



Prot. /GR4122

Roma,

Comune di Subiaco (RM)

protocollo@pec.comunesubiaco.com

Oggetto: Parere su rilascio di permesso di costruire in sanatoria (accertamento di conformità) ai sensi dell'art.36 del D.P.R.n.380/2001 senza la preventiva acquisizione del nulla-osta dell'Ente Parco

Con nota acquisita al prot. reg. n. 0649715 del 01-07-2022, il Comune di Subiaco (RM) ha richiesto un parere della Scrivente Direzione formulando il seguente quesito:

se il permesso di costruire in sanatoria di cui all'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 possa essere rilasciato prescindendo dall'acquisizione del nulla-osta dell'ente parco, oppure se, ai fini del rilascio di tale permesso, l'acquisizione di detto nulla-osta si configuri invece come necessaria ed imprescindibile, con la conseguenza che, in assenza di quest'ultimo provvedimento, lo stesso permesso di costruire in sanatoria non possa essere rilasciato.

Il Comune nel porre il quesito fa riferimento ad un precedente parere con cui la Regione, tra l'altro, affermava che il nulla-osta dell'ente di gestione del parco non dovesse essere reso nel procedimento sanante a posteriori di cui all'accertamento di conformità urbanistica (art. 22 della L.R. n. 15/2008 e art. 36 del D.P.R. n. 380/2001) in quanto provvedimento preventivo rispetto ad un intervento da realizzare e non rilasciabile a posteriori nell'ambito di un procedimento a sanatoria di un intervento già posto in essere.

Al riguardo occorre fare alcune premesse e precisazioni già rappresentate sul sito istituzionale nella pagina dedicata ai pareri. Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dagli enti o amministrazioni richiedenti sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti. Si rammenta infine che l'attività di supporto e consulenza non è obbligatoria né è soggetta a termini, e ad essa non si applica quanto previsto dalla legge 241/1990 in tema di attività consultiva; quindi, in ogni caso, l'invio della richiesta di parere non può costituire motivazione per una sospensione dei relativi procedimenti, i cui termini di durata sono stabiliti dalle leggi vigenti. Di conseguenza i comuni sono tenuti a concludere i procedimenti indipendentemente dall'espressione del parere di questa Direzione Regionale.

Posto quanto sopra, occorre richiamare sul punto la legge statale n. 394/1991 e in particolare l'art. 13 comma 1 che nei primi tre periodi statuisce che. *“1. Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco. Il nulla osta verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine il nulla osta si intende rilasciato.”* e la legge regionale n. 29 del 1997 che all'art. 28 comma 1 primo alinea dispone che *“1. Il rilascio di concessioni od autorizzazioni, relativo ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta, è sottoposto a preventivo nulla osta dell'ente di gestione ai sensi dell'articolo 13, commi 1, 2 e 4, della l. 394/1991.”*



Il tema sollevato con la richiesta di parere è quello del rapporto tra tale disciplina e quella dell'istituto dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del D.P.R. 380/2001.

L'interpretazione fornita con precedenti pareri regionali partiva dal presupposto che il nulla osta dell'ente di gestione dovesse essere rilasciato in via preventiva rispetto all'intervento da realizzare con la conseguenza che non fosse rilasciabile a posteriori nell'ambito di un procedimento a sanatoria concernente opere già realizzate.

Tuttavia, si è registrato un orientamento della giurisprudenza amministrativa, di cui la Regione prende atto, stante l'autorevolezza del giudizio, (CdS, Sez. VI, 20/01/2022, n. 359, e prima CdS, sez. VI, 6 luglio 2021, n. 5152, ma si veda anche TAR Lazio, Sez. II, n. 16776/2022) volto ad escludere la sanabilità di opere abusive ricadenti nel perimetro delle aree naturali protette.

Senza la pretesa di riportare integralmente le motivazioni che hanno indotto la giurisprudenza ad escludere la compatibilità dell'istituto di cui all'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 con la disciplina sopra citata, si ripercorrono i passaggi salienti del percorso logico seguito dal Consiglio di Stato.

Quest'ultimo prende le mosse dal pronunciamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 del 2016 che ritenendo applicabile il regime del silenzio assenso nell'ambito del procedimento finalizzato al rilascio del nulla osta di cui all'art. 13 della legge quadro sulle aree naturali protette, ha evidenziato la specialità della disciplina sui parchi come aree di protezione integrale della natura nelle quali vale il principio della c.d. ecologia profonda, che implica la conservazione integrale della natura e limitati interventi di antropizzazione conformi alla pianificazione del Parco.

Nella medesima pronuncia veniva evidenziato che il nulla osta ha ad oggetto la previa verifica di conformità dell'intervento con le disposizioni del piano per il parco e del regolamento del parco. Questi atti generali rappresentano gli strumenti essenziali e indefettibili della cura dell'interesse naturalistico e ambientale in ragione della quale è istituito il parco con il suo «speciale regime di tutela e di gestione». Essi disciplinano in dettaglio e per tutto il territorio del parco gli interventi e le attività vietati e quelli solo parzialmente consentiti secondo un disegno organico volto alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale. Secondo questa ricostruzione questi strumenti *“assorbono in sé le valutazioni possibili e le traducono in precetti [...], rispetto ai quali resta in concreto da compiere una mera verifica di conformità senza residui margini di apprezzamento.”*

La valutazione ai fini del rilascio del nulla-osta consiste quindi nella mera verifica di conformità dell'intervento rispetto alla pianificazione dell'Ente Parco.

Circa la natura del nulla-osta in argomento, il Consiglio di Stato pone in evidenza la necessaria priorità dello stesso rispetto ad altri provvedimenti abilitativi. Infatti, stante la prioritaria esigenza di salvaguardia e tutela di valori costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente e la natura, oggetto di protezione integrale nell'ambito delimitato dal Parco, il legislatore ha costruito il nulla-osta come atto necessariamente destinato a precedere il rilascio di provvedimenti abilitativi puntuali che riguardino un singolo, specifico intervento da valutarsi preventivamente.

A tal riguardo il Consiglio di Stato evidenzia come esso sia, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, *“atto diverso dall'autorizzazione paesaggistica agli interventi, agli impianti e alle opere da realizzare, in quanto atto endoprocedimentale prodromico rispetto al rilascio dell'autorizzazione stessa”* (Corte Cost., sentenza 29 dicembre 2004, n. 429), dotato di una sua autonomia essendo l'interesse naturalistico ambientale diverso da quello paesaggistico.

Da quanto sopra, il Consiglio di Stato ne desume la non ammissibilità di interventi oggetto di richiesta di sanatoria in quanto *“Si tratta infatti di evitare che l'antropizzazione del Parco segua una logica casuale e connotata*



**REGIONE
LAZIO**

dalla creazione di stati di fatto quale quella che connota talvolta inevitabilmente lo sviluppo urbano, una volta introdotta la regola generale di ammissibilità delle valutazioni postume (art. 36 del t.u. edilizia)”.

Se ne desume la radicale inammissibilità dei pareri postumi dell’Ente Parco e la natura preventiva dell’autorizzazione di cui all’art. 13 della legge quadro sulle aree protette.

Eventuali diverse interpretazioni fornite con precedenti pareri regionali sono pertanto da intendersi superate.

IL FUNZIONARIO

GIAN MARCO MARCELLI
FIRMA DIGITALE

IL DIRIGENTE

MANUELA MANETTI
FIRMA DIGITALE

IL DIRETTORE AD INTERIM

WANDA D’ERCOLE
FIRMA DIGITALE