

Sulla necessità di sottoporre a VAS un Piano di un'area naturale protetta all'interno del quale sono svolte anche attività agro-silvo-pastorali

Cons. Stato, Sez. VI 26 maggio 2025, n. 4551 - Franconiero, pres.; De Carlo, est. - Regione Lazio (avv. Caprio) c. Società Agricola Decima Trigatoria s.r.l. (avv.ti Floridi, Gattamelata e Falasca) ed c.

Bellezze naturali - Area naturale protetta di interesse regionale - Approvazione del Piano dell'area naturale protetta - Mancata sottoposizione del piano alla VAS - Necessità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La Regione Lazio ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe che ha accolto in parte il ricorso della Azienda Agricola Decima Trigatoria S.r.l., Pietro Stanislao Parisi, Fabio Marco Marengli Vaselli, per l'annullamento della deliberazione del Consiglio regionale del Lazio n. 3 del 22 luglio 2020, di approvazione del "Piano della Riserva Naturale di Decima Malafede" e di tutti gli atti endoprocedimentali connessi. Nei limiti della domanda, l'annullamento del piano è stato pronunciato con riguardo alla parte in cui esclude l'obbligo di esperimento della Valutazione Ambientale Strategica per i Piani/Programmi "che siano stati adottati dall'organo deliberante competente prima della data di entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008".

2. Deve premettersi in fatto che la Riserva Naturale di Decima Malafede è stata istituita, quale area naturale protetta di interesse regionale, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lett. o), della L.R. n. 29/1997; la relativa gestione è stata affidata all'Ente Regionale Roma Natura, istituito ai sensi dell'art. 40, comma 1, della medesima legge, quale gestore del sistema delle aree naturali protette nel Comune di Roma Capitale. La Riserva si estende per circa 6,085 ettari e comprende al suo interno anche i terreni di proprietà della Azienda Agricola Decima Trigatoria s.r.l. Nell'articolo 26 della l.r. 29/1997 sono stabilite le procedure e i termini per l'approvazione del Piano dell'area naturale protetta.

Con deliberazione del consiglio direttivo del 25 novembre 2002, n. 45, Roma Natura ha adottato a maggioranza il piano della Riserva naturale di Decima Malafede unitamente a tutti gli elaborati e dopo la pubblicazione del piano e il recepimento delle osservazioni, si è proceduto alla V.I.A. ed all'esito della valutazione in senso positivo il consiglio regionale ha approvato il piano su proposta della giunta, con la sopra menzionata delibera parzialmente annullata in primo grado.

3. La sentenza impugnata ha accolto il ricorso per la mancata sottoposizione del piano alla V.A.S.

Più precisamente, il piano della riserva naturale di Decima Malafede non è stato sottoposto a V.A.S. in conformità all'art. 1, comma 147, l.r. 12 del 2011, che ha recepito (fino all'entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 1, comma 22 bis, della legge regionale n. 14 del 2008) quanto disposto dalla delibera della Giunta regionale n. 169 del 2010. Il paragrafo 1.3 di tale delibera, al punto 1.7, lett. o), stabilisce che non sono assoggettati a V.A.S. i "piani/programmi e le loro varianti che siano stati adottati dall'organo deliberante competente prima della data di entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008".

Il T.a.r. ha ritenuto che la norma di legge regionale escludente non sia compatibile con l'art. 13, comma 3, della direttiva 42/2001/CE, e la ha disapplicata, con conseguente illegittimità del procedimento che ha condotto alla approvazione del piano della riserva naturale.

Veniva respinto il primo motivo di ricorso non ravvisandosi ai sensi dell'art. 26, comma 4, l.r. 29/1997 alcuna limitazione del potere della Giunta di apportare modifiche ai soli punti oggetto di osservazioni.

Erano invece respinti: il primo motivo di ricorso non ravvisandosi ai sensi dell'art. 26, comma 4, l.r. 29/1997 alcuna limitazione del potere della Giunta di apportare modifiche ai soli punti oggetto di osservazioni; e la censura circa la natura ablativa del piano, sul rilievo che l'inclusione di un'area nel piano del parco ha carattere ricognitivo di una qualità intrinseca del bene, e dunque natura conformativa, anziché espropriativa.

Inoltre veniva affermato che le finalità di salvaguardia dell'agricoltura non possono assumere carattere determinante perché la preservazione dell'attività agricola non costituisce l'oggetto precipuo della costituzione delle aree naturali protette, che, al contrario, sono concepite legislativamente per consentire detta attività, solo a condizione che essa non produca impatti negativi sull'ambiente.

4. L'appello è affidato a quattro motivi.

4.1. Il primo assume che la direttiva europea n. 2001/42/CE, non recepita formalmente nel nostro ordinamento, recante l'introduzione nell'ordinamento italiano della V.A.S., non sarebbe auto esecutiva.

Non è stato valutato che il termine dilatorio per concludere l'approvazione di piani o programmi in difetto di V.A.S. non è perentorio per i piani il cui primo atto preparatorio formale è precedente alla data di entrata in vigore della direttiva.

4.2. Il secondo motivo censura la ritenuta non applicabilità della disciplina regionale nella parte in cui esclude l'applicabilità della disciplina della V.A.S. ai piani, o loro varianti, adottati prima della data di entrata in vigore del d.lgs.

4/2008.

4.3. Il terzo motivo sostiene che laddove avesse ritenuto la normativa regionale incostituzionale si sarebbe dovuto sollevare le relative questioni davanti alla Corte costituzionale.

4.4. Il quarto motivo contesta la mancata valutazione in concreto circa la necessità che il piano fosse sottoposto a V.A.S. essendo tale procedura necessaria solo laddove si tratti di piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

5. L'ente Regionale Roma natura si è costituito in giudizio aderendo alle considerazioni svolte dalla Regione Lazio e chiedendo, pertanto, l'accoglimento dell'appello.

6. Si sono costituiti in giudizio anche Azienda Agricola Decima Trigatoria s.r.l. e Pietro Stanislao Parisi, che hanno presentato ricorso incidentale riproponendo i motivi di ricorso rimasti assorbiti e quelli non accolti nel giudizio di primo grado.

6.1. Il primo motivo assume che le variazioni introdotte dalla giunta regionale costituiscono violazione dell'art. 26, 4 comma, l.r. Lazio 29/1997, perché non discendono dall'accoglimento delle osservazioni al piano adottato cosicché avrebbe dovuto essere rinnovata la fase della pubblicazione dello strumento e della acquisizione delle osservazioni.

6.2. Il secondo motivo censura il mancato riconoscimento della violazione degli artt. 41, 42 e 97 Cost.

6.3. Il terzo motivo contesta che la sentenza impugnata sarebbe erranea laddove ha affermato la prevalenza della tutela dell'habitat naturale, omettendo un equo bilanciamento con il diritto all'esercizio dell'attività agricolo-silvo-pastorale pregressa e la tutela del legittimo affidamento della società appellata.

6.4. Il quarto motivo reitera la domanda risarcitoria e di indennizzo, insistendo nell'affermare la sussistenza della colpa in capo alla p.a. precedente e, comunque, del diritto a beneficiare degli indennizzi espressamente previsti agli artt. 26 e 27 della l.r. Lazio n. 39/2002 per il mancato taglio del bosco e all'art. 34 della l.r. Lazio n. 29/1997 a compensazione delle limitazioni alla utilizzazione degli immobili.

7. L'appello principale è infondato.

7.1. La circostanza che la direttiva europea n. 2001/42/CE non sia *self executing* non è contestata dalla controparte in primo grado né dalla sentenza impugnata, ma è altrettanto pacifico che con l'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006 l'attuazione nel nostro ordinamento si è verificata.

L'art. 13, comma 1, prevede che gli Stati membri si conformino alla direttiva entro il 21 luglio 2004 cosicché per tutti i piani e programmi il cui primo atto è successivo a tale data debbono assoggettarsi all'obbligo di cui all'articolo 4, paragrafo 1, cioè a sottoporre il piano alla V.A.S.

Per quelli che hanno avuto inizio in epoca precedente al 21 luglio 2004 il medesimo obbligo scatta laddove siano stati approvati più di ventiquattro mesi dopo il primo atto preparatorio formale.

Tale termine non deve essere considerato di natura ordinatoria come sostenuto dalla Regione poiché una tale interpretazione non è suffragata dalla lettura dell'ottavo considerando della direttiva e dall'art. 4, comma 2, della direttiva medesima.

Le due norme richiamate per dedurre la natura non perentoria del termine dei ventiquattro mesi si limitano ad affermare in modo scontato che le procedure di dettaglio sono lasciate agli stati membri scelta che è figlia del principio di sussidiarietà verticale che si applica sempre nei rapporti tra l'Unione Europea e i singoli stati.

Inoltre l'art. 13, comma 3, dà agli Stati la possibilità di non rispettare tale termine purché essi decidano caso per caso che ciò non è possibile, informando il pubblico di tale decisione; laddove tale decisione singolare non sia intervenuta come nel caso di specie è evidente che il termine debba ritenersi come perentorio.

Non può ritenersi integrata la decisione derogatoria dalla deliberazione della giunta regionale 5 marzo 2010, n. 169 dal momento che essa si limita ad affermare *“che non sono assoggettati a VAS i Piani e le loro varianti che siano stati adottati dall'organo deliberante competente prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4”*. Non si tratta quindi di una deroga specifica che tenga conto di particolari caratteristiche del piano ma di una generica esenzione detta solo dalla anteriorità del provvedimento amministrativo rispetto alle modifiche apportate alla disciplina della V.A.S. dal d.lgs. 4/2008.

L'esclusione della sottoposizione a V.A.S. non può derivare neanche dall'approvazione della l.r. 12/2011 che è stata posta a fondamento della deliberazione della Giunta regionale 5 marzo 2010, n. 169, dal momento che la normativa regionale non può essere in contrasto con la norma europea dovendosi in tal caso disapplicarla.

Peraltro in relazione alla questione posta con il primo motivo esiste un precedente di questo Consiglio che supporta la decisione del T.a.r. che deve essere confermata (Consiglio di Stato, Sez. IV sentenza n. 4471 del 26 settembre 2017).

7.2. Le argomentazioni esposte nel punto precedente portano necessariamente a respingere anche il secondo motivo.

Si può aggiungere per completezza che dall'art. 11 D.lgs. n. 152/2006 *“non si evince affatto che la procedura VAS quale passaggio endoprocedimentale debba avvenire al momento dell'adozione e neppure prima e d'altra parte appare del tutto ragionevole che la valutazione in questione venga esperita prima del varo finale del Piano (l'approvazione) proprio per far sì che la verifica dell'incidenza delle scelte urbanistiche sugli aspetti di vivibilità ambientale del territorio avvenga nel momento in cui tali scelte stiano per divenire definitive”* (Consiglio di Stato, 14 luglio 2014, n. 3645); inoltre *“per effetto del d.lgs. n. 4 del 2008, devono essere sottoposti a VAS tutti gli atti di pianificazione territoriale e di destinazione*

dei suoli.

Tale valutazione deve essere effettuata prima dell'approvazione del piano in quanto tale normativa ha individuato, quale unico limite temporale inderogabile per l'espletamento della valutazione ambientale, la data di approvazione e non di adozione; tanto che l'art. 11 cit., comma 5, ha dichiarato espressamente annullabili i provvedimenti di approvazione degli strumenti pianificatori, ove non siano stati preceduti dal subprocedimento in questione” (Consiglio di Stato, n. 6438 del 26 settembre 2019).

7.3. Il T.a.r. non ha ritenuto incostituzionale la normativa regionale si è limitato a disapplicarla perché in contrasto con la direttiva europea secondo i principi generali dell'ordinamento in questa materia. La questione di costituzionalità va posta quando si ritiene che la normativa da applicare contrasti con qualche disposizione costituzionale, ma in questo caso non vi era alcun contrasto con principi costituzionali, ma solamente una questione di diritto intertemporale che era stata decisa in difformità rispetto ad una norma transitoria dell'U.E. che non si prestava ad interpretazioni che ne vanificassero il contenuto precettivo.

7.4. Il quarto motivo critica la mancata valutazione nel merito della necessità della V.A.S. richiedendo al giudice inammissibilmente di impingere nel merito delle scelte che spettano all'organo amministrativo che peraltro non ha motivato circa l'inutilità della valutazione strategica ambientale, ma ha solo ritenuto che non fosse dovuta per mere ragioni temporali.

8. E' necessario ora affrontare l'appello incidentale che, però, per effetto della reiezione dell'appello presentato dalla ragione diventa improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse quanto ai motivi diversi dalla richiesta risarcitoria. Infatti tutte le doglianze espresse nei primi tre motivi del gravame riguardano scelte concrete che l'Amministrazione ha effettuato e che la società contesta perché ritenute inutilmente penalizzanti l'attività agricola finora svolta all'interno del costituendo parco.

Ma dovendo la Regione procedere ad effettuare la V.A.S., anche per effetto di tutto ciò che scaturirà dal tale subprocedimento, dovranno essere rivalutate le scelte di merito effettuate comprese quelle che in questa sede vengono contestate e che per il momento non hanno alcuna incidenza pratica.

Solo laddove dovessero essere confermate all'esito di un corretto procedimento che abbia ricompreso la V.A.S. gli interessati potranno contestarle dinanzi al giudice amministrativo.

8.2. La riproposizione della domanda risarcitoria è, invece, infondata.

Anche prescindendo dal condividere o meno la motivazione del primo giudice circa la natura incerta della disciplina da applicare che renderebbe scusabile la condotta pubblica, l'annullamento della delibera regionale rende prematura l'individuazione dei danni che possono derivare dalla delibera che dovrà essere riadottata all'esito delle valutazioni finora omesse. Anche in questo caso, solo una volta stabilito il regime di utilizzo della proprietà e la natura dei vincoli imposti, sarà possibile vagliarne la legittimità e calcolare in caso contrario l'ammontare dei danni causati dalle modalità concrete che assumerà l'istituzione del parco.

9. La particolarità della vicenda giustifica una compensazione delle spese processuali come avvenuto in primo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando sull'appello principale e su quello incidentale, come in epigrafe proposto, rigetta quello principale ed in parte respinge ed in parte dichiara improcedibile quello incidentale.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 87, comma 4 bis, c.p.a., con l'intervento dei magistrati:

(Omissis)