

Pubblicato il 30/01/2020

**N. 01301/2020 REG.PROV.COLL.**  
**N. 05105/2008 REG.RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5105 del 2008, proposto da Amministrazione Patrimonio Sede Apostolica - Apsa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giulio Favino, Alfredo Stoppa, Giovanni Valeri, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Valeri in Roma, viale Mazzini, 11 Sc H Int.3;

*contro*

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Elisa Caprio, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

Comune di Roma, Provincia di Roma non costituiti in giudizio;

Ente Regionale Roma Natura, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

- della deliberazione di C.C. n. 33 del 19-20 marzo 2003, di adozione del nuovo PRG;

- della deliberazione di C.C. n. 64 del 21-22 marzo 2006, di controdeduzioni alle osservazioni presentate al nuovo PRG;
- dell'accordo di Pianificazione sottoscritto in data 6 febbraio 2008 dal Sindaco del Comune di Roma e dal Presidente della Regione Lazio, con allegata relazione tecnica di copianificazione;
- della deliberazione di G.R. Lazio n. 80 dell'8 febbraio 2008, di ratifica dell'Accordo di Pianificazione;
- della deliberazione di C.C. n. 18 del 12 febbraio 2008, di ratifica dell'Accordo di Pianificazione e approvazione del nuovo PRG;
- dell'avviso di approvazione del nuovo PRG del Comune di Roma, pubblicato sul BURL n. 10 del 14 marzo 2008.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Ente Regionale Roma Natura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2020 il dott. Dauno Trebastoni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

La ricorrente ha impugnato i citati atti di approvazione del nuovo PRG del Comune intimato, nella parte in cui hanno incluso nel perimetro della Riserva Naturale di Decima Malafede l'area, di proprietà della ricorrente, di cui all'art. 2 dell'Accordo tra la Santa Sede e l'Italia dell'08.10.1951, ratificato e reso esecutivo con L. n. 680 del 13.06.1952 (di “Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra la Santa Sede e l'Italia per gli impianti radio-vaticani a Santa Maria di Galeria ed a Castel Romano”), per contrasto con l'art. 7, co. 2, della Costituzione, difettando in capo alla Regione Lazio il potere di imporre vincoli sull'area in questione.

L'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (A.P.S.A.) è proprietaria a Roma di un terreno sito in località Castel di Decima, della superficie di ettari 117.68.

In base all'Accordo tra la Santa Sede e l'Italia sottoscritto l'08.10.1951, detta area è stata destinata a sede di uno dei centri di servizio della Santa Sede per la Radio Vaticana, al fine di "assicurare alla Santa Sede la possibilità di effettuare radio trasmissioni dirette a tutto il mondo cattolico, e attesa l'impossibilità di costruire detti centri nel territorio dello Stato della Città del Vaticano".

Detto Accordo è stato ratificato con la L. n. 680 del 13.06.1952, che ha riconosciuto espressamente all'area in questione i "privilegi specificati negli articoli 15 e 16 del Trattato dell'11 febbraio 1929 fra la Santa Sede e l'Italia" (Patti Lateranensi), ratificato con L. n. 810 del 27.05.1929.

Ai sensi dell'art. 15, dunque, l'area è compresa tra gli immobili che godono "delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri" (privilegio di extraterritorialità). E l'art. 16 prevede che detti immobili "non saranno mai assoggettati a vincoli o ad espropriazioni per causa di pubblica utilità, se non previo accordo con la Santa Sede e saranno esenti da tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente. È in facoltà della Santa Sede di dare a tutti i suddetti immobili, indicati nel presente articolo e nei tre articoli precedenti, l'assetto che creda, senza bisogno di autorizzazioni o consensi da parte di autorità governative, provinciali e comunali italiane".

In conformità a tale Accordo, fino al 1997 tutti gli strumenti di pianificazione del Comune di Roma hanno attribuito al terreno in questione destinazione a servizi privati.

In particolare, nel PRG 1965/79 l'area in questione era destinata a zona M - attrezzature di servizio - sottozona M2, nella quale era espressamente ammessa, tra l'altro, l'installazione di impianti tecnologici.

Nel 1997, con la deliberazione C.C. n. 92 del 29.05.1997, è stata adottata la Variante al PRG - cd "Variante delle Certezze", con la quale l'area in

questione è stata destinata a zona H - agro romano - sottozona H/2, nella quale era ammessa esclusivamente la realizzazione di costruzioni necessarie per la conduzione agricola.

Avverso detto provvedimento, la Santa Sede - Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli ha proposto dinnanzi a questo Tribunale il ricorso n. 16533/97, anche per violazione della L. 680/1952 citata.

Con sentenza n. 2165 del 05.10.1999 la I Sezione di questo Tribunale ha accolto il ricorso, statuendo che l'art. 2 della L. 680/52 "rappresenta un vincolo alla discrezionalità del pianificatore, che deve attribuire all'area una destinazione compatibile e coerente con il diritto della Santa sede di realizzare nell'area il centro della Radio Vaticana", e ha annullato l'impugnata delibera n. 92/1997, sancendo "l'obbligo dell'Amministrazione di attribuire all'area la destinazione che renda possibile la realizzazione dell'opera".

Non essendo stata impugnata, la sentenza è passata in giudicato.

Con deliberazioni di C.C. n. 33 del 19-20 marzo 2003 e n. 64 del 21-22 marzo 2006, il Comune di Roma ha, rispettivamente, adottato il N.P.R.G. e controdedotto alle osservazioni presentate.

A seguito di tali deliberazioni, il Sindaco del Comune di Roma, previa intesa con il Presidente della Regione, ha convocato, ai sensi dell'art. 66 bis comma 2 della L. R. n. 38/1999, la Conferenza di Copianificazione tra i dirigenti delle strutture tecniche competenti del Comune di Roma, della Regione e della Provincia di Roma, al fine di verificare la possibilità di concludere l'Accordo di Pianificazione.

A conclusione dei lavori, in data 06.02.2008 il Presidente della Regione Lazio e il Sindaco del Comune di Roma hanno sottoscritto l'Accordo di Pianificazione, ratificato dalla Regione Lazio con deliberazione G.R. n. 80 dell'8.02.2008, e dal Comune di Roma con deliberazione C.C. n. 18 del 02.02.2008.

Con avviso pubblicato sul S.U.R.L. n. 10 del 14.03.2008, il Comune di Roma ha comunicato che il N.P.R.G. è stato approvato con la delibera consiliare

citata n. 18/2008.

Con il presente ricorso, la ricorrente si lamenta del fatto che nel nuovo PRG l'Amministrazione, in violazione della citata sentenza n. 2165/99, ha nuovamente disciplinato e pianificato l'area di Castel di Decima, ricomprendendola nel "Sistema ambientale e agricolo", componente "Aree naturali protette nazionali e regionali" (art. 69 n.t.a.).

E per dette aree l'art. 69, co. 4 e 5, NTA, stabilisce che “nelle Aree naturali protette regionali...fino all'approvazione dei Piani di cui all'art. 26 della L.R. n. 29/1997 o fino all'adozione, da parte degli Enti competenti, di specifiche norme di salvaguardia, si applica la disciplina transitoria costituita dall'art. 9 della L.R. n. 24/1998 e dagli articoli 8, 44, commi 13 e 14, della L.R. n. 29/1997. Si applica altresì, ove più restrittiva o ad integrazione, la disciplina urbanistica del PRG pre-vigente; per le zone già destinate ad Agro romano, in luogo delle norme tecniche pre-vigenti, si applicano quelle del presente PRG. Se i Piani delle Aree naturali protette sono approvati con modificazione dei perimetri originari, oppure se il perimetro dell'area naturale protetta risulti erroneamente riportato, le rispettive aree stralciate o erroneamente incluse, salvo che non si tratti di adeguamento ai confini morfologici o catastali, assumono la disciplina urbanistica come definita al comma 4, secondo periodo, fino a eventuale ripianificazione da parte del Comune. Le variazioni dei perimetri, in ampliamento o in riduzione, si intenderanno automaticamente recepite nel presente PRG. Le aree naturali protette regionali sono sottoposte alle misure di salvaguardia disciplinate dall'art. 9 della LR 24/1998 e dagli articoli 8, 44, co 13 e 14 della LR n. 29/1997, fino all'approvazione dei piani di assetto di cui all'art. 26. L.R. n. 29/1997”.

In sostanza, tale previsione impedisce l'utilizzazione dell'area per le finalità di cui alla citata L. 680/1952, per cui la ricorrente ha impugnato, in parte qua, il nuovo PRG, ritenendolo illegittimo, e facendo valere, innanzitutto, la sua nullità, con riferimento all'art. 21 septies L. 241/1990, per violazione del giudicato derivante dalla sentenza di questo Tribunale n. 2165/99.

In via subordinata, la ricorrente ha fatto valere l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 lett. o) L.R. n. 29 del 06.10.97, per “carezza assoluta di potere”, e per violazione e falsa applicazione della L. n. 680 del 13.06.52, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra la Santa Sede e l'Italia per gli impianti radio vaticani, e della L. n. 810 del 27.05.29, in relazione agli artt. 15 e 16 del Trattato tra la Santa Sede e l'Italia.

In sostanza, il nuovo PRG sarebbe comunque illegittimo, nella parte che riguarda l'area della ricorrente, in quanto adottato e approvato in violazione della L. n. 680 del 13.06.52, che ha ratificato e dato esecuzione all'Accordo fra la Santa Sede e l'Italia per gli impianti della Radio Vaticana, il quale, a sua volta, ha previsto espressamente che l'area oggetto del ricorso, destinata a essere adibita al secondo dei due centri di Radio Vaticana, gode dei privilegi di cui agli artt. 15 e 16 del Trattato dell'11.02.1929 fra la Santa Sede e l'Italia, ratificato con l. 27.05.1929 n. 810.

Pertanto, la ricorrente sostiene che, in virtù di tali previsioni, le menzionate aree di sua proprietà “non possono essere oggetto di pianificazione urbanistica, né essere sottoposte a vincoli di sorta”.

Con la conseguenza che, in sede di pianificazione, “l'Amministrazione avrebbe dovuto estrapolare l'area in questione, limitandosi a rinviare per essa alle specifiche previsioni degli Accordi tra Santa Sede e Stato Italiano”.

E, in quest'ottica, continua la ricorrente, “non è rilevante che l'area in questione sia stata inserita nel perimetro della "Riserva Naturale di Decima Malafede" dalla Regione Lazio, con l'art. 44 L.R. 29/97”, perché “l'Amministrazione, infatti, in virtù del principio della gerarchia delle fonti, avrebbe comunque dovuto, nel contrasto tra le due norme, accordare prevalenza a quella di rango superiore”.

E per tale ragione, la ricorrente ha chiesto in via incidentale a questo Tribunale “di voler rimettere alla Corte Costituzionale la questione di legittimità dell'art. 44 L.R. 29/1997 lett. o), nella parte in cui ha incluso nel perimetro della Riserva Naturale di Decima Malafede l'area di cui all'art. 2

dell'Accordo tra la Santa Sede e l'Italia dell'8.10.1951, ratificato e reso esecutivo con L. n. 680 del 13.06.1952, in relazione all'art. 7, co. 2, della Costituzione, difettando in capo alla Regione Lazio il potere di imporre vincoli sull'area in questione”.

Alla pubblica udienza del 15.01.2020 la causa è stata posta in decisione.

Preliminarmente, va accolta la richiesta di estromissione dal giudizio, a cui la ricorrente “non si oppone”, presentata dall'Ente Regionale Roma Natura per “difetto di legittimazione processuale passiva”, perché, effettivamente, “tutti i provvedimenti impugnati sono stati emessi dalla Amministrazione Comunale e Regionale”.

Nel merito il ricorso è fondato, e va pertanto accolto.

Va innanzitutto ricordato che, come espressamente disposto dall'art. 7 della Costituzione, i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica “sono regolati dai Patti Lateranensi”, e che “le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale”.

Ciò comporta che qualsiasi previsione normativa unilateralmente introdotta dallo Stato italiano che incida sui suddetti rapporti sarebbe inesorabilmente viziata, per contrasto con la citata disposizione.

E a maggior ragione tale conclusione non può non valere per qualsiasi previsione regionale.

Oltretutto, l'art. 117 della Costituzione non soltanto dispone, al comma 1, che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” (tra cui si inquadrano quelli derivanti dagli accordi con lo Stato estero della Città del Vaticano), ma al comma 2, lett. a) e c), specifica che lo Stato ha legislazione esclusiva, tra le altre materie, anche per quanto riguarda “politica estera e rapporti internazionali dello Stato” e “rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose”.

Quindi non può esservi dubbio sul fatto che una legge regionale non possa in alcun modo disciplinare materie che sono state già regolate con accordi

intercorsi fra Stato e Chiesa.

È pur vero che al citato art. 7 non viene attribuita una forza normativa assoluta, prevalente sempre e comunque, perché in ogni caso la giurisprudenza costituzionale precisa che l'art. 7 "non può avere forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato" (cfr., ex multis, Corte Cost., 01/03/1971 n. 30), e che "i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscono un limite all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute, alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, comma 1, cost., e operano altresì quali "controlimiti" all'ingresso delle norme dell'Unione europea, oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato" (così Corte Cost., 22/10/2014 n. 238).

E tuttavia, nella materia in esame, in cui si tratta di verificare solo la disciplina data con uno dei citati accordi fra Stato e Chiesa a un terreno, il Collegio ritiene di poter escludere che possa mai venire in rilievo una siffatta violazione di norme o principi costituzionali, che renda necessario coinvolgere la Corte Costituzionale.

Si tratta poi di capire i rapporti tra il citato Accordo tra la Santa Sede e l'Italia dell'08.10.1951, avente a oggetto l'area di proprietà della ricorrente, gli atti impugnati, e le previsioni della L.R. di cui la ricorrente chiede, seppure in via subordinata, venga sollevata la questione di costituzionalità.

Con la L.R. 06/10/1997 n. 29, quindi successiva al citato accordo, all'art. 44, comma 1, la Regione Lazio ha istituito una serie di "aree naturali protette", e tra queste, alla lettera o), la "Riserva naturale di Decima Malafede", "con le perimetrazioni e le zonizzazioni provvisorie di cui alle planimetrie a scala 1:10.000 contenute nell'allegato B".

In seguito, nel 2003, il Comune di Roma, in dichiarata applicazione delle citate previsioni, ha nuovamente disciplinato e pianificato l'area di Castel di Decima, ricomprendendola nel "Sistema ambientale e agricolo", componente "Aree



naturali protette nazionali e regionali" (art. 69 n.t.a.), con tutti i vincoli e limitazioni di legge conseguenti.

È importante precisare che l'area di proprietà della ricorrente, già oggetto dell'Accordo tra la Santa Sede e l'Italia dell'08.10.51, non esaurisce, da sola, il perimetro della Riserva Naturale di Decima Malafede, che è naturalmente più ampia.

Tale circostanza consente al Collegio di affermare che non è che la previsione regionale sopra descritta sia illegittima perché contrasta con l'accordo (il che imporrebbe di rivolgersi alla Corte Costituzionale), ma essa va intesa nel senso che trova applicazione per tutta l'area sulla quale è stata istituita la riserva tranne che per quella oggetto dell'Accordo, di proprietà della ricorrente, che da quella più ampia va perciò ritagliata ed espunta.

D'altra parte, secondo una storica regola interpretativa, dalla quale il Collegio non intende discostarsi, le norme non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni conformi alla Costituzione, avendo il giudice il dovere di adottare, tra più possibili esegesi di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale (cfr., ex multis, Corte Cost., 12/03/2010 n. 98).

E l'unico modo per dare della citata previsione normativa una interpretazione conforme a Costituzione è ritenere che essa non trovi applicazione all'area già oggetto del citato Accordo; nel senso che, siccome, come si è chiarito, la Regione Lazio non aveva alcuna potestà normativa e/o impositiva di vincoli in ordine alle aree della ricorrente, deve ritenersi che essa non abbia inteso incidere su quella disciplina, non potendosi ipotizzare che abbia voluto modificare unilateralmente (esercitando cioè un potere che neanche lo Stato italiano ha) il contenuto dell'Accordo tra Italia e Santa Sede dell'8.10.1951, ratificato con la L. n. 680 del 13.06.52, in palese violazione dell'art. 7, comma 2, della Costituzione.

Cosicché, nel disciplinare la zona di Castel di Decima, il Comune avrebbe potuto e dovuto regolarla nel presupposto che all'area di proprietà della ricorrente la riserva non si estendesse.

In conclusione, quindi, in accoglimento del primo motivo di ricorso, gli atti impugnati vanno annullati in parte qua, e cioè limitatamente all'area di proprietà della ricorrente già oggetto del più volte citato Accordo.

In considerazione delle delicate e complesse questioni giuridiche coinvolte, sussistono le eccezionali ragioni che consentono la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sezione II Bis, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie, nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto annulla in parte qua i provvedimenti impugnati.

Dichiara il difetto di legittimazione passiva dell'Ente Regionale Roma Natura.  
Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Dauno Trebastoni**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

IL SEGRETARIO

