parlamentare consultivo sugli atti normativi del Governo, v. G. PUCCINI, *Le forme dei regolamenti del Governo oltre i modelli dell'art. 17 della legge n. 400 del 1998*, in U. DE SIERVO (a.c.) *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna 1992, 60-62 e V. CERULLI IRELLI, *Semplificazioni amministrative e assetto delle fonti*, in *Atti preparatori e attuativi di atto legislativo*, Milano 2001, 187 e ss.

La seconda è che i cosiddetti codici di settore, per il loro recare una normativa coesa, coerente e chiusa di una materia ben definita, finiscono per porsi in antitesi rispetto alla sottoposizione di tutto l'ordinamento a principi unitari: dove questi ultimi esistevano, come era in ambito civilistico, li rompono, dove essi mancano, impediscono che si formino. Si citano, per la rilevanza in generale del fenomeno, N. IRTI, *Codici di settore: compimento della decodificazione*, in *Diritto e società*, 2005, 131 e ss. e successivamente, con specifico riguardo ai meccanismi applicativi della analogia, F. FERRARO, *Analogia e codici di settore*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, 511 e ss.

Sul tema della delegazione legislativa e, più recentemente, dei codici di settore, la dottrina è molto ampia. Sommarariamente si citano: E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova 1931; M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi, il paradosso della effettività*, in *Rass. parl.* 1997, 63 e ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova 2001; S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in *Federalismi*, gennaio 2007; G. DI COSMO, *La Corte e il Governo legislatore*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2007; L. IANNUCCELLI, *L'evoluzione politica della delega legislativa*, in *Corte costituzionale. Quaderno predisposto in occasione del Seminario di studio. Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008*, a c. M. BELLOCCI, T. GIOVANNETTI e L. IANNUCCELLI (reperibili nel sito della Corte costituzionale, www.corte costituzionale.it); R. ZACCARIA e E. ALBANESE, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *La delega legislativa. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano 2009, 333-370; R. DI MARIA, *La vis espansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello stato legislativo parlamentare nel ruolo degli atti aventi forza di legge*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2010, n. 10, 305 e ss.; S. SPUNTARELLI, *Osservazioni sulla coerenza della bozza di codice del pro-*

cesso amministrativo con i principi e criteri direttivi contenuti nelle disposizioni di delega, in *www.Giust. amm.it*, 2010. Nel complesso la dottrina, sia pure con note critiche spiega, nelle sue diverse manifestazioni, il fenomeno del ricorso sempre più frequente alla delegazione legislativa. Le note critiche per lo più accompagnano i codici al momento della loro emanazione, poi si attenuano, con il progredire della presenza attiva di essi nell'ordinamento (così, ad esempio, è stato per il Codice del processo amministrativo).

4. (segue) Il provvedimento di vincolo

Una seconda componente della sentenza concerne il provvedimento di vincolo.

La stessa mostra di aderire ad una nozione del paesaggio per la quale quest'ultimo può essere, non solo una singola veduta, ma anche un insieme di elementi, dei quali, ciascuno non necessariamente di particolare pregio, ma la totalità costituente una entità che può dirsi unitaria, per il modo in cui gli elementi sono considerati dalla memoria della comunità nazionale e dalle arti. Sempre secondo la sentenza, componente del paesaggio è la interazione degli elementi fisici di esso con le attività umane, sia come fonte attiva di ispirazione degli artisti, sia come oggetto di trasformazione ad opera dell'uomo, eventualmente secondo il suggerimento delle immagini tratte dalle opere d'arte (nel senso, ad esempio, che chi possiede un terreno nella campagna romana può essere indotto a piantarvi le piante che in modo ricorrente vede raffigurate nei quadri, piuttosto che altre più esotiche).

È interessante che la sentenza dia particolare rilievo alla pratica agricola (per la precisione, all' "uso agricolo diffuso") come elemento ispiratore e attributivo di valore paesaggistico agli elementi materiali sottoposti a vincolo (al riguardo, cfr. la citata Relazione di sintesi istruttoria del provvedimento e S. AMOROSINO, *op. cit.*, 97-98).

Del tutto consequenziale a questo ordine di considerazioni è stata la circostanza che la sentenza ha considerato la ampia estensione territoriale del vincolo del tutto spiegabile e legittima, perché adeguata all'ambito unitario di diffusione e percepibilità dell'insieme di bellezze.

Così come poc'anzi si era considerata interessante la affermazione del valore ambientale paesaggistico delle attività agricole, si considera interessante la successiva affermazione della sentenza sul valore generale (e non limitato alla sola pianificazione paesaggistica) della esigenza pubblica al "minor consumo di suolo".

I riferimenti di dottrina sull'una e sull'altra affermazione possono essere moltissimi. Ci si limita all'essenziale.

Quanto alla prima e, cioè, sul possibile valore ambientale e paesaggistico della agricoltura (fosse altro perché la pratica agricola richiede un ambiente non contaminato, ma anche perché essa, tranne casi limite di conduzione iper-

estensiva, aiuta a mantenere salubre l'ambiente e comunque si pone in alternativa alla urbanizzazione, questa, sì, certo pregiudizievole per l'ambiente), possono vedersi: R. PASCA DI MAGLIANO, *L'agricoltura e la valorizzazione dell'ambiente. Nuovi indirizzi di politica agro ambientale*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, I, 275 e ss.; R. HENKE, *La nuova politica agricola comunitaria tra multifunzionalità e territorio*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, 2007, 136 e ss., nonché (insieme a C. SALVIONI) *Multifunzionalità in agricoltura: sviluppi teorici ed evidenze empiriche*, in *Ec. agr.*, 2008, 5 e ss.; C. A. GRAZIANI, *Terra e proprietà ambientale, in Diritto privato. Studi in onore di A. Palazzo. Rapporti obbligatori*, Torino 2009, III, 355 e ss. (e prima ancora, *La terra e le due agricolture*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, 2007, 65 e ss. e *Le due agricolture*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 819 e ss.); S. MANSERVISI, *La ammissibilità delle superfici utilizzate a fini agricoli e principalmente destinate alla salvaguardia del paesaggio e alla tutela della natura nella determinazione dei diritti all'aiuto per l'azienda agricola nell'ambito della RUP* (nota a sentenza Code UE 14 ottobre 2010, in causa C 61/09), in *Riv. dir. agr.*, 2010, 153; F. ADORNATO, *Costituzione e agricoltura, tra passato e presente*, in *Rivista dell'Associazione Rossi Doria*, 2010, I, 1 e ss.; F. OSCULATI e A. ZATTI, *Costituzione e ambiente*, in *www.Astrid on line.it*, 2010; S. CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici* e N. LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, entrambi in (a c. S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO e E. ROOK BASILE), *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle case alla natura dei fath*, Milano 2011, rispettivamente pp. 1 e ss. e 159 e ss.; i contributi al volume (a c. L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO e S. MANSERVISI), *Dalla riforma del 2003 alla PAC, dopo Lisbona*, Napoli, 2011, di S. MANSERVISI, *I riflessi del diritto ambientale sulla PAC prima e dopo il Trattato di Lisbona* (p. 245 e ss.) e di S. MASINI, *La qualità alimentare quale canone di pianificazione territoriale* (p. 353 e ss.) (prima ancora, di quest'ultimo studioso, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano 1995 e *Ambiente, agricoltura e sviluppo del territorio*, Milano 2000, 285 e ss.); N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in *Trattato di diritto agrario*, a c. L. COSTATO, A. GERMANO, E. ROOK BASILE, Torino 2011, II, 175; L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 16 (con considerazioni realistiche, ma costruttive sul rapporto tra agricoltura e ambiente); M. TAMPONI, *I diritti della terra*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 3 e ss.; F. SCAMUZZI, *La conservazione e pianificazione urbanistica del paesaggio agrario danneggiato gli agricoltori* (Convegno Georgofili 9 febbraio 2012). Al tutto sono da aggiungere le due relazioni alla Tavola rotonda presso il Master SSAT di Nuoro, del 13 aprile 2012, su *Attività agricole: produzione di beni alimentari e tutela del territorio*, di S. MASINI, *Il territorio linea strategica per lo sviluppo*

dell'agricoltura e di L. RUSSO, *L'agricoltura europea tra security alimentare e tutela del territorio* (atti in corso di pubblicazione).

Quanto all'interesse al "minor consumo di suolo" (ed alla affermazione della naturale vocazione del suolo alla attività agricola) si cita, innanzitutto, il dato vistoso di una notevole letteratura urbanistica di denuncia del fenomeno del consumo di suolo e di quello della diffusione urbana (*urban sprawl*). In questo ambito si hanno: M. C. GIBELLI e E. SALZANO (a c.), *No Sprawl*, Firenze 2006; *European environment agency, report n. 10/2006. Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, disponibile nel sito della Commissione europea); M. C. TREU, *L'inflazione urbana e il valore del suolo*, 2009, in *La misura giusta*, *www.utopie.it*; E. SALZANO, *Prima che la città cancelli la campagna*, *www.Eddyburg.it*, 2009; L. PAOLONI, *L'uso sostenibile della terra*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, 2011, 123 e ss.

Ma si segnalano anche pronunce giurisprudenziali che affermano la "normalità" e la "meritevolezza" della pratica agricola e, implicitamente, la "normalità" del consumo di suolo ad essa destinato: Corte costituzionale, ord. 23 giugno 1988 n. 74, che afferma il rango costituzionale dell'interesse agricolo (su di essa v. F. ALBINI, *L'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale nella disciplina urbanistica*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, 201 e ss.); Consiglio di Stato, Sez. V, 7 agosto 1996, n. 881 (in *Riv. giur. urb.*, 1999, 379, con nota di S. CASTELLAZZI, *La destinazione a verde agricolo tra potere di pianificazione e vincolo di inedificabilità*, *ibidem*, 389) che afferma la normalità della destinazione agricola; Cassazione, Sez. I, 25 novembre 2010, n. 23967 (in *Dir. e giur. agr.*, 2011, 410), che valorizza l'interesse all'indennizzo del pregiudizio alla attività agricola. Ed è anche da segnalare che nello stesso senso sta muovendosi il legislatore (delle diverse maggioranze), giacché con l'articolo 7 della L. 12 novembre 2011 n. 183 (c.d. legge di stabilità) e il successivo articolo 66 del D.L. 24 gennaio 2012 n. 1, convertito in L. 24 marzo 2012 n. 27, sulla concorrenza e lo sviluppo ha disposto la dismissione di terre demaniali per l'esclusivo uso agricolo (e divieto di trasformazione in edificabili per 20 anni) e, inoltre, con l'articolo 5 del D.L. 13 maggio 2011 n. 70, convertito il L. 12 luglio 2011 n. 106 (c.d. decreto legge sviluppo), ha imposto un regime di certezza su tutte le operazioni di attribuzioni aggiuntive di possibilità edificatorie, stabilendo l'obbligo di trascrizione per tutti i contratti di trasferimenti di diritti edificatori.

5. (segue) La posizione giuridica tutelabile dei ricorrenti

Una terza componente della sentenza è costituita dalla valutazione dell'interesse dei soggetti che si erano candidati per la realizzazione, nella zona interessata dal provvedimento, di programmi concordati di edilizia sociale. A tale interesse ha disconosciuto un rilievo tale da legittimare la impugnazione del decreto di vincolo.

Tale statuizione della sentenza presenta interesse rispetto al problema del

rappporto tra il decreto di vincolo (e, in generale, tra i provvedimenti di tutela del territorio) e posizioni dei privati individuate da operazioni e procedure di urbanistica consensuale, *in itinere*, oppure giunte a conclusione, con attribuzione di possibilità edificatorie.

Nel caso della sentenza che si annota, la posizione dei privati era individuata da una procedura ancora *in itinere* e il Giudice ha negato che essa fosse sufficiente a giustificare la proposizione del ricorso. Nel caso delle già ricordate sentenze nn. 33362-63-64-65/2010 del TAR Lazio, in identica materia (delle quali, le prime tre ancora *sub judice* in appello e l'ultima non impugnata dal Comune), la posizione del privato era di beneficiario effettivo degli esiti di una operazione di urbanistica consensuale (e, cioè, di compensazione di volumi edilizi) e il Giudice di primo grado aveva escluso che esse e l'affidamento da esse ingenerato fossero di impedimento alla statuizione del vincolo e giustificassero, quindi, l'accoglimento dei ricorsi. Dal punto di vista tecnico e processuale le questioni sono diverse: una è di legittimazione al ricorso, l'altra è di accoglibilità del ricorso. Il problema sostanziale è, però, sempre lo stesso: quello della consistenza delle posizioni individuate dalle procedure di urbanistica consensuale e il più intenso o meno intenso riconoscimento dovrebbe valere in modo analogo per quelle relative a procedimenti *in itinere* e per quelle relative agli esiti dei procedimenti (anche perché tali procedimenti si svolgono attraverso una notevole quantità di passaggi, individuanti altrettante sfumature tra la posizione di semplice aspirante alla presa in considerazione nell'ambito del procedimento e quella di titolare di possibilità edificatorie effettive). In concreto il problema di tale consistenza si pone rispetto ai provvedimenti di tutela del territorio e in particolare della vocazione e ispirazione agricola dello stesso.

Al riguardo in generale si prospetta che gli strumenti di urbanistica consensuale, e tra questi in particolare le pratiche della compensazione e dei recuperi di cubatura, tendono a soddisfare meglio l'affidamento del singolo proprietario orientato alla edificazione, garantendogli l'avverarsi delle sue aspettative edificatorie, che non l'affidamento generale che concerne la stabilità dell'assetto del territorio secondo la sua vocazione e che comprende il perdurare da parte dei proprietari della utilizzazione del suolo secondo tale vocazione. Esse, infatti, producono variazioni nelle destinazioni del territorio non programmate in anticipo, non prevedibili e quasi sempre dissolutrici della unitarietà delle destinazioni agricole dei fondi e delle economie esterne da essa prodotte. Da questo punto di vista si segnala come una novità importante la ricordata disposizione del D.L. n. 70 del 2011, sulla necessità di trascrizione di tutti i cosiddetti trasferimenti e atterraggi di cubature (in dottrina, in generale, sulla esigenza di certezza sul regime di pubblicità dei terreni agricoli, v. L. Russo, *L'integrazione del sistema catastale e della pubblicità immobiliare a garanzia della certezza del diritto*, in *Dir. e giur. agr.*, 2009, 90).

Si ricorda che sulle pratiche urbanistiche consensuali, le fonti normative

statali (oltre numerose leggi regionali) sono costituite dalla L. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1 commi 258 e 259 e dalla L. 6 agosto 2008 n. 133, art. 1 e 3, oltre, beninteso la poc'anzi citata disposizione del D.L. n. 70 del 2011.

Con riferimento specifico alla vicenda in esame, si trovano considerazioni su tali pratiche molto perplesse dal punto di vista del consumo di suolo e della formazione di rendite nel già citato articolo di G. FIENGO (*Meglio tardi...*).

Per un panorama generale si raccomanda lo studio di P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino (editore Bollati Boringhieri), 2011, quale ultimo contributo sul tema da parte di un autore che nei suoi approfondimenti di diritto urbanistico concilia sempre la puntuale aderenza al diritto positivo con la sensibilità ai temi ambientali e alla esigenza di onesta amministrazione.

Completando il quadro con contributi meno recenti o attinenti meno direttamente il caso della sentenza, si citano: M.A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000; P. SALVATORE, *Piani di lottizzazione, comparti e perequazione urbanistica*, in *Giurisdiz. amm.*, 2006, IV, 53 e ss.; A. MONICA, *La cosiddetta cessione di cubatura*, in *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, a c. A. SATURNO e P. STANZIONE, Padova 2006, 88 e ss.; A. BARTOLINI, *Profili giuridici del c.d. credito di volumetria*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 302; S. CARBONARA e C. M. TORRE (a c.), *Urbanistica e perequazione: dai piani all'attuazione*, Milano 2008; G. MORIBELLI, *Della perequazione urbanistica*, in *www.Giust.amm.it*, 2009; E. BOSCOLO, *La perequazione e le compensazioni*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 104 e ss.; G. CECCHERINI *Trasferimento di cubatura e adempimento del cedente tramite presentazione alla p. a. di atto unilaterale di asservimento*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2010, 319 e ss.; G. SABBATO, *La perequazione urbanistica*, in *www.Giustizia-amministrazione.it*, 22 gennaio 2010; A. GRUSTI, *Principio di legalità e pianificazione urbanistica perequata. Riflessioni a margine dell'esperienza del piano regolatore generale della città di Roma*, in *Foro amm.-Cds.* (nota alle sentenze del Consiglio di Stato, Sez. IV, 13 luglio 2010, nn. 4542-45, in *Giurisdiz. amm.*, I, 866 e ss.), 2011, 125 S. FANTINI, *Profili pubblicistici dei diritti edificatori*, in *www.Giustizia amministrazione*, 2011.

6. Il problema dell'agricoltura nelle zone periurbane

La sentenza e la vicenda sottostante, considerate da un punto di vista complessivo, pongono in evidenza il problema della agricoltura nelle zone periurbane, zone che, in definitiva, coincidono con una parte del territorio nazionale, a causa della elevata concentrazione di abitanti del nostro paese.

È un problema unitario, che ha diversi elementi: quello della funzione della proprietà agricola, cioè, la coltivazione ed il mantenimento della campagna; quello della tutela dell'ambiente e della identità nazionale (che è di un paese agricolo, o, se si preferisce, ricordando l'esperienza romana classica, cit-

tadino-rurale); quello del mantenimento della produzione agricola, per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, quello della soddisfazione di esigenze abitative e della gradevolezza degli abitati. Gli elementi della stabilità degli assetti, sia fisici, sia proprietari, della campagna e della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare hanno rilievo addirittura esistenziale per l'ordinamento giuridico della Repubblica italiana, perché esprimono il radicamento di questo nel territorio, dal punto di vista del controllo e della utilizzazione vitale di esso.

Con riguardo a questo ordine di problemi, il legislatore ha fatto poco, in particolare per quanto riguarda le premialità per chi attende la pratica agricola, specie se non titolare di azienda agricola (giacché gli aiuti della UE sono riservati a coloro che rivestono tale ruolo e, cioè, agricoltori professionali).

Colpisce, in particolare, che, le possibilità di edificazione (più o meno attuali), mentre hanno ormai un mercato di scambio e possibilità di recupero, non siano assistite anche da una possibilità di rinuncia-estinzione, accompagnata da un ragionevole compenso, foss'altro di natura fiscale. Probabilmente al riguardo qualche spunto potrebbe trarsi dalla già citata normativa di cui alla L. n. 183 del 2011 e al D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, sulle cessioni di terre agricole demaniali: se la esclusione dall'origine della possibilità edificatoria dà diritto ad una vantaggiosa acquisizione delle terre, quella sopravvenuta, di chiunque sia l'iniziativa, e, cioè, anche del privato, dovrebbe dare un vantaggio equivalente.

In generale, la proprietà che si esprime attraverso un rapporto stabile con la terra improntato alla utilizzazione naturale di essa, dovrebbe avere una considerazione giuridica più attenta, o attenta quanto quella di cui gode la proprietà che si proietta verso la edificazione e, in definitiva, verso la trasformazione e lo scambio vantaggioso del bene terra. Giusto è tutelare le ragioni della disposizione del bene terra, ma altrettanto giusto è tutelare quelle del mantenimento e della relazione stabile con essa (in definitiva, alla base del diritto di proprietà).

Su questo tema, della agricoltura periurbana, la letteratura tecnica e giuridica comincia ad essere vasta. Si citano al riguardo: A. CARROZZA, *Le condizioni del diritto agrario nel quadro di una società urbanizzata (a proposito delle aree verdi intorno alle città)*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, 199 e ss.; a c. G. A. DELLA ROCCA e B. LAPADULA, *Rapporti fra agricoltura e urbanistica nello spazio peri-urbano*, Padova 1983; S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio...*, cit.; P. DONADIEU e M. MININNI *Campagne urbane*, Roma 2006; a c. L. PALAZZO, *Campagne urbane. Paesaggi in trasformazione nell'area romana*, Roma, 2005; M. C. TREU, *La matrice urbana e la matrice del suolo. Strumenti di conoscenza per orientare le scelte urbanistiche e produttive* e P. SANTERAMO, *Produzione agricola e nuovi paesaggi*, entrambe in *Convegno su Produzione agricola e nuovi paesaggi*, organizzato a Milano il 26 novembre 2007 da Istituto per la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura

periurbana (ISTVAP) (in *www.ISTVAP*); S. PASCUCI, *Agricoltura periurbana e strategica di sviluppo rurale*, in *Centro per la formazione di economia e politica agraria. Università di Napoli Federico II*, 2007, *www.centroparticuinna.it*; F. ANCORA, *Ambiente, territorio e demanio nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *Patrimonio pubblico*, 9 febbraio 2011 c *Termovalorizzatore di Acerra: rifiuti, legge provvedimento, CEDU, espropriazione e proprietà*, in *Giurisdiz. amm.* 2011, I, 1451 e ss., in specie 1463-1464; P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in *Trattato di diritto agrario* a c. L. COSTATO A. GERMANO, E. ROOK BASILE, Torino 2011, II, 597.

Consiglio di Stato, Sezione Sesta, sentenza 30 dicembre 2011 n. 7005 - Pres. Coraggio, Est. Meschino - F.G. ed altri (avv. G. Lavitola, R. Nania e M.E. Cavalli) c. Min. beni e attività culturali (avv. Stato P. Palmieri).
(*Omissis*)

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., 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. o), 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 PTTPR. 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 PTTPR 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 H¹ – 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 PTTPR 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 PTTPR 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 individuate 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 il legittimamente 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 con-

formazione 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 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 distinti derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni", la cui tutela e valorizzazione "salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percipibili"; 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 dell'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 nei d.lgs. n. 490 del 1999, con riguardo alla obbligatorietà dei piani rispetto ai beni e alle aree vincolate *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 immutabilità 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 quotidiana, 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 esplicitiva di un già chiaro contenuto estetico, priva di valenza giuridica aggiuntiva, tanto più essendo rimasta identica la restante parte della disposizione;

- non sussistono gli asserti vizi dell'art. 158 del Codice, poiché recante una norma cedevole che dispone l'ultravigenza della normazione regolamentare statale "fino all'emanazione di appropriate 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 valivi 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'am-

piezza 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, asserta 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.