

**VERDI AMBIENTE E SOCIETÀ
(V A S)**

**VIZI DI
LEGITTIMITÀ
COSTITUZIONALE
DEL COMMA 19
DELL'ARTICOLO 1
DELLA LEGGE
REGIONALE N. 12
DEL 6 AGOSTO 2012**

**A CURA DEL
DOTT. ARCH. RODOLFO BOSI**

**VIZI DILEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL COMMA 19
DELL'ART. 1 DELLA LEGGE REGIONALE N. 12 DEL 6 AGOSTO 2012**

L'originario testo della legge regionale n. 29 del 6 ottobre 1997 alla lettera o) del 3° comma dell'art. 8 [divenuta oggi lettera q)] prevedeva che *"all'interno delle zone A ... sono vietati: ... o) la realizzazione di nuovi edifici all'interno delle zone territoriali omogenee E)* [zone agricole di P.R.G., n.d.r.] *previste dall'art. 2 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968"*, mentre alla lettera e) del successivo 4° comma dello stesso art. 8 [divenuta oggi lettera d)] stabiliva che *"all'interno delle zone A ... sono consentite: ... d) le attività agricole e gli interventi strutturali previsti dai piani di miglioramento aziendale autorizzati dagli organi tecnici competenti">>*.

Fra gli *"interventi strutturali"* possono essere ricompresi, oltre che gli impianti di recinzione o di irrigazione o comunque non di tipo edilizio, anche i fabbricati ad uso residenziale o quelli adibiti ad annessi agricoli (stalle, fienili, serre, silos ecc.) che si configurano a tutti gli effetti come nuovi edifici in zona agricola e quindi in contrasto con il divieto imposto dalla lettera o) del 3° comma dell'art. 8.

Le possibili *"interpretazioni"* del suddetto combinato disposto dai due suddetti commi sono tre:

- 1) la più estensiva, secondo la quale sarebbero consentiti sia gli edifici per la residenza che gli annessi agricoli;
- 2) la intermedia, secondo la quale sarebbero consentiti solo i fabbricati per annessi agricoli;
- 3) la più restrittiva, secondo la quale non sarebbero consentiti né gli edifici residenziali né gli annessi agricoli, ma solo *"interventi strutturali"* che non comportino nuove edificazioni.

Nelle domande di rilascio di nulla osta inizialmente istruite direttamente dal personale tecnico della Regione Lazio, l'allora Assessorato U.T.V.R.A. si é orientato verso la posizione intermedia che andava comunque confrontata con le prescrizioni impartite dai Piani Territoriali Paesistici (P.T.P.) nonché dal Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.), perché ai sensi del 5° comma dell'art. 9 della legge regionale n. 24/1998 valgono parimenti come misure di salvaguardia da rispettare, con la clausola che *"in caso di contrasto vale la più restrittiva"*.

Le prescrizioni dei P.T.P. e del P.T.P.R. potrebbero confermare tale *"interpretazione"*, ma essere anche ancor più riduttive e risolvere quindi la problematica con l'applicazione obbligatoria del divieto più totale: ciò nonostante, gli *"organi tecnici competenti"* (dell'Assessorato all'Agricoltura della Regione Lazio e delle Province del Lazio) che sono tuttora chiamati ad autorizzare i *"piani di miglioramento aziendale"*, arrivavano ed arrivano tuttora troppo spesso ad approvare progetti di presunto miglioramento aziendale non consentiti dai P.T.P. e/o dal P.T.P.R. (ad esempio per mancanza delle superficie minima aziendale prescritta o per violazione delle altezze massime degli edifici o addirittura per superamento delle cubature massime consentite), sul presupposto errato che - con il meccanismo delle camere stagne delle *"competenze"* - non spetti anche ad essi verificare il rispetto delle norme paesistiche, come se la legge non fosse uguale per tutti.

Dalla probabile applicazione diversificata delle tre possibili *"interpretazioni"* da parte di ognuno degli Enti di gestione delle aree naturali protette deriverebbe una evidente disparità di comportamento da cui potrebbe scaturire il forte rischio di contenziosi preudenti presso il T.A.R. del Lazio: basti dire al riguardo che mentre da una parte l'Ente Parco di Veio si era inizialmente orientato verso l'interpretazione di mezzo, l'Ente *"Roma Natura"* ha fin qui adottato l'interpretazione più estensiva.

Si rendeva pertanto necessario che venisse disciplinata tale casistica, indicando quale fosse la *"interpretazione autentica"* del dettato legislativo, che assicurasse comunque uno *standard* di

comportamenti (anche da parte degli *“organi tecnici competenti”* sopra detti) ed annulli il rischio di contenziosi amministrativi avverso i nulla osta rilasciati dagli Enti di gestione.

Il problema è stato sollevato dallo stesso Ente Parco di Veio in occasione della 1° Conferenza Regionale delle Aree Naturali che si è tenuta il 26, 27 e 28.1.2000, senza che la Regione Lazio provvedesse a dare un chiarimento in merito.

Con nota prot. n. 336 del 14 novembre 2005 l'associazione Verdi Ambiente e Società (VAS) ha chiesto all'allora *“Presidente della Giunta Regionale, On. Piero Marrazzo, ed all'Assessore all'Ambiente della Regione Lazio, On. Angelo Bonelli, di provvedere (ciascuno nell'ambito delle proprie competenze) a rendere giuridicamente valida l'interpretazione ufficiale delle suddette disposizioni che sarà data dall'Ufficio Legislativo, sotto forma di Circolare esplicativa o di Regolamento di attuazione della legge regionale n. 29/1997, al fine di ottenere una loro applicazione uniforme e soprattutto non soggetta al rischio di essere censurata per vizio di legittimità”*.

All'istanza di VAS non è stato dato alcun seguito.

Dopo che il Governo Berlusconi ha impugnato presso la Corte Costituzionale la legge regionale n. 10/2011 (cosiddetto *“Piano Casa”*), per cercare di superare i vizi di legittimità costituzionale rilevati il Consiglio Regionale ha successivamente approvato la legge regionale n. 12 del 6 agosto 2012, con cui ha modificato la lettera d) del 4° comma dell'art. 8 della legge regionale n. 29/1997.

Il comma 19 dell'art. 1 della legge regionale n. 12/2012 ha infatti sostituito le parole: *“piani di miglioramento aziendale autorizzati dagli organi tecnici competenti”* con le seguenti: ***“piani di utilizzazione aziendale (PUA) disciplinati dall'articolo 57 della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio) e successive modifiche e dall'articolo 18 della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico)”***.

Il comma 19 dell'art. 1 ha anche coordinato con il suddetto testo la lettera d) del 1° comma dell'art. 31 della legge regionale n. 29/1997, sostituendola con il seguente testo: *“d) la possibilità di realizzare gli interventi e le attività previste dall'articolo 8, comma 3, lettera q) e comma 4, lettera d).”*.

Il coordinamento ha riguardato anche l'art. 46 della legge regionale n. 29/1997, a cui è stato aggiunto un comma 2 ter dal seguente testo: *“2 ter. Fino all'approvazione degli strumenti di cui agli articoli 26 e 27, le previsioni di cui all'articolo 8, comma 4, lettera d) si applicano anche alle aree naturali protette regionali istituite prima della data di entrata in vigore della presente legge”*.

Il 28 settembre 2012 il Governo Monti ha deliberato l'impugnativa in Corte Costituzionale avverso anche la legge della Regione Lazio n. 12/2012.

Secondo il Consiglio dei Ministri l'articolo 1 della l.r. n. 12/2012 è in contrasto con le norme statali in materia di tutela del paesaggio e di governo del territorio ed in particolare il comma 19 che prevede che nelle zone di massima protezione (zone *“A”* in regime di misure di salvaguardia) siano consentiti interventi di nuova costruzione e di realizzazione di manufatti funzionali all'attività agricola anche in deroga alle previsioni del piano paesaggistico: a tal ultimo riguardo si fa presente infatti che ai sensi del 2° comma dell'art. 18 della legge regionale n. 24/1998 *“gli interventi di cui al presente articolo sono subordinati, se in deroga alle norme dei PTP, del PTPR e/o della presente legge, all'approvazione, da parte dell'organo competente, del piano di utilizzazione aziendale (PUA), secondo le modalità indicate con deliberazione della Giunta regionale e sono corredati del SIP di cui agli articoli 29 e 30”*.

Nel ricorso viene testualmente spiegato che *“il comma 19 dell'articolo uno della legge della Regione Lazio n. 12/2012 ora impugnato, richiamando l'art. 18 della l.r. 24/1998, consente quindi che nelle zone di massima protezione siano consentiti interventi di nuova costruzione e di realizzazione di manufatti funzionali all'attività agricola anche in deroga alle previsioni del piano*

paesaggistico, individuati nell'ambito del P.U.A. La disposizione, pertanto, contrasta con il principio della prevalenza del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione previsto all'art. 145 del codice dei beni culturali ed espressione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali prevista dall'art. 117, co. 2, lett. s). Come sostenuto da codesta ecc.ma Corte, "l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 pone il principio della prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette". (Si vd., tra le altre, Corte cost., 4 giugno 2010, n. 193)".

Le due proposte di legge regionale n. 75 e n. 76 del 24 settembre 2013 approvate dalla Giunta Regionale non prevedono nessuna modifica della legge regionale n. 12/2012.

In considerazione della suddetta impugnazione con nota VAS prot. n. 7 del 22 maggio 2013 l'associazione VAS ha chiesto "di emanare quanto meno una Circolare che inviti tutti gli Enti di Gestione a non rilasciare in via cautelativa alcun nulla osta per progetti di trasformazione assistiti da P.U.A. che vengano richiesti ai sensi della lettera d) del 4° comma dell'art. 8 della legge regionale n. 29/1997, così come modificato dalla legge regionale n. 12/2012, perché rischiano di modificare irreversibilmente le aree naturali protette istituite e di innescare comunque dei sicuri contenziosi di tipo amministrativo anche in termini di risarcimento danni".

A titolo di esempio significativo alla nota è stata allegata la documentazione fotografica di alcune delle costruzioni che sono state realizzate in tal modo dentro il Parco di Veio: appare evidente che se in tutte le aree agricole del Parco di Veio (così come di qualunque altro parco) venissero costruite residenze ed annessi agricoli sempre grazie a Piani di Utilizzazione Aziendale, non solo il Parco di Veio verrebbe interamente urbanizzato prima ancora che venga approvato il suo Piano di Assetto.

Diventa pertanto più che opportuna l'abrogazione del comma 19 dell'articolo 1 della legge regionale n. 12 del 6 agosto 2012.

Il 6° comma dell'art. 9 della legge regionale n. 24 del 6 luglio 1998 disponeva che i Piani di Assetto delle aree naturali protette regionale "hanno valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituiscono i piani paesistici e i piani territoriali paesistici di qualsiasi livello", con la precisazione che "i piani delle aree naturali protette tengono conto delle disposizioni di cui al Capo II della presente legge quali livelli minimi di tutela, fatte salve valutazioni specifiche coerenti con le finalità delle aree naturali protette".

Il Capo II della legge regionale n. 24/1998 è relativo alle "Modalità di tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico" e riguarda quindi anche i Piani Territoriali Paesistici (P.T.P.) ed il Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.) e le loro rispettive classificazioni in zone di tutela ed ambiti di paesaggio: sul piano dell'applicazione pratica del suddetto dettato normativo, ne deriva che una zona di tutela integrale o comunque una prescrizione di inedificabilità assoluta impartita dal P.T.P. o dal P.T.P.R. non può essere derogata dal corrispondente Piano di Assetto del parco, il quale può invece imporre a tutela dell'ambiente naturale destinazioni più rigide di quelle previste dal P.T.P..

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 42 del 22 febbraio 2004, con cui è stato emanato il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio", e della sentenza n. 108 del 19 maggio 2008 della Corte

Costituzionale che ha sancito definitivamente la cogenza delle componenti tipiche del paesaggio (assicurata da P.T.P. e P.T.P.R.) sul Piano di Assetto, con legge regionale n. 5 marzo 2009 è stato sostituito il testo del 6° comma dell'art. 26 della legge regionale n. 29/1997 con il seguente: *“6. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), il piano dell'area naturale protetta ha valore di piano urbanistico e sostituisce i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello. Il piano ha effetto di dichiarazione di pubblica utilità per gli interventi in esso previsti”*.

La Regione Lazio non ha provveduto contestualmente a correggere in modo analogo anche il 6° comma dell'art. 9 della legge regionale n. 24/1998, che è stato però poi immotivatamente abrogato dalla lettera c) del 1° comma dell'art. 6 della legge regionale n. 8 del 22 giugno 2012 con cui sono stati abrogati anche i successivi commi 7 ed 8 del medesimo art. 9 altrettanto immotivatamente, perché snellivano le procedure stabilendo che a seguito dell'approvazione dei Piani di Assetto i nulla osta rilasciati dagli Enti Parco assorbono anche l'autorizzazione paesaggistica che occorre invece acquisire in regime di misure di salvaguardia.

È più che opportuna quindi l'abrogazione della lettera c) del comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale n. 8 del 22 giugno 2012 con la contestuale sostituzione del testo del comma 6 dell'art. 9 della legge regionale n. 24/1998 con il seguente: *“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), i piani delle aree naturali protette di cui all'articolo 26 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29, hanno valore di piano urbanistico e sostituiscono i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello. I piani delle aree naturali protette tengono comunque conto delle disposizioni di cui al Capo II della presente legge quali livelli minimi di tutela, fatte salve valutazioni specifiche coerenti con le finalità delle aree naturali protette”*.

Roma, 7 novembre 2013