

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4218

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**D'ANGELO, BOTTA, MANFREDI, CERUTTI, BONSIGNORE, GALLI**

*Presentata il 28 settembre 1989*

Modifica dell'articolo 1-*quinquies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 1-*quinquies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, stabilisce un vincolo d'immodificabilità assoluta esteso a vaste parti del territorio nazionale, cioè a tutte le località individuate ai sensi dell'articolo 2 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 26 settembre 1984. Purtroppo, la norma non fissa con chiarezza il termine di scadenza del vincolo, risultando equivoco il semplice riferimento alla « adozione da parte

delle regioni dei piani di cui all'articolo 1-*bis* ». Anzitutto, è verosimilmente errato il termine « adozione », che nella legislazione urbanistica è comunemente usato con riferimento ad una fase intermedia del procedimento di approvazione dei piani urbanistici e, quindi, non rappresenta l'atto conclusivo della procedura di formazione di tali piani. Ma, soprattutto, è assai controverso se — nel caso di mancata approvazione dei piani territoriali di cui al citato articolo 1-*bis* — la scadenza del suindicato vincolo d'immodificabilità coincida comunque con la data del 31 di-

cembre 1986 (di cui allo stesso articolo 1-*bis*) oppure sia condizionata alla cosiddetta « adozione » del piano da parte della regione o, in mancanza, del Ministero per i beni culturali e ambientali.

Lo stesso Ministero e la giurisprudenza hanno espresso opinioni opposte. La circolare ministeriale 31 agosto 1985, n. 8, indicò il 31 dicembre 1986 come termine finale del vincolo in questione anche nel caso di mancata adozione di uno dei piani territoriali di cui all'articolo 1-*bis*. Ma successivamente, ed ancora allo stato attuale, l'orientamento ministeriale, a quanto pare, è nel senso opposto, cioè è per la perdurante efficacia del vincolo fino all'approvazione del detto piano territoriale. Anche la giurisprudenza è radicalmente divisa sulle due indicate soluzioni. Il Consiglio di Stato, anche recentemente (sezione VI, 31 dicembre 1988, n. 1351), ha confermato il proprio indirizzo, secondo cui il vincolo d'immodificabilità di cui all'articolo 1-*quinqüies* ha un termine finale incerto nel quando (essendo collegato all'approvazione del piano paesistico), mentre la scadenza del 31 dicembre 1986 consente solo l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Ministero per i beni culturali e ambientali. Invece, la giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali è generalmente attestata sull'opposta interpretazione, secondo cui il termine del 31 dicembre 1986 è perentorio e, quindi, il detto vincolo non è più operante da quella data (vedi ad esempio TAR Campania, sezione III, 9 agosto 1988, n. 181; TAR Lazio, sezione II, 24 novembre 1986, n. 2323). Questa radicale diversità di opinioni si ritrova anche negli orientamenti dell'avvocatura erariale e della dottrina.

È, dunque, intuibile la gravità della situazione d'incertezza del diritto oramai esistente da lungo tempo, che travaglia soprattutto milioni di cittadini e la pubblica amministrazione (particolarmente i comuni). Basti pensare che moltissime amministrazioni comunali (ad esempio, i comuni della fascia vesuviana, da San Giorgio a Cremano a Castellammare di Stabia, aventi ciascuno da 70 mila a più

di centomila abitanti) non sanno se sull'intero territorio comunale devono applicare i piani urbanistici vigenti (spesso di recente approvazione) oppure devono vietare qualsiasi intervento, comprese anche minime variazioni dell'aspetto esteriore degli edifici esistenti (pure l'apertura di una finestra). È una situazione paradossale ed incredibile, di cui è facile immaginare le conseguenze: diversità radicale di comportamento e, quindi, disparità di trattamento dei cittadini; sviluppo abnorme del contenzioso in sede amministrativa; liti tra i proprietari degli immobili vicini, con contenzioso anche in sede civile dall'esito incerto, in relazione all'indicata equivocità del testo legislativo. Pertanto, è fin troppo evidente la necessità di un provvedimento legislativo, che anzitutto elimini l'incertezza interpretativa. Nel contempo, si tratta di confermare gli obiettivi del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, e della legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431, consistenti nella rigorosa tutela delle località di particolare interesse paesistico ed ambientale e nell'approvazione di piani territoriali sovracomunali, diretti a coordinare la pianificazione comunale e ad assicurare una specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali.

A tal fine si propone di modificare l'articolo 1-*quinqüies* del decreto-legge in oggetto, nel senso di precisare che il previsto vincolo d'immodificabilità continua a valere per i beni e le aree elencati dall'articolo 1 della stessa legge, che ha aggiunto nove commi all'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Si tratta, cioè, dei beni e delle aree per i quali l'articolo 1-*bis* della medesima legge prevede la formazione dei piani paesistici o dei detti piani territoriali. Sembra ragionevole, quindi, che il detto divieto non continui a valere per altre località, a cui non fa riferimento la previsione di pianificazione disposta dal citato articolo 1-*bis*.

Questa soluzione si presenta, anzitutto, corretta sul piano della legittimità costituzionale, in quanto le aree ed i beni elencati dall'articolo 1 del decreto-legge

n. 312 del 1985 hanno intrinsecamente valore paesistico ed ambientale e, quindi, può ritenersi connaturale alle caratteristiche dei medesimi un vincolo d'immodificabilità anche a tempo indeterminato. In altri termini, poiché il vincolo di cui all'articolo 1-*quinquies* della legge citata può protrarsi per un tempo lungo e non determinato — in caso di inerzia della regione e del Ministero per i beni culturali e ambientali (come sta avvenendo) — si configurerebbe un'ipotesi di illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 42 della Costituzione (sentenza n. 55 del 1968 della Corte costituzionale). Invece, la limitazione del detto vincolo alle aree ed ai beni di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 312 del 1985 non contrasterebbe con le richiamate norme costituzionali, come chiarito dalla sentenza n. 56 del 1968 della Corte costituzionale.

D'altra parte — mentre va sottolineata la vastità delle aree indicate dal citato articolo 1 — si deve rilevare che per gli altri territori soggetti a vincolo paesistico generico non contemplati nello stesso articolo restano in vigore le norme di tutela non solo dei piani urbanistici, bensì anche quelle consistenti nel controllo preventivo sui singoli progetti da parte della regione e del Ministero per i beni culturali e ambientali dotati dei più ampi poteri di valutazione.

Pertanto, la proposta modifica dell'articolo 1-*quinquies* del decreto-legge n. 312 del 1985 non solo elimina le gravi incertezze interpretative finora manifestate, bensì risulta coerente con la disposizione di cui all'articolo 1-*bis* dello stesso decreto ed assicura una stabile e rigorosa tutela dei beni d'interesse paesistico ed ambientale nel rispetto degli affermati principi costituzionali.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

L'articolo 1-*quinquies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, è sostituito dal seguente:

« 1-*quinquies*. Fino all'entrata in vigore dei piani di cui all'articolo 1-*bis*, nelle aree e nei beni sottoposti a vincolo paesaggistico dall'articolo 1, è vietata ogni modificazione dell'assetto del territorio, nonché ogni opera edilizia, con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici ».