CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **99/2021** (ECLI:IT:COST:2021:99)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **DE PRETIS**
Camera di Consiglio del **28/04/2021**; Decisione del **28/04/2021**
Deposito del **17/05/2021**; Pubblicazione in G. U. **19/05/2021**
Norme impugnate: Art. 7 della legge della Regione Lazio 22/10/2018, n. 7.
Massime: **43905 43906**
Atti decisi: **ord. 178/2020**

ORDINANZA N. 99

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), promosso dal Tribunale amministrativo Regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra la Selva srl e il Comune di Marino e altro, con ordinanza del 19 novembre 2019, iscritta al n. 178 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie

speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Selva srl;

udita nella camera di consiglio del 28 aprile 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), per asserita violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117 della Costituzione;

che la disposizione censurata, intitolata «Modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica», stabilisce quanto segue: «1. La perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, istituito con la legge regionale 10 novembre 1988, n. 66 (Istituzione del parco regionale dell'Appia Antica) e successive modifiche, come da ultimo modificata dalla legge regionale 30 marzo 2009, n. 6 (Modifica del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica), è ampliata secondo la planimetria in scala 1:10.000 e la relativa relazione descrittiva contenute, rispettivamente, negli allegati A2 e B2 che costituiscono parte integrante della presente legge. 2. Nelle more dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, comma 5 bis, della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, del piano del parco regionale dell'Appia Antica, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 18 luglio 2018, n. 9, alle disposizioni di cui al comma 1 continua ad applicarsi la disciplina prevista dal medesimo piano. Limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano, si applicano le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della l.r. 29/1997 per le zone A, di cui all'articolo 7, comma 4, lettera a), n. 1 della medesima legge regionale. 3. Relativamente al territorio interessato dall'ampliamento di cui al comma 1, l'adeguamento del piano del parco regionale dell'Appia Antica ai sensi del comma 2 favorisce: a) l'esercizio e lo sviluppo delle attività agricole aziendali e il ricorso allo strumento del piano di utilizzazione aziendale (PUA) in conformità a quanto previsto dall'articolo 31 della l.r. 29/1997; b) lo svolgimento delle attività compatibili con le finalità del parco quali le attività sportive relative ad impianti legittimamente esistenti in considerazione del ruolo svolto dalle stesse rispetto all'innalzamento della qualità della vita della popolazione»;

che il giudizio a quo è stato promosso contro il Comune di Marino e la Regione Lazio dalla Selva srl, che si doleva della mancata esecuzione della sentenza del TAR Lazio 23 gennaio 2018, n. 839, con cui era stata accertata l'illegittimità del silenzio serbato dallo stesso Comune in merito alla presentazione del Programma integrato di intervento (di seguito: PRINT) "Selva" del 26 maggio 2016, ed era stato ordinato al Comune di provvedere espressamente sulla richiesta della società entro novanta giorni dalla comunicazione della sentenza. Nello stesso giudizio, la società chiedeva, in via subordinata, l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Marino 28 febbraio 2018, n. 2, e della nota del Comune di Marino 24 aprile 2018, n. 22900, con cui era stato comunicato che la citata delibera n. 2 del 2018 aveva sospeso gli effetti del Protocollo d'intesa sottoscritto con la Regione Lazio il 14 giugno 2011, ragion per cui fino al perdurare della sospensione il PRINT "Selva" risultava «improcedibile»;

che il 4 gennaio 2019 la Selva srl presentava motivi aggiunti, con cui chiedeva l'annullamento del provvedimento «implicito» di ampliamento del parco regionale dell'Appia Antica – esecutivo della norma censurata – e delle relative misure di salvaguardia, nonché il risarcimento dei danni causati dal silenzio-inadempimento e dal mancato esercizio del potere comunale di approvazione del PRINT "Selva" proposto dalla ricorrente;

che il rimettente precisa che l'ampliamento del parco regionale dell'Appia Antica interessa anche l'area oggetto PRINT "Selva", di proprietà della ricorrente; che, in base a quanto disposto dall'art. 7, comma 2, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, nelle zone urbanistiche in cui ricade gran parte del progetto presentato dalla ricorrente è vietata la nuova edificazione; infine, che, a differenza di altri casi sottoposti al TAR Lazio nel 2018, il PRINT "Selva" non è mai stato approvato né è stata sottoscritta la convenzione urbanistica;

che il rimettente argomenta sulla rilevanza delle questioni sollevate, osservando che la nuova perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, disposta con la norma censurata, «ha un impatto immediato e ineludibile sul regime della proprietà della parte ricorrente e sulle legittime aspettative di far rientrare la proprietà stessa nell'ambito del Programma urbanistico ed edilizio proposto»; l'art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 sarebbe una "legge-provvedimento" e da ciò deriverebbe la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, perché, da un lato, la norma conterrebbe in sé il precetto di carattere amministrativo, e quindi non necessiterebbe di atti amministrativi applicativi per essere esecutiva, dall'altro lato la decisione del giudizio a quo non potrebbe prescindere dalla valutazione circa la legittimità costituzionale della norma in esame, che ha ampliato il perimetro del parco dell'Appia Antica, includendovi anche le aree di proprietà della ricorrente;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, la norma censurata sarebbe innanzitutto affetta da «irragionevolezza per disparità di trattamento» (art. 3 Cost.) tra la situazione della società ricorrente e altre due diverse situazioni: da un lato, «quella dei proprietari dei terreni che sono stati inclusi nel perimetro del Parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 7/2018, poiché per costoro è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata»; dall'altro, «quella dei sottoscrittori degli altri Print limitrofi e oggetto di Protocollo d'Intesa del 2011», esclusi dall'ampliamento disposto dalla norma censurata; secondo il rimettente, data la stretta connessione tra i piani che fanno parte «di un complesso programma urbanistico dell'intero quadrante», «prevedere l'applicazione delle misure di salvaguardia soltanto per una parte dell'intera area risulta essere misura vieppiù sperequata»;

che, secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe inoltre l'art. 42 Cost., in quanto vanificherebbe i programmi edificatori dei privati; il giudice a quo afferma, al riguardo, di non ignorare la giurisprudenza costituzionale sulla non riconducibilità agli schemi dell'espropriazione dei vincoli apposti ai beni immobili aventi valore paesistico-ambientale, ma ritiene che, nel caso all'esame, il legislatore regionale abbia superato i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà; l'applicazione delle misure di salvaguardia avrebbe di fatto posto nel nulla le possibilità edificatorie delle aree in questione, riducendo, in modo immotivato rispetto a quanto risultava da precedenti determinazioni, il valore economico della proprietà della ricorrente, senza prevedere un ristoro economico;

che, secondo il TAR Lazio, la norma censurata violerebbe anche l'art. 41 Cost., considerato che le attività di realizzazione del PRINT avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa, sicché l'applicazione delle misure di salvaguardia, inibendo ogni attività edilizia per un tempo non prevedibile, comporterebbe anche una lesione della libertà di iniziativa economica privata;

che, secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe poi l'art. 117, primo comma, Cost., «sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (per quanto sopra rilevato con riferimento al diritto a un equo processo e al diritto di proprietà)»; in punti precedenti dell'ordinanza di rimessione, il TAR Lazio richiama l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in materia di giusto processo, a proposito dell'interferenza tra la legge censurata e il giudizio pendente, e riferisce che la ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, che garantisce la protezione della

proprietà;

che, secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 117, primo (recte: secondo) comma, lettera s), Cost., in quanto avrebbe modificato il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica «in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica prescritta ai sensi della legislazione statale»; in proposito, il TAR richiama in particolare gli artt. 6 e 11 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);

che, infine, secondo il giudice a quo, la norma censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «governo del territorio», in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», «differendo sotto il profilo temporale lo ius aedificandi, per un numero di anni superiore a quello fissato dalla legislazione statale»;

che, con atto depositato il 4 gennaio 2021, si è costituita la Selva srl;

che, secondo la parte, l'art. 8 della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), richiamato dall'art. 7, comma 2, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, condizionerebbe l'applicazione delle misure di salvaguardia ad «una verifica di situazioni di rischio che nel caso di specie la legge regionale ha irragionevolmente escluso» (viene richiamato il comma 1 del citato art. 8); stabilendo invece l'«applicazione automatica» delle misure di salvaguardia e rinviando al futuro adeguamento del piano del parco (per il quale non sarebbe fissato alcun termine), la disposizione censurata non fornirebbe alcuna motivazione e determinerebbe così «una vistosa disparità di trattamento» rispetto alla norma regionale richiamata;

che la stessa parte ricorda come il progetto in questione fosse stato presentato in origine sotto forma di piano urbanistico attuativo, ricevendo fin dal 2008 l'approvazione sia della Regione che del Comune, e come, successivamente alla richiesta di riproporre l'iniziativa con la forma del Programma integrato di intervento, l'iter si fosse tuttavia arenato; la società censura la mancata «verifica dell'effettiva necessità di bloccare iniziative edilizie che solo l'incapacità burocratica delle Amministrazioni interessate ha impedito di approvare per tempo», tanto più in una zona «pressoché completamente urbanizzata»;

che il 7 aprile 2021 la Selva srl ha depositato una memoria integrativa, in cui, oltre a ripercorrere le vicende che hanno condotto al presente giudizio e a ribadire le argomentazioni già svolte nella memoria di costituzione e nell'ordinanza di rimessione, si sofferma sulla sentenza di questa Corte n. 276 del 2020;

che la parte ritiene non convincente l'assimilazione, operata in tale pronuncia, fra le misure di salvaguardia previste dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), e il regolamento del parco, nel senso di considerarli entrambi standard di tutela ambientale; afferma poi di non comprendere come questa Corte, sempre nella sentenza n. 276 del 2020, abbia potuto sostenere «l'inesistenza della disparità di trattamento non rinvenendo neppure una legittima aspettativa in capo al soggetto istante»; sostiene, inoltre, che «contraddittoriamente» nella pronuncia si afferma che le misure di salvaguardia di cui all'art. 16 della legge della Regione Lazio 10 novembre 1988, n. 66 (Istituzione del parco regionale dell'Appia Antica), e all'art. 42 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 non potevano essere considerate tertia comparationis.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), per asserita violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione;

che la norma censurata ha previsto un ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica, prevedendo, per il territorio interessato dall'ampliamento (nelle more dell'adeguamento del piano del parco), misure di salvaguardia consistenti nel divieto di attività edilizie;

che il TAR Lazio contesta il citato art. 7, nella misura in cui incide sugli interessi della Selva srl, ricorrente nel giudizio a quo, che nel 2016 ha presentato un Programma integrato di intervento (PRINT) relativo ad aree situate in località S. Maria delle Mole (nel Comune di Marino), mai approvato;

che il TAR rimettente ha sollevato le medesime questioni, in relazione alla stessa norma regionale, in altro giudizio amministrativo, e che tali questioni sono state dichiarate non fondate (tranne una, dichiarata inammissibile) dalla sentenza di questa Corte n. 276 del 2020;

che, in particolare, la prima questione riferita all'art. 3 Cost. (disparità di trattamento tra la situazione della società ricorrente e «quella dei proprietari dei terreni che sono stati inclusi nel perimetro del Parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 7/2018, poiché per costoro è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata») è stata dichiarata non fondata, in quanto la norma censurata non riserva ai proprietari dei terreni oggetto dell'ampliamento un trattamento deteriore rispetto ai proprietari dei terreni inclusi nel perimetro del parco prima della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, poiché per questi ultimi i preesistenti strumenti urbanistici attuativi non sono stati fatti salvi dalle leggi che istituiscono il parco o ne modificano l'estensione, ma dal piano del parco;

che la seconda questione riferita all'art. 3 Cost. (disparità di trattamento tra la situazione della società ricorrente e «quella dei sottoscrittori degli altri Print limitrofi e oggetto di Protocollo d'Intesa del 2011», esclusi dall'ampliamento disposto dalla norma censurata) è stata dichiarata non fondata, in quanto il perimetro dell'estensione operata con la previsione contestata corrisponde alla proposta di ampliamento avanzata nel 2002 dall'Ente parco regionale dell'Appia Antica, in sede di adozione del piano del parco (delibera del Consiglio direttivo dell'Ente parco 29 luglio 2002, n. 17), e l'approvazione della norma di legge in esame si collega espressamente al procedimento di formazione del piano del parco e al parere 6 ottobre 2016, n. 243, del Comitato regionale per il territorio, come risulta dal Documento di indirizzo del 10 settembre 2018, redatto dalla conferenza degli enti territoriali interessati ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali); inoltre, questa Corte ha osservato che il TAR Lazio non ha contestato il pregio ambientale dei terreni oggetto dell'ampliamento del parco né ha illustrato un simile pregio ambientale dei terreni esclusi, anzi dando atto del mancato inizio dell'edificazione sui primi e dell'avvenuto inizio delle costruzioni sui secondi;

che la questione relativa all'art. 42, terzo comma, Cost. (vanificazione delle possibilità edificatorie delle aree incluse nel parco, con riduzione del loro valore economico senza previsione di un ristoro economico) è stata dichiarata non fondata, in quanto i limiti alla proprietà aventi finalità di tutela paesaggistica e, in senso lato, ambientale non ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 42, terzo comma, Cost.: a differenza dei vincoli di carattere urbanistico che derivano da scelte della pubblica amministrazione idonee a condizionare discrezionalmente le facoltà di godimento del bene, i vincoli di tipo ambientale sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l'amministrazione si limita a registrare l'esistenza, e costituiscono attuazione di quanto previsto dall'art. 42, secondo comma, Cost.;

che la questione relativa all'art. 41 Cost. (le attività di realizzazione del PRINT avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa), di carattere sostanzialmente ancillare rispetto alla precedente, è stata parimenti dichiarata non fondata;

che la questione riferita all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in materia di giusto processo (per l'asserita interferenza tra la legge censurata e il giudizio pendente), è stata dichiarata non fondata, poiché la norma in questione, non essendo retroattiva, è in realtà inidonea a influire sulla validità degli atti amministrativi oggetto dei giudizi pendenti al momento della sua entrata in vigore, in quanto, in applicazione del principio tempus regit actum, il vaglio della legittimità di quegli atti prescinde necessariamente dalla norma censurata, che potrà al più incidere sulla loro esecuzione, non sulla loro validità;

che la questione riferita all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, che garantisce la protezione della proprietà, è stata dichiarata non fondata, in quanto, in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il divieto di edificazione imposto per finalità di tutela ambientale è un limite volto a disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale, come consentito dallo stesso art. 1 Prot. addiz. CEDU; inoltre, la sentenza n. 276 del 2020 ha anche accertato che la norma censurata non altera il giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli interessi individuali sacrificati;

che la questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ampliamento del parco regionale dell'Appia Antica in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica) è stata dichiarata inammissibile, in quanto il rimettente non ha motivato, né sulla riconducibilità della norma censurata alla nozione di «piani o programmi», quale è delineata dagli artt. 4, 5 e 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), né sulla possibilità che essa abbia «impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale» (ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006);

che, infine, la questione relativa all'art. 117, terzo comma, Cost. (differimento dello jus aedificandi per un numero di anni superiore a quello fissato dall'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A») è stata dichiarata non fondata, in quanto il parametro interposto riguarda la salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati (e i vincoli da essi derivanti, ossia i vincoli urbanistici a contenuto espropriativo), mentre nel caso di specie le misure di salvaguardia sono state introdotte in applicazione dell'art. 8 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, riguardante le aree naturali protette, dalle quali misure derivano vincoli di natura conformativa, sottoposti a un regime diverso, caratterizzato, in particolare, dall'assenza di un termine di scadenza;

che gli argomenti fatti valere con l'odierna ordinanza corrispondono a quelli dedotti nell'ordinanza oggetto della sentenza n. 276 del 2020, salve alcune differenze, per lo più dovute al fatto che, nella vicenda all'origine del presente giudizio, il PRINT della Selva srl non è mai stato approvato, ragion per cui nessuna convenzione urbanistica è stata sottoscritta;

che, dunque, le conclusioni già raggiunte dalla sentenza n. 276 del 2020 devono essere confermate a fortiori nel presente giudizio, date le minori aspettative edificatorie della Selva srl (il cui PRINT non è mai stato approvato) rispetto alle società ricorrenti nella vicenda oggetto della sentenza n. 276 del 2020;

che, pertanto, in assenza di nuovi argomenti idonei ad inficiare le conclusioni già raggiunte, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 117, primo e terzo comma, Cost. vanno dichiarate manifestamente infondate, mentre la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. va dichiarata manifestamente inammissibile.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7 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, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l’ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, primo e terzo comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.