

Pubblicato il 19/11/2019

**N. 13261/2019 REG.PROV.COLL.**

**N. 06533/2018 REG.RIC.**

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Quater)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 6533 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Stefano Gattamelata, Raffaele Izzo e Giulio Lais, Giovanni Valeri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Stefano Gattamelata in Roma, via Monte di Fiore, 22;

***contro***

Il Comune di Marino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisa Scotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere dei Mellini 24;

***nei confronti***

La Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento, per quanto riguarda il ricorso introduttivo:***

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Marino, n. 2 del 28.02.2018, pubblicata sull'Albo Pretorio del Comune in data 8.03.2018, avente ad oggetto *“Protocollo di Intesa Regione Lazio / Comune di Marino, di cui alle D.G.R. n. 123/2011 e D.C.C. 35/2011: sospensione dei suoi effetti sino all'adempimento e/o alla risoluzione con contestuale invio alla Regione Lazio e ai soggetti proponenti ad adempiere a quanto previsto nel medesimo protocollo (...) Print approvato con DGR Lazio n. 16/2013: avvio del procedimento di sospensione dell'efficacia, connesse deleghe e adempimenti”*;
- di ogni atto ad essa presupposto, conseguente ovvero connesso, ivi in particolare incluso l'eventuale provvedimento di sospensione dell'efficacia del Print *“ ”* approvato con D.G.R. n. 16/2013;
- della nota emessa a firma del Dirigente Area V – Pianificazione Urbana del Comune di Marino, prot. n. 21917 del 19.04.2018, con la quale è stato comunicato ai sensi dell'art. 7, L. n. 241/1990, l'avvio del procedimento di sospensione dell'efficacia del Programma Integrato di intervento in località Divino Amore, *“ ”*;

per il risarcimento del danno arrecato al Consorzio ed ai singoli consorziati per effetto della approvazione ed attuazione dei provvedimenti impugnati e per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art. 2 bis, L. n. 241/1990;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da CONSORZIO

il 29.10.2018, per l'annullamento, previa concessione delle opportune misure cautelari:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Marino n. 23 del 10.08.2018, notificata a mezzo p.e.c. in data 21.09.2018, avente ad oggetto: *“Print approvato con*

*DGR Lazio n. 632/2011, Print approvato con DGR Lazio n. 614/2012, Print approvato con DGR Lazio n. 13/2013: sospensione dell'efficacia*”;

- di ogni altro atto a detta deliberazione presupposto, conseguente ovvero connesso;
- per il risarcimento del danno arrecato alla ricorrente per effetto della approvazione ed attuazione dei provvedimenti impugnati nonché per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art. 2 bis, L. n. 241/1990.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da

S.P.A. il 5.11.2018, per

l'annullamento, previa concessione delle opportune misure cautelari:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Marino n. 23 del 10.08.2018, notificata a mezzo p.e.c. in data 21.09.2018, avente ad oggetto: *“Print approvato con DGR Lazio n. 632/2011, Print approvato con DGR Lazio n. 614/2012, Print approvato con DGR Lazio n. 13/2013: sospensione dell'efficacia*”;

- di ogni altro atto a detta deliberazione presupposto, conseguente ovvero connesso;
- per il risarcimento del danno arrecato alla ricorrente per effetto della approvazione ed attuazione dei provvedimenti impugnati nonché per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art. 2 bis, L. n. 241/1990.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da

SRL il 6.11.2018, per l'annullamento, previa adozione di idonea misura cautelare:

- della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 23 del 10.08.2018 notificata via pec in data 21.09.2018 ed avente ad oggetto *“[...] PRINT approvato con DGR Lazio 16/2013: sospensione dell'efficacia*”;

per il risarcimento del danno arrecato al Consorzio ed ai singoli consorziati per effetto dell'approvazione ed attuazione dei provvedimenti impugnati e per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ex art. 2 bis della L. 241/1990;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da

il 21.1.2019:

- della Determina prot. n. G14241 dell'8.11.2018, comunicata con nota prot. n. 705859 del 9.11.2018, con la quale la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti – Area Valutazione di Impatto Ambientale ha disposto l'archiviazione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale proposto dal Consorzio

- di ogni altro atto presupposto, conseguente ovvero connesso, e, in particolare, del parere reso dall'Ente Parco Regionale dell'Appia Antica all'Area Valutazione di Impatto Ambientale il 6.11.2018 con nota prot. n. 5037 del 5.11.2018;

- del diniego del permesso di costruire reso dal Comune di Marino il 19.12.2018 e comunicato via pec in pari data con riferimento alla richiesta di rilascio del permesso di costruire n. 26/2018 avanzata dalle esponenti, nonché del preavviso di diniego del permesso di costruire reso dal Comune di Marino in data 21.11.2018;

- di ogni altro atto ad esso presupposto, conseguente ovvero connesso;

per l'accertamento della violazione del Protocollo di Intesa del 14.06.2011 e della Convenzione urbanistica del 30.07.2018;

ed altresì per il risarcimento del danno derivante dalla approvazione ed attuazione di tutti i provvedimenti impugnati nonché per il riconoscimento del diritto all'indennizzo ai sensi degli artt. 2-bis e 21-*quinqüies* della L. n. 241/1990.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati da

S.P.A. il 21.1.2019, per

l'annullamento:

- della Determina prot. n. G14240 dell'8.11.2018, comunicata a mezzo p.e.c. con nota prot. n. 705859 del 9.11.2018, avente ad oggetto: *“Procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi dell'art. 27 bis, parte II del D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. sul progetto di “ e – Centro Commerciale”*, nel Comune di Marino (RM), in località Casa Negroni – Via del Divino Amore. Proponente Società

SpA; Registro elenco progetti VIA: n. 37/2017”



Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Marino e della Regione Lazio;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Visto l'art. 79, co. 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 19 luglio 2019 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

#### 1. Con il ricorso in epigrafe, il Consorzio

S.r.l. hanno impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale di Marino n. 2 del 28.02.2018, pubblicata sull'Albo Pretorio del Comune in data 8.03.2018, avente ad oggetto *“Protocollo di Intesa Regione Lazio / Comune di Marino, di cui alle D.G.R. n. 123/2011 e D.C.C. 35/2011: sospensione dei suoi effetti sino all'adempimento e/o alla risoluzione con contestuale invio alla Regione Lazio e ai soggetti proponenti ad adempiere a quanto previsto nel medesimo protocollo (...) Print approvato con DGR Lazio n. 16/2013: avvio del procedimento di sospensione dell'efficacia, connesse deleghe e adempimenti”* nonché la nota a firma del Dirigente Area V – Pianificazione Urbana del Comune di Marino, prot. n. 21917 del 19.04.2018, con la quale è stato comunicato ai sensi dell'art. 7, L. n. 241/1990, l'avvio del procedimento di sospensione dell'efficacia del Programma Integrato di intervento in località Divino”, approvato con D.G.R. n. 16/2013.

#### 2. Con un primo atto di motivi aggiunti, depositato il 29 ottobre 2018, il Consorzio

ha impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale n. 23 del 10 agosto 2018 avente ad oggetto la sospensione di efficacia dei Print approvati con D.G.R. n. 632/2011, n. 614/2012, n. 13/2013.

#### 2.1. Con distinto atto di motivi aggiunti, depositato il 5 novembre 2018, la Società

. ha impugnato la

medesima deliberazione del Consiglio Comunale n. 23 del 10 agosto 2018 nella parte in cui ha disposto la sospensione di efficacia del Print approvato con D.G.R. n. 13/2013.

2.2. Con ulteriore distinto atto di motivi aggiunti, depositato il 6 novembre 2018 la .r.l. ha impugnato la stessa deliberazione nella parte in cui ha ad oggetto la sospensione di efficacia del Print approvato con D.G.R. n. 16/2013.

3. Con un secondo atto di motivi aggiunti depositato in data 21 gennaio 2019 ha impugnato la determina prot. n. G14240 dell'8 novembre 2018, con la quale la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti – Area Valutazione di Impatto Ambientale, ha disposto l'archiviazione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale relativamente al Centro Commerciale.

3.1. Analogamente la s.r.l. ha depositato un secondo atto di motivi aggiunti in data 21 gennaio 2019, con il quale ha impugnato la Determina prot. n. G14241 dell'8.11.2018, con la quale la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti – Area Valutazione di Impatto Ambientale ha disposto l'archiviazione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale proposto dal Consorzio nonché, in particolare, il parere reso dall'Ente Regionale dell'Appia Antica all'Area Valutazione di Impatto Ambientale il 6.11.2018 con nota prot. n. 5037 del 5.11.2018, il diniego del permesso di costruire reso dal Comune di Marino il 19.12.2018 con riferimento alla richiesta di rilascio del permesso di costruire n. 26/2018, il preavviso di diniego del permesso di costruire reso dal Comune di Marino in data 21.11.2018, oltre a ogni altro atto a detta determina presupposto, conseguente ovvero connesso.

3.2. Anche il Consorzio ha depositato un distinto secondo atto di motivi aggiunti in data 22 gennaio 2019, con il quale ha impugnato la determina prot. n.

G14241 dell'8.11.2018, avente ad oggetto: *“Procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi dell’art. 27 bis, parte II del D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. sul progetto di “Sviluppo di area urbana - Print*

*Consorzio* – *Registro elenco progetti*

*VIA: n. 70/2017”* con cui la Direzione Regionale Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti – Area Valutazione di Impatto Ambientale, ha disposto l’archiviazione del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale nonché, in particolare, il parere reso dall’Ente Parco Regionale dell’Appia Antica, con nota prot. n. 5037/2018 del 5.11.2018 oltre ad ogni ulteriore atto presupposto, conseguente ovvero connesso con quelli citati.

4. Con tutti e tre i secondi atti di motivi aggiunti proposti, le società sopra indicate hanno prospettato dubbi di costituzionalità delle disposizioni dell’art. 7 della legge regionale 22 ottobre 2018 n. 7, pubblicata sul BURL del 23 ottobre 2018, recante “Modifica della perimetrazione del Parco dell’Appia Antica” in relazione agli seguenti articoli della Costituzione art. 3, art. 41, art. 42, comma 3, art. 117, comma 1, lettera s).

Con l’art. 7, dal titolo *“Modifica della perimetrazione del parco regionale* ”  
(norma entrata in vigore dal 24 ottobre 2018) è stato ampliato il

inserendovi le seguenti aree: *“quella relativa alla Porta San Sebastiano – Centro Storico (per un’estensione di circa 33 ha.); quella relativa al Campo Barbarico – a Tor Fiscale – ed agli Acquedotti (per un’estensione di circa 59 ha.); c) quella relativa a Cornacchiole – Fiornao (124 ha.); quella relativa al Divino Amore – a Falcognana – a Mugilla (per un’estensione di circa 989 ha.)”* (Allegato B della Legge reg. citata). Il comma 2 ha, inoltre, previsto l’applicazione delle misure di salvaguardia di cui all’articolo 8 della L.R. 29/1997 relativamente alle zone A.

Con la domanda volta a far sollevare al Collegio la questione di costituzionalità, la parte ricorrente dubita della conformità a Costituzione della parte della citata legge



poiché si tratterebbe di una “legge-provvedimento”, la quale comprime in modo irragionevole il diritto di proprietà di soltanto alcuni sottoscrittori di Print (violazione artt. 42 e 3 Cost.), con un sostanziale esproprio senza indennizzo delle loro aree e quindi anche in violazione dell’art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d’ora in avanti: «CEDU») e quindi in violazione dell’art. 117 Cost., giacché non sono stati rispettati i vincoli derivanti dall’Ordinamento europeo e dai principi di quello statale; inoltre l’art. 117 sarebbe rilevante anche in relazione alla lettera s) del comma 1 poiché sarebbe stato violato il principio fondamentale posto dal combinato disposto degli artt. 6 ed 11 del d.lgs. 152/2006 che impone l’obbligo della procedura di Valutazione Ambientale Strategica *“anteriormente all’approvazione del piano o del programma, ovvero all’avvio della relativa procedura legislativa”*.

Vi sarebbe, altresì, un contrasto con l’art. 41 della Carta Costituzionale poiché i Print e le loro attuazioni rappresentano un’estrinsecazione dell’attività di impresa delle società istanti che è stata irragionevolmente, e oltre i limiti previsti dalla stessa Costituzione, compressa dalla legge regionale.

5. Il Comune di Marino si è costituito in giudizio e, con plurime memorie, ha contestato le doglianze delle parti ricorrenti, ritenendole infondate, chiedendo il respingimento del ricorso e dei motivi aggiunti.

6. Anche la Regione Lazio si è costituita in giudizio, evidenziando, tra l’altro, come nessuna responsabilità le sia ascrivibile in merito alla richiesta di risarcimento danni formulata dalla parte ricorrente.

7. A seguito della proposizione dei secondi motivi aggiunti si è costituito in giudizio anche l’intimato Parco Regionale allegando apposita relazione, con la quale ha specificamente preso posizione in ordine all’assoggettamento al

vincolo paesaggistico delle aree oggetto del PRINT ai sensi del D.lgs. 42/04 art. 142, comma 1, lett. f), con l'avvenuta approvazione della legge di ampliamento del Parco e ribadendo che il richiamo di parte ricorrente all'art. 17 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano del Parco non si applica perché il comprensorio in questione, che è parte dell'area di ampliamento del Parco, non è stata oggetto del Piano stesso.

8. All'udienza pubblica del 19 luglio 2019, la causa è stata riservata per la decisione (e decisa nella camera di consiglio riconvocata del 1° ottobre 2019).

Il Collegio, preliminarmente rispetto alla disamina delle questioni poste con i motivi aggiunti, ha rilevato che le società \_\_\_\_\_ s.r.l. non hanno proposto motivi aggiunti nel presente giudizio, ma hanno instaurato ricorsi autonomi (RR.GG. nn. 7618/2017, 6412/2018; 7064/2018) avverso i provvedimenti emanati nei loro confronti (di sospensione dei relativi Print).

Il Collegio ha pertanto deciso di separare la posizione delle suddette due società rispetto alle altre, definendo, con separata sentenza, la pretesa che esse hanno svolto collettivamente (insieme alle altre società) in sede di ricorso introduttivo.

Le società \_\_\_\_\_ s.r.l. pertanto non sono interessate alla dedotta questione di costituzionalità e non sono più parte del presente giudizio.

9. Ciò posto, esaminati i profili di incostituzionalità prospettati con i secondi motivi aggiunti depositati dal Consorzio \_\_\_\_\_ dalle società \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, il Collegio ritiene che la dedotta questione di costituzionalità dell'art. 7 della legge regionale n. 22 ottobre 2018 n. 7 sia rilevante e non manifestamente infondata.

10. In primo luogo, il Collegio ritiene che sussista il requisito della "rilevanza nel giudizio a quo".

Infatti, i provvedimenti dei quali parte ricorrente chiede l'annullamento con i secondi atti di motivi aggiunti sono di diretta derivazione e applicazione dell'art. 7

della legge regionale 22 ottobre 2018 n. 7, la cui chiarezza non consente alcuna interpretazione adeguatrice.

Invero, la parte ricorrente prospetta una lettura costituzionalmente orientata della nuova disposizione rispetto alla quale prevarrebbe l'applicazione del Piano di assetto approvato ed esistente in base all'art. 17 comma 2 delle NTA, che dispone che *“sono comunque fatte salve nei limiti del PTP 15/12 e del PTP 9/PTPR e nel rispetto delle norme di tutela dei beni di cui al Capo II della L.R. n. 24/98 le previsioni degli strumenti urbanistici attuativi approvati alla data di entrata in vigore del Piano del Parco nonché le previsioni di interventi pubblici e di interesse pubblico contenute negli strumenti urbanistici generali vigenti alla data di approvazione del Piano, ivi comprese quelle relative al soddisfacimento degli standard urbanistici, ricadenti in tutto o in parte all'interno del Parco”*.

Tuttavia tale interpretazione – smentita anche dal Comune di Marino (pagg. da 8 a 11 della propria memoria del 16 giugno 2019) e dal Parco

che la ritiene non sostenibile (*“L'interpretazione del ricorrente secondo la quale la Normativa di Piano si applicherebbe anche alle aree di ampliamento incluse successivamente e con l.r.7/2018 all'interno del perimetro del Parco non trova alcun riscontro negli atti e in particolare nella documentazione tecnica e amministrativa di riferimento del Piano”*) nella propria Relazione illustrativa allegata alla costituzione in giudizio - non può essere accolta.

Emerge dalla stessa intitolazione della disposizione in esame (*“Modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica”*), che è la legge stessa a disporre in via immediata la modifica della perimetrazione del Parco, *in malam partem* per le ricorrenti.

Nel sistema delle fonti, sussiste invero una prevalenza delle previsioni della Legge Regionale rispetto a quelle del Piano e alle correlate Norme Tecniche di Attuazione, per cui non si può più ritenere, alla luce della disposizione neo introdotta nell'ordinamento regionale, che le aree in questione rientrino ancora nel *“Perimetro del Parco”*, elemento che costituisce il presupposto di applicazione del sopraindicato

art. 17, comma 2, delle NTA; tale interpretazione sarebbe possibile nell'ipotesi in cui il legislatore regionale avesse fatto salvi, con apposite norme e quindi in modo espresso, gli strumenti attuativi approvati precedentemente all'introduzione della nuova disciplina relativa al Parco dell'Appia Antica come è avvenuto in altre circostanze (art. 27, comma 3, della legge regionale n. 24/1998), ma ciò non è avvenuto nel caso in questione (nessuna disposizione si rinviene in tal senso), poiché la legge regionale ha ampliato il perimetro del Parco in modo immediato e diretto, andando in tal modo a intercettare proprio l'area oggetto del Print "Divino Amore", in fase di meno avanzata realizzazione rispetto agli altri Programmi integrati (Mugilla, Mazzamagna).

Pertanto, l'interpretazione prospettata dalle ricorrenti non risulta praticabile in presenza di una chiara disposizione della fonte primaria regionale che ha ampliato, intervenendo *in medias res*, il perimetro del Parco, rendendolo in tal modo sottoposto alle misure di salvaguardia di cui alla legge regionale n. 29/1997, così come espressamente sancito dal comma 2 dell'art. 7 (*"Limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano, si applicano le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della L.R. 29/1997 per le zone A, di cui all'articolo 7, comma 4, lettera a), n. 1 della medesima legge regionale."*).

L'art. 8, comma 3, della Legge regionale n. 29/1997 vieta nelle zone C, D ed F qualsiasi attività edilizia.

Tale, del resto, è stata l'interpretazione immediatamente fatta propria dall'Amministrazione regionale a mezzo degli atti e provvedimenti impugnati con i secondi atti di motivi aggiunti.

Alla luce delle sopraindicate considerazioni, il Collegio ritiene che la dedotta questione sia indubbiamente rilevante nel giudizio *a quo*, poiché la nuova perimetrazione del Parco dell'Appia Antica, disposta con la contestata norma della Legge regionale n. 7/2018 (entrata in vigore quando ancora erano in corso i

procedimenti di Valutazione Ambientale Strategica e il rilascio di alcuni permessi di costruire), ha avuto un impatto immediato e ineludibile sui progetti già approvati e sugli impegni già assunti reciprocamente tra le parti costituite, per cui gli stessi atti approvati e impugnati nel giudizio pendente hanno dato mera attuazione a quanto disposto dalla legge regionale.

Ne deriva la sicura rilevanza della questione di legittimità costituzionale in quanto la decisione del presente giudizio non può prescindere dalla valutazione circa la legittimità costituzionale della norma in esame che ha ampliato il perimetro del Parco dell'Appia Antica, includendovi anche le aree di interesse delle ricorrenti, per cui l'eventuale caducazione della disposizione di cui all'art. 7 della Legge regionale Lazio 22 ottobre 2018 n. 7, determinerebbe l'illegittimità degli atti amministrativi impugnati nella presente sede con i motivi aggiunti.

11. Sotto il distinto requisito della “non manifesta infondatezza”, il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità superi anche questo tipo di vaglio per i profili che si vanno di seguito ad enucleare.

11.1. In via preliminare, si rileva che dubbi di costituzionalità in ordine a vari articoli della legge regionale n. 7/2018 (anche se non l'art. 7) in questione sono già stati sottoposti al vaglio di costituzionalità a mezzo di ricorso in via principale della Presidenza del Consiglio depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018 (Reg. ric. n. 87 del 2018 parte 2 pubblicato in G.U. del 30/01/2019 n. 5), per il quale è fissata la pubblica udienza il 20 novembre 2019.

12. Nel merito delle questioni, il Collegio non nutre dubbi in ordine alla ascrivibilità dell'art. 7 della legge regionale del Lazio n. 7/2018 alla categoria della “legge-provvedimento”.

12.1. Da una disamina della giurisprudenza costituzionale, è possibile rilevare che sono state così definite quelle leggi che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero

«incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008).

12.2. Pur essendo consapevole il Collegio dell'orientamento assunto in linea generale dal Giudice delle Leggi nell'affermare la compatibilità della legge-provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione - poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989) e non sussistono limiti all'attività delle Assemblee legislative diversi da quelli formali del procedimento di formazione delle leggi poichè la Costituzione omette di prescrivere il contenuto sostanziale e i caratteri essenziali dei precetti legislativi (Corte Cost. 25 maggio 1957, nn. 59 e 60; 16 febbraio 1993 n. 62; 24 febbraio 1995 n. 63; 21 luglio 1995 n. 347) – ritiene tuttavia che vi siano spazi per affermare che, nel caso all'esame, siano stati superati i limiti tracciati dalla stessa Corte per ritenere compatibile con le norme costituzionali e con il principio di ragionevolezza la norma *sub indice*.

12.3. In primo luogo, nel senso dell'ascrivibilità della disposizione oggetto di scrutinio alla categoria delle leggi-provvedimento depone la platea dei destinatari che è determinata e limitata, considerato che – come sopra anticipato – la disposizione si rivolge esclusivamente ai sottoscrittori del Programma Integrato “Divino Amore”, che sono quelli incisi in modo diretto dall'ampliamento del Parco regionale dell'Appia Antica e dalle misure di salvaguardia; in secondo luogo, la norma ha anche un contenuto particolare e concreto poichè presenta sia l'aspetto dell'ampliamento del perimetro del Parco sia quello dell'applicazione immediata delle Misure di

salvaguardia “limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano”, per cui, in particolare sotto quest’ultimo profilo, è evidente la sua natura provvedimentale.

13. Quanto al complesso rapporto tra questo tipo di leggi, l’atto amministrativo attuativo e la tutela giurisdizionale, l’approdo a cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta (sent. 16 febbraio 1993 n. 62) è nel senso che il sistema di tutela segue la natura giuridica dell’atto contestato, sicchè la legge-provvedimento, ancorchè approvativa di un atto amministrativo, può essere sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dalla Corte Costituzionale, che ne è il giudice naturale. Non sarebbe quindi possibile per il giudice amministrativo sindacare la legge provvedimento ancorchè approvativa di un atto amministrativo.

Tale sistema di tutela, oltre ad essere conforme all’assetto dei controlli disegnato dalla Carta Costituzionale, valorizza, tra l’altro, la pregnanza del sindacato costituzionale in ordine alla ragionevolezza della legge.

14. L’ulteriore aspetto da esaminare è quello relativo al rapporto tra l’approvazione della legge provvedimento e la pendenza del procedimento giurisdizionale avente ad oggetto l’atto amministrativo connesso a quello normativo.

La giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. 20 novembre 1995, n. 492) ha, al riguardo, assegnato alla pendenza di una controversia avente ad oggetto un atto amministrativo la valenza di limite specifico all’esercizio della funzione legislativa relativa a leggi in sostituzione di provvedimento (e, in particolare, del provvedimento concretamente *sub iudice*). La portata di tale limite è stata successivamente chiarita dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sezione IV, 20 gennaio-24 marzo 2004, n. 1559), che ha tendenzialmente rifiutato l’ipotesi più severa, per cui la pendenza di un ricorso giurisdizionale impedirebbe l’approvazione della legge provvedimento, per attestarsi su una linea per cui solo la formazione del giudicato impedirebbe un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale.

Tuttavia pure aderendo a questa seconda soluzione, si è osservato che la pendenza di un ricorso, avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge, non si rivela del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa.

La concreta determinazione volitiva del legislatore in una simile situazione non è, infatti, del tutto libera, lo stesso non potendo ignorare la pendenza del giudizio e le aspettative di giustizia del ricorrente, sicché l'eventuale, comprovata ed esclusiva finalizzazione dell'approvazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale con la conseguente privazione per il cittadino della stessa possibilità di tutela giurisdizionale costituisce un evidente indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento.

La necessità di vagliare attentamente e entro limiti rigorosi il contenuto della legge provvedimento emanata nelle more di un procedimento giurisdizionale già pendente si impone, tra l'altro, anche al fine di evitare violazioni o elusioni delle disposizioni costituzionali (art. 111 Cost.) e dei principi eurounitari e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 6) in materia di giusto processo e di sindacato sugli atti della Pubblica Amministrazione (art. 113 Cost.).

14.1. Tale ricostruzione del rapporto tra legge-provvedimento e pendenza di un ricorso giurisdizionale viene in evidenza nel caso all'esame, nel quale la legge regionale di ampliamento del Parco e di applicazione delle misure di salvaguardia è entrata in vigore esattamente nella descritta situazione ossia in pendenza di giudizio dinanzi al Giudice Amministrativo.

Ciò implica la conseguenza, sottolineata dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 275/2013), per cui *“queste leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (sentenze n. 85 del 2013; in senso conforme sentenze n. 20 del 2012 e n. 2 del 1997), con l'ulteriore precisazione che «tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto*



*più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)» (sentenza n. 137 del 2009; in senso conforme sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007)».*

15. Occorre pertanto procedere con il sindacato di ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost., da utilizzare anche come criterio per valutare la conformità della disposizione rispetto agli artt. 41, 42, 117, comma 1, lettera s), Costituzione.

Sotto il profilo della irragionevolezza per disparità di trattamento, la questione appare manifestamente fondata se posta a confronto con due situazioni a loro volta diversificate tra loro: quella dei proprietari dei terreni che sono stati inclusi nel perimetro del Parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 7/2018, poiché per costoro è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata, e quella dei sottoscrittori degli altri Print limitrofi e oggetto di Protocollo d'Intesa del 2011 (Print Mugilla, Print Mezzamagna). Peraltro, poiché vi è una stretta interconnessione tra i Piani che fanno parte di un complesso programma urbanistico dell'intero quadrante, interessato da un'articolata pianificazione urbanistica e di sviluppo edilizio, prevedere l'applicazione delle misure di salvaguardia, soltanto per una parte dell'intera area risulta essere misura vieppiù sperequata e ciò anche in considerazione del ragionevole affidamento che a seguito della sottoscrizione del Print e della Convenzione urbanistica le parti ricorrenti hanno prestato con riguardo alla realizzazione del Progetto e al rispetto delle pattuizioni da parte di tutti i soggetti coinvolti.

La scelta di operare l'ampliamento con la fonte legislativa presta, tra l'altro, il fianco al rilievo per cui l'innalzamento della disciplina a livello normativo primario ha fatto sì che l'amministrazione sia stata legittimata a non dover rispettare l'onere di motivazione e di istruttoria, emanando provvedimenti che sono meramente vincolati (l'archiviazione della Valutazione d'Impatto Ambientale) e/o attuativi (il

preavviso di diniego del permesso di costruire e successivo diniego) del disposto legislativo.

Né appare sufficiente a evitare il difetto di ragionevolezza della scelta legislativa quanto affermato dalla difesa comunale in merito alla circostanza che il Print di non ha oggi “messo una pietra” mentre il programma delle altre due società è in fase esecutiva sia con riferimento alle opere pubbliche che a quelle private (sia pure dopo una faticosa battaglia processuale) poiché se la valutazione regionale circa il pregio dell’area è da intendersi a tutela del paesaggio ritenuto quale valore assoluto e non contemperabile con il diritto di proprietà e con la libertà di iniziativa economica, il Legislatore avrebbe dovuto procedere anche nei riguardi degli altri Print con la loro sottoposizione alle misure di salvaguardia, risultando, invece, la valutazione così operata solo a detrimento della proprietà di alcuni, irrazionale e compiuta in spregio all’art. 3 della Costituzione.

16. Sotto un ulteriore profilo l’art. 7 della legge regionale è sospetto di incostituzionalità rispetto agli artt. 41 e 42 della Carta Costituzionale.

16.1. La parte ricorrente ritiene che la sopravvenuta inedificabilità dei suoli già oggetto di Convenzione tra le parti avrebbe determinato una sostanziale espropriazione dei propri beni, ovvero, più esattamente, ne avrebbe diminuito il loro valore intrinseco come determinato da atti amministrativi e convenzionali che ne hanno cristallizzato i caratteri di pregio.

Si tratterebbe in tal caso di una espropriazione sostanziale contraria al principio fondamentale previsto dall’art. 42, c. 3, Cost., ma anche dall’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU (con conseguente violazione dell’art. 117 Cost.), secondo cui all’espropriazione per pubblica utilità deve fare obbligatoriamente da corrispettivo una indennità commisurata alla compressione imposta sul diritto del proprietario espropriato.

Nel caso di specie, tale norma di legge interverrebbe non certo su mere aspettative ma su posizioni giuridiche consolidate in capo alla proprietà in forza di plurimi provvedimenti amministrativi di approvazione succedutisi negli anni, di sottoscrizione di una Convenzione urbanistica e di attuazione della medesima, inclusa la cessione al Comune di Marino di vaste aree dedicate ai servizi pubblici ed all'edilizia pubblica; si noti, inoltre, che, anche in relazione alla tempistica, la scelta appare incongrua rispetto al citato art. 3 in combinato disposto con l'art. 41 poiché la legge regionale è intervenuta dopo cinque anni dall'approvazione del Protocollo d'Intesa e dopo due anni dalla sottoscrizione del Print, con il quale è stata anche modificata la precedente destinazione urbanistica dell'area, con una riduzione di volumetrie rispetto alla pregressa situazione; sotto questo profilo l'intervento della disposizione regionale appare anche avere violato l'art. 41 Cost. per essere intervenuto quando l'attività imprenditoriale era già in via di programmazione.

Da qui anche la irragionevole compressione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione.

16.2. In linea generale osserva il Collegio che, anche a seguito dell'integrazione dell'ordinamento interno con quello Eurounitario e del proficuo dialogo tra le Corti sovranazionali (Corte di Giustizia Europea e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo), la lettura dell'art. 42 Cost. si sia evoluta nel senso che l'asservimento della proprietà privata all'espletamento della funzione sociale di cui all'art. 42 Cost. e l'obbligo di adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., non possono frustrare il carattere fondamentale del diritto dominicale, svuotandolo di fatto dei contenuti connessi alle sue potenzialità; analogamente è a dirsi per gli interessi alla tutela ambientale e del paesaggio, di cui è fisiologicamente portatrice la pubblica amministrazione, e in vista dei quali può limitare l'utilizzo della proprietà privata. Nel caso in questione, questi ultimi interessi a tutela del paesaggio e delle bellezze paesistiche si sono palesati, nelle more di un cospicuo contenzioso

già pendente, attraverso l'attività legislativa regionale che, a mezzo dell'emanazione di una disposizione in una legge-provvedimento (così qualificabile per quello che si è più sopra scritto), ha di fatto vanificato i programmi edificatori dei soggetti imprenditoriali privati, peraltro già sanciti da progetti e dalla Convenzione Urbanistica approvata con Delibera della Giunta Regionale n. 16/2013 sottoscritta con la parte pubblica (comune di Marino) e, sia pure in parte, già avviati nella loro realizzazione, almeno a livello progettuale; varrà notare, in proposito, che la Convenzione in questione ha già implicato la cessione di taluni terreni al Comune con la progettazione delle opere di monitoraggio ambientale, bellico e archeologico e con la richiesta dei titoli abilitativi.

L'ampliamento del perimetro del Parco – si ribadisce, avvenuta in *medias res* nel corso dei contenziosi giurisdizionali già instaurati - ha di fatto sottratto alle possibilità edificatorie le proprietà dei soggetti consorziati per la realizzazione del Print "Divino Amore" senza che la previsione di ampliamento sia stata corroborata da un'adeguata istruttoria né da una alcuna motivazione, che pure una legge provvedimento dovrebbe recare con sé.

Pertanto, il Collegio, pur non ignorando la peraltro risalente giurisprudenza costituzionale che ha affermato che non sono inquadrabili negli schemi dell'espropriazione, dei vincoli indennizzabili e dei termini di durata i beni immobili aventi valore paesistico-ambientale, *"in virtù della loro localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge"* (sentenze n. 417 del 1995; n. 56 del 1968, da interpretarsi in maniera unitaria con la coeva sentenza n. 55 del 1968, n. 9 del 1973; n. 202 del 1974; n. 245 del 1976; n. 648 del 1988; n. 391 del 1989; n. 344 del 1990), ritiene che, nel caso all'esame, il legislatore regionale abbia travalicato i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà (sentenze n. 102 del 2013; n. 344 del 1995; nn. 186 e 185 del 1993; n. 1164 del 1988), poiché l'applicazione delle misure di salvaguardia ha di fatto posto nel nulla le possibilità

edificatorie assentite con il Print e con la correlativa Convenzione Urbanistica e quindi ha dequotato *ex abrupto*, in modo immotivato rispetto a quanto assunto con le precedenti determinazioni, il valore economico delle proprietà delle ricorrenti, senza che sia stato previsto un ristoro di carattere economico; analogamente, sotto il profilo temporale, si registra una illegittima e irragionevole compressione della proprietà privata poiché non vi è alcuna indicazione sul termine entro il quale dovrà essere approvato il Piano di Assetto del Parco.

Peraltro, è rilevante richiamare la circostanza in punto di fatto per cui la Regione aveva già sottoposto l'area in questione alle misure di salvaguardia correlate alle previsioni urbanistiche della variante generale, per la parte ricompresa nella proposta di ampliamento del Parco dell'Appia Antica segnalandole come "Aree a destinazione sospesa", ma aveva poi eliminato tale sospensione a seguito della mancata approvazione da parte del Consiglio Regionale del Piano di Assetto. La circostanza per cui la Regione avesse già sottoposto a misure di sospensione di qualsiasi attività le aree ricomprese nel Print nel 2005, senza poi inserirle nel termine dei cinque anni, ai sensi della legge regionale n. 29/1997, all'interno del perimetro del Parco, e imponga di nuovo tali misure con la legge regionale del 2008 qui impugnata, costituisce elemento che corrobora l'argomento della irragionevolezza della scelta del legislatore regionale.

17. E' altresì evidente la violazione dell'art. 41 Cost. giacchè le attività connesse alla realizzazione del Print e concordate nella Convenzione urbanistica avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa, per cui l'applicazione delle misure di salvaguardia, nell'implicare l'inibizione di qualsiasi attività edilizia per un arco temporale non prevedibile, e quindi un depauperamento e uno svuotamento rilevante sotto il profilo economico del diritto di proprietà dei proprietari delle aree in questione, determina anche una lesione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

18. Sotto un ulteriore aspetto la questione di legittimità costituzionale deve essere sollevata per la violazione dell'art. 117 Cost. considerato anche nel suo complesso, sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (per quanto sopra rilevato con riferimento al diritto a un equo processo e al diritto di proprietà) e dai principi fondamentali di quello statale, sia per l'intrinseca alterazione della potestà legislativa – per definizione di interesse generale – a favore di valutazioni funzionali ad interessi peculiari e sottostanti degli enti regionale e comunale coinvolti.

18.1. Viene in rilievo, in particolare, la fondatezza del profilo della violazione della lettera s) dell'art. 117 comma 1, laddove la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è assegnata alla competenza legislativa dello Stato, che ha disciplinato la valutazione ambientale strategica agli artt. 6 e 11 del d.lgs. 152/2006, e prevede che la procedura di Valutazione Ambientale Strategica sia avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano o programma ovvero all'avvio della relativa procedura legislativa, e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso. Essa è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione.

Nel caso all'esame, il Legislatore regionale ha proceduto a modificare il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica in tal modo ledendo le prerogative statuali in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica prescritta ai sensi della legislazione statale; infatti, pur mancando l'approvazione del Piano delle aree naturali protette previsto dall'art. 7 della legge regionale n. 29/1997, funzionale all'ampliamento di tali aree, l'ampliamento del perimetro del Parco dell'Appia Antica avrebbe dovuto essere preceduto da un'apposita valutazione ambientale.

Di qui la violazione delle prerogative statuali di cui alla richiamata lettera s) dell'art. 117, comma 1 Cost.

18.2. Invero il tema sopra richiamato delle misure di salvaguardia e della loro durata e indennizzabilità si interseca con quello del riparto costituzionale delle competenze legislative in ordine all'urbanistica e all'edilizia, le quali devono essere ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., materia di legislazione concorrente in cui lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio (ordinanza n. 314 del 2012; sentenza n. 309 del 2011, sentenze n. 362 e n. 303 del 2003).

Sotto questo profilo il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale n. 7 del 22 ottobre 2018 anche in relazione allo sconfinamento che il legislatore regionale ha operato nell'ambito riservato alla competenza statale e in particolare in relazione ai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di attività edilizia e all'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 (riconosciuta, tra le altre, dalla sentenza n. 102 del 22 maggio 2013 come norma statale di principio in materia di governo del territorio), differendo sotto il profilo temporale lo *ius aedificandi*, per un numero di anni superiore a quello fissato dalla legislazione statale per quanto si è scritto al punto 16.2. in merito alle complesse e articolate vicende, nel caso di specie, delle misure di salvaguardia.

19. Deve, quindi, essere dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della Legge regionale Lazio 22 ottobre 2018 n. 7, pubblicata nel B.U. Lazio 23 ottobre 2018, n. 86, per violazione degli articoli 3, 41, 42, 117 della Costituzione.

Il presente giudizio va quindi sospeso con trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa:

- all'articolo 7 della Legge regionale Lazio 22 ottobre 2018 n. 7, pubblicata nel B.U. Lazio 23 ottobre 2018, n. 86, per violazione degli articoli 3, 41, 42, 117 della Costituzione.

Sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso, in Roma, nelle camere di consiglio dei giorni 19 luglio 2019 e 1° ottobre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Francesco Arzillo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Emanuela Loria**

**IL PRESIDENTE**  
**Leonardo Pasanisi**

IL SEGRETARIO