

Roma Capitale
Dipartimento Programmazione e
Attuazione urbanistica
Ufficio Autorizzazioni Paesaggistiche

Oggetto: parere in merito all'interpretazione dell'art. 142, comma 2, lett. b), del d.lgs. 42/2004 nella parte in cui prevede che le previsioni dei Piani Pluriennali di attuazione siano state "concretamente realizzate"

Roma Capitale ha chiesto il parere di questa Direzione regionale in merito a quanto in oggetto.

Com'è noto, il vigente art. 142, comma 1, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice) elenca le aree sottoposte *ope legis* al vincolo paesaggistico, mentre il comma 2 introduce specifiche e limitate deroghe, prevedendo che:

"La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985:

a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B;

*b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, **a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate**;*

c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

La sussistenza delle circostanze previste per la deroga fa sì che gli interventi su tali aree non siano soggetti al conseguimento dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice.

Ciò premesso, il quesito verte sul significato da attribuire alla condizione concernente la concreta realizzazione delle previsioni del piano pluriennale di attuazione (PPA); in particolare, si chiede se sia necessaria l'effettiva urbanizzazione delle aree ovvero - secondo l'interpretazione dei soggetti interessati alla questione concreta da cui origina la richiesta di parere - se sia sufficiente che le relative previsioni siano state incluse in "ulteriori strumenti urbanistici attuativi approvati nel termine di efficacia dei detti PPA". In tal modo, la concreta realizzazione delle previsioni del piano potrebbe essere posteriore alla data del 6 settembre 1985 purché il piano attuativo sia stato approvato entro il termine di efficacia dei PPA stessi.

In merito, si ritiene quanto segue.

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 trattate. Occorre anche 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 l'attività consultiva comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti.

Ragioni di interpretazione letterale e logica (cfr. art. 12 delle "Disposizioni sulla legge in generale", c.d. "Preleggi" al codice civile) depongono per la necessità che il PPA sia stato portato ad esecuzione. La terminologia usata dal legislatore appare chiara, tanto più che la condizione secondo cui le previsioni del piano devono essere state **realizzate** è rafforzata dall'uso dell'avverbio **concretamente**. Inoltre, le previsioni delle lettere a) e c) del comma 2 evidenziano che la deroga interessa porzioni di territorio già urbanizzato, con la conseguenza che verrebbe meno la coerenza interna della norma ove si accogliesse una lettura diretta ad introdurre un diverso parametro di riferimento per la sola disposizione di cui alla lettera b).

In sostanza, la *ratio* dell'intero comma 2 dell'art. 142 è rinvenibile nella sottrazione al regime vincolistico delle aree già totalmente o parzialmente urbanizzate alla data del 6 settembre 1985. L'intenzione del legislatore sarebbe vanificata se in via interpretativa si introducessero condizioni diverse per l'operatività della deroga sub lett. b), con la sostituzione della condizione esecutiva (concreta realizzazione) con quella programmatica (previsione in strumenti urbanistici attuativi).

Anche la giurisprudenza richiede l'effettiva urbanizzazione delle aree, collegando il concetto di previsioni "concretamente realizzate" a quello di "**territorio costruito**". Infatti il Consiglio di Stato non ha ritenuto sufficiente che le aree fossero, al 6 settembre 1985, semplicemente destinate all'edificazione: *"Ad avviso del Collegio l'assunto non è persuasivo apparendo corrette le puntualizzazioni della difesa comunale la quale mette in evidenza che non si tratta, in concreto, di area rientrante nella definizione di "territorio costruito" e che il legislatore, nella prospettiva di non vanificare una più penetrante tutela paesaggistica ed ambientale, ha in effetti tenuto conto della determinante rilevanza di una simile situazione, intervenendo sulla norma derogatoria sopra ricordata con l'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), nel senso di chiarire che per la sua applicabilità si pone la condizione che nel singolo caso le previsioni dei P.P.A. "siano state concretamente realizzate"* (CdS, sez. IV, 5 marzo 2008, n. 926; n. 925; n. 928; n. 929; cfr. Sez. VI, 27 aprile 2006, n. 2381; TAR Umbria, sez. I, 18 maggio 2012, n. 190).

Sotto un diverso aspetto, concernente la normativa regionale, non appare corretta l'ipotesi di trarre indicazioni dalla l.r. 28 luglio 1978, n. 35 ("Programmi pluriennali di attuazione degli strumenti urbanistici comunali. Poteri sostitutivi in materia di concessioni edilizie"), per definire il campo di applicazione della deroga ex art. 142, comma 2, lett. b), del Codice.

Infatti, occorre considerare che le previsioni dell'art. 142 del D.lgs. n. 42/2004 hanno valore di disposizioni inderogabili adottate dallo Stato nell'ambito della legislazione di sua competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione. La normativa regionale, pertanto, non può fungere da parametro interpretativo della legge statale – con conseguenti applicazioni differenti in ciascuna regione - e deve essere applicata in conformità con le disposizioni del Codice: *"In materia urbanistica, le disposizioni introdotte da leggi regionali devono rispettare i principi generali stabiliti dalla legislazione nazionale, e conseguentemente devono essere interpretate in modo da non collidere con i detti principi"* (C.d.S., sez. feriale, sent. 30 agosto 2018, n. 46500).

Anche la Corte costituzionale ha precisato che la norma dell'art. 142 norma statale "è di stretta interpretazione, rispetto alla quale la legislazione regionale può solo fungere da strumento di ampliamento del livello della tutela del bene protetto e non - all'inverso, come nel caso in esame - quale espediente dichiaratamente volto ad introdurre una restrizione dell'ambito della tutela, attraverso l'incremento della tipologia delle aree cui il regime vincolistico non si applica" (Corte cost. sent. 23 marzo 2012, n. 66).

Ciò premesso, il PPA, com'è noto, contiene il cronoprogramma degli interventi previsti nello strumento urbanistico generale in modo da consentire uno sviluppo razionale della pianificazione urbanistica comunale, individuando priorità e tempi. Il piano attuativo tiene conto del PPA che distribuisce gli interventi sul piano temporale. In tal senso, l'art. 15 della l.r. 28 luglio 1978, n. 35, dispone che l'attuazione dello strumento urbanistico generale si attua nel modo consueto (attraverso piani esecutivi) anche per gli ambiti inclusi nel PPA (comma 3). Si tratta di una norma tesa a coordinare l'attuazione degli interventi con la scansione temporale prevista nel PPA, ma tale disposizione è irrilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 142, comma 2, lett. b), del Codice. Infatti la mancata attuazione del PPA determina l'inapplicabilità della deroga in ogni caso, restando irrilevanti le ragioni che l'hanno causata (mancata o ritardata pianificazione di dettaglio o altri motivi). Pertanto, l'affermazione secondo cui "i p.p.a. non sono immediatamente attuabili, richiedono l'approvazione di successivi strumenti attuativi" è irrilevante ai fini dell'applicazione della deroga.

Anche le ulteriori ipotesi riguardanti l'applicazione della legge regionale n. 35/1978 non appaiono corrette. L'art. 2 ("Durata") stabilisce che la durata del PPA è determinata dal Comune entro un periodo di tempo compreso tra tre e cinque anni. Tale disposizione non prevede eccezioni, né può essere considerata tale l'art. 25 che ha la funzione di raccordare il piano scaduto, per la parte non attuata, con il successivo piano che lo sostituisce. La norma prevede infatti che per gli interventi non attuati del piano, che ai sensi dell'art. 3, ultimo comma, sono obbligatoriamente inclusi nel nuovo PPA (salvo inattuabilità per ragioni tecniche), "restano fermi i termini, gli obblighi e le facoltà derivanti dall'inclusione nell'originario programma". In sostanza, l'art. 25 non dispone la sopravvivenza del PPA per le parti non attuate - nel qual caso si avrebbero due PPA coesistenti, ipotesi non sostenibile - ma prevede che le parti ineseguite del piano scaduto siano recepite nel nuovo piano, secondo una nuova scansione temporale degli interventi comprensiva dei vecchi e nuovi interventi.

Infine, si evidenzia che la legge regionale n. 35/1978, per evidenti ragioni cronologiche, non poteva tener conto della legislazione statale di principio successiva che ha previsto aree tutelate *ope legis* con le relative deroghe (art. 1, comma 2, l. 431/1985; art. 146 d.lgs. 490/99; art. 142, comma 1, lett. b), d.lgs. 42/04, come modificato dall'art. 12 del d.lgs. 157/06 che ha aggiunto la condizione della concreta realizzazione delle previsioni del PPA; infine art. 2 d.lgs. 63/08).

In conclusione, questa Area conferma quanto espresso con il proprio parere del 27 febbraio 2013, prot. 563257, indirizzato al Comune di Roccagorga, nel quale si afferma che "...solo l'avvenuta attuazione del PPA alla data del 6 settembre 1985 esclude la presenza del vincolo paesaggistico".

Il Funzionario

(dr. Gabriele Del Pinto)

Firma autografa sostituita a mezzo stampa

Ex art. 3, comma 2, del d.lgs. 39/93

Il Dirigente

(dr. Pierluigi Gazzani)

Firma autografa sostituita a mezzo stampa

Ex art. 3, comma 2, del d.lgs. 39/93

Il Direttore

(arch. Manuela Manetti)