

Pubblicato il 17/04/2025

N. 07638/2025 REG.PROV.COLL.
N. 05115/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5115 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Nicoletta Candelori e Pepe Costruzioni Civili s.r.l., rappresentate e difese dall'Avvocato Andrea Di Leo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Ernesto Monaci, 13;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Comune di Santa Marinella, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- delle Deliberazioni di Giunta Regionale n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007, di adozione del “Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)”, nella

parte in cui il lotto di proprietà della parte ricorrente è stato erroneamente qualificato nelle Tavole A, B e C;

- della Deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio n. 5 del 2 agosto 2019, pubblicata sul BURL n. 13 del 13 febbraio 2020, di approvazione del “*Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)*”, nella parte in cui il lotto di proprietà della parte ricorrente è stato erroneamente qualificato nelle Tavole A, B e C;

- ove occorrer possa, della Deliberazione della Giunta Regionale n. 49 del 13 febbraio 2020, pubblicata sul BUR n. 15 del 20 febbraio 2020, contenente adozione della variante di integrazione del P.T.P.R.;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati in data 6 ottobre 2021:

- della Deliberazione del Consiglio Regionale n. 5 del 21 aprile 2021, con cui, ad esito della sentenza della Corte Costituzionale n. 240/2020, è stato approvato il P.T.P.R., nella parte in cui il lotto di proprietà della parte ricorrente è stato erroneamente qualificato nelle Tavole A, B e C;

- dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio e segnatamente:

- delle Deliberazioni di Giunta Regionale n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007, di adozione del “*Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)*”, nella parte in cui il lotto di proprietà della parte ricorrente è stato erroneamente qualificato nelle Tavole A, B e C;

- della Deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio n. 5 del 2 agosto 2019, pubblicata sul BURL n. 13 del 13 febbraio 2020, di approvazione del “*Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)*”, nella parte in cui il lotto di proprietà della parte ricorrente è stato erroneamente qualificato nelle Tavole A, B e C;

- ove occorrer possa, della Deliberazione della Giunta Regionale n. 49 del 13 febbraio 2020, pubblicata sul BUR n. 15 del 20 febbraio 2020, contenente adozione della variante di integrazione del P.T.P.R.;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 4 aprile 2025 la dott.ssa Caterina Luperto e udito per la parte ricorrente il difensore, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società Pepe Costruzioni Civili s.r.l. e la sig.ra Nicoletta Candelori, odierne ricorrenti, con il ricorso introduttivo del giudizio chiedono l'annullamento delle Deliberazioni di Giunta Regionale n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007, di adozione del “*Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)*”, della Deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio n. 5 del 2 agosto 2019, di approvazione del “*Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)*”, della Deliberazione della Giunta Regionale n. 49 del 13 febbraio 2020, di adozione della variante di integrazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.), nella parte in cui l'area di loro interesse «è stata erroneamente qualificata (...) nelle Tavole A, B e C».

Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, instando per la reiezione del ricorso introduttivo.

Si è costituito in giudizio, altresì, il Ministero per i beni e le attività culturali che, con memoria del 24 luglio 2020, ha segnalato che «*il PTPR è la res controversa, portata al vaglio della Corte Costituzionale dal ricorso per conflitto di attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri c. Regione Lazio e Consiglio regionale del Lazio*», che «*la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato innanzi alla Corte costituzionale ricorso per conflitto di attribuzione ex art. 134 Cost e art. 39 della legge 11 marzo 1953 n. 87 contro la Regione Lazio contro la deliberazione del Consiglio regionale del Lazio n. 5 del 2 agosto 2019, recante “Piano territoriale paesistico regionale (PTPR)”, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio (BURL) n. 13 del 13 febbraio 2020, per la declaratoria della non spettanza alla Regione Lazio dei poteri ivi esercitati e per il conseguente annullamento, previa sospensiva, della detta deliberazione del Consiglio regionale del Lazio n. 5 del 2 agosto 2019 (...)*», evidenziando poi che «*la suddetta deliberazione (...) è stata assunta unilateralmente dalla Regione, in violazione degli impegni assunti nei confronti del Ministero dei Beni e le Attività culturali, ai sensi degli*

articoli 133, 135, comma 1, 143, comma 2, e 156, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Ed infatti, nelle more del giudizio, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 240/2020, ha annullato la Deliberazione di approvazione del P.T.P.R. n. 5 del 2 agosto 2019, in quanto adottata dal Consiglio regionale senza il previo coinvolgimento del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e, quindi, per conflitto di attribuzioni.

Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 6 ottobre 2021, le ricorrenti hanno impugnato la Deliberazione n. 5 del 21 aprile 2021, con cui, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 240/2020, il Consiglio Regionale, previo concerto con il Ministero, ha nuovamente approvato il “*Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)*”, nella parte in cui ha reiterato la disciplina di tutela paesaggistica dell’area di loro interesse secondo le classificazioni contenute nelle Tavole A, B e C. Con memoria del 1° marzo 2025, la Regione Lazio ha eccepito in via pregiudiziale l’improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio, in quanto avente ad oggetto atti superati a seguito dell’adozione della Deliberazione del Consiglio Regionale n. 5 del 21 aprile 2021. Nel merito ha richiesto il rigetto del ricorso per motivi aggiunti. Alla udienza straordinaria di smaltimento dell’arretrato del giorno 4 aprile 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Viene oggi in discussione la legittimità delle previsioni del P.T.P.R. della Regione Lazio, che parte ricorrente (la sig.ra Nicoletta Candelori in qualità di proprietaria e la società Pepe Costruzioni Civili s.r.l. in qualità di titolare di un diritto di opzione sul terreno) contesta nella parte in cui all’area di suo interesse sono riconosciute caratteristiche di pregio paesaggistico-ambientale.

Le ricorrenti premettono che l’area in questione è oggetto di autonomo giudizio innanzi al Consiglio di Stato (R.G. n. 5351/2019), nel quale si discute della qualificazione ai fini urbanistici come “zona bianca” o come “C-1, completamento” (giudizio che, come precisato nella memoria del 14 marzo 2025, si è concluso con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 10 novembre 2022 n. 9663 che, annullando il provvedimento comunale di rigetto delle domande di planivolumetrico e di

permesso di costruire, ha confermato la destinazione urbanistica dell'area a "zona C1 – Completamento").

Precisano che, a mente del P.T.P.R., l'area di loro interesse è così classificata: «*TAVOLA B "Beni paesaggistici" - rilevati dalla lettura della Tavola B - Beni d'insieme (ex art. 134 c. 1 lett a) e art. 136 c.1 del D.Lvo 42/04) individuati dai seguenti decreti ministeriali: 1- DM 9 marzo 1957 "Santa Marinella Fascia costiera"; 2 - DM 22 maggio 1985 "Fascia costiera dei comuni: Civitavecchia, Cerveteri". Beni tutelati per legge ex art. 134 c.1 lett b) e art. 142 c. 1 del D. Lvo 42/04: - protezione delle fasce costiere marittime (art. 142 c.1 lett a); - aree di interesse archeologico puntuali e relativa fascia di rispetto 100m (art. 142 c.1 lett m) ID Regione mp 058_2957; -protezione delle linee d'interesse archeologico e relativa fascia di rispetto (100m) ID Regione ml_0238 "via Aurelia"; TAVOLA A "Sistemi e ambiti del Paesaggio" - lettura della Tav. A L'area risulta classificata in "Paesaggio Agrario di Continuità" disciplinato all'art 23 delle norme di PTPR adottate e art. 27 NTA PTPR approvate; Ricade inoltre in "Coste marine, lacuali e corsi d'acqua". TAVOLA C "Beni del Patrimonio Culturale e Naturale". L'area risulta interessata dalle seguenti indicazioni: - Pascoli, rocce, aree nude. Inoltre in prossimità dell'area si rileva la seguente indicazione: - Percorsi panoramici – ferrovia».*

Ritengono che il P.T.P.R., laddove qualifica l'area come avente determinate caratteristiche di pregio paesaggistico-ambientale, benché non costituisca ostacolo assoluto all'edificabilità della stessa, assume efficacia limitativa delle facoltà dominicali di trasformazione edilizia.

Sostengono che le previsioni del P.T.P.R. sarebbero frutto di un macroscopico difetto di istruttoria, in quanto non rispondenti alla realtà urbanistico-paesaggistica dell'area e all'effettivo stato dei luoghi.

Precisano, infatti, che l'area di loro interesse è un mero lotto intercluso all'interno del centro abitato del Comune di Santa Marinella, che non si affaccia sul mare, né ha mai avuto vocazione agricola.

In limine litis, il ricorso introduttivo deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, come correttamente eccepito dalla difesa regionale, giacché avente ad oggetto, complessivamente considerati, provvedimenti amministrativi superati dalla Deliberazione del Consiglio Regionale n. 5 del 21 aprile 2021, con cui la Regione Lazio, preso atto dell'intervenuto annullamento, ad opera della Corte Costituzionale (sentenza n. 240/2020), della precedente Deliberazione

n. 5 del 2 agosto 2019, ha rinnovato l'approvazione del "*Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)*", nel testo proposto di concerto con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo.

Resta, quindi, al Collegio lo scrutinio del ricorso per motivi aggiunti con cui le ricorrenti hanno impugnato, per quanto di interesse, la sopra citata Deliberazione di Consiglio Regionale n. 5 del 21 aprile 2021 di approvazione del P.T.P.R. in uno alle Deliberazioni di Giunta Regionale n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007 con cui il P.T.P.R. era stato adottato.

Il ricorso per motivi aggiunti è affidato ad un unico motivo di diritto, con cui le ricorrenti deducono: "*Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria, errore sui presupposti e travisamento dei fatti, illogicità manifesta, irragionevolezza. Violazione del c.d. principio di realtà. Violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza. Violazione dell'art. 4 della L.R. n. 24/98. Violazione degli artt. 135 e 145 d.lgs. 42/2004*".

Le ricorrenti sostengono che, benché il potere di pianificazione, urbanistica e paesaggistica, sia altamente discrezionale, è pacifico che il relativo esercizio non possa prescindere da una puntuale istruttoria la quale deve avere ad oggetto *in primis* la situazione fattuale di riferimento.

Ritengono che, nel caso di specie, vi sarebbero state una erronea ricognizione dello stato dei luoghi e una impropria "graduazione" della tutela vincolistica prescelta, con conseguente erroneità e incoerenza della pianificazione in violazione, anche, del principio di proporzionalità.

Espongono, in punto di fatto, che l'area di loro interesse ricade nel territorio del Comune di Santa Marinella, in un'area urbanizzata ricompresa tra la linea ferroviaria, la Strada Statale "Aurelia" e la costa del mare in località "Cantoniera", che non presenta caratteristiche tali da determinare alcuna vocazione agricola, sia per la natura del suolo che per la modesta estensione; ragion per cui sarebbe da ritenersi del tutto impropria la classificazione di cui alla Tavola A, ossia "*Paesaggio agrario di Continuità*", dovendosi invece riconoscere all'area in questione la più appropriata qualificazione come "*Paesaggio degli insediamenti in evoluzione*".

Secondo la prospettazione attorea trattasi, in definitiva, di area da sempre considerata edificabile dal Comune, che non ha mai avuto alcuna vocazione agricola e che si configura, nella dimensione fattuale, quale lotto intercluso nell'edificato,

ragion per cui non presenterebbe le caratteristiche per essere qualificata come “*Paesaggio agrario di continuità*”, risultando piuttosto classificabile quale “*Paesaggio degli insediamenti in evoluzione*”.

Quanto ai vincoli posti nella Tavola B, le ricorrenti sostengono che all’area in questione non sarebbero applicabili i vincoli di cui alla fascia costiera, in quanto inclusa nel “centro abitato”, quindi non rientrante nel perimetro dei “*Territori costieri*” ai sensi dell’art. 142, comma 2, del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Quanto alle prescrizioni di cui alla Tavola C, sostengono che, benché le indicazioni della suddetta Tavola abbiano natura descrittiva, propositiva e di indirizzo, cionondimeno possano comunque influire nell’istruttoria di pratiche autorizzative.

Pertanto contestano *in primis* l’indicazione «*Percorsi panoramici – ferrovia*», dal momento che si tratterebbe di indicazione genericamente riportata nella Tavola C su tutto il tracciato ferroviario senza alcuna considerazione dell’effettiva panoramicità determinata dalle condizioni al contorno.

Contestano, poi, le indicazioni «*beni del patrimonio naturale*» e «*Pascoli, rocce, aree nude*», che non troverebbero riscontro nelle effettive caratteristiche, non solo urbanistiche ma anche e soprattutto storiche e naturali dell’area.

Sostengono come la suddetta classificazione sia frutto di una totale carenza di istruttoria, sia in relazione allo stato reale che a quello giuridico dei luoghi, difettando *in toto* la fase di conoscenza e ricognizione del territorio.

Precisano, poi, che, per la definizione del Sistema del Paesaggio Insediativo (Tavola A) delle aree urbanizzate (Tavole B e C) e del tessuto urbano (Tavola C), il P.T.P.R. fa riferimento alla Carta della Copertura del Suolo, realizzata nell’anno 2003 sulla base del volo 1998-1999, non aggiornata all’attuale situazione urbanistica, invero fortemente mutata in ragione della pressoché totale urbanizzazione delle aree conformemente alle previsioni urbanistiche comunali.

Ne inferiscono l’errata classificazione dell’area di interesse come “*Paesaggio Agrario di continuità*” (Tavola A), come rientrante tra i beni tutelati *ex lege* in quanto “*fasce costiere marittime*” (Tavola B) e come ricompresa tra i beni del patrimonio culturale e naturale con le indicazioni “*Pascoli, rocce, aree nude*” e “*Percorsi panoramici – ferrovia*”.

Concludono chiedendo l'accoglimento del ricorso per motivi aggiunti e l'annullamento, *in parte qua*, degli atti impugnati.

Il ricorso per motivi aggiunti è fondato.

In linea generale, occorre rilevare che l'impugnata Deliberazione del Consiglio Regionale n. 5 del 21 aprile 2021, con cui è stato approvato il P.T.P.R., all'interno del quale l'area di interesse delle ricorrenti è stata qualificata come "*Paesaggio Agrario di continuità*" (Tavola A) e secondo quanto ulteriormente descritto nelle Tavole B e C, costituisce espressione di ampia discrezionalità, *sub specie* di discrezionalità tecnica, sicché la conclusiva valutazione è un apprezzamento di merito, di per sé non sindacabile; tale valutazione è censurabile in sede giurisdizionale solo quando l'esercizio della discrezionalità tecnica appaia *ictu oculi* viziato da manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti o laddove sia carente di istruttoria e di motivazione.

A giudizio del Collegio nel caso di specie ricorrono i vizi di difetto di istruttoria, illogicità e irragionevolezza manifeste, che consentono a questo Giudice il sindacato sulla deliberazione impugnata.

L'apprezzamento della fondatezza del gravame passa dalla preliminare ricognizione di quali siano i "vincoli" che, tenuto conto delle previsioni del P.T.P.R., insistono sull'area di proprietà delle ricorrenti e quale ne sia la disciplina normativa.

L'area in questione, per quanto di interesse, risulta inserita nella Tavola A (19-364) del P.T.P.R. - contenente la rappresentazione grafica dei cd. "*Sistemi ed ambiti del Paesaggio*" - laddove è qualificata in termini di "*Paesaggio Agrario di continuità*", normato dall'art. 27 delle N.T.A.

La qualificazione dell'area di proprietà delle ricorrenti in termini di "*Paesaggio Agrario di continuità*" costituisce esercizio di uno specifico potere normativo assegnato alle Regioni dall'art. 135, commi 2, 3 e 4, del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, secondo cui:

«2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

- a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;
- b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
- c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;
- d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO».

A tale norma corrisponde la disposizione di cui successivo articolo 143 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, il quale, nel disciplinare il contenuto minimo del “Piano Paesaggistico”, alla lettera a), prevede espressamente quanto appresso:

«1. L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

- a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135».

Orbene, la Regione Lazio, in sede di approvazione del P.T.P.R. oggetto, *in parte qua*, di impugnazione, ha dedicato l'intero Capo II delle N.T.A. alla “Disciplina di tutela, d'uso e valorizzazione dei paesaggi” (dall'art. 17 all'art. 33).

In particolare, secondo quanto previsto dai commi da 1 a 4 dell'art. 17:

«1. Il PTPR, ai sensi dell'articolo 135 del Codice e dell'articolo 22, comma 3, della legge regionale 24/1998 ha individuato per l'intero territorio regionale gli ambiti paesaggistici, di seguito denominati “paesaggi”, definiti in relazione alla tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici presenti.

2. Gli ambiti di paesaggio costituiscono, attraverso la propria continuità morfologica e geografica, sistemi di unità elementari tipiche riconoscibili nel contesto territoriale e di aree che svolgono la funzione di connessione tra i vari tipi di paesaggio o che ne garantiscono la fruizione visiva.

3. La individuazione dei sistemi di paesaggio è basata sulla analisi conoscitiva delle specifiche caratteristiche storico-culturali, naturalistiche ed estetico percettive del territorio ed è riconducibile a

tre configurazioni fondamentali:

a) SISTEMA del PAESAGGIO NATURALE E SEMINATURALE che è costituito dai paesaggi caratterizzati da un elevato valore di naturalità e seminaturalità in relazione a specificità geologiche, geomorfologiche e vegetazionali;

b) SISTEMA del PAESAGGIO AGRARIO che è costituito dai paesaggi caratterizzati dalla vocazione e dalla permanenza dell'effettivo uso agricolo;

c) SISTEMA del PAESAGGIO INSEDIATIVO che è costituito dai paesaggi caratterizzati da processi di urbanizzazione recenti o da insediamenti storico-culturali;

4. I sistemi del paesaggio sono determinati sulla base del principio di prevalenza e si articolano al loro interno in ulteriori paesaggi secondo lo schema di seguito riportato:

SISTEMA DEL PAESAGGIO NATURALE

Paesaggio naturale

Paesaggio naturale agrario

Paesaggio naturale di continuità

SISTEMA DEL PAESAGGIO AGRARIO

Paesaggio agrario di rilevante valore

Paesaggio agrario di valore

Paesaggio agrario di continuità

SISTEMA DEL PAESAGGIO INSEDIATIVO

Paesaggio dei centri e nuclei storici con relativa fascia di rispetto

Parchi, Ville e Giardini storici

Paesaggio dell'insediamento urbano

Reti infrastrutture e servizi

Paesaggio dell'insediamento in evoluzione

Paesaggio dell'insediamento storico diffuso».

I suddetti “*Sistemi ed Ambiti di Paesaggio*” risultano graficamente rappresentati nelle Tavole A da 1 a 42, allegate al Piano. Esse sono redatte e rappresentate, in scala, sulla Carta Tecnica Regionale, contengono l'individuazione territoriale degli ambiti di paesaggio, le fasce di rispetto dei beni paesaggistici, i percorsi panoramici ed i punti di vista ed inoltre «*banno natura prescrittiva esclusivamente per le aree sottoposte a vincolo ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettere a), b) e c), del Codice*» (cfr. art. 3 N.T.A. al P.T.P.R.) (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II *quater*, 18 febbraio 2022 n. 1991).

A ciascuno di siffatti “*Ambiti paesaggistici*” corrisponde, quindi, una specifica normativa d’uso del territorio (artt. da 18 a 33 delle N.T.A.).

Fatta questa doverosa premessa, occorre analizzare quali siano, per quanto qui di interesse, le caratteristiche dell’Ambito territoriale denominato “*Paesaggio Agrario di continuità*” e quali le relative prescrizioni d’uso.

Ebbene, secondo quanto previsto dall’art. 27 delle N.T.A.:

«1. Il Paesaggio agrario di continuità è costituito da porzioni di territorio caratterizzate ancora dall’uso agricolo ma parzialmente compromesse da fenomeni di urbanizzazione diffusa o da usi diversi da quello agricolo. Questi territori costituiscono margine agli insediamenti urbani e hanno funzione indispensabile di contenimento dell’urbanizzazione e di continuità del sistema del paesaggio agrario.

2. In questa tipologia sono da comprendere anche le aree caratterizzate da frammentazione fondiaria e da diffusa edificazione utilizzabili per l’organizzazione e lo sviluppo di centri rurali e di attività complementari ed integrate con l’attività agricola.

3. La tutela è volta alla riqualificazione e recupero di paesaggi degradati da varie attività umane anche mediante ricoltivazione e riconduzione a metodi di coltura tradizionali o a metodi innovativi e di sperimentazione nonché alla riqualificazione e al recupero dei tessuti urbani di cui costituiscono margine con funzione di miglioramento del rapporto città campagna. Si possono realizzare infrastrutture, servizi e adeguamenti funzionali di attrezzature tecnologiche esistenti nonché attività produttive compatibili con i valori paesistici.

4. Previa procedura di valutazione di compatibilità paesistica in sede di esame di variante urbanistica, se ne può consentire uso diverso da quella agricolo e produttivo nel rispetto del principio del minor consumo di suolo».

Avuto specifico riguardo alla disciplina delle azioni e delle trasformazioni del territorio in rapporto agli obiettivi di tutela, ai sensi del sopra citato art. 27, nei territori qualificati come “*Paesaggio agrario di continuità*” sono complessivamente consentite esclusivamente attività edilizie volte al recupero dei manufatti preesistenti aventi vocazione agricola. Con riferimento specifico, poi, al c.d. uso residenziale, sono consentiti, a determinate condizioni, unicamente la conservazione e il recupero del patrimonio edilizio esistente e la promozione della qualità architettonica degli insediamenti.

Tanto premesso, le ricorrenti hanno sostanzialmente contestato la qualificazione del loro terreno, di cui alla Tabella A allegata al P.T.P.R., in termini di “*Paesaggio agrario di continuità*” - e, quindi, l’operatività delle corrispondenti prescrizioni di uso - in quanto ritenute obiettivamente in contrasto con le reali caratteristiche dell’area in questione.

Più precisamente, il lotto in questione, porzione del territorio regionale, sarebbe inserito in un contesto urbanizzato e avrebbe le caratteristiche di fondo intercluso, ubicato nel Comune di Santa Marinella, in un’area urbanizzata ricompresa tra la linea ferroviaria, la Strada Statale “Aurelia” e la costa del mare in località “Cantoniera”, ragion per cui difetterebbe delle caratteristiche tali da poterlo ritenere destinato all’uso agricolo, ancorché compromesso da fenomeni di urbanizzazione diffusa o da usi diversi da quello agricolo.

Ritengono, in definitiva, che sia del tutto impropria la classificazione di cui alla Tavola A, ossia “*Paesaggio agrario di continuità*”, dovendo, invece, l’area essere classificata come “*Paesaggio degli insediamenti in evoluzione*”.

Ritengono, poi, non conformi allo stato di fatto anche le qualificazioni di cui alle Tabelle B e C.

La censura in questione merita di essere condivisa.

In sede di pianificazione paesaggistica deve operare il «*principio di realtà*», sia sul piano fattuale che su quello giuridico, tenendo conto delle caratteristiche oggettive dei luoghi e della corretta ricognizione del patrimonio paesistico effettivamente esistente, pena l’indebita compressione delle facoltà dominicali a fronte di inesistenti valori paesaggistici.

Il potere di pianificazione paesaggistica – gerarchicamente sovraordinato rispetto a quello di pianificazione urbanistica dei Comuni, secondo quanto espressamente previsto dall’art. 145 comma 3 D.lgs. n. 42/2004 – presuppone innanzitutto l’esatto “riconoscimento”, da parte del pianificatore, di quelle che sono le reali ed effettive caratteristiche paesaggistiche del territorio. L’esatta ricognizione delle caratteristiche in parola costituisce, dunque, il presupposto indefettibile per la successiva elaborazione delle specifiche prescrizioni di uso del territorio, da suddividere in “*Ambiti*”, e, quindi, per l’individuazione dei c.d. “*obiettivi di qualità*” da perseguire.

Detto altrimenti, l'individuazione delle *“prescrizioni di uso”* (che si traducono nell'individuazione di tutte le attività umane che ivi possono essere svolte, ivi incluse quelle produttive ed edilizie) e degli *“obiettivi di qualità”* dei relativi ambiti paesaggistici costituisce esercizio di un potere pianificatorio di natura discrezionale che, tuttavia, presuppone, a monte, l'esatta ricognizione di quelle che sono le effettive ed attuali caratteristiche paesaggistiche del territorio da preservare, migliorare e tutelare (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II *quater*, 9 agosto 2022 n. 11119). Nel caso in esame, è rimasto incontestato che il terreno di proprietà delle ricorrenti è inserito in un'area edificata e, in particolare, è circondato sui tre lati da fabbricati ad uso residenziale.

Tale stato dei luoghi è confermato dalla documentazione fotografica versata in atti. L'area in questione non risulta aver mantenuto la qualificazione nei termini di *“porzioni di territorio caratterizzate ancora dall'uso agricolo ma parzialmente compromesse da fenomeni di urbanizzazione diffusa o da usi diversi da quello agricolo”* che costituisce il tratto distintivo del c.d. *“Paesaggio agrario di continuità”*, secondo quanto previsto dall'art. 27 delle N.T.A. al P.T.P.R.

La qualificazione di siffatta area in termini di *“Paesaggio agrario di continuità”*, contenuta nella Tabella A del P.T.P.R., risulta, dunque, affetta, per come dedotto dalla parte ricorrente, da un evidente *deficit* istruttorio in quanto contrastante con le obiettive ed attuali caratteristiche del territorio e, quindi, con il principio di realtà.

Da qui la fondatezza della censura articolata con riferimento alla classificazione di cui alla Tabella A del P.T.P.R.

Quanto agli ulteriori vincoli posti nel P.T.P.R., l'accoglimento della censura relativa alla classificazione nella Tabella A del P.T.P.R. e, quindi, la necessità di una classificazione dell'area diversa da quella di *“Paesaggio agrario di continuità”* comporta la necessità di rivederne la classificazione quale *“fascia costiera marittima soggetta a protezione”*, in ragione delle previsioni di cui all'art. 34, comma 6, delle N.T.A. al P.T.P.R. secondo cui *«fatto salvo l'obbligo di richiedere l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'articolo 146 del Codice, le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle aree urbanizzate esistenti come individuate e perimetrare dal PTPR e corrispondenti al “Paesaggio degli insediamenti urbani” e al paesaggio delle “Reti, infrastrutture e servizi”, ferma restando la preventiva definizione delle procedure relative alla variante speciale di cui all'articolo 61 delle*

presenti norme qualora in tali aree siano inclusi nuclei edilizi abusivi suscettibili di perimetrazione ai sensi della l.r. 28/1980» e, in ogni caso, delle previsioni di cui all'art. 142, comma 2, del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

A giudizio del Collegio deve essere oggetto di revisione anche la qualificazione di cui alla Tavola C “Beni del Patrimonio Culturale e Naturale” del P.T.P.R., sia con riferimento all'indicazione “Pascoli, rocce, aree nude” che, per quanto sopra precisato, risulta non rispondente allo stato di fatto dell'area, sia in relazione all'indicazione “Percorsi panoramici – ferrovia” che deve tener conto, effettivamente e in base al principio di realtà, delle concrete potenzialità di veduta panoramica del lotto.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso introduttivo del giudizio deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse; il ricorso per motivi aggiunti deve essere accolto, con conseguente annullamento *in parte qua* della Deliberazione del Consiglio Regionale n. 5 del 21 aprile 2021, nella parte in cui classifica l'area di interesse della ricorrente nel P.T.P.R., alla Tavola A come “Paesaggio agrario di continuità” e nelle parti relative alle qualificazioni di cui alle Tavole B e C.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda *Quater*), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sull'atto per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così dispone:

- dichiara il ricorso introduttivo improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;
- accoglie il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla *in parte qua* la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 5 del 21 aprile 2021, secondo quanto precisato in parte motiva;
- condanna in solido la Regione Lazio e il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo al pagamento delle spese di lite, liquidate nella misura complessiva di € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario

Caterina Luperto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Caterina Luperto

IL PRESIDENTE
Vincenzo Blanda

IL SEGRETARIO