

Sentenza: 1 dicembre 2020, n. 276

Materia: governo del territorio; ambiente; aree protette; norme di salvaguardia

Parametri invocati: articoli 3, 41, 42, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo della Costituzione - art. 6 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) (ratificata in Italia con l. 4 agosto 1955, n. 848) e art. 1 del Protocollo addizionale in materia di diritto di proprietà; art. 12, comma 3, D.P.R. 380/2001, come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tar Lazio

Oggetto: articolo 7, commi 1 e 2, Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e e lo sviluppo regionale)

Esito:

- 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;
- 2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge Reg. Lazio n. 7 del 2018, sollevate in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, commi primo e terzo, Cost..

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Tar Lazio dubita della legittimità costituzionale della disposizione legislativa in oggetto, che ha l'effetto di ampliare il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica; ha inoltre l'effetto di applicare alle aree di nuova introduzione, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, le misure di salvaguardia previste dall'articolo 26, comma 5 bis, della legge regionale Lazio 6 ottobre 1997, n.29, che reca le norme per le aree naturali protette regionali.

Le misure di salvaguardia precludono ogni attività edilizia nell'area di nuova perimetrazione.

In questa porzione di territorio è ricompreso anche un articolato (ma non realizzato) intervento edilizio approvato dal Comune di Marino e dalla stessa Regione Lazio (in quanto trattasi di variante al piano regolatore comunale), denominato EcoVillage, insistente nella zona nota come Divino Amore.

Preliminarmente, la Corte precisa che la perimetrazione di un parco naturale può avvenire sia con legge, sia con l'atto amministrativo di approvazione del piano. L'ampliamento dei confini avvenuto con legge, salvo rinvio alla deliberazione amministrativa per l'adeguamento del piano, non viola dunque alcuna riserva di amministrazione.

La procedura è conforme alla legge statale sui parchi (l. 6 dicembre 1991, n. 394).

Viene citata una recente sentenza conforme: la n. 134 del 2020.

Occorre puntualizzare che la norma *sub iudice* prevede, per i terreni già ricompresi nel parco alla data di entrata in vigore della legge, la permanente applicazione del piano del parco, che ha valore per altro di piano urbanistico e sostituisce i piani di qualsiasi livello territoriale (comunale, regionale...).

La notazione che precede è utile per comprendere la dichiarata (da parte della Corte) infondatezza della censura relativa alla presunta violazione dell'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo di un'ipotetica disparità di trattamento fra i proprietari dei terreni *ex novo* ricompresi nella perimetrazione del parco e quelli dei terreni già assoggettati alla disciplina dell'area protetta.

È sufficiente riportare che i giudici costituzionali osservano come il termine di comparazione

non deve essere la legge, ma il piano, essendo proprio questo lo strumento che conforma i diritti dei proprietari dei terreni per così dire di vecchia perimetrazione, disciplinandone in concreto le attività permesse (edificatorie o altro).

Per le zone di nuova perimetrazione semplicemente il piano è sostituito in via provvisoria dalle misure di salvaguardia, che per loro natura hanno carattere sommario e precludente; solo all'esito dell'adeguamento del piano, eventualmente, potrà sindacarsi una putativa disparità di trattamento tra proprietari di appezzamenti siti in zone differenti.

Sotto una prospettiva sensibilmente diversa, la Corte esclude anche che vi sia stata disparità di trattamento dei proprietari dei terreni di nuova perimetrazione rispetto a quelli, sottoscrittori di convenzioni di lottizzazione simili (Mugilla e Mezzamagna), che permangono all'esterno del parco.

Per quanto riguarda questi ultimi, l'attività edilizia si trovava già in fase di esecuzione avanzata, mentre, per quanto riguarda il Divino Amore, non era stata neppure iniziata.

Ciò, lungi dal costituire una disparità di trattamento, incide in maniera effettiva sul pregio ambientale dell'area, maggiore evidentemente nelle zone non urbanizzate.

Ancora basandosi sulla ritenuta violazione dell'articolo 3 della Costituzione, il rimettente riteneva che la legge regionale avesse leso il legittimo affidamento dei privati che avevano sottoscritto il piano di lottizzazione.

Ebbene la Corte, con statuizioni trancianti, afferma la prevalenza dell'interesse costituzionale alla tutela del valore del paesaggio e del diritto alla salute (articoli 9 e 32 della Costituzione).

Anche in questo caso, il fatto che l'attività edificatoria non fosse iniziata risulta decisivo: la Corte ricorda come il Consiglio di Stato abbia più volte rinvenuto nell'inizio dell'attività costruttiva il punto di caduta, oltre il quale il legittimo affidamento del privato condiziona anche la tutela di interessi di rango costituzionale (C.d.S. 3851/2010; C.d.S. 4362/2018).

Sempre in quella che sembra l'ottica delle ricerche di una tutela per i proprietari, il Tar rimettente avanza il dubbio di violazione dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, ritenendo che il vincolo di inedificabilità posto dalle norme di salvaguardia abbia natura espropriativa e non conformativa della proprietà privata.

La Corte, richiamando tutta la sua giurisprudenza in materia, fino dalla sentenza 56 del 1968, ribadisce come i limiti imposti alla privata proprietà ai fini della tutela paesaggistica ricadano sotto il secondo comma dell'articolo 42 della Costituzione, che riguarda la conformazione della proprietà privata e dunque esclude debba farsi luogo, nella legge regionale, alla previsione di un indennizzo a favore dei proprietari.

Per motivi simili, dal momento che l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, viene respinta la censura di presunta violazione dell'articolo 41 della Costituzione. Il Tar aveva, da un'angolazione parzialmente diversa, affrontato nuovamente la questione dell'ipotetico svuotamento del diritto di proprietà con riguardo alle facoltà di utilizzo a fine di impresa dei terreni.

L'ordinanza di remissione del giudice *a quo* lamenta anche violazione dell'articolo 6 delle norme Cedu (ratificata in Italia con l. 848/1955), sul diritto al giusto processo, per il tramite del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, con riguardo ai limiti derivanti dagli obblighi internazionali.

La legge regionale rimessa allo scrutinio costituzionale avrebbe violato il diritto dei proprietari al giusto processo con riferimento ai procedimenti pendenti sugli atti amministrati connessi con la legge regionale.

I giudicanti fanno chiarezza, statuendo come la norma regionale, essendo priva di efficacia retroattiva, non può incidere sulla validità degli atti amministrativi emanati in precedenza, che restano soggetti al principio *tempus regit actum*, potendo la legge, al limite, incidere sulla loro esecuzione, mai sulla loro validità.

Il rimettente prosegue lamentando violazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale Cedu sul diritto di proprietà: si sarebbe sostanzialmente proceduto ad una espropriazione sostanziale.

Al netto di quanto affermato dalla Corte circa la insussistente violazione dell'articolo 42 della Costituzione, la pronuncia fa ancora notare come, dovendo procedersi ad un giudizio sul contemperamento degli interessi dei privati e di quello generale pubblico, possa affermarsi come non

possa dirsi violato il giusto equilibrio fra le posizioni giuridiche soggettive, in quanto la prospettiva di edificazione nella zona Divino Amore non è mai stata certa, stante le numerose iniziative tese ad intensificare il livello di tutela dell'area, sia a livello amministrativo (la prima proposta di ampliamento del parco risale al 2002), che dei procedimenti giurisdizionali amministrativi. Ancora una volta, nel giudizio di comparazione degli interessi, risulta decisivo il fatto che l'attività di costruzione non fosse ancora iniziata.

La Corte dichiara poi l'inammissibilità della censura relativa alla lamentata violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Da ultimo, la Corte dichiara l'infondatezza della censura relativa alla violazione del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, con riferimento alla materia "governo del territorio".

Secondo il rimettente, la disposizione regionale violerebbe la norma interposta di cui all'articolo 12, comma 3, del DPR 380/2001 (testo unico in materia edilizia), in quanto estenderebbe a tempo indeterminato la validità temporale dei vincoli urbanistici espropriativi.

Essendo di fronte a vincoli di natura, come detto, conformativa del diritto di proprietà, la Corte ritiene il parametro inconferente.

Conclusivamente, tutte le censure di legittimità costituzionale vengono respinte, in merito o in rito.