

Sandro Amorosino

I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani

(doi: 10.7390/23427)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2006

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani [[*\]](#)

di [Sandro Amorosino](#)

1. Il tema di queste riflessioni si colloca nel contesto dell'evoluzione della normazione sia in materia di parchi sia più, in generale, in materia di tutela dei beni paesaggistici [[1](#)].

I piani paesaggistici sono stati abbastanza studiati. I piani dei parchi assai meno, soprattutto descrivendone il contenuto *ex lege*, in particolare i rapporti con i piani urbanistici comunali [[2](#)]. Ancor meno indagati sono i rapporti tra i piani paesaggistici e i piani dei parchi, la cui impostazione ha avuto, nel diritto positivo, vari *revirements*.

Al momento attuale il tema sembra, in apparenza, univocamente definito nell'art. 145, comma 3, del [Codice Urbani](#), come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, in forza del quale "Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette". A ben vedere, tuttavia, le cose sono un po' più complicate. Innanzitutto per le oscillazioni del legislatore.

Il legislatore del 2006 ha eliminato un serio pericolo che si profilava all'orizzonte, in quanto l'art. 1, comma 9, lett. d), della [legge delega 15 dicembre 2004, n. 308](#), avente ad oggetto la redazione del Codice dell'ambiente, stabiliva - al contrario - che - per i territori compresi nei parchi - i vincoli e la disciplina paesaggistica dovessero esser di competenza dei piani dei parchi.

In sede scientifica [[3](#)] si era sottolineata la rozzezza della norma di delegazione, che faceva ancora riferimento alla legge 8 agosto 1985, n. 431, ignorando sia il [T.U. del 1999](#) sia il [Codice del 2004](#). La rozzezza non ne diminuiva, ovviamente, la pericolosità.

Opportunamente, dunque, il decreto correttivo del 2006 ha ristabilito la primazia dei piani paesaggistici sui piani dei parchi; l'ha anzi esplicitata (rispetto al "Codice Urbani") facendo diretto riferimento ai piani degli enti gestori delle aree naturali protette.

Veniamo alle complicazioni per così dire strutturali, che si profilano innanzitutto perché - sia nel Codice del 2004 sia nel d.lg. 157/2006 - la prevalenza dei piani paesaggistici è sancita limitatamente a "*quanto attiene alla tutela del paesaggio*". Dunque si tratta di una supremazia a valenza parziale, dalla quale si sottraggono, in linea di principio, tutti i contenuti precettivi dei piani dei parchi che non riguardano direttamente il paesaggio.

Ciò consente di escludere - in prima battuta - che tra i piani paesaggistici ed i piani dei parchi possa configurarsi un rapporto pienamente o propriamente gerarchico, perché le *funzioni* e gli *oggetti* dei piani paesaggistici non sono sovrapponibili o coincidenti con quelli dei piani dei parchi (come - ad esempio - accade, o meglio accadeva, tra p.r.g. e piani particolareggiati).

In prima approssimazione si può dire che nel rapporto tra i due tipi di strumenti pianificatori il criterio della gerarchia è bilanciato da una parziale riserva di competenza a favore dei piani dei parchi per tutto ciò che non riguarda strettamente la tutela del paesaggio [[4](#)].

Occorre soffermarsi sulla distinzione di funzioni e di oggetti dei due tipi di piani. Se è vero, da un lato [[5](#)], che il mutamento di concezione e l'ampliamento spaziale dei piani paesaggistici ha molto avvicinato le due sfere,

dall'altro è anche vero che il piano paesaggistico - anche nella più recente definizione dei suoi obiettivi ([art. 135 novellato dal Codice](#)) - è volto al mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni sottoposti a tutela, dunque, essenzialmente alla struttura ed alla forma visibile degli elementi che compongono il paesaggio.

Di converso il parco è un bene ambientale complesso, dunque il piano del parco è ordinato alla tutela dei valori naturali ed ambientali (art. 12, comma 1, legge 6 dicembre 1991, n. 394) degli ecosistemi naturali presenti nel parco stesso e si caratterizza, quindi, per la sua essenziale funzione di tutela della natura (sintesi verbale che ricomprende flora, fauna, zone umide, corsi d'acqua, insediamenti storici e antropici [6]).

Se sul piano concettuale la distinzione è netta sul terreno del diritto positivo lo è un po' meno a causa delle formulazioni un po' ridondanti delle norme di riferimento: sul versante dei piani paesaggistici l'art. 143 del Codice e su quello dei piani dei parchi l'art. 12 della legge 394/1991.

Dispone, infatti, il comma 1, lett. f), dell'art. 143 che nell'elaborazione del piano paesaggistico devono essere determinate "le misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e, ove necessario, i criteri di gestione e gli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico".

E' da chiedersi se il richiamo alle aree tutelate per legge sia da intendersi riferito alle sole aree assoggettate a vincoli paesistici *ex lege* (art. 142), per specifiche tipologie di situazioni territoriali (ad esempio i vulcani, i boschi, ecc.), o se, invece, usando questa espressione il legislatore abbia voluto riferirsi anche ai parchi e alle riserve naturali.

Se così fosse potrebbe concretizzarsi il rischio di una sovrapposizione di competenze tra i due (tipi di) piani. In realtà la specificazione - contenuta nella stessa lettera f) - che i criteri di gestione e di valorizzazione paesaggistica possono essere dettati con riferimento ai beni assoggettati a vincolo (paesaggistico) indurrebbe a ritenere preferibile la prima interpretazione (che consente di escludere sovrapposizioni).

Il piano del parco disciplina, invece: l'organizzazione generale del territorio del parco, la sua articolazione in aree o parti, caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela; i vincoli, le destinazioni di uso pubblico o privato le relative norme di attuazione, con riferimento alle singole aree o parti del piano; i sistemi di accessibilità veicolari e pedonali, i sistemi di attrezzature e di servizi finalizzati alla gestione ed alla fruizione sociale dell'area naturale protetta (quali musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agrituristiche); gli indirizzi e criteri per gli interventi riguardanti la flora spontanea, la fauna selvatica e l'ambiente in genere.

Come è noto il piano suddivide il suo ambito territoriale in:

- "riserve integrali", nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità;
- "riserve generali orientate", nelle quali sono vietate le nuove opere edilizie, l'ampliamento delle costruzioni esistenti e l'esecuzione di opere di trasformazione del territorio e sono ammesse solo le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché gli interventi di gestione delle risorse naturali, a cura dell'ente parco;
- "aree di protezione", nelle quali possono essere proseguite le attività agro-silvo-pastorali, nonché quelle di pesca e di raccolta di prodotti naturali ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità;
- "aree di promozione economica e sociale", più estesamente modificate da processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle comunità locali ed al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

La struttura imposta dalla legge 394/1991 ai piani dei parchi, con la rigida suddivisione in zone, a tutela via via meno intensa, è stata fonte di infiniti contenziosi con gli enti e le popolazioni locali, mossi dal comune intento di essere esclusi dalle aree a protezione più intensa. Ciò ha determinato grandi ritardi nell'approvazione dei piani (quando non la mancata approvazione, a tutt'oggi).

2. Rimanendo al nostro tema una fonte di complicazioni dei rapporti tra i due tipi di piani, era, e in certa misura è, il comma 7 dell'art. 12, giusta il quale "il piano del parco... sostituisce ad ogni livello i piani paesistici...".

Come rendere compatibile questa statuizione, volta palesemente a rafforzare il ruolo dei piani dei parchi (e, mediamente, degli enti parco) [7] con quella, almeno in apparenza speculare, della prevalenza dei piani paesaggistici *ex art. 145 del Codice*? La risposta, almeno in linea teorica, è nel criterio cronologico: la disposizione successiva prevale su quella antecedente.

In concreto:

la legge quadro del 1991 stabiliva che il piano allora paesistico (*ex lege* 431/1985), che fosse stato approvato "per primo", ben poteva comprendere anche i territori dei parchi, ma che l'approvazione dei piani dei parchi determinava la sostituzione delle prescrizioni dei piani stessi a quelle del piano paesistico;

- invece con il d.lg. 157/2006 il piano (ora ridenominato) paesaggistico è destinato a dispiegare i suoi effetti in tutto il territorio regionale, comprese le aree ricomprese nei parchi, e gli enti parco debbono ad esso adeguare i piani dei parchi già esistenti (ove contengano previsioni difformi), o debbono conformare il proprio piano futuro alle previsioni del piano paesaggistico (ove questi sia già vigente).

Si potrebbe sostenere che la soluzione adottata del legislatore del 2006 sia da preferirsi perché le aree ricomprese nei parchi non sono delle monadi isolate dal contesto territoriale in cui sono "incastonate", e che, dunque, è corretto inserirle in una visione, e disciplina, complessiva dell'intero paesaggio regionale [8].

Si potrebbe opporre, tuttavia, che in questa prospettiva "up down" al piano paesaggistico regionale manca una visione *integrata* dei profili propriamente paesistici e di quelli strettamente naturalistici, di tutela dell'ecosistema, che caratterizzano, con la loro *interazione*, la porzione di territorio ricompreso nel parco e che sarebbe da preferire - invece - una visione *bottom up*, lasciando al piano del parco di occuparsi insieme di paesaggio e di tutela dell'ecosistema, naturale e antropizzato [9].

La contrapposizione tra le opposte tesi sulla preferibilità di un approccio *up down* (il piano paesaggistico "conformatore" del piano del parco) o *bottom up* (il piano del parco unico vero strumento di tutela integrata di paesaggio ed ecosistema, che dunque il piano paesaggistico deve "recepire") è in realtà meno frontale di quanto possa apparire.

Concorrono ad attenuare il contrasto motivi di fatto e di diritto. In *fatto* non sono moltissimi, nella realtà amministrativa italiana, i casi di compresenza attiva, per così dire, di piani paesaggistici "di nuova generazione" (adeguati, cioè, nella loro struttura alle prescrizioni del [Codice Urbani del 2004](#)) e di piani dei parchi.

Come è noto, ex art. 156 del Codice, rimasto sostanzialmente immutato sul punto anche nel testo novellato del d.lg. 157/2006, le regioni devono adeguare i loro piani paesaggistici alle prescrizioni dell'art. 143 entro il 1° maggio 2008 [10].

Quasi nessuna regione ha finora proceduto alla revisione/adeguamento, anche per il grave ritardo da parte del ministero dei Beni e delle Attività culturali nel definire lo schema di convenzione tipo da stipulare con le regioni per uniformare le procedure e le metodologie di ricognizione e catalogazione dei beni vincolati (al fine di ottenere omogeneità di impostazione dei nuovi piani).

Ne consegue che, almeno per quanto riguarda i modelli normativi, i rischi di sovrapposizione tra i piani paesaggistici vigenti (redatti per lo più ante 2004) e piani dei parchi vigenti sono molto limitati.

Sotto il profilo propriamente giuridico la soluzione dei possibili conflitti è nella reciproca apertura e interazione dei due procedimenti pianificatori. In conformità a tutti i principi in materia di esercizio di funzioni (sussidiarietà e collaborazione) e di procedimento (istruttoria aperta e massima acquisizione degli interessi) appare doveroso che l'amministrazione che procede alla redazione del piano - a seconda dei casi la regione o l'ente parco - debba chiedere ed acquisire, nell'ambito dell'istruttoria, tutte le valutazioni di competenza dell'altro ente (tenendone il massimo conto).

Ne consegue che se ad essere adottato "per primo" è il piano paesaggistico di "nuovo modello" la regione *deve* chiedere la massima collaborazione all'ente parco ai fini della definizione delle previsioni del piano paesaggistico che riguardano l'area del parco stesso. Ciò sulla base della presunzione che l'ente parco conosca meglio le caratteristiche della porzione del territorio compresa nel parco, sia nelle sue componenti paesistiche che in quelle naturalistico-ambientali (le quali - si ripete - devono formare oggetto di considerazione integrata).

Simmetricamente, se ad essere adottato "per primo" è il piano del parco, l'ente parco:

- deve tenere il massimo conto delle prescrizioni del piano paesistico regionale, ove esista, anche se è di "vecchio modello";
- se non esiste neppure il piano paesistico di vecchio tipo deve comunque chiedere alla regione gli indirizzi o i materiali già elaborati in vista del piano paesaggistico (essendo questa una tipica fattispecie di coordinamento preventivo);
- infine, ove si profili un contrasto tra prescrizioni, magari risalenti, del piano paesistico e gli indirizzi dell'adottando piano del parco, deve discutere e concordare con la regione come dirimere il contrasto.

In caso di accordo (procedimentale) la regione dovrà poi variare, anche con una variante stralcio puntuale, le previsioni del suo vecchio piano paesistico. Come si vede è sufficiente il rispetto dei principi codificati, senza bisogno di invocare l'abusatissima concertazione (che per molti è sinonimo di dilazione/non decisione).

3. Naturalmente - nelle singole realtà regionali - il rapporto tra i due piani è e sarà definito *in concreto* sulla base non del modello, ma del contenuto e della struttura specifica dei due piani (ad esempio: del piano paesaggistico della Liguria "revisionato", posto a confronto con il piano del Parco nazionale delle Cinque Terre). Vale anche in questo caso la lezione di maestri come Nigro e Benvenuti di concentrare l'attenzione sui "prodotti amministrativi" delle norme, più che sui modelli normativi.

L'esperienza insegna che i pianificatori - siano essi del territorio, del paesaggio o dei parchi - tendono un po' ad "allargarsi", nel senso che sono soliti ampliare le loro analisi - e conseguentemente le loro scelte di piano - al di là del contenuto tipizzato *ex lege* degli strumenti pianificatori loro affidati. Una tendenza al *sovraccarico pianificatorio* che evidentemente può avere delle ricadute amministrative, con previsioni dei due piani che si sovrappongono e potenzialmente confliggono.

Anche per questo motivo, pratico ma rilevante nella sfera amministrativa, sono indispensabili la collaborazione interistituzionale ed il raccordo interprocedimentale [11].

E', infine, di immediata evidenza che tanto maggiore sarà il coordinamento (un coordinamento forte) tra i due piani, nelle varie ipotesi - revisione/adequamento o adozione di nuovi piani - tanto più semplice sarà, "a valle", la gestione coordinata dei procedimenti autorizzatori dei singoli interventi: il c.d. *nulla osta* paesaggistico (purtroppo nella grandissima maggioranza delle regioni italiane delegato ai comuni) ed il nulla osta dell'ente parco (per gli interventi da realizzarsi nell'ambito del parco).

E' noto che i comuni, sotto la spinta degli interessi edilizi locali, spesso largheggiano nel rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, mentre gli enti parco sono, almeno tendenzialmente, meno corrivi.

Una soluzione organizzatoria può essere quella - per i territori compresi nei parchi - di concentrare nell'ente parco entrambe le competenze autorizzatorie [12], l'autorizzazione paesaggistica ed il n.o. dell'ente parco "diretto a garantire la preservazione dell'habitat e di ecosistemi". Ma è una soluzione di assai difficile praticabilità, essendo politicamente assai improbabile che le regioni procedano alla "revoca" della delega ai comuni delle funzioni autorizzatorie.

Resta dunque il problema del coordinamento tra i due procedimenti autorizzatori, i quali hanno come parametri - rispettivamente - il piano paesaggistico (per il n.o. paesistico) ed il piano del parco (per il n.o. dell'ente parco). Data la doppia e parallela simmetria di relazioni - rispettivamente tra piano paesaggistico e autorizzazione paesistica e tra piano del parco e n.o. dell'ente parco - è di immediata evidenza che se "a monte" i due parametri pianificatori sono stati tra loro coordinati ed armonizzati si viene a creare un *tessuto pianificatorio coerente*, pur se in parte non coincidente, che diviene il "cielo precettivo" comune al quale debbono fare riferimento e conformarsi sia i comuni (nel rilascio dei n.o. paesaggistici) sia gli enti parco (nel rilascio dei n.o. "naturalistici").

Con palesi vantaggi per l'efficienza e qualità dell'amministrazione di tutela di beni - il paesaggio e i parchi - di particolare delicatezza.

Note

[*] Relazione presentata al Convegno *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, organizzato dall'Università di Palermo a Polizzi Generosa, 20 ottobre 2006.

[1] V. in materia, A. Crosetti, *Evoluzione normativa dei parchi e tutela dei beni culturali*, relazione al convegno *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, cit.; C. Barbati, *La legislazione nazionale in materia di parchi*, ibidem, e, per l'inquadramento nel diritto comunitario E. Picozza, *Il regime delle aree protette tra diritto europeo e diritto nazionale*, ibidem.

[2] V., per tutti, i lavori monografici di A. Abrami, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino 2000; C. Desideri e F. Fonderico, *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Milano 1998; S. Masini, *Parchi e riserve naturali*, Milano 1997 e da ultimo G. De Giorgi Cezzi, *Le relazioni tra pianificazione del parco e pianificazione urbanistica*, relazione al convegno *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, cit.

[3] P. Carpentieri, *Commento all'art. 145 in AA.VV. Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di G. Trotta, G. Caia e N. Aicardi, Padova 2006.

[4] Sia consentito il rinvio a S. Amoroso, *Commento agli artt. 135-143-144 e 145 in Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2006; la distinzione tra gerarchia e competenza nei rapporti tra le fonti è di V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova 1962).

[5] Come sostenne già, in passato, G.F. Cartei, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio* in *Riv.*

[6] V. S. Masini, *Parchi e riserve naturali ...* cit.

[7] V. C.L. Monticelli, *Commento all'art. 12 in Aree naturali protette*, a cura di G. Cerreti, Milano 1994.

[8] Una visione del genere sembra essere sottesa ad una interessante sentenza del TAR Campania, Sez. I, n. 43/2005, estensore P. Carpentieri, che ha affermato la primazia delle previsioni del piano paesaggistico rispetto alla prevista istituzione, in una parte dell'isola di Ischia, di un'area naturale protetta, che mirava "in sostanza alla cura di interessi e di valori paesaggistici piuttosto che naturalistici ambientali ... finendo per duplicare le previsioni di tutela già contemplate nel vigente piano territoriale paesistico adottato dallo Stato in via sostitutiva rispetto alla regione Campania".

[9] Su questa opposta lunghezza d'onda v. la tesi, speculare ma di analogo pregio, di [S. Civitarese Matteucci, La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione](#), in *Aedon*, 3/2005).

[10] V. A. Bottiglieri, *Commento all'art. 156 in Codice dei beni culturali...*, cit., a cura di M.A. Sandulli; con riferimento al d.lg. 42/2004: P. Carpentieri, *Commento all'art. 156 in Codice dei beni culturali...*, cit., a cura di N. Aicardi, G. Caia e Trotta; M. D'Angelosante, *Commento all'art. 156 in Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna 2004; P.F. Ungari, *Commento all'art. 156 in Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di R. Tamiozzo, Milano 2005).

[11] Sui quali v., in generale, le attente riflessioni di S. Foà, *Paesaggio e disciplina di settore in Urbanistica e paesaggio*, a cura di G. Cugurra, E. Ferrari e G. Pagliari, Napoli 2006).

[12] Che hanno funzioni ed oggetti diversi: v. M. Ceruti, *L'istituzione ed il nulla osta delle aree naturali protette nella recente giurisprudenza ordinaria, amministrativa e costituzionale* in *Riv. Giur. Amb.* 2003, 185.