

Prot. VAS n. 336/PAR

Al Presidente della Giunta Regionale del Lazio

On. Piero Marrazzo

Via Cristoforo Colombo n. 212 – 00144 Roma

All'Ufficio Legislativo della Regione Lazio

Via Cristoforo Colombo n. 212 – 00144 Roma

All'Assessore all'Ambiente e Cooperazione tra i Popoli

On. Angelo Bonelli

Via Rosa Raimondi Garibaldi n. 7 – 00145

Oggetto – Interpretazione ufficiale delle disposizioni della legge regionale n. 29 del 6/10/1997 e dei provvedimenti normativi relativi alle aree naturali protette, ai fini di una loro applicazione uniforme ed irrepreensibile.

Malgrado l'impegno ad abrogare le modifiche apportate dalla Giunta Storace alla legge sui parchi, assunto nel programma elettorale dell'On. Piero Marrazzo (pag. 94), non è stata a tutt'oggi messa in atto nessuna revisione della legge regionale n. 29/1997.

Nelle more di una revisione organica della legge quadro in materia di aree naturali protette, se mai sarà operata, continuano a perdurare tutta una serie di incertezze normative relative a diverse disposizioni che sono contenute sia nella legge così come a tutt'oggi vigente che in altri provvedimenti legislativi simili, a fronte delle quali si rende necessaria una interpretazione ufficiale da parte della Regione Lazio ormai non più dilazionabile, per evitare il prosieguo di una loro applicazione in modo distorto ed addirittura diverso da Ente ad Ente di gestione, che sia impugnabile presso il T.A.R. del Lazio e che porti all'annullamento per vizio di legittimità degli atti rilasciati.

Si chiede pertanto all'Ufficio Legislativo di dare una interpretazione ufficiale delle disposizioni di seguito elencate.

1 – Combinato disposto tra 3° comma, lettera q), e 4° comma, lettera d) dell'articolo 8 della legge regionale n. 29/1997 – Ai sensi della lettera q) del 3° comma dell'art. 8 della legge regionale n. 29/1997 <<all'interno delle zone A ... sono vietati: ...q) 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 ai sensi della lettera d) del successivo 4° comma dello stesso art. 8 <<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 q) 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 al 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 è orientato verso la posizione intermedia (vedi ad es. nulla osta prot. n. 1802 del 1.3.1999 per la realizzazione di un rimessaggio attrezzi, un fienile ed una stalla per cavalli su di un terreno ubicato all'interno del parco di Veio), che va comunque confrontata con le prescrizioni impartite dai Piani Territoriali Paesistici (in sigla P.T.P.), 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. 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 chiamati ad autorizzare i << *piani di miglioramento aziendale* >>, arrivano troppo spesso ad approvare progetti di presunto miglioramento aziendale non consentiti dai P.T.P. (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 è orientato verso l'interpretazione di mezzo, l'Ente "RomaNatura" ha fin qui adottato l'interpretazione più estensiva.

Si rende pertanto necessario che venga disciplinata tale casistica, indicando quale sia la "interpretazione autentica" del dettato legislativo, che assicuri 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.

2 – Articolo 8, 3° comma, lettera r) della legge regionale n. 29/1997 – Ai sensi della lettera r) del 3° comma dell'art. 8 della legge regionale n. 29/1997 << *all'interno delle zone A ... sono vietati: ...r) qualsiasi attività edilizia nelle zone territoriali omogenee C) (zone di espansione di P.R.G., n.d.r.), D) (zone artigianali ed industriali di P.R.G., n.d.r.), ed F) (zone a verde pubblico e servizi di P.R.G., n.d.r.) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968* >>.

La genesi della suddetta disposizione è dovuta alla modifica del testo originario della legge regionale n. 29/1997 che alla lettera b) del 4° comma dell'art. 8 consentiva l'edificazione nelle suddette zone territoriali omogenee C), D) ed F): con la legge regionale n. 35 del 3/11/1997 è stata abrogata la lettera b) del 4° comma ed è stata aggiunta la lettera o-bis) al 3° comma dell'art. 8, poi divenuta l'attuale lettera r) a seguito della sostituzione dell'intero articolo 8 secondo il testo introdotto dal 6° comma dell'art. 2 della legge regionale n. 10 del 2/4/2003.

La fretta con cui è stata all'epoca operata la modifica suddetta ha portato a passare dal massimo permissivismo del testo originario della legge all'attuale massimo rigidismo, senza tenere conto del fatto che il divieto di qualsiasi attività edilizia in sede di applicazione letterale della

disposizione dovrebbe essere inteso come divieto anche di quelle attività edilizie che non comportano nuove cubature e che comunque non hanno alcun impatto ambientale sul territorio protetto, come sono ad esempio le opere di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro conservativo, di risanamento igienico-edilizio e di adeguamento tecnologico e funzionale che sono difatti autorizzate per le zone agricole (ai punti 2 e 4 della lettera q), ma che a rigore dovrebbero essere vietate all'interno di un'area destinata magari a parco pubblico.

Occorre pertanto chiarire se dalla applicazione del suddetto divieto possano e debbano essere escluse quanto meno le stesse attività consentite per le zone agricole o se non altro gli interventi che si rendano necessari per garantire la staticità delle costruzioni e l'incolumità delle persone che le abitano.

3 – Combinato disposto tra articolo 26, comma 6, ed articolo 44, commi 13 e 14 della legge regionale n. 29/1997 - Ai sensi del 6° comma dell'art. 26 della legge regionale n. 29/1997 il piano di assetto di ogni area naturale protetta <<*sostituisce i piani paesistici ed i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello*>>: la norma, così come formulata, lascia chiaramente intendere che il piano di assetto di un'area naturale protetta è sovraordinato ai piani regolatori generali dei Comuni interessati ed ha quindi anche il potere di cancellare le destinazioni previste da tali strumenti urbanistici generali.

Il dettato legislativo, se applicato ad esempio alle lottizzazioni convenzionate previste dal P.R.G. del Comune di Roma all'interno di aree naturali protette (fra cui Veio), consentirebbe dunque al piano di assetto anche di stabilirne la cancellazione di ogni previsione edificatoria.

Ma ai sensi del comma 13 dell'art. 44 della medesima legge regionale n. 29/1997 nelle aree protette gestite dall'Ente "RomaNatura" <<*e in tutti i territori del Comune di Roma ricadenti in aree protette istituite con il presente articolo, sono fatte salve le previsioni dei piani attuativi del piano regolatore generale adottati o approvati dal Comune di Roma o di programmi di intervento oggetto di accordi di programma approvati dalla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge*>>: ai sensi del successivo comma 14, nelle aree suddette, comprese nelle zone B, <<*sono consentiti esclusivamente gli impianti a carattere sportivo estensivo purché realizzati secondo tipologie e con materiali tradizionali, nonché i servizi pubblici strettamente connessi alla fruibilità del parco e le aree di verde attrezzato, necessarie per il rispetto degli standard urbanistici relativi a piani e programmi, previsti negli strumenti urbanistici adottati o approvati, che includono aree ricomprese nel perimetro delle aree protette. La potenzialità edificatoria eventualmente stabilita dai suddetti piani e programmi può essere trasferita su suoli interni ai citati piani o programmi ma esterni all'area protetta*>>.

Appare evidente che dal combinato disposto da un lato dal 6° comma dell'art. 26 e dall'altro lato dai commi 13 e 14 dell'art. 44 della medesima legge regionale n. 29/1997 emerge una difformità, se non un vero e proprio contrasto, che deve essere chiarito in modo definitivo ai fini di una corretta applicazione della normativa.

4 - Combinato disposto tra articolo 14, comma 3, e articolo 28, comma 3 della legge regionale n. 29/1997 – Ai sensi del 3° comma dell'art. 14 ogni Presidente ha <<*la rappresentanza istituzionale*>> del rispettivo Ente di gestione, mentre ai sensi del 3° comma dell'art. 28 <<*qualora nelle aree naturali protette venga esercitata un'attività in difformità del piano, del regolamento o del nulla osta, il legale rappresentante dell'ente dispone la sospensione dell'attività medesima ed ordina la riduzione in pristino e la ricostituzione di specie animali o vegetali ai sensi dell'art. 29 della legge n. 394/91*>>.

Il testo dell'intero art. 14 è stato sostituito dal comma 11 dell'art. 3 della legge regionale n. 10 del 2/4/2003 che ha voluto trasformare da "legale" ad "istituzionale" la "rappresentanza" del Presidente di ogni Ente di gestione, senza accorgersi che in altra parte della legge e precisamente al 3° comma dell'art. 28 permaneva l'espressione di un <<legale rappresentante dell'ente>> che ora non si capisce più chi debba essere, se il Presidente oppure il Direttore.

Da un punto di vista giuridico la questione non è di poco conto, dal momento che la "rappresentanza legale" comporta l'obbligo di assunzione di tutte le responsabilità civili e penali che sono sicuramente imputabili a tale figura e che non sono invece altrettanto imputabili del tutto ad una figura che abbia una mera "rappresentanza istituzionale".

Da un punto di vista pratico, proprio in considerazione delle responsabilità connesse alla "rappresentanza legale", a fronte della accertata violazione di nulla osta rilasciati dall'Ente di gestione o di abusi edilizi parimenti accertati e della conseguente necessità di dover emanare delle ordinanze di riduzione in pristino dello stato antecedente dei luoghi, non si sta al momento provvedendo ad alcunché, perché gli attuali Commissari Straordinari non se la sentono di sottoscrivere di persona alcun atto impositivo né di farlo fare dal Direttore né di sottoscriverlo congiuntamente ad esso.

Appare fin troppo evidente che la necessità e l'urgenza di dare soluzione al suddetto problema rendono indifferibile un pronunciamento ufficiale al riguardo da parte della Regione Lazio.

5 – Articolo 28, comma 1, della legge regionale n. 29/1997 – Ai sensi del 1° comma dell'art. 28 <<il rilascio di concessioni o autorizzazioni, relativo ad interventi, impianti ed opere all'interno delle aree naturali protette, è sottoposto a preventivo nulla osta dell'ente di gestione>>.

Il nulla osta suddetto va dunque rilasciato prima della realizzazione di "interventi, impianti ed opere", di cui deve ogni volta essere presentato il relativo progetto, che come accezione può però essere esteso fino a ricomprendervi anche gli "interventi, impianti ed opere" che si vogliono prevedere in sede di redazione di un nuovo piano regolatore generale del Comune o di variante a quello già in vigore: per tale ultima eventualità si pone il problema se anche nel caso di redazione di un nuovo P.R.G. e di variante al P.R.G. in vigore si debba comunque acquisire il preventivo ed obbligatorio "parere" (più che "nulla osta" o "autorizzazione") dell'Ente di gestione dell'area naturale protetta interessata.

Come già detto al precedente punto 3, il piano di assetto di ogni area naturale protetta <<sostituisce i piani ... urbanistici di qualsiasi livello>>, per cui il problema non si pone nel caso che il piano di assetto sia stato definitivamente approvato, dal momento che il Comune non può scavalcarlo, ma può e deve recepirlo in sede di redazione di un nuovo P.R.G. o di variante ad esso: il problema si pone invece se il piano di assetto non è stato ancora definitivamente approvato e l'area naturale protetta è sottoposta al doppio regime delle misure di salvaguardia dettate dagli artt. 8 e 44 della legge regionale n. 29/1997 e dal 5° comma dell'art. 9 della legge regionale n. 24/1998, che considera "misure di salvaguardia" anche le prescrizioni impartite dai Piani Territoriali Paesistici (in sigla P.T.P.), per cui è opportuno che sia acquisito quanto meno il "parere" dell'Ente di gestione dell'area naturale protetta, specialmente se si vogliono prevedere "interventi, impianti ed opere" non perfettamente conformi alle misure di salvaguardia.

Al riguardo si fa presente che il Comune di Roma, in sede tanto di controdeduzioni al cosiddetto "Piano delle Certezze" (approvate con deliberazione n. 176/2000) quanto di redazione del nuovo P.R.G. (adottato con deliberazione n. 33/2003), non si è permesso di "pianificare" i territori ricadenti all'interno delle aree naturali protette, rimandando correttamente al loro futuro piano di assetto, a differenza di altri Comuni, che hanno invece adottato varianti generali al P.R.G. (come ad es. quello di Formello con deliberazione n. 58 del 20 dicembre 2000) che "pianificano" anche il territorio ricadente all'interno dell'area naturale protetta, per giunta in difformità dalle

misure di salvaguardia e senza avere acquisito nessun preventivo “parere” dell’Ente di gestione interessato.

A tal ultimo riguardo risulterebbe addirittura una nota emanata dal Direttore del Dipartimento Ambiente e Protezione Civile della Regione Lazio, Dott. Raniero De Filippis, che sostiene che l’Ente di gestione non avrebbe comunque “titolo” per pronunciarsi su eventuali varianti di Piano Regolatore Generale, anche se riguardano un territorio che ricade all’interno dell’area naturale protetta: ne deriva l’opportunità di stabilire in modo definitivo se vada comunque acquisito quanto meno il “parere” dell’Ente di gestione anche in sede di redazione di un nuovo P.R.G. o di una variante al P.R.G. vigente, disponendo in caso affermativo il conseguente annullamento dell’atto diramato dal Dipartimento Ambiente e Protezione Civile della Regione Lazio.

6 - Combinato disposto tra articolo 8, comma 3 ed articolo 28, comma 1, della legge regionale n. 29/1997 – Il 3° comma dell’art. 8 riguarda i divieti all’interno delle zone A delle aree naturali protette, mentre il 1° comma dell’art. 28 riguarda il meccanismo del silenzio-assenso che si viene a determinare nel rilascio dei nulla osta.

Come già detto, ai sensi del 1° comma dell’art. 28 <<il rilascio di concessioni o autorizzazioni, relativo ad interventi, impianti ed opere all’interno delle aree naturali protette, è sottoposto a preventivo nulla osta dell’ente di gestione ai sensi dell’art. 13, commi 1, 2 e 4 della l. 394/1991>>: ai sensi del 1° comma dell’art. 1 della legge n. 394/1991 <<il nulla osta ... è reso entro sessanta giorni dalla richiesta>> per cui <<decorso inutilmente tale termine il nulla osta si intende rilasciato>>, mentre <<il diniego, che è immediatamente impugnabile, è affisso contemporaneamente all’albo del comune interessato e all’albo dell’Ente parco e l’affissione ha la durata di sette giorni>>, con la precisazione che <<l’Ente parco dà notizia per estratto, con le medesime modalità, dei nulla osta rilasciati e di quelli determinatisi per decorrenza del termine>>, vale a dire per silenzio-assenso.

Il problema che si pone nel caso di formazione del silenzio-assenso concerne il caso che la domanda inevasa di rilascio di nulla osta riguardi interventi, impianti ed opere di cui il 3° comma dell’art. 8 fa espresso divieto di realizzare: una eventualità del genere si è già manifestata e si sta tuttora manifestando con l’Ufficio Affissioni e Pubblicità del Comune di Roma il cui Direttore, Dott.ssa Angelina Marinelli, in pedissequa applicazione di una delibera della Giunta Capitolina, chiede il rilascio del nulla osta per ogni cartellone pubblicitario che ricada all’interno di un’area naturale protetta e che faccia parte della cosiddetta “procedura di riordino”, pur dovendo sapere (dal momento che la legge non ammette ignoranza, specie da parte delle Pubbliche Amministrazioni) che ai sensi della lettera o) del 3° comma dell’art. 8 all’interno di parchi e riserve naturali della regione Lazio è espressamente vietata <<l’apposizione di cartelli e manufatti pubblicitari di qualunque natura e per qualsiasi scopo>>.

In tal modo gli Enti di gestione rischiano di essere invasi da una valanga di domande di nulla osta, che non potranno essere rilasciati entro il termine di tempo dei 60 giorni e che quindi si dovrebbero formare automaticamente per silenzio-assenso.

Come già chiarito al riguardo, ma sotto altro aspetto, dal Dipartimento Affari Strategici Istituzionali e della Presidenza della Regione Lazio con nota prot. n. 63025 del 26/9/2001, il suddetto divieto prescritto dalla attuale lettera o), prima m), non può comunque essere superato dalla richiesta del preventivo nulla osta, in quanto il divieto permane in assoluto e non può in nessun modo essere derogato da un atto di nulla osta perfezionato ai sensi dell’art. 28, nemmeno se si è formato per silenzio-assenso.

Ne deriva che il silenzio-assenso non si può e non si deve comunque formare per tutti i casi in cui la domanda di rilascio riguardi interventi, impianti ed opere comunque vietati dalle misure di salvaguardia dell’area naturale protetta interessata, che in quanto tali non potrebbero in nessun

modo essere autorizzati formalmente da un atto di nulla osta: per evitare che venga sfruttato illecitamente un nulla osta formatosi per silenzio-assenso, si rende necessario un chiarimento ufficiale in tal senso da parte della Regione Lazio.

7 - Combinato disposto tra articolo 28, comma 1, della legge regionale n. 29/1997 ed articolo 3, comma 6-ter, della legge n. 80 del 14 maggio 2005 – Come già detto al precedente punto 6, il 1° comma dell'art. 28 ammette il meccanismo del silenzio-assenso che è però disciplinato in generale dall'art. 20 della legge n. 241 del 7/8/1990, il quale è stato di recente modificato con una cosiddetta "norma spuria", perché inserita all'interno di un provvedimento legislativo diverso, quale è la legge n. 80 del 14/5/2005 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 111 del 14/5/2005 - Supplemento ordinario n. 91) concernente la "*conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica delle procedure concorsuali*": il comma 6-ter dell'art. 3 (relativo alla "semplificazione amministrativa") ha infatti sostituito l'art. 20 della legge n. 241/1990 secondo un testo il cui 4° comma dispone testualmente che <<*le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente...*>> e quindi anche ai nulla osta che debbono rilasciare gli Enti di gestione delle aree naturali protette.

Dalla concomitante vigenza delle disposizioni dettate tanto dall'art. 13 della legge n. 394/1991 (e dall'art. 28 della legge regionale n. 29/1997) quanto dall'art. 20 della legge n. 241/1990 deriva un evidente contrasto delle norme, che necessita di un chiarimento urgente ed indifferibile su quale sia la disposizione che prevale e che deve quindi essere applicata.

A giudizio di questa associazione il meccanismo del silenzio-assenso potrebbe essere mantenuto (ai fini anche dello snellimento delle procedure) per tutte le domande di nulla osta che riguardino "interventi, impianti ed opere" che non abbiano rilevante incidenza sul territorio e non comportino trasformazioni irreversibili o comunque dannose, come ad es. l'occupazione temporanea del suolo (per riprese cinematografiche, studi o altro) o il taglio del bosco o la recinzione metallica dei lotti ecc., mentre non dovrebbe scattare in tutti gli altri casi in cui si produca una effettiva trasformazione del territorio, ancorché consentita dalle misure di salvaguardia o dalle norme di attuazione del piano di assetto.

8 – Combinato disposto tra articolo 28, 3° comma, articolo 37 ed articolo 38, 3° comma, della legge regionale n. 29/1997 – Come già detto al precedente punto 4, ai sensi del 3° comma dell'art. 28 della legge regionale n. 29/1997 <<*qualora nelle aree naturali protette venga esercitata un'attività in difformità del piano, del regolamento o del nulla osta, il legale rappresentante dell'ente dispone la sospensione dell'attività medesima ed ordina la riduzione in pristino e la ricostituzione di specie animali o vegetali ai sensi dell'art. 29 della legge n. 394/91*>>, mentre ai sensi del 3° comma del successivo art. 38 <<*l'autore della violazione resta comunque obbligato ... al risarcimento del danno ambientale nei confronti dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta ed al ripristino dello stato dei luoghi*>>.

Così come formulata all'art. 28, la norma non sembra disciplinare alcuni casi: non prevede "attività" in difformità anche delle misure di salvaguardia, per cui non è sufficientemente chiaro quali siano in tal caso i poteri di intervento dell'Ente di gestione, né stabilisce le forme ed i modi della "disposizione" di sospensione della attività abusiva e non precisa nemmeno le misure da adottare in caso di mancato rispetto della "ordinanza" di riduzione in pristino dello stato dei luoghi antecedente alla realizzazione dell'opera abusiva, che è peraltro ribadito anche dal terzo comma dell'art. 38, che ne fa obbligo espresso all'autore della violazione.

La mancata citazione della difformità delle misure di salvaguardia potrebbe essere “assorbita” dalla difformità dal nulla osta, dal momento che – come già evidenziato al precedente punto 6 – il nulla osta non può derogare dalle misure di salvaguardia e quindi una loro violazione si può comunque raffigurare come assenza di nulla osta e quindi “difformità” da esso, nel senso che non è stato né chiesto (trattandosi di abuso edilizio) né a maggior ragione rilasciato.

Le lacune sopra evidenziate sembrano poter essere colmate dal dettato dell’art. 37, relativo alla “sorveglianza”, che assegna l’incarico di far rispettare la legge regionale n. 29/1997 a <<tutti i soggetti cui sono attribuiti poteri di accertamento e contestazione di illeciti amministrativi in base alla normativa vigente nonché gli ufficiali e gli agenti del Corpo Forestale dello Stato>>, fra i quali dovrebbero essere ricompresi non solo i Guardaparco, ma anche il Corpo di Polizia Municipale che ha facoltà di eseguire il sequestro cautelativo di un cantiere edile, nonché il Comune stesso (o il Municipio) eventualmente interessato che può e deve procedere alle demolizioni.

Essenziale pertanto diventa il rapporto di collaborazione fra l’Ente di gestione e tali soggetti, che è però opportuno che sia meglio disciplinato dalla Regione Lazio, stabilendo forme e modi delle procedure da seguire ogni volta che <<venga esercitata un’attività in difformità del piano, del regolamento o del nulla osta >>.

A tal ultimo riguardo va soprattutto precisato che – ove si tratti di opere realizzate senza il preventivo ed obbligatorio nulla osta e comunque in difformità del piano di assetto e del Regolamento, laddove vigenti – spetta all’Ente di gestione (proprio in quanto competente in materia) accertare la violazione, comminare la relativa sanzione e far rimuovere ad ogni modo l’opera abusiva, così come in parallelo spetta alla Amministrazione Comunale interessata (o al Municipio competente) un comportamento analogo, ove si tratti di opere realizzate anche in difformità della normativa urbanistica del cui rispetto sono pienamente competenti: si tratta di due azioni distinte e separate, ma “concorrenti” sullo stesso tipo di abuso, che proprio perché tali determinano il più delle volte l’inerzia più assoluta nel provvedere, sul presupposto errato che comunque a provvedere alla dovuta repressione penserà l’altra amministrazione.

9 - Combinato disposto tra articolo 32 della legge n. 47/1985 e Circolare dell’Assessorato all’Urbanistica della Regione Lazio prot. n. 9206 del 29/11/1999 – Il 1° comma dell’art. 32 della legge n. 47 del 28/2/1985 (relativo alle “opere costruite su aree sottoposte a vincolo”), così come sostituito dal comma 43 dell’art. 32 della legge n. 326 del 24/11/2003, dispone che <<fatte salve le fattispecie previste dall’articolo 33, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso>>: il precedente testo normativo, dettato dalle leggi relative al 1° ed al 2° condono edilizio, parlava di <<aree sottoposte a vincolo, ivi comprese quelle ricadenti nei parchi nazionali e regionali>>.

Ne deriva che fra le <<amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso>> vanno ricompresi anche gli Enti di gestione delle aree naturali protette, dal momento che il vincolo relativo ai parchi ed alle riserve nazionali e regionali è quello imposto ai sensi della legge n. 1497/1939 in applicazione automatica dell’art. 1, lettera f) della legge n. 431/1985, ora lettera f) dell’art. 142 del D.Lgs. n. 42 del 22/1/2004 (relativo al “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio”): la formulazione del dettato legislativo non lascia dunque dubbi su quale sia la amministrazione preposta alla tutela del vincolo relativo ad un parco o ad una riserva regionale, che è il suo Ente di gestione, e quindi anche al rilascio del “parere” ex art. 32 della legge n. 47/1985.

Il “parere” ex art. 32 della legge n. 47/1985 non è in alcun modo assimilabile al “nulla osta” dell’Ente di gestione, che viene rilasciato su “progetti” non ancora realizzati di trasformazione del territorio e non su opere già costruite abusivamente.

Si tratta di un procedimento che non è stato previsto dalla legge regionale n. 29/1997, che è quindi a sé stante e che ha peraltro anche tempi di rilascio diversi, rispetto ai quali l'art. 32 della legge n. 47/1985, sempre così come sostituito dalla legge n. 326 del 24/11/2003, dispone che *<<qualora tale parere non venga formulato dalle suddette amministrazioni entro centottanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di parere, il richiedente può impugnare il silenzio-rifiuto>>*: è però di tutta evidenza che anche ai sensi della legge n. 47/1985 si tratta di un procedimento distinto e separato da quello seguito dagli Uffici Comunali per il rilascio della concessione edilizia in sanatoria di abusi commessi su aree non vincolate, anche perché *<<non costituisce una semplice modalità esecutiva della concessione, bensì una condizione di efficacia della stessa>>* (sentenza n. 11159 del 18/12/1994 della Sezione III° della Corte di Cassazione).

Secondo il 2° comma dell'art. 32 della legge n. 47/1985, sempre così come sostituito dalla legge n. 326 del 24/11/2003, *<<sono suscettibili di sanatoria .. le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione>>*: in tal senso si era espresso anche il testo precedente, dettato dalle leggi relative al 1° ed al 2° condono edilizio, disciplinato in seguito dall'allora Ministero dei Lavori Pubblici con la Circolare n. 2241 del 17/6/1995, che ha riguardato la *"applicazione della normativa in materia di definizione delle violazioni edilizie"* e che avrebbe dovuto valere come disciplina per tutti i Comuni d'Italia.

Per gli abusi edilizi commessi in zona vincolata, con riguardo all'epoca di imposizione dell'abuso, la Circolare stabilisce che *<<il principio che trova applicazione quando si tratti di concessioni di edificare è che esse (comprese quelle in sanatoria) siano rilasciate sulla base della normativa vigente al momento del rilascio>>* e precisa che *<<quando il vincolo è intervenuto dopo la realizzazione dell'opera abusiva è necessario chiedere il parere previsto dall'art. 32, che sarà rilasciato tenendo conto dell'esistenza del vincolo in parola. Si tratta di opere che, in precedenza – mancando della concessione o essendo state realizzate in difformità di questa – non avevano esistenza e, pertanto, in occasione della richiesta di concessione in sanatoria, debbono essere valutate secondo la normativa vigente al momento del relativo rilascio>>*.

Malgrado la Circolare suddetta, la Giurisprudenza, in particolare del Consiglio di Stato, ha tenuto dapprima un atteggiamento discorde, sulla base del quale il Consiglio Comunale di Roma ha approvato la delibera n. 206 del 17/9/1997 che non obbliga a richiedere il "parere" ex art. 32 alle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli imposti dopo la realizzazione dell'abuso.

I dubbi sulla controversa applicazione del 1° comma dell'art. 32 della legge n. 47/1985 sono stati definitivamente sciolti dal Consiglio di Stato che in Adunanza Plenaria ha assunto la decisione n. 20 del 7 giugno 1999 (pubblicata il successivo 22 luglio 1999) che obbliga ad acquisire il preventivo "parere" ex art. 32 della legge n. 47/1985 su tutte le domande di condono di abusi realizzati in zona vincolata, anche in caso di vincoli imposti successivamente alla realizzazione degli abusi.

La decisione del Consiglio di Stato è stata poi recepita da parte dell'Assessorato all'Urbanistica della Regione Lazio, con Circolare prot. n. 009206 del 29.11.1999 trasmessa a tutti i Comuni del Lazio, la quale stabilisce che *<<a motivo di quanto sopra, si rappresenta alle Amministrazioni comunali che, laddove abbiano rilasciato concessioni edilizie ai sensi delle leggi 47/1985 e 724/94 in carenza del parere ex art. 32 L. 47/85 peraltro in presenza, al momento del loro rilascio, di un vincolo paesaggistico insistente sull'area oggetto delle opere abusive, tali concessioni, in quanto illegittime, debbono necessariamente essere "sante" mediante l'adozione postuma del parere di che trattasi (da parte delle Amministrazioni stesse, se subdelegate ai sensi dell'art. 32 della legge regionale 24/98 e successive modificazioni, ovvero della Regione)>>*: la Circolare dispone che *<<in ipotesi di parere negativo, la concessione edilizia in sanatoria già rilasciata, non essendo supportata da parere favorevole ex art. 32 L. 47/85, postula sempre e comunque l'annullamento d'ufficio da parte dell'Amministrazione comunale che tale concessione abbia rilasciato>>* con la

precisazione che <<*tale atto di autotutela ha, infatti, un carattere dovuto che non consente ai Comuni di valutarne l'opportunità*>>.

L'obbligo è stato riconosciuto dalla stessa Avvocatura del Comune di Roma che, in risposta ad una espressa richiesta fatta dall'allora Direttore dell'U.S.C.E. Ing. Riccardo Lenzini, con nota prot. n. 38249 dell'11.8.2000 (a firma dell'Avv. Enrico Lorusso) ha precisato che dopo la data del 22.7.1999 (di pubblicazione della decisione n. 20/1999) la norma va interpretata secondo quanto sancito dalla decisione in Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

La Circolare regionale suddetta non è stata trasmessa né alle Soprintendenze interessate né agli Enti di gestione delle aree naturali protette, benché pienamente "competenti" al riguardo ad esprimere il "parere" ex art. 32 della legge n. 47/1985.

La "competenza" degli Enti di gestione è stata sancita dal Ministero dell'Ambiente con nota Circolare prot. n. SCN/SD/2000/20224 del 9.11.2000, che è stata trasmessa a tutti gli Enti di gestione dei parchi nazionali, ma che per analogia dovrebbe valere anche per tutti gli Enti di gestione delle aree naturali protette regionali.

Disconoscendo del tutto la Circolare regionale ed ignorando del tutto la Circolare ministeriale, con nota prot. n. 91308 del 9.6.2004 l'allora Direttore dell'Ufficio Speciale Condoni Edilizio del Comune di Roma, Ing. Riccardo Lenzini, ha dichiarato che gli abusi condonati – in forza della delibera consiliare n. 206/1997 - non sono assoggettati alla richiesta di parere dell'Ente Parco di Veio, in quanto realizzati nel 1976, quindi prima della sua costituzione.

Alla nota suddetta ha replicato questa associazione chiedendo il rispetto di entrambe le Circolari che obbligano ad acquisire il "parere" ex art. 32 della legge n. 47/1985 anche da parte dell'Ente di gestione (oltre che delle Soprintendenze interessate) prima e non certo dopo il rilascio delle relative concessioni: come già sopra detto, la Circolare regionale prescrive l'obbligo di acquisizione del "parere" anche *a posteriori*, per i casi in cui sia stata già rilasciata la concessione edilizia in sanatoria prima della entrata in vigore della Circolare medesima.

Il 3° comma dell'art. 32 della legge n. 47/1985, così come sostituito dalla legge n. 326/2003, stabilisce che <<*qualora non si verificano le condizioni di cui al comma 2, si applicano le disposizioni dell'articolo 33*>>.

L'art. 33 della legge n. 47/1985 dispone che le opere abusivamente realizzate in zona vincolata <<*non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con i seguenti vincoli, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima dell'esecuzione delle opere stesse:*

- a) *vincoli imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;*
- d) *ogni altro vincolo che comporti l'inedificabilità delle aree*>>.

Gli articoli 32 e 33 della legge n. 47/1985 assolvono dunque a diversa funzione, in quanto l'art. 32 riguarda abusi commessi entro la data del 1° ottobre 1983 o del 31 dicembre 1993 o del 31 marzo 2003 in aree sottoposte a vincolo "relativo" che può essere rimosso dall'Amministrazione preposta alla tutela dello stesso, mentre l'art. 33 riguarda abusi posti in essere in aree soggette a vincolo "assoluto", cioè non rimovibile, con la conseguenza che nell'ambito dell'art. 32 è irrilevante ai fini della sanabilità dell'opera che l'abuso sia stato commesso prima o dopo l'imposizione del vincolo, mentre al contrario l'assolutezza della sua tutela contemplata dall'art. 33 comporta invece che l'opera non può fruire della sanatoria se realizzata dopo l'imposizione del vincolo, poiché questo è per sua natura incompatibile con ogni manufatto.

La diversa funzione a cui assolvono gli articoli 32 e 33 secondo il 1° ed il 2° condono edilizio si attenua invece per quanto riguarda l'applicazione del 3° condono edilizio.

Infatti, il 4° comma dell'art. 32 della legge n. 47/1985, così come sostituito dalla legge n. 326/2003, dispone che <<*ai fini dell'acquisizione del parere di cui al comma 1 si applica quanto previsto dall'art. 20, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*

(convocazione di Conferenze di Servizi, n.d.r.). *Il motivato dissenso espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, ivi compresa la soprintendenza competente, alla tutela del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute preclude il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria>>: a tal ultimo riguardo il comma 43-bis dell'art. 32 della legge n. 326/2003 precisa che <<le modifiche apportate con il presente articolo concernenti l'applicazione delle leggi 28 febbraio 1985, n. 47, e 23 dicembre 1994, n. 724, non si applicano alle domande già presentate ai sensi delle predette leggi>>.*

Ne deriva che le domande di sanatoria presentate in forza del 1° e del 2° condono edilizio debbono essere istruite ed evase secondo le disposizioni impartite dalle medesime leggi e dalla Circolare regionale n. 09206 del 29/11/1999, mentre le domande di condono presentate in forza del 3° condono edilizio debbono essere istruite ed evase secondo le disposizioni impartite dalla legge n. 326/2003.

A tal ultimo riguardo, per quanto concerne l'eventuale <<motivato dissenso espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale>>, il rigetto della domanda di condono edilizio diventa obbligatorio se dalla legge nazionale si passa alla applicazione della legge regionale di recepimento della normativa dello Stato.

Come già detto, il vigente 2° comma dell'art. 32 della legge n. 47/1985 dispone che <<sono suscettibili di sanatoria .. le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione>>: ma ai sensi della lettera b) del 1° comma dell'art. 3 della legge regionale n. 12 dell'8/11/2004 non sono comunque suscettibili di sanatoria <<le opere di cui all'articolo 2, comma 1, realizzate, anche prima della apposizione del vincolo (e quindi anche della istituzione di un'area naturale protetta, n.d.r.), ... su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali ... a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali>>.

Come ribadito dallo stesso Dipartimento Territorio, Area D2 2B 12 – Legislativo Contenzioso e Vigilanza, con nota circolare trasmessa a tutti i Comuni del Lazio dopo l'approvazione della legge regionale n. 17 del 3 ottobre 2005, la disposizione suddetta rappresenta rispetto alla norma nazionale una <<ulteriore restrizione per i parchi e le altre aree protette per i quali, per effetto della legge regionale, la sanatoria non è mai ammessa>>.

Ne deriva in conclusione la necessità di dare una interpretazione ufficiale dell'intera normativa sopra evidenziata, ribadendo che il "parere" dell'Ente di gestione é comunque obbligatorio su tutte le domande di sanatoria tuttora in corso di istruttoria presentate ai sensi del 1° e 2° condono edilizio, nonché su tutte le concessione edilizie in sanatoria eventualmente rilasciate senza avere acquisito il "parere" suddetto, con la precisazione che non potrà mai essere favorevole per tutte le domande di sanatoria presentate ai sensi della legge n. 326/2003 (3° condono edilizio), dal momento che la legge regionale n. 12/2004 non ammette nessuna possibilità di sanatoria.

10 – Disposto combinato tra articolo 1, commi 4 e 5, articolo 5, commi 1 e 2, ed allegato B del D.P.R. 12 aprile 1996 – Ai sensi del 4° comma dell'art. 1 del D.P.R. 12 aprile 1996 <<sono assoggettati alla procedura di valutazione di impatto ambientale i progetti di cui all'allegato B che ricadano, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette come definite dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394>>, mentre ai sensi del successivo comma 5 <<per i progetti di opere ed impianti ricadenti all'interno di aree naturali protette, le soglie dimensionali sono ridotte del 50%>>: ai sensi del 1° comma dell'art. 5 <<la domanda contenete il progetto dell'opera e lo studio di impatto ambientale è trasmessa al committente o dall'autorità proponente all'autorità competente>> (ivi compreso quindi anche l'Ente di gestione dell'area naturale protetta, n.d.r.), con la precisazione del successivo 2° comma secondo il quale <<contestualmente alla trasmissione di cui al comma 1 il committente o l'autorità proponente trasmette la domanda completa di copia del progetto e dello studio di impatto ambientale alla provincia ed ai comuni interessati, e nel caso di

aree naturali protette di cui all'art. 1, comma 4, anche ai relativi enti di gestione, che devono esprimere il proprio parere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine l'autorità competente rende il giudizio di compatibilità ambientale nei successivi novanta giorni, anche in assenza dei predetti pareri>>.

Il "parere" richiesto all'Ente di gestione é obbligatorio, ma consultivo, e costituisce un procedimento distinto e comunque diverso dal nulla osta, che dovrebbe essere comunque rilasciato sui medesimi progetti esecutivi, dopo il giudizio favorevole di compatibilità ambientale espresso dall'Ufficio V.I.A. della Regione Lazio: lo si dovrebbe desumere per analogia nella differenza che esiste tra la <<autorizzazione di massima>> e la <<autorizzazione definitiva>>, disciplinate dal penultimo comma dell'art. 16 del regolamento di attuazione della legge n. 1497/39, approvato con Regio Decreto n. 1357/1940.

Qualora invece così non fosse ritenuto, occorre in tal caso precisare che il "parere" espresso ai sensi del 2° comma dell'art. 5 del D.P.R. 12/4/1996 assorbe il nulla osta da rilasciare ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 29/1997.

Come si evince dal D.P.R., si tratta di una ulteriore specifica competenza attribuita all'Ente di gestione, che non è stata prevista nella legge regionale n. 29/1997 e che pertanto è opportuno che venga appositamente riconosciuta dalla Regione Lazio, chiarendone le forme ed i modi, oltre che l'ulteriore aspetto seguente.

Ai sensi del 1° comma dell'art. 8 del D.P.R. 12/4/1996 le Regioni debbono assicurare "l'individuazione degli uffici presso i quali in via permanente o per casi specificati sono depositati i documenti e tutti gli atti inerenti procedimenti conclusi, ai fini della consultazione del pubblico".

Con Circolare n. 6904 del 28/9/1998 dell'Ufficio IV del Settore 69 dell'allora Assessorato U.T.V.R.A. é stata comunicata la necessità per le Province ed i Comuni (e non anche per gli Enti di gestione delle aree naturali protette) di individuare una propria struttura di consultazione al pubblico, presso la quale debbono essere depositati a cura del proponente tutti i progetti e gli studi di impatto ambientale delle opere sottoposte a V.I.A.: Province e Comuni debbono altresì farsi carico di raccogliere le osservazioni, presentate in forma scritta da parte del pubblico ai progetti in consultazione, e di inviarle poi al competente ufficio insieme ai pareri che le stesse amministrazioni sono tenute ad esprimere nei termini stabiliti dalla normativa.

L'esclusione degli Enti di gestione delle aree naturali protette dall'obbligo di deposito può ingenerare confusione nel caso che i privati trasmettano i progetti da depositare anche agli Enti Parco (come già successo con Veio per il progetto della lottizzazione convenzionata di "Volusia"): sarebbe quindi opportuno chiarire se spetti o meno anche all'Ente di gestione il compito di individuare una propria struttura per il deposito dei progetti sottoposti a procedimento di V.I.A..

Si chiede in definitiva al 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.

Si resta in attesa di un riscontro scritto, che si richiede ai sensi degli articoli 2, 3 e 9 della legge n. 241/1990, così come recepiti dalla legge regionale n. 57/1993.

Arch. Rodolfo Bosi

Roma, 14 novembre 2005