



**Sentenza n. 276 del 2020**

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Daria de Pretis  
*decisione del 1° dicembre 2020, deposito del 21 dicembre 2020*  
*comunicato stampa del 21 dicembre 2020*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**

*atto di promovimento: ordinanza n. 43 del 2020*

**parole chiave:**

EDILIZIA E URBANISTICA – PARCO REGIONALE DELL’APPIA ANTICA –  
AMPLIAMENTO DELLA PERIMETRAZIONE DEL PARCO – ZONE DI  
RILEVANTE INTERESSE NATURALISTICO – ESPROPRIAZIONE –  
VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS)

**disposizioni impugnate:**

- art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7

**disposizioni parametro:**

- artt. 3, 41, 42 e 117 della Costituzione

**dispositivo:**

inammissibilità; non fondatezza

Il Giudice delle leggi è stato chiamato a decidere della costituzionalità dell’art. 7 della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018 («Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale»). Con tale intervento, il legislatore regionale ha disposto un **ampliamento della perimetrazione del parco regionale dell’Appia Antica**, stabilendo, inoltre, che, nelle more dell’adeguamento del piano del parco, nella zona oggetto di ampliamento si applichino «le misure di salvaguardia di cui all’art. 8 della l.r. 29/1197».

A dubitare della legittimità di tali disposizioni è stato il TAR per il Lazio, che ha censurato la normativa regionale sia per aver ricompreso, nell’ampliamento del Parco, l’area oggetto del Programma integrato di intervento (PRINT) Ecovillage, sia perché, in applicazione delle misure di salvaguardia, essa ha vietato l’attività edificatoria nelle more dell’adeguamento del piano del parco.

Ad avviso del rimettente, la disciplina in esame comporterebbe una disparità di trattamento – con conseguente violazione dell’art. 3 Cost. – tra i sottoscrittori del PRINT Ecovillage e, da un lato, i proprietari di terreni inclusi nel perimetro del Parco con provvedimenti

anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 7 del 2018 e, dall'altro, i sottoscrittori degli altri PRINT limitrofi. Viene prospettata, poi, la violazione dell'art. 42 Cost. per l'applicazione delle misure di salvaguardia, giacché esse avrebbero posto nel nulla le possibilità edificatorie senza che sia stato previsto un ristoro di carattere economico. Si ritiene lesa anche l'art. 41 Cost., poiché le attività connesse alla realizzazione del PRINT avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa. Il giudice rimettente lamenta, altresì, una violazione dell'art. 117 Cost., sotto tre diversi profili: in primo luogo, per quanto riguarda il rispetto dei vincoli derivanti dalla CEDU in tema di diritto a un equo processo e alla tutela del diritto di proprietà (art. 117, primo comma, Cost.); in secondo luogo, poiché il perimetro del parco sarebbe stato modificato senza avvio della valutazione ambientale strategica (VAS) prescritta ai sensi della legislazione statale, (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.); infine, poiché si ritiene che la disciplina censurata sia in contrasto con il terzo comma dell'art. 117, con riferimento alla materia «governo del territorio», data la divergenza, rispetto alla legislazione statale, del profilo temporale relativo allo *ius aedificandi*.

La Corte costituzionale, in primo luogo, rigetta le questioni concernenti l'art. 3 Cost., evidenziando come la disciplina regionale non riservi ai sottoscrittori del PRINT Ecovillage un trattamento deteriore rispetto ai proprietari dei terreni inclusi nel perimetro originario del Parco prima dell'intervento della disposizione censurata e ai sottoscrittori di PRINT limitrofi. La Corte osserva che la sottoposizione di un'area a vincolo ambientale – come nel caso in cui essa rientri nell'ampliamento di un Parco – mira a realizzare interessi di rango costituzionale considerati «valori costituzionali primari», quali quelli protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost. Il Giudice delle leggi, quindi, ritiene di non poter condividere la tesi del TAR, «secondo cui un'area avente pregio ambientale non potrebbe essere tutelata qualora sia interessata da un progetto edificatorio oggetto di uno strumento urbanistico attuativo già approvato»; tale tesi, infatti, **«attribuisce alla pianificazione urbanistica un valore preclusivo del pieno dispiegarsi della tutela ambientale e ciò contraddice la funzione stessa dei vincoli aventi tale ultima finalità»**.

In secondo luogo, viene esclusa anche la fondatezza della questione concernente la violazione dell'art. 42 Cost. Come anticipato, secondo il rimettente, una legge regionale non potrebbe vietare, senza prevedere un indennizzo, l'edificabilità di un'area interessata da un progetto edificatorio oggetto di uno strumento urbanistico attuativo già approvato. Tuttavia, la Corte evidenzia che, secondo propria costante giurisprudenza, **«i limiti alla proprietà aventi finalità ambientale non ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 42, terzo comma, Cost.»**: essi non hanno carattere espropriativo e, quindi, non comportano il pagamento di un indennizzo. I vincoli di tipo ambientale, infatti, «sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l'amministrazione si limita a registrare l'esistenza. [...] La legge che limita le facoltà edificatorie dei beni connotati da particolare pregio (culturale, artistico, paesaggistico, ambientale) non comporta infatti un'illegittima compressione del relativo diritto di proprietà».

Sulla base di tali argomentazioni, la Corte esclude anche la violazione dell'art. 41 Cost. Il giudice *a quo* sosteneva, infatti, che il divieto di attività edilizia implicasse una sorta di svuotamento del diritto di proprietà e una conseguente violazione del principio di libera iniziativa economica privata. La questione viene considerata sostanzialmente ancillare a quella precedente e ne viene dichiarata l'infondatezza. Al riguardo, si osserva che la norma regionale censurata è riconducibile a quanto disposto dall'art. 42, secondo comma, Cost., che ammette limitazioni della proprietà «allo scopo di assicurarne la funzione sociale». E

questo – ad avviso della Corte – consente di **escludere anche la violazione del diritto di iniziativa economica privata che, come stabilito espressamente dall'art. 41 Cost., «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale».**

Il Giudice delle leggi passa, poi, ad analizzare le questioni sollevate per l'asserito contrasto con l'art. 117 Cost. Anzitutto, viene esclusa la violazione del primo comma con riferimento all'art. 6 della CEDU in materia di giusto processo, che era stata prospettata in quanto la norma regionale censurata è intervenuta in pendenza di un giudizio avente ad oggetto un atto amministrativo connesso alla norma stessa. Tuttavia, non essendo retroattiva, quest'ultima risulta **inidonea a influire sulla validità degli atti amministrativi oggetto dei giudizi che erano pendenti al momento della sua entrata in vigore.**

In secondo luogo, la questione concernente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per l'attuazione della modifica del perimetro del Parco in mancanza della valutazione ambientale strategica (VAS) prescritta dalla legislazione statale, viene dichiarata inammissibile per mancanza di motivazione.

Infine, viene rigettata anche l'ultima questione sulla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «governo del territorio», sollevata per la divergenza tra la norma censurata e la legislazione statale (d.P.R. n. 380 del 2001) in merito al profilo temporale relativo allo *ius aedificandi*. La Corte ritiene, infatti, che il parametro invocato non sia pertinente: mentre quest'ultimo riguarda la salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, nel caso di specie le misure di salvaguardia sono state introdotte in applicazione della legge regionale «riguardante le aree naturali protette, dalle quali misure derivano **vincoli di natura conformativa, [...] sottoposti a un regime diverso, caratterizzato dalla mancanza di un termine di scadenza».**

*Andrea Giubilei*