

Prot. n. 524492

Roma, li 30 GEN. 2013

SCARICATO

Alla Riserva naturale regionale Monterano
Piazza Tubingen, 1
00060 – CANALE MONTERANO (RM)

Al Comune di Canale Monterano
Ufficio urbanistica
Piazza del Campo, 9
00060 – CANALE MONTERANO (RM)

Alla Procura della Rpubblica
presso il Tribunale di Civitavecchia
Via Terme di Traiano
00053 – CIVITAVECCHIA

Area vigilanza e lotta all'abusivismo

S E D E

e, p.c., Alla Direzione regionale ambiente
Viale del Tintoretto, 432
00142 - ROMA

Oggetto: parere in merito alla legittimità della equiparazione, con deliberazione di Consiglio comunale, delle aree I e II della riserva naturale regionale Monterano, individuate nella legge istitutiva ((l.r. 79/88), alle zone A e B definite in via generale dalla l.r. 29/97, ai fini dell'applicazione del condono edilizio e del c.d. "piano casa"

La riserva naturale regionale Monterano ha chiesto il parere di questa direzione regionale in merito dell'attività specificata in oggetto, ritenuta illegittima e lesiva delle competenze dell'ente gestore dell'area protetta.

La riserva è stata istituita con la l.r. 2 dicembre 1988, n. 79, il cui art. 7 ha mappato due distinte aree a tutela differenziata ed ha istituito una zona edificabile nel rispetto delle previsioni urbanistiche e dei vincoli vigenti:

"Area I - perimetrazione a linea tratteggiata. In questa area sono consentiti esclusivamente lavori di restauro o recupero conservativo di strutture esistenti con possibilità di ampliamento fino al massimo previsto dai progetti esecutivi originali, se esistenti, purché non superino il 10 per cento dell'intera cubatura.

Area II - perimetrazione a linea continua. Sono consentiti lavori come per l'area I. Inoltre è consentita la realizzazione di manufatti tecnici in precario relativi ad attività agricole, silvo-culturali, zootecnici e turistici - sportivi, inerenti la organizzazione e la gestione della riserva. In questo caso l'indice di edificabilità fondiaria sarà dello 0,03 mcmq.

GDP

2. Per una fascia di 200 metri a nord della strada provinciale Braccianese Claudia, compresa tra le quote 315 e 269, e' consentita l' edificazione nell' ambito della normativa urbanistica e dei vincoli vigenti”.

Tale classificazione è diversa da quella introdotta dalla successiva l.r.6 ottobre 1997, n. 29 (“Norme in materia di aree naturali protette regionali”), il cui art. 7, comma 4, lett. a), prevede che la Giunta regionale adotti uno schema di piano, con allegata cartografia, delle aree da proteggere “... e la loro eventuale suddivisione nelle seguenti zone provvisorie a tutela differenziata:

- 1) Zona A di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione;
- 2) Zona B di valore naturalistico, paesaggistico e culturale contraddistinta da maggior grado di antropizzazione”.

La legge definisce quindi categorie generali, che devono essere individuate in concreto per ciascuna area naturale protetta dalla Giunta regionale, la quale adotta la proposta di piano da sottoporre all'approvazione definitiva del Consiglio regionale (art. 7, commi 4ss.).

Nonostante il chiaro quadro normativo delineato dalla l.r. 29/97, che attribuisce alla Regione la zonizzazione delle aree protette, il Comune di Canale Monterano, con deliberazione consiliare 9 agosto 2012, n. 37, ha equiparato unilateralmente le Aree I e II della l.r. 79/88 alle zone A e B previste dalla l.r. 29/97. Nell'atto comunale si postula infatti che: “La perimetrazione della zona denominata, dalla l.r. istitutiva della Riserva, come Area II del tutto equivalente alle zone B richiamate dall'art. 2 della l.r. 21/2009 e successiva 10/2011...”.

Inoltre, l'espresso richiamo alla l.r. 21/09 palesa l'intenzione del Comune di applicare il c.d. “piano casa” regionale nell'Area II/Zona B della riserva naturale. Infatti l'art. 2, comma 1, lett. c), della l.r. 21/09, integralmente riformulato dall'art. 2 della l.r. 13 agosto 2011, n. 10, prevede che la legge non si applica “su edifici situati nelle aree naturali protette, con esclusione delle zone di promozione economica e sociale individuate nei piani di assetto delle aree naturali protette vigenti ovvero, in assenza dei piani di assetto, delle zone B individuate dalle leggi istitutive delle aree ai fini dell'applicazione delle disposizioni di salvaguardia ovvero, in assenza dell'individuazione delle zone B, nelle zone che nelle leggi istitutive delle aree naturali protette si considerano edificabili ai fini dell'applicazione delle norme di salvaguardia, fatto salvo in ogni caso il nulla osta del soggetto gestore dell'area naturale protetta”.

Ma c'è di più: nelle premesse della deliberazione n. 37/12 il Sindaco “Precisa che nella riserva, che è priva del Piano di Assetto, l'area “A” va tutelata mentre l'area “B” è suscettibile di condono, tenendo conto del fatto che l'Ufficio Legislativo Regionale ha rammentato che il Piano Casa si configura come legge speciale”.

Il riferimento al condono edilizio dà contezza della portata complessiva dell'operazione: equiparare l'Area II alla Zona B allo scopo di sanare le opere abusive ivi realizzate e consentire gli interventi edilizi previsti nel c.d “piano casa” anche sugli edifici condonati. E poiché l'Area II/Zona B, come risulta chiaramente dalla deliberazione comunale, comprende tutto il territorio del parco con esclusione dell'antico abitato di Monterano, ne consegue che il condono edilizio e il c.d. “piano casa”, nelle intenzioni del Comune, diventano applicabili nella massima parte dell'area protetta, pari all'88% del territorio tutelato, secondo quanto afferma l'ente gestore del parco.

In merito al quesito proposto, ed in relazione alla complessità della situazione quale risulta dagli atti in possesso di questa direzione regionale, si fa presente quanto segue.

L'equiparazione delle zone I e II alle aree A e B non può essere disposta unilateralmente dal Comune, né opera in via di automatismo.

L'art. 2 della l.r. 21/09, come sopra evidenziato, ammette gli interventi del c.d. “piano casa” nelle zone B “... individuate nelle leggi istitutive delle aree ai fini dell'applicazione delle disposizioni di

salvaguardia”, ovvero, in mancanza, nelle zone che le leggi istitutive considerano edificabili. Nel caso di specie, in cui vige ancora la zonizzazione prevista dalla precedente legge istitutiva n. 79/88, la zona edificabile si limita a quella indicata al comma 2 dell’art. 7 (“... fascia di 200 metri a nord della strada provinciale Braccianese Claudia, compresa tra le quote 315 e 269...”); pertanto, l’applicazione della l.r. 21/09 ad aree più vaste di quelle considerate edificabili dalla l.r. 79/88 richiede l’approvazione del piano di assetto che istituisca la zona B nel rispetto delle procedure previste dall’art. 7, commi 4ss., della legge n. 29/97. Ove si consideri che la legge attribuisce tale competenza alla Regione appare evidente che la conversione delle vecchie aree I e II non può essere effettuata unilateralmente dal Comune attraverso una operazione di discutibile equiparazione.

Per quanto sopra, si ritiene che la deliberazione del Comune di Canale Monterano 9 agosto 2012, n. 37, sia illegittima per l’incompetenza dell’ente locale a disporre della materia. Si chiede pertanto di annullarla con la massima urgenza.

Inoltre, si rileva che l’equiparazione non sembra operare affatto con l’automatismo che il Comune le attribuisce; in proposito, l’ente gestore dell’area protetta evidenzia che: *“Nell’Area II, che occupa l’88% del territorio tutelato, anche alla luce di ormai copiosa documentazione scientifica, si concentrano tutti i più rilevanti valori di biodiversità, geodiversità, articolazione del paesaggio e valori diffusi (floro-faunistici, vegetazionali, morfologici, geo mineralogici, archeologici, ecc.)”*. E pertanto, secondo l’ente parco, l’area 2, equiparata dal Comune alle zona B della l.r. 29/97, sembrerebbe invece avere maggiore corrispondenza con la zona A, che comprende zone *“di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico o culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione”*.

In merito non si esprime alcuna valutazione, in quanto la materia ambientale esula dalle attribuzioni di questa direzione regionale. Tuttavia risulta confermato, anche sotto tale profilo, che il delicato passaggio dalla vecchia alla nuova classificazione non opera in via automatica e non può essere rimesso alla valutazione unilaterale del Comune; esso richiede invece l’intervento delle strutture regionali competenti in materia di protezione delle aree naturali protette.

In proposito, **la direzione regionale ambiente, con nota del 4 dicembre 2012, n. 528176, ha già intimato al Comune di Canale Monterano di annullare in sede di autotutela la deliberazione n. 37/12, avendo accertato la “radicale illegittimità” della stessa per l’arbitraria rinomenclatura della zonizzazione, effettuata in violazione degli articoli 26 e 27 della l.r. 29/97, e per la mancata acquisizione del necessario parere tecnico del direttore della riserva naturale.**

Chiarito tale aspetto, si evidenzia che anche il successivo passaggio della complessa operazione perseguita dal Comune, concernente il condono delle opere abusive, appare critico; riguardo all’ambito di operatività della *lex specialis* n. 21/09, si rileva che la deroga del c.d. “piano casa” opera nei confronti di contrastanti disposizioni operanti in materia edilizia in via ordinaria. In tal senso la prima circolare interpretativa regionale si esprime con chiarezza: *“l’applicazione delle previsioni del Piano Casa regionale non potrà trovare ostacoli in presenza di contrastanti previsioni, siano esse contenute in strumenti urbanistici o regolamenti edilizi (peraltro espressamente derogati) od in disposizioni legislative operanti in via ordinaria nella materia edilizia”* (DGRL n. 20/2012, punto I. Premesse generali).

Restano pertanto inderogabili da parte della *lex specialis* le disposizioni statali e regionali, altrettanto speciali ed eccezionali, che disciplinano il condono edilizio. Conferma tale conclusione la lettura dell’art. 2, comma 1, lett. b), della l.r. 21/09, che definisce l’ambito di applicazione del c.d. “piano casa”. La norma ammette interventi edilizi su edifici per i

quali sia rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria ai sensi delle leggi vigenti e al riguardo cita espressamente le leggi 47/85, 724/94 e 326/03 (e la legge regionale applicativa n. 12/04). In tal modo il legislatore regionale esclude che il c.d. “piano casa” deroghi a tali leggi fungendo esso stesso da condono edilizio.

Ritenuta quindi l'inderogabilità delle leggi vigenti in materia di condono edilizio, si evidenzia, in particolare, che **il rilascio del titolo edilizio in sanatoria nelle zone B del parco è escluso per il condono del 2003-2004**. Ai sensi dell'art. 3 della l.r. 8 novembre 2004, n. 12, infatti, nelle aree naturali protette non è sanabile alcuna tipologia di opere, senza distinzione tra le diverse zone di tutela: in merito, questa direzione regionale si è espressa in numerose occasioni (cfr. tra gli altri: pareri a Lanuvio, 12 novembre 2008, n.157187; Cerveteri, 3 marzo 2012, n. 13634).

In sintesi: **l'applicabilità del c.d. “piano casa” nel territorio della riserva naturale regionale Monterano, come in ogni altra area naturale protetta della regione, presuppone la perimetrazione della zona B effettuata secondo le modalità procedurali di cui alla l.r. 29/97, che ne attribuisce la competenza alla Regione. Per il condono edilizio delle opere abusive, invece, operano pienamente le disposizioni statali e regionali che disciplinano l'istituto, le quali non sono in alcun modo derogabili dalla l.r. 21/09.**

Infine, in una più ampia, ed allarmante, prospettiva, non può non rilevarsi che l'operato del Comune di Canale Monterano è già stato oggetto di censura sotto il profilo urbanistico e paesaggistico da parte di questa direzione regionale, che ha ritenuto del tutto illegittima la precedente deliberazione comunale del 26 marzo 2012, n. 13, la quale, nell'intenzione del Comune, costituisce l'antecedente logico-giuridico della deliberazione n. 37/2012, in particolare per quanto riguarda l'introduzione della perequazione urbanistica su tutto il territorio comunale e la graficizzazione dei paesaggi agrari. Con la deliberazione n. 13/12 il Comune da un lato ha inteso adeguare arbitrariamente il proprio strumento urbanistico al piano territoriale paesistico regionale (PTPR) in palese violazione dell'art. 146, comma 5, del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che regola le modalità e la tempistica di tale processo, nonché le competenze di ciascuna amministrazione; dall'altro, altrettanto unilateralmente, ha introdotto modifiche allo strumento urbanistico aventi natura di variante urbanistica, ignorando le procedure previste dalla vigente legislazione nazionale e regionale per la formazione e la modifica del piano regolatore. Per questo, con tre distinti atti, del 22 agosto 2012, n. 326662, 10 ottobre 2012, n. 434559, e 3 dicembre 2012, n. 222902, **questa direzione regionale ha negato validità ed efficacia sia alle modifiche urbanistiche sia all'adeguamento del PRG al PTPR.**

In sintesi, il Comune di Canale Monterano, per citare solo le questioni principali, a propria discrezione ha adeguato il piano regolatore al PTPR, ha approvato modifiche aventi natura di variante urbanistica al PRG, ha introdotto la perequazione urbanistica con relativo trasferimento di volumetrie, ha graficizzato il sistema dei paesaggi agrari, ha riclassificato le aree della riserva naturale Monterano, ha infine dichiarato di applicare il condono edilizio e il c.d. “piano casa” in quasi tutta l'area protetta. Questi passaggi sono stati effettuati unilateralmente, senza rispetto della normativa vigente che definisce procedure e competenze, ed in base a criteri arbitrari liberamente ispirati al principio, contenuto nel c.d. “decreto sviluppo”, secondo cui “... e' permesso tutto cio' che non e' espressamente vietato dalla legge...” (art. 3, comma 1, D.L. 138/11, convertito nella L. 148/11), principio interpretato dal Comune come una libera e pressoché incondizionata deroga

alla legge, senza considerazione per le sue specifiche finalità ed il contesto normativo in cui è inserito.

Se a tutto questo si aggiungono segnalazioni di gravi violazioni nell'esercizio della funzione delegata in materia di paesaggio, conferita dalla Regione ai sensi dell'art. 146, comma 6, del D.Lgs. 42/04, e per le quali sono state chieste chiarimenti urgenti con la recente nota 3 gennaio 2013, n. 1952, emerge un quadro d'insieme allarmante: il *governo del territorio* nel Comune di Canale Monterano appare viziato da numerosi, gravi e sconcertanti profili di illegittimità che ignorano e stravolgono principi consolidati e norme cardine dell'ordinamento. In tal senso si richiama il contenuto delle precedenti note della direzione ambiente 4 dicembre 2012, n. 528176, e quelle di questa direzione regionale 22 agosto 2012, n. 326662, 10 ottobre 2012, n. 434559, 3 dicembre 2012, n. 222902, e 3 gennaio 2013, n. 1952.

Per quanto sopra, **si chiede nuovamente al Comune di Canale Monterano di annullare d'ufficio le deliberazioni consiliari 26 marzo 2012, n. 13, e 9 agosto 2012, n. 37, entro 30 giorni dal ricevimento della presente, e di darne comunicazione a questa direzione regionale. Si chiede inoltre di astenersi dal dare attuazione alle stesse e di annullare tutti gli atti esecutivi eventualmente già emanati.**

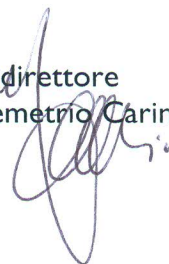
La presente nota è inviata per competenza all'area vigilanza e lotta all'abusivismo affinché valuti la sussistenza dei presupposti che giustificano l'applicazione dell'art. 34 della l.r. 11 agosto 2008, n. 15.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento concernenti i pareri pubblicati, tra i quali quelli sopra citati, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri

Il dirigente
(dr.ssa Marina Ajello)



Il direttore
(arch. Demetrio Carini)



G. Del Pinto

GDP

