

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 82

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **PERLINGIERI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 APRILE 1994

---

Modifica degli articoli *1-bis* e *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 SENATORI. - 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 legislatura 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 dicembre 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 beni culturali ed 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 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, 13 ottobre 1993, n. 713) ha confermato il proprio indirizzo, secondo il quale il vincolo d'immodificabilità di cui all'articolo 1-*quinquies* 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 ed ambientali. Invece, la giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali è prevalentemente attestata sull'opposta interpretazione, secondo la quale il termine del 31 dicembre 1986 è 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 Napoli 28 ottobre 1992, n. 228; sezione I Napoli, 27 marzo 1991, n. 37; Salerno, 16 novembre 1990, n. 25; 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.

Data la mancata approvazione, in via di massima, dei piani paesistici, 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, decine di comuni del Sannio ed i comuni della fascia vesuviana, da San Giorgio a Cremano a Castellammare di Stabia, aventi ciascuno da settantamila a più di centomila abitanti) non sanno se sull'intero territorio comunale devono applicare i piani urbanistici vigenti (spesso di recente approvazione) oppure devono vie-

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tare 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-*quinquies* 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 dello stesso decreto-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, 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 della legge n. 431 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, poichè 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 continuando ad avvenire) - si configurerebbe un'ipotesi di illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 42 della Costituzione (sentenza n. 55 del 1986 della Corte costituzionale) nonchè dall'articolo 41 e dall'articolo 47 in tema di iniziativa economica e di diritto all'abitazione. D'altra parte per i territori che sarebbero svincolati in base alla presente proposta di legge resterebbero in vigore le norme di tutela non solo dei piani urbanistici ma 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, l'articolo 1 della presente proposta di legge non solo elimina le gravi incertezze interpretative finora manifestate, bensì risulta coerente con la disposizione di cui all'articolo 1-*bis* introdotto dallo stesso decreto-legge ed assicura la tutela dei beni d'interesse paesistico ed ambientale nel rispetto degli affermati principi costituzionali.

D'altra parte, dopo quasi nove anni dall'entrata in vigore delle norme citate, si deve constatare che sia le regioni, sia il Ministero per i beni culturali in via sostitutiva, generalmente non hanno approvato i detti piani territoriali, lasciando tanti comuni nell'indicata grave situazione di blocco dell'attività edilizia e di incertezza del diritto. Da qui deriva l'articolo 1 della presente proposta di legge, che attribuisce ai comuni interessati od a consorzi di tali comuni la facoltà di predisporre ed adottare i piani paesistici per le zone ancora sottoposte a vincolo d'immodificabilità, cioè quelle vincolate dall'originario testo dell'articolo 1-*quinquies* del citato decreto-legge n. 312, convertito dalla legge n. 431 del 1985, e che resterebbero vincolate anche in base alla presente proposta di legge ove rientrino tra i territori di cui all'articolo 1 dello stesso decreto-legge.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. All'articolo 1-*bis* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, è aggiunto il seguente comma:

«3. Per i territori sottoposti a vincolo transitorio d'immodificabilità ai sensi dell'articolo 1-*quinquies*, il piano territoriale paesistico può essere redatto ed adottato dal comune o da un consorzio di comuni interessati. Il piano paesistico è approvato dalla Regione entro sessanta giorni dalla data di ricezione del piano adottato, che può essere modificato con provvedimento motivato. Trascorso inutilmente il detto termine, il piano presentato dal comune o dal consorzio si intende approvato e sarà pubblicato, con decreto sindacale, sul Bollettino ufficiale della Regione».

**Art. 2.**

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:

«Art. 1-*quinquies*. - 1. Fino all'entrata in vigore dei piani di cui all'articolo 1-*bis*, nelle aree e nei beni individuati ai sensi dell'articolo 2 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 26 settembre 1984, limitatamente alle aree ed ai beni sottoposti a vincolo paesaggistico dall'articolo 1, è vietata ogni modificazione dell'assetto del territorio, nonchè 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».