

**Nulla osta dell'Ente Parco e silenzio assenso.
Le modifiche normative introdotte dalla legge 14 maggio 2005 n.80.
Nota alla sentenza del TAR Lazio 22 novembre 2007 n.13241**

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Nella sentenza in rassegna, la Seconda Sezione bis del TAR Lazio ha statuito un importantissimo principio, a mente del quale l'istituto del silenzio assenso, previsto dall'art. 13, comma 1, della legge quadro sulle aree naturali protette 6 dicembre 1991 n.394, secondo cui il tacito silenzio decorsi 60 giorni dalla presentazione dell'istanza di nulla-osta equivale ad accoglimento dell'istanza, deve intendersi tacitamente abrogato dall'art.20 comma 4 della legge 7 agosto 1990 n.241, come modificata dalla legge 14 maggio 2005 n.80.

Come è noto, con il provvedimento in parola, il legislatore del 2005 ha inteso generalizzare, rendendolo di immediata applicazione, l'istituto del silenzio assenso, che, tra le ipotesi in cui il silenzio viene ad assumere valore legale tipico di un atto amministrativo, si verifica nel caso in cui la legge attribuisce al silenzio il valore di accoglimento di un'istanza.

A sua volta, come si è visto, l'art.13 comma 1 della legge quadro prevede espressamente che il nulla-osta dell'Ente Parco, atto preventivo e prodromico al rilascio di concessioni e autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere da realizzarsi all'interno dell'area naturale protetta, debba intendersi tacitamente rilasciato dall'ente una volta decorso il termine di 60 giorni dalla presentazione dell'istanza da parte dell'interessato.

Tanto osservato, è tuttavia necessario considerare come la previsione di cui all'art.20 della legge n.241/90 come modificato, subisca una vistosa deroga al comma 4, che testualmente recita: *“le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno*

o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.”

In buona sostanza, attraverso il citato comma 4 dell'art.20, il legislatore del 2005 ha inteso configurare un'ipotesi, speciale e residuale, di silenzio-rifiuto, che si rende applicabile, per i profili che qui strettamente interessano, agli atti e ai procedimenti riguardanti l'ambiente e il patrimonio paesaggistico.

E' bene chiarire fin da subito come l'omissione della PA sia idonea ad assumere valore di silenzio-rifiuto, e quindi, in buona sostanza, di rigetto dell'istanza, solo nel caso in cui sussista, come nel caso di specie, un obbligo giuridico di provvedere derivante da una norma di legge, ovvero da un regolamento o da atto amministrativo di diversa natura.

Naturalmente, una volta sancita l'applicabilità dell'istituto del silenzio-rifiuto ai procedimenti aventi ad oggetto, tra gli altri, l'ambiente ed il patrimonio paesaggistico, non può non sorgere più di un dubbio interpretativo in ordine al disposto di cui all'art.13 comma 1 della legge quadro.

Da un lato, infatti, si è da più parti sostenuto, secondo una tesi nella fattispecie abbracciata dai ricorrenti, che, nell'ipotesi di un conflitto di norme, dovesse necessariamente prevalere quella speciale, ancorché precedente, rispetto a quella generale sopravvenuta. Di tal che, ferma l'incontestabilità del principio secondo cui il rilascio del nulla osta da parte dell'Ente Parco Regionale dei Castelli Romani fosse essenziale per il rilascio del permesso a costruire, decorsi sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza, in mancanza di un riscontro formale da parte del'Ente, il nulla-osta dovesse intendersi rilasciato.

A tali prospettazioni la difesa dell'Ente obiettava, seguendo una tesi che ha trovato positivo accoglimento da parte dei giudici amministrativi, che la nuova disciplina dettata dalla legge n.80/05 dovesse intendersi come legge generale, idonea a regolare l'intera materia, sì che alla stessa dovessero necessariamente adeguarsi ed armonizzarsi tutte le norme procedurali di settore. Con la conseguenza che in caso di contrasto tra le due norme – il cui contenuto è evidentemente incompatibile – non si poteva far ricorso al principio di specialità che postula l'equivalenza tra le

norme stesse, ma, al contrario, doveva necessariamente applicarsi il criterio cronologico, di cui all'art.15 della preleggi, in base al quale la legge successiva prevale su quella precedente anche se speciale.

Conclusivamente, ha riferito il TAR Lazio, in presenza di una scelta del Legislatore diretta alla semplificazione amministrativa e all'accelerazione delle decisioni da parte della PA, che tuttavia, in particolari materie – quali quella riguardante il patrimonio paesaggistico e l'ambiente – esclude espressamente il ricorso all'accoglimento tacito dell'istanza per effetto del mero decorso del termine, non poteva che ricorrere la figura dell'abrogazione tacita per nuova regolamentazione, applicandosi, pertanto, la legge successiva.

Avv. Valentina Stefutti

Publicato il 10 febbraio 2008



REPUBBLICA ITALIANA

Sent. n.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

R.G. 8427/07

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

- Sezione Seconda Bis -

composto dai signori magistrati:

Dott. Francesco Corsaro Presidente

Dott. Stefania Santoleri Consigliere, relatore

Dott. Solveig Cogliani Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. **8427/07**, proposto da **MERELLI MARCO in proprio e in qualità di titolare dell'Azienda Agricola Marco Merelli**, rappresentato e difeso dall'Avv. Pietro Marsili ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Roma, Via dei Due Macelli n. 60.

contro

il PARCO REGIONALE DEI CASTELLI ROMANI in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Riccardo Biz ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Roma, Via Giovanni Nicotera n. 29.

il COMUNE DI GROTTAFERRATA in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Giovambattista Coviello ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Alessandro Pieri sito in Roma, Viale Mazzini n. 41

e nei confronti

della REGIONE LAZIO in persona del Presidente della G.R. p.t., n.c.

per l'accertamento

dell'avvenuta formazione del silenzio assenso, ex art. 13 della L. n. 394/91 e 28 della legge regionale n. 29/97, sull'istanza di nulla osta preventivo presentata dal ricorrente (prot. n. 412/2006), relativamente al rilascio di un permesso a costruire per l'esecuzione di un centro agricolo aziendale in Via Tuscolana, Località Campagnola, Foglio n. 14, part. n. 197

e per l'annullamento

- della nota del Parco Regionale dei Castelli Romani, AP-6266-12/09/2007, a mezzo della quale si è espresso, tardivamente ed illegittimamente, diniego alla richiesta di nulla osta del ricorrente;
- ove ritenuto necessario, delle note della Regione Lazio rispettivamente nn. D2/2/S/00/29010 del 21/2/06, 82164 del 18/5/07, 15553 del 29/1/07, 195914 del 16/1/06 e n. 79489 del 17/5/07, meramente richiamate nel suddetto provvedimento impugnato dell'Ente Parco e mai notificate e/o conosciute dal ricorrente;
- dell'ordinanza di sospensione dei lavori del Comune di Grottaferrata, prot. n. 3264 del 3/8/07, notificata il 27/8/07;
- di ogni altro atto antecedente, coevo e/o successivo, comunque presupposto e/o connesso ai provvedimenti impugnati

per il risarcimento

del danno consequenziale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, comma 3, della L. 205/00.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Grottaferrata e dell'Ente Parco Regionale dei Castelli Romani;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti di causa;

Udita alla pubblica udienza del 22 novembre 2007 la relazione della Dott.ssa Stefania Santoleri, e uditi, altresì, per le parti costituite gli avvocati come da verbale di udienza allegato agli atti del giudizio.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Il ricorrente ha presentato al Comune di Grottaferrata, in data 11/3/05, domanda di rilascio del permesso a costruire per l'esecuzione di un centro agricolo aziendale in Via Tuscolana, Località Campagnola, foglio 14, part. 197, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 57 della L.R. Lazio n. 38/1999 (cosiddetto P.U.A.).

In data 25/1/06 ha chiesto al Parco dei Castelli Romani il rilascio del nulla osta preventivo: non avendo l'Ente Parco adottato alcun provvedimento decisorio sull'istanza, si è muturato il silenzio assenso ex art. 13 della L. 394/91.

Il Comune di Grottaferrata, dando atto del silenzio assenso ex art. 13 L. 394/91, ha rilasciato il permesso a costruire n. 118/06.

Con nota AP-2805 del 26/4/07, l'Ente Parco Regionale dei Castelli Romani ha comunicato al ricorrente i motivi ostativi al rilascio del nulla osta: il ricorrente ha partecipato al procedimento deducendo che si sarebbe ormai formato il silenzio assenso, e che comunque i rilievi sollevati non avrebbero avuto alcun fondamento giuridico.

Con provvedimento del 3/8/07 prot. n. 32594, il Comune di Grottaferrata ha disposto la sospensione dei lavori sulla base del parere dell'Ente Parco, e quest'ultimo, con il provvedimento del 12/9/07 impugnato, ha negato il rilascio del nulla osta.

Avverso detti atti il ricorrente ha proposto ricorso deducendo i seguenti motivi di impugnazione:

- 1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 della L. 394/91, degli artt. 20 e 29 della L. 241/90 e s.m.i., degli artt. 12, 14 e 15 delle preleggi, dell'art. 28 della L.R. n.

29/97 e dell'art. 22 della legge n. 15/05 (modifiche ed integrazioni alla legge 241/90).

Sostiene il ricorrente che contrariamente a quanto ritenuto dall'Ente Parco, si sarebbe ormai formato il silenzio assenso, e che quindi l'Ente non avrebbe potuto adottare un provvedimento di diniego sulla domanda di rilascio del nulla osta.

Non sarebbe, infatti, applicabile al caso di specie la norma dell'art. 20 della L. 241/90, secondo cui la disciplina sul silenzio assenso non sarebbe applicabile ai procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, esistendo la norma speciale dell'art. 13 della L. 394/91.

Sostiene quindi il ricorrente che la norma del comma quarto dell'art. 20 della L. 241/90 - essendo derogatoria - dovrebbe essere interpretata in modo restrittivo e che quindi non sarebbe applicabile al caso di specie; inoltre la norma non sarebbe applicabile alla fattispecie neppure in considerazione della disposizione dell'art. 29 della L. 241/90, ed infine l'inapplicabilità della suddetta disposizione si desumerebbe anche dalla norma dell'art. 22, primo comma della L. 15/05, secondo cui resterebbe applicabile la disciplina regionale vigente (art. 28 L.R. 29/97) fino al momento dell'entrata in vigore della disciplina regionale di cui all'art. 29 comma 2 della L. 241/90.

Pertanto il diniego di rilascio del nulla osta dovrebbe ritenersi illegittimo.

- 2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 27 comma terzo del D.P.R. n. 380/01 e degli artt. 7 e 10 della L. 241/90 - Eccesso di potere per difetto del presupposto ed incompetenza relativa.

L'ordinanza di sospensione dei lavori adottata dal Comune di Grottaferrata sarebbe illegittima, atteso che lo stesso Comune aveva rilasciato il permesso a costruire ritenendo concluso il sub procedimento di competenza dell'Ente Parco; inoltre, il permesso a costruire sarebbe stato rilasciato in data 16/11/06, quando era già da tempo entrata in vigore la riforma sul procedimento amministrativo.

Infine, ai sensi dell'art. 27 comma 3 del D.P.R. 380/01, la sospensione dei lavori potrebbe essere disposta solo in caso di contestazioni di irregolarità e violazione di norme da parte degli uffici comunali, e non per contestazioni da parte di soggetti terzi, qual è l'Ente Parco.

3) Nel merito – Infondatezza ed illegittimità dei provvedimenti impugnati – Quanto ai punti 2, 3 e 4 del diniego espresso dall'Ente Parco

Rileva il ricorrente che illegittimamente l'Ente Parco avrebbe fatto riferimento alla disciplina prevista per le zone boscate, non avendo l'area in questione detta natura.

Pertanto, non sarebbe applicabile la disciplina prevista dal piano paesaggistico per la zona 8 (zone boscate non compromesse), essendovi stata nel caso di specie, una errata perimetrazione e l'art. 28 della L.R. 24/98 prevedrebbe – in caso di errata perimetrazione – l'obbligo di far riferimento, ai fini delle autorizzazioni e dei pareri paesistici, alla effettiva esistenza dei beni.

Pertanto sarebbe del tutto illegittima l'applicazione della disciplina prevista per le zone boscate in mancanza del requisito fattuale.

Secondo l'Ente Parco il progetto supererebbe gli indici di fabbricabilità: in realtà trattandosi di piano di utilizzazione aziendale (c.d. P.U.A.) sarebbe ad esso applicabile il regime derogatorio.

Illegittimamente, quindi, l'Ente richiamerebbe dei pareri resi dalla Regione Lazio quando era stato ormai rilasciato il permesso a costruire.

Nel punto 4 del provvedimento impugnato l'Ente Parco sostiene che l'intervento ricadrebbe in area critica, in quanto inserito in un delicato contesto ambientale caratterizzato dalla limitrofa presenza di boschi e dotato di un alto valore storico ed ambientale, e che pertanto ricorrerebbero i presupposti per il diniego del nulla osta ai sensi dell'art. 11 comma 3 della L. 394/91.

Deduce il ricorrente che non ricorrerebbero i presupposti per l'applicazione della suddetta disposizione, e che comunque detti rilievi non sarebbero stati mai dedotti nel preavviso di diniego ex art. 10 bis della L. 241/90.

Rileva poi il ricorrente che in caso di P.U.A. non sarebbe neppure necessario il rilascio del nulla osta da parte dell'Ente Parco.

- 4) Violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 1 della L. n. 241/90 – Eccesso di potere per sviamento, per contraddittorietà e per illogicità ed ingiustizia manifesta.

Il comportamento tenuto dall'Ente Parco violerebbe il principio del buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost.

Insiste quindi il ricorrente per l'accoglimento del ricorso.

Si sono costituiti in giudizio l'Ente Parco Regionale dei Castelli Romani ed il Comune di Grottaferrata ed entrambi hanno chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza.

All'udienza pubblica del 22 novembre 2007, su concorde richiesta delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Come meglio dedotto in narrativa, il ricorrente ha impugnato il provvedimento con il quale l'Ente Parco Regionale dei Castelli Romani ha negato il nulla osta, ai sensi dell'art. 28 L.R. 6/10/97 n. 29, sul progetto per la realizzazione di un Centro agricolo aziendale nel Comune di Grottaferrata, località Molara – Campagnola.

La domanda per il rilascio del nulla osta era stata presentata il 25/1/07 ed il diniego è intervenuto solo in data 12/9/97, oltre il termine di sessanta giorni previsto dal combinato disposto delle norme di cui agli artt. 28 della L.R. Lazio n. 29/97 e 13 della L. 394/91 (legge quadro sulle aree protette).

Sicchè il ricorrente ritiene che – essendosi ormai formato da tempo il silenzio assenso – l'Ente Parco non avrebbe potuto negare il rilascio del nulla osta.

Di conseguenza, il provvedimento di sospensione dei lavori adottato dal Comune di Grottaferrata (che aveva già rilasciato il permesso a costruire sulla base del silenzio assenso dell'Ente Parco), dovrebbe ritenersi anch'esso illegittimo, in quanto adottato in difetto di presupposti.

Il ricorrente ha poi censurato il contenuto del provvedimento di diniego sostenendo che:

- l'intervento in questione non ricadrebbe in zona boscata e che quindi non potrebbero applicarsi ad esso gli indici di fabbricabilità previsti per le zone boscate;
- gli indici di fabbricabilità previsti nello strumento urbanistico di Grottaferrata sarebbero derogabili, ai sensi dell'art. 57 della L.R. Lazio 36/99, trattandosi di intervento da realizzarsi mediante l'approvazione di un piano di utilizzazione aziendale (c.d. P.U.A.);

- la dedotta incompatibilità del progetto con le esigenze di salvaguardia dei luoghi ex art. 11 comma 3 della L. 394/91, non sarebbe mai stata dedotta nel preavviso di diniego ex art. 10 bis della L. 241/90, e non avrebbe potuto essere addotta come motivo di rigetto della domanda;

- il nulla osta dell'Ente Parco Regionale dei Castelli Romani non sarebbe stato neppure necessario e sarebbe stato richiesto soltanto per tuziorismo.

Le controparti hanno replicato puntualmente deducendo che:

- la norma dell'art. 20, comma 4, della L. 241/90, nel testo modificato ed integrato dalla L. 80/05, ha espressamente escluso il ricorso allo strumento del silenzio assenso in materia paesaggistica ed ambientale e detta disciplina sopravvenuta avrebbe comportato l'abrogazione tacita della disposizione dell'art. 13 della L. 394/91 consentendo, quindi, all'Ente Parco di pronunciarsi espressamente sulla domanda anche oltre il termine di sessanta giorni;

- l'Ente sarebbe vincolato ad applicare gli indici di fabbricabilità previsti dall'art. 8 comma 2 punto 3 della L.R. 2/84 per le zone boscate, in quanto il progetto ricade in zona 8 del P.T.P.; in caso di errata o incerta perimetrazione, in via transitoria l'ente sarebbe comunque tenuto ad applicare – in attesa della conclusione del procedimento diretto alla correzione della perimetrazione – i provvedimenti di apposizione del vincolo;

- gli indici di fabbricabilità previsti nella zona non sarebbero derogabili in virtù del c.d. P.U.A., trattandosi di intervento ricadente in zona protetta;

- le valutazioni di incompatibilità del progetto con le caratteristiche dei luoghi sarebbero state introdotte a seguito del contraddittorio con il ricorrente instauratosi nella fase procedimentale.

Ritiene il Collegio di dover preventivamente esaminare nell'ordine le seguenti questioni:

- l'obbligatorietà o meno del rilascio del nulla osta a cura dell'Ente Parco Regionale dei Castelli Romani;
- l'intervenuta formazione del silenzio assenso.

Solo in caso di accertamento dell'obbligatorietà del parere di compatibilità ambientale, e di positiva valutazione in merito alla conservazione del potere di provvedere sull'istanza da parte dell'Ente Parco, dovrà il Collegio passare ad esaminare i singoli motivi di diniego del nulla osta ex artt. 28 L.R. 29/97 e 13 L. 394/91.

La tesi del ricorrente sulla non necessità del rilascio del nulla osta non può essere accolta.

Con L.R. 13/1/84 n. 2 è stato istituito il parco suburbano dei Castelli Romani e la zona interessata dall'intervento del Sig. Merelli ricade all'interno del perimetro del parco.

L'art. 28 della L.R. 6/10/97 n. 29 dispone che "il rilascio di concessioni od autorizzazioni, relativo ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta, è sottoposta a preventivo nulla osta dell'ente di gestione ai sensi dell'art. 13 commi 1, 2 e 4 della L. n. 394/91": ne consegue che ogni intervento di trasformazione del territorio ricadente nella zona protetta è assoggettato al previo parere di compatibilità ambientale da parte dell'Ente Parco.

Detto parere non può essere assorbito da quello reso dalla Commissione edilizia comunale in sede di approvazione del piano di utilizzazione aziendale di cui all'art. 57 della L.R. 36/99, avendo quest'ultimo natura e funzione del tutto distinte.

Si tratta, infatti, del normale parere reso dalla Commissione edilizia integrata – in questo caso - da membri esperti nel settore agricolo forestale, al fine di consentire all'Amministrazione comunale la corretta valutazione dell'intervento avente specifiche caratteristiche agricole aziendali che – richiedendo competenze specifiche – non potrebbero essere validamente analizzate dalla normale commissione edilizia.

Il parere reso dall'Ente di Gestione del parco non può essere sostituito da alcunché, in mancanza di una norma espressa di delega dei compiti ad altri soggetti.

Ne consegue che il rilascio del nulla osta da parte dell'Ente Parco Regionale dei Castelli Romani è elemento essenziale per il rilascio del permesso a costruire in zona naturale protetta.

Occorre quindi esaminare il nucleo centrale del presente giudizio, se cioè possa ancora oggi – dopo l'entrata in vigore della L. 80/05 che ha modificato l'art. 20 della L. 241/90 – prospettarsi la figura del silenzio assenso in sede di rilascio del nulla osta ex art. 13 della L. 394/91 “Legge quadro sulle aree protette”.

E' necessario fin d'ora chiarire che, sebbene nel caso dell'Ente Parco Regionale dei Castelli Romani il nulla osta sia previsto dall'art. 28 della L.R. Lazio n. 29/97, nondimeno lo stesso art. 28 rimanda alla disciplina nazionale contenuta nell'art. 13 della L. 394/91 ed in particolare ai commi 1, 2 e 4 dello stesso articolo.

Sicchè la previsione del termine di sessanta giorni entro il quale rendere il parere e la previsione della formazione del silenzio assenso una volta spirato il termine, non è contenuto – come dedotto dal ricorrente- nella disciplina regionale, ma è previsto nella legislazione nazionale.

Del resto non avrebbe potuto essere diversamente, non essendo la materia di competenza esclusiva regionale.

Peraltro, a seguito della riforma costituzionale che ha investito l'art. 117 Cost., sussiste la competenza esclusiva dello Stato nella disciplina delle materie dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117 comma 2 lett. s) e comunque – come ha correttamente rilevato la difesa del Comune di Grottaferrata - anche se si volesse ricondurre la disciplina in questione al “governo del territorio”, sussisterebbe la sola potestà legislativa concorrente della Regione, con il conseguente obbligo dell'osservanza dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Sulla base di queste premesse è ora possibile esaminare la tesi del ricorrente.

Il Sig. Merelli ha sostenuto che nel conflitto tra la norma contenuta nell'art. 20 comma 4 della L. 241/90, come sostituita dalla L. 80/05, e la disposizione dell'art. 13 della L. 394/91, sarebbe quest'ultima, in quanto norma speciale, a dover prevalere.

In altre parole, nel conflitto tra norme, dovrebbe prevalere la norma speciale su quella generale sopravvenuta.

La normativa di cui all'art. 4 della L. 241/90, nel testo modificato dalla L. 80/05 sarebbe applicabile ai soli procedimenti che si svolgono nell'ambito delle Amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, mentre per quanto concerne quelli disciplinati sulla base della

normativa regionale (per i quali il comma 2 dell'art. 29 rimanda alla potestà normativa regionale di adeguamento a quella nazionale), l'art. 22 della L. 15/05 stabilisce espressamente che “Fino all'entrata in vigore della disciplina regionale di cui all'art. 29 comma 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241, come sostituito dall'art. 19 della presente legge, i procedimenti amministrativi sono regolati dalle leggi regionali vigenti. In mancanza, si applicano le disposizioni della legge n. 241 del 1990 come modificata dalla presente legge”. Pertanto, secondo la tesi del ricorrente, in mancanza dell'adozione di una nuova disciplina regionale sul punto, dovrebbe ancora applicarsi la disposizione dell'art. 28 della L.R. Lazio n. 29/97.

Ritiene il Collegio di non poter condividere la tesi del ricorrente.

Come ha correttamente rilevato la difesa delle resistenti, la legge 80/05 ha rivoluzionato l'intero sistema del silenzio, assegnando il valore di silenzio assenso al comportamento inerte dell'Amministrazione, con l'unica eccezione delle materie – quali quella in questione – nelle quali, invece, non è ipotizzabile l'accoglimento tacito della domanda.

La nuova disciplina è concepita come legge generale che regola l'intera materia e ad essa devono adeguarsi ed armonizzarsi tutte le norme procedurali di settore: ne consegue che nel contrasto tra le due norme – il cui contenuto è evidentemente incompatibile – non si può far ricorso al principio di specialità che postula l'equivalenza tra le norme stesse, ma deve necessariamente applicarsi il criterio cronologico, in base al quale la legge successiva prevale su quella precedente anche se speciale.

In altre parole, facendo corretta applicazione della disposizione dell'art. 15 delle preleggi – in presenza di una nuova legge che regola l'intera materia già regolata da una legge

anteriore – non può che sussistere l'abrogazione tacita della norma precedente incompatibile.

Quindi, in presenza di una scelta del Legislatore diretta alla semplificazione amministrativa e all'accelerazione delle decisioni da parte della P.A., che però in particolari materie – quali quella riguardante il patrimonio paesaggistico e l'ambiente – esclude espressamente il ricorso all'accoglimento tacito dell'istanza per effetto del mero decorso del termine, non può che ricorrere la figura dell'abrogazione tacita per nuova regolamentazione, applicandosi, pertanto, la legge successiva.

Il ricorrente sostiene, però, che - pur prescindendo dall'applicazione del principio di specialità -, la nuova disciplina non sarebbe comunque applicabile al caso di specie, in quanto la normativa transitoria recata dall'art. 22 della L. 15/05 consentirebbe l'applicazione della disciplina regionale previgente, in attesa dell'adozione della nuova disciplina regionale di adeguamento alle nuove disposizioni sul procedimento amministrativo recate dalla L. 241/90, così come modificata ed integrata dalla legislazione successiva.

La tesi del ricorrente non può essere condivisa.

La tesi si fonda sul presupposto dell'esistenza di una disciplina di esclusivo rango regionale che regola il procedimento per il rilascio del nulla osta, con la conseguenza che finché la Regione Lazio non provveda ad adeguare la propria normativa a quella statale – chiaramente incompatibile – resterebbe comunque applicabile quella regionale.

In realtà, come già rilevato in precedenza, la figura del silenzio assenso non è prevista espressamente da una norma regionale, in quanto l'art. 28 della L.R. 29/97 rimanda alla disciplina nazionale contenuta nella "Legge quadro sulle aree protette".

La previsione del termine di sessanta giorni entro il quale l'ente di gestione deve provvedere, con la conseguenza che il tacito silenzio equivale ad accoglimento dell'istanza, è contenuto nell'art. 13 comma 1 della L. 394/91, che è norma statale e per la quale non si pongono problemi di adeguamento, ricadendo la disciplina nell'ambito del normale conflitto tra norme successive incompatibili tra loro, per le quali si applica – come già rilevato – la norma successiva.

Peraltro, come ha correttamente rilevato la difesa del Comune di Grottaferrata, la legge n. 80/05 che ha innovato l'art. 20 della L. 241/90 reca essa stessa la propria disciplina transitoria: trattandosi di normativa speciale e successiva rispetto a quella recata dall'art. 22 della L. 15/05, deve ritenersi questa la disciplina applicabile.

Ebbene, l'art. 6 septies della L. 80/05 stabilisce che le nuove disposizioni sul silenzio assenso (ivi comprese quelle di cui al comma 4, come sostituito dal comma 6 ter della L. 80/05) si applichino a tutte le domande presentate entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, con la conseguenza che se già da quel momento la nuova disciplina doveva ritenersi applicabile perfino ai procedimenti in corso, deve considerarsi sicuramente operativa per i procedimenti iniziati in epoca successiva (come nella fattispecie).

Ritiene quindi il Collegio – per i suesposti motivi – che non essendosi formato il silenzio assenso, l'Ente Parco Regionale dei Castelli Romani disponeva del potere di decidere sulla domanda di rilascio del nulla osta.

Occorre dunque esaminare le censure dirette a sostenere l'illegittimità del diniego, e prima tra tutte, quella riguardante la disciplina applicabile all'area di cui trattasi ricadente pacificamente nella zona 8 del P.T.P.

Ritiene il ricorrente che non essendo l'area in questione boscata – e a sostegno della sua affermazione ha prodotto specifica certificazione – non potrebbero applicarsi ad essa gli indici di fabbricabilità stabiliti per dette zone.

In punto di fatto è incontroverso che l'area sulla quale il ricorrente intende realizzare il suo intervento ricade all'interno del piano territoriale paesistico ambito n. 9 Castelli Romani, approvato con L.R. n. 24 del 6/7/98 che lo classifica come zona 8 aree boscate (cfr. certificazione del responsabile dell'Ufficio Urbanistica del Comune di Grottaferrata del 31/10/07).

La disciplina regionale (art. 8 comma 2 punto 3 della L.R. Lazio 2/84) stabilisce particolari indici di fabbricabilità per le zone boscate, che sono di gran lunga inferiori a quelli indicati nel progetto presentato dal ricorrente.

Ritiene però il ricorrente che la classificazione del suo terreno come boscato sia erronea non essendovi alcun bosco, e che quindi l'Ente Parco non avrebbe potuto fare applicazione delle misure di salvaguardia su di un bene che non presenta le caratteristiche che giustificano le esigenze di tutela previste dalla legge.

Peraltro, lo stesso art. 26, comma 4 della L.R. n. 24/98 prevedrebbe che in caso di errata perimetrazione, si debba far riferimento ai fini delle autorizzazioni e dei pareri paesistici, alla declaratoria dei provvedimenti di apposizione del vincolo ai sensi della legge 1497/1939 e “alla effettiva esistenza dei beni, come definita ed accertata ai sensi degli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13”.

La tesi del ricorrente non può essere accolta.

L'ente di gestione del parco è obbligato – in assenza di un procedimento diretto alla revisione della perimetrazione del parco – a dare applicazione alla classificazione contenuta nel piano paesistico e ad applicare, di conseguenza, gli indici di fabbricabilità previsti dalla legge regionale per quella particolare tipologia di beni.

La norma dell'art. 26 comma 4 della L.R. n. 24/98 deve essere interpretata in combinato disposto con le disposizioni dei commi precedenti, che prevedono l'attivazione di uno speciale procedimento, di competenza regionale, diretto alla correzione delle errate perimetrazioni: poiché il Comune di Grottaferrata non ha mai attivato alcun procedimento in tal senso, ne consegue che l'ente di gestione del parco è vincolato a tener conto esclusivamente delle classificazioni contenute nei provvedimenti di apposizione del vincolo, senza poter svolgere ulteriori accertamenti di ordine fattuale.

La censura deve essere pertanto respinta.

Altrettanto infondata è la censura diretta a sostenere che gli indici di fabbricabilità previsti dal piano regolatore di Grottaferrata sarebbero derogabili, trattandosi di piano di utilizzazione aziendale, in quanto – come ha correttamente rilevato la difesa dell'Ente Parco – la deroga riguarda esclusivamente le prescrizioni urbanistiche, ma non si estende alle

misure di salvaguardia del Parco Regionale dei Castelli Romani, di cui all'art. 8 della L.R. 2/84, che sono per loro natura inderogabili.

Quanto alla carenza di presupposti per l'applicazione dell'art. 11 della L. 394/91, è sufficiente rilevare che detta norma stabilisce che "...nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat", e che dunque l'ente di gestione ben poteva rilevare l'incompatibilità dell'intervento progettato con le caratteristiche di particolare pregio del territorio oggetto di vincolo.

Infine, deve rilevarsi che la lunghezza del procedimento svolto dall'Ente Parco non è tale da comportare l'illegittimità dell'atto, mentre la violazione dell'art. 10 bis della L. 241/90, per aver introdotto l'Ente aspetti ostativi al rilascio del provvedimento autorizzatorio nuovi rispetto a quelli dedotti, non è tale da comportare l'illegittimità dell'atto stesso, atteso che sussistevano già sufficienti ragioni giustificatrici idonee a sorreggere la legittimità dell'atto, e che comunque il provvedimento non avrebbe potuto presentare un diverso contenuto.

Pertanto, il ricorso avverso il diniego di nulla osta del Parco Regionale dei Castelli Romani deve essere respinto perché infondato.

Altrettanto infondato è il ricorso avverso il provvedimento di sospensione dei lavori adottato dal Comune di Grottaferrata, che è atto meramente consequenziale a quello dell'Ente Parco.

Il Comune, infatti, ha adottato il proprio provvedimento su istanza dello stesso Ente Parco (cfr. nota del 26/4/07 prot. n. 2805) ed in attesa che lo stesso ente di gestione si determinasse sulla domanda di nulla osta: il provvedimento, quindi, avente tipica natura

cautelare è adeguatamente giustificato ricorrendo i presupposti di cui all'art. 27 comma 3 del D.P.R. 380/01.

Deve pertanto respingersi anche il ricorso avverso il provvedimento di sospensione dei lavori.

In conclusione, per i suesposti motivi, il ricorso deve essere respinto perché infondato.

Quanto alle spese di lite, in considerazione della novità e complessità della questione, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Sezione Seconda Bis -

respinge

il ricorso in epigrafe indicato.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 novembre 2007.

Francesco Corsaro PRESIDENTE

Stefania Santoleri ESTENSORE