



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE CON FINALITÀ AMBIENTALE: I RAPPORTI TRA IL PIANO DEL PARCO, IL PIANO PAESAGGISTICO E IL PIANO DI BACINO DISTRETTUALE

Il testo cerca di fare chiarezza sui difficili rapporti tra i vari strumenti di pianificazione territoriale che possono insistere su un'area protetta. Muovendo da una prima analisi del contenuto del Piano del parco, si approfondisce il confronto con il Piano paesaggistico e il Piano di bacino distrettuale, cercando di individuare come dottrina e giurisprudenza abbiano risolto gli eventuali contrasti. Ci si sofferma conclusivamente a mettere in risalto quale sia l'interpretazione preferibile, più rispondente alle esigenze di tutela ambientale e più conforme alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di aree protette.

di **Gino Di Cesare**
IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Lunedì 14 Giugno 2021



Abstract ENG

The text tries to clarify the difficult relationships between the various territorial planning tools that can insist on a protected area. Leaving aside the relations with the municipal planning, the Author first deals with the content of the Park Plan, then moves on to the comparison with the Landscape Plan and the District Basin Plan, trying to understand how doctrine and jurisprudence have resolved any conflicts. In conclusion, we pause to highlight which is the preferable interpretation, more responsive to the needs of environmental protection and more in line with the consolidated jurisprudence of the Constitutional Court on protected areas.

Sommario: 1. Premessa; 2. Il Piano del parco; 3. I rapporti tra il Piano del parco e il Piano paesaggistico; 4. I rapporti tra il Piano del parco e il Piano di bacino distrettuale; 5. Conclusioni.

1. Premessa

Il sistema italiano delle aree naturali protette trova la sua disciplina di riferimento nella legge 394/1991. Tale intervento legislativo, nato dopo un lungo iter parlamentare, è considerato da più parti una disciplina avanzata, che ha avuto il merito di mettere ordine e coerenza in una materia sviluppatasi nel tempo in maniera frammentaria e disorganica.

La legge c.d. “quadro” ha sicuramente contribuito a razionalizzare ed uniformare il modello di gestione dei parchi, superando la logica delle leggi-provvedimento che contrassegnava l’evoluzione legislativa e giurisprudenziale fino a quel momento. Una delle principali caratteristiche della legge n. 394/1991 è la previsione di specifici strumenti per il raggiungimento dei suoi fini.

Tralasciando il regolamento e il nulla-osta, nella presente trattazione si prenderà in considerazione il sistema pianificatorio delle aree protette, rappresentato dal c.d. Piano del parco. Quest’ultimo, dovendo coniugare tutela della natura e promozione dello sviluppo locale, prende in considerazione tutto il territorio del parco e prevede una graduazione e articolazione dell’intensità della protezione. I suoi effetti non si riverberano soltanto nei confronti del diritto di proprietà (provocandone la conformazione), ma incidono anche sul rapporto tra uomo, fauna e flora, e condizionano così le attività economiche presenti.

La situazione si fa complessa laddove si tenga presente che il territorio del parco è sovente preso in esame da altri atti pianificatori, urbanistici o settoriali, con i quali si

creano delle inevitabili situazioni di conflitto circa la prevalenza delle norme dell'uno o dell'altro piano. È proprio su questo punto che si cercherà di fare chiarezza nelle pagine seguenti. Si riferiranno, prima di tutto, le caratteristiche fondamentali del Piano del parco.

Poi si procederà alla trattazione dei rapporti tra questo e, nell'ordine, il Piano paesaggistico, e il Piano di bacino distrettuale, cercando di capire come dottrina e giurisprudenza abbiano ricostruito tali rapporti. Infine, si cercherà di comprendere quali sono le soluzioni proposte per la risoluzione delle criticità che ancora coinvolgono la materia.

2. Il Piano del Parco

Il principale strumento pianificatorio previsto dalla disciplina delle aree naturali protette è rappresentato dal Piano del parco. Secondo la legge “quadro”^[1], esso persegue «la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici, tradizionali».

In particolare, il Piano del parco deve disciplinare i seguenti aspetti: organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree, che siano caratterizzate da forme di tutela, uso e godimento differenziate; vincoli, destinazioni di uso pubblico e privato e norme di attuazione con riferimento alle predeterminate aree; sistemi di accessibilità veicolare e pedonale, con particolare riferimento alla accessibilità per persone diversamente abili; sistemi di servizi e attrezzature per la funzione sociale del parco, quali musei, centri visita, uffici informativi, aree campeggio; gli indirizzi e i criteri per la conservazione della flora e della fauna e sull'ambiente in generale.

Di particolare importanza sono le disposizioni dei commi 2 e 7 dell'art. 12. Il comma 2, infatti, prevede che il piano debba operare la c.d. zonazione, cioè debba suddividere il territorio, in base a un crescente-decrescente livello di protezione, in quattro distinte aree: una zona di riserva integrale, in cui «l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità».

Si tratta della più elevata tipologia di tutela prevista, in base alla quale è esclusa ogni forma di intervento umano^[2]; una zona di riserva generale orientata, nella quale, pur essendo vietato porre in essere nuove costruzioni, ampliare quelle esistenti e trasformare il territorio, si ammettono alcuni interventi tassativamente previsti, quali quelli necessari per le utilizzazioni produttive tradizionali, per la realizzazione di infrastrutture strettamente necessarie, per gli interventi di gestione di risorse naturali, per la manutenzione di opere esistenti; un'area di protezione (solitamente denominata zona di protezione esterna o zona contigua) nella quale si consente la continuazione di attività agro-silvo-pastorali e di produzioni artigianali di qualità, nonché la pesca e la raccolta di prodotti naturali, che preesistano all'insediamento del parco e che si svolgano secondo usi dettati dalla

tradizione o secondo metodi di agricoltura biologica, e, in ogni caso, in conformità con i criteri generali stabiliti dal regolamento del parco^[3]; una quarta zona, anche detta area di promozione economica e sociale, racchiusa all'interno dell'ecosistema del parco, ma più intensamente modificata dai processi di antropizzazione. In essa sono ammesse tutte le "attività compatibili" con le finalità del parco e disciplinate dal regolamento che tendono a migliorare le condizioni socio-culturali delle collettività locali e il godimento del parco da parte dei visitatori (si tratta, in sintesi, delle aree urbane all'interno del parco)^[4].

Il successivo comma 7 prevede che il piano abbia effetto di dichiarazione «di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti». Di particolare importanza, poi, la disposizione secondo cui il Piano del parco «sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione».

Da quanto anzidetto si può dire che il Piano per il parco assume (o meglio, dovrebbe assumere laddove approvato) una posizione fondamentale nel sistema delineato dalla legge 394/1991, per almeno due ordini di ragioni.

La prima sta nel fatto che attraverso lo strumento del Piano del parco si realizza la funzione di delimitazione territoriale dell'area protetta. Secondo una parte della dottrina^[5], infatti, la presenza di aree naturali protette può essere tollerata dal nostro sistema economico solo se la loro dimensione quantitativa sia tale da non incidere negativamente sul complessivo funzionamento di quest'ultimo, in particolare non intaccandone i meccanismi che ne assicurano l'esistenza e l'espansione. Detto altrimenti, secondo questa interpretazione un aspetto fondamentale delle aree protette concerne la loro – necessariamente limitata – estensione globale^[6].

La seconda ragione consiste nel fatto che il Piano del parco individua le attività consentite, perché ritenute compatibili e/o funzionali con l'interesse pubblico naturalistico. Secondo questa chiave di lettura, l'interpretazione che deve essere data alla legge quadro nel suo complesso, e alla disposizione sul Piano del parco in particolare, è quella secondo cui nelle aree protette si esclude qualsiasi tipo di intervento che non sia espressamente consentito dal Piano del parco^[7].

Da quanto detto, appare evidente che il sistema pianificatorio dei Parchi, tendenzialmente di carattere generale e segnato da una pretesa di globalità nella disciplina del territorio del Parco, non poteva non entrare in conflitto con gli altri livelli di pianificazione previsti dall'ordinamento, tra cui quello paesaggistico.

3. I rapporti tra il Piano del Parco e il Piano paesaggistico

Il paesaggio è disciplinato dal d. lgs. 42/2004^[8] nella parte Terza, agli artt. 131 e ss., i quali prevedono la predisposizione di un apposito piano per la difesa dei valori e dei caratteri peculiari^[9]. La disposizione che qui più interessa è quella dell'art. 145, rubricato «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione». In particolare, il comma 3 dà un'elencazione precisa degli «altri strumenti di pianificazione», partendo da quelli urbanistici degli enti locali, nei confronti dei quali il piano paesaggistico ha un'indubbia prevalenza.

Più problematica è stata la risoluzione dei conflitti con la pianificazione delle aree protette, pure espressamente disciplinata dal comma 3. Nella prima stesura dell'art. 145, comma 3 del d. lgs. 42/2004 non si prevedeva l'espresso riferimento agli atti di pianificazione delle aree protette.

La disposizione è stata modificata dal primo correttivo al Codice del paesaggio, il d. lgs. 157/2006, a seguito del quale il comma 3 è stato riscritto nel seguente modo: «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 protette». Il problema, allora, è quello di rendere compatibile la statuizione di cui al settimo comma dell'art. 12, legge 394/91, volta palesemente a rafforzare il ruolo dei parchi nell'intento del Legislatore del '91, con quella almeno in apparenza speculare della prevalenza dei piani paesaggistici ex art. 145 del Codice Urbani.

La risposta al quesito ha dato vita a vari indirizzi interpretativi, segnati da importanti interventi giurisprudenziali che hanno scandito il passo della querelle ermeneutica. I primi commentatori della modificata norma di cui al comma 3, art. 145, rilevavano che quella dettata dal primo correttivo non fosse una vera e propria gerarchia tra piani, ma soltanto una prevalenza a valenza “parziale”, limitata a tutto ciò che strettamente «attiene alla tutela del paesaggio»^[10].

Ciò avrebbe consentito di escludere che tra i piani paesaggistici e i piani dei parchi si potesse configurare un rapporto pienamente e propriamente gerarchico, perché le funzioni e gli oggetti dei due piani non sono sovrapponibili. Infatti, mentre il Piano paesaggistico sarebbe volto al mantenimento delle caratteristiche e degli elementi costitutivi e morfologici dei beni sottoposti a tutela (dunque, essenzialmente alla forma visibile degli aspetti che compongono il paesaggio), il Piano del parco tutela un bene ambientale complesso, cioè gli ecosistemi naturali, composti da fauna, flora, acqua e insediamenti storici e antropici.

Partendo dalle suddette condivisibili premesse, che valorizzavano il dato letterale delle norme, questa opzione interpretativa proponeva una soluzione alle possibili antinomie tra i piani grazie al criterio cronologico: la disposizione successiva del Codice Urbani prevale su quella antecedente e, quindi, i Piani dei parchi avrebbero dovuto adeguare le loro disposizioni a quelle dei Piani paesaggistici^[11].

Tuttavia, si continuava con l'affermare che il contrasto tra Piano paesaggistico e Piano del parco fosse meno "frontale" di quanto potesse apparire, perché, sotto vari profili (sia di diritto che di fatto), la realtà italiana non offriva spunti per eventuali contrapposizioni tra le due discipline.

Per quanto riguarda i profili in fatto, si rilevava che i casi di compresenza attiva dei due piani non fossero molti. Per quanto concerne, invece, i profili giuridici, si affermava che eventuali antinomie tra i due piani avrebbero potuto essere risolte con la reciproca apertura e interazione dei due procedimenti amministrativi, in conformità ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

L'anzidetta impostazione ermeneutica, alla quale va senz'altro riconosciuto grande equilibrio, era destinata a non essere seguita dalla successiva giurisprudenza. Primo giudice a pronunciarsi sulla questione è stato quello costituzionale. Con la sentenza n. 180/2008, infatti, la Consulta dichiarava costituzionalmente illegittimo l'art. 12, comma 2, della legge regionale Piemonte n. 3/2007 di istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura, con il quale si prevedeva la sostituzione del Piano paesaggistico con il Piano del parco.

La Corte costituzionale rilevava che

«la disciplina posta dalla disposizione censurata, nel sostituire, pur nel solo ambito del Parco fluviale Gesso e Stura, il piano d'area al piano paesaggistico, altera l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica, violando l'art. 145, comma 3, d. lgs. 42/2004, che, al tempo stesso, è norma interposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. ed esprime un principio fondamentale ai sensi del terzo comma dello stesso art. 117 Cost.».

Con tale pronuncia la Corte costituzionale avallava, quindi, l'interpretazione di stretta superiorità gerarchica del piano paesaggistico rispetto agli altri strumenti di pianificazione, destando non poche critiche. Parte della dottrina rilevava sin da subito come occorresse «andare un tantino oltre le motivazioni letterali di questa pronuncia»^[12]e si soffermava anch'essa sulla distinzione di funzioni e di oggetti tra i due piani. Si criticava il fatto che la filosofia di fondo della gerarchia tra piani, dettata dal comma 3

dell'art. 145, fosse connotata da una visione estremamente “antropocentrica”, contraria alla ratio ispiratrice della legge n. 394/91, secondo la quale i territori ricompresi nei parchi sono beni ambientali complessi, tutelabili solo attraverso un piano che tenga in debito conto gli “ecosistemi” naturali, sintesi verbale in cui sono ricompresi fauna, flora, zone umide, corsi d'acqua e insediamenti storici.

La novità della legislazione sulle aree protette sarebbe, appunto, quella del superamento della visione “antropocentrica” del diritto, perché vero destinatario di essa sarebbero l'ambiente e il patrimonio naturale, attraverso una prospettiva c.d. “biocentrica” o “ecocentrica” che rimarrebbe frustrata se si desse rilevanza alla mera gerarchia proposta dal comma 3, art. 145, e dalla pronuncia del Giudice delle leggi.

Gli autori dell'anzidetta corrente interpretativa, poi, proponevano soluzioni ai possibili contrasti tra i piani, ponendo a loro volta l'attenzione sulla necessità di reciproca apertura e interazione tra i procedimenti amministrativi, in conformità ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione^[13]. Altra parte della dottrina criticava ancora più aspramente la sentenza n. 180/2008 della Corte costituzionale, definendola senza mezzi termini «illogica» come la disposizione dell'art. 145, comma 3 del Codice del paesaggio^[14].

L'autore rilevava come, dall'analisi degli articoli sulla pianificazione paesaggistica del Codice Urbani, saltasse subito all'occhio la totale mancanza di qualsiasi riferimento alla tutela della fauna e della flora. Ne derivava che, applicando pedissequamente la normativa del d. lgs. 42/2004, l'Ente parco dovrebbe conformare il proprio Piano al Piano paesaggistico, il quale non affronta tematiche riguardanti gli ecosistemi e, pertanto, potrebbe verificarsi che esso preveda un grado di tutela minore o inefficace rispetto alle misure previste dal Piano del parco.

L'Ente parco potrebbe, quindi, essere obbligato ad abbassare il livello di tutela di un'area habitat naturale per adeguarlo al Piano paesaggistico, mettendo così in pericolo la sopravvivenza delle specie faunistiche e floristiche, totalmente ignorate dai tecnici redattori del Piano paesaggistico (perché non di loro competenza). Anche in questo caso si prospettava una soluzione alle possibili antinomie tra i due piani.

Si affermava, infatti, che una via d'uscita all'empasse creata dal Legislatore potesse risiedere in una modificazione all'art. 145 del Codice del paesaggio, nel senso di prevedere il Piano paesaggistico come livello minimo di tutela da garantire alla stesura del Piano del parco. In tal modo si sarebbero dettati, attraverso il Piano paesaggistico, degli standard di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale.

La modifica così proposta avrebbe avuto l'enorme pregio di essere coerente con la

precedente giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la disciplina in materia ambientale, di esclusiva spettanza statale, deve considerarsi come un livello minimo di tutela al quale le Regioni non possono in alcun modo derogare, ma che, tramite la legislazione di loro competenza, può essere solo migliorato^[15].

Non mancavano delle voci dottrinali favorevoli alla pronuncia in esame. Un'altra tesi, infatti, sosteneva che il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione scelto dalla Corte costituzionale fosse coerente con le istanze del giudice amministrativo e raccogliesse il plauso di tutte quelle opinioni che invocavano un'unificazione delle competenze pianificatorie in capo allo Stato, il solo depositario di una visione generale della materia^[16].

A stemperare il principio della stretta gerarchia postulato dalla sentenza della Consulta è intervenuto il giudice amministrativo con una serie di sentenze, tutte sullo stesso argomento^[17], nelle quali il Consiglio di Stato ha rilevato che «la prevalenza del piano paesaggistico è attinente solo agli aspetti relativi alla mera tutela del paesaggio». Secondo la dottrina successiva a queste pronunce, accolte con favore, il Supremo giudice amministrativo sgombrava finalmente il campo da improbabili gerarchie degli strumenti di pianificazione e, conseguentemente, il rapporto tra il Piano del parco e il Piano paesaggistico avrebbe dovuto essere riletto nel senso che l'eventuale disciplina più restrittiva stabilita dal primo tutelasse ulteriori valori tipici (flora, fauna) e non violasse quindi il principio di prevalenza sopra evidenziato^[18].

Nonostante gli approdi giurisprudenziali anzidetti, non è mancato chi continuava a ritenere la materia gravata da irrazionalità e bisognosa di un intervento di semplificazione da parte del Legislatore^[19]. La soluzione prospettata proponeva di ridurre gli strumenti di pianificazione, sopprimendo le relative funzioni imputate agli enti di gestione delle aree protette e attribuendole tutte in capo allo Stato e alle Regioni per il tramite del Piano paesaggistico.

Tuttavia, sia il Legislatore sia la giurisprudenza amministrativa sembrano non aver colto tali suggerimenti. Per quanto concerne il primo, infatti, va sottolineato come la materia della pianificazione territoriale sia ancora lontana da un intervento normativo capace di dare coerenza e semplificazione. Degno di menzione è stato un emendamento proposto nel D. l. Semplificazioni del luglio 2020, in cui si ribadiva la prevalenza del Piano paesaggistico rispetto al Piano del parco.

L'emendamento, tuttavia, è stato stralciato e non inserito nel testo finale. Per quanto riguarda, invece, il lato giurisprudenziale, va detto che il giudice amministrativo è tornato recentemente ad occuparsi dei rapporti tra il Piano paesaggistico e il Piano del parco,

ribadendo l'anzidetta interpretazione secondo cui il Piano paesaggistico va considerato come una disciplina minima uniforme per tutto il territorio nazionale, con la possibilità per il Piano del parco di dettare norme più restrittive. Si legge nella sentenza n. 380 del 2018 del Tar Campania^[20], infatti, che

«per condiviso indirizzo interpretativo è evidente [...] che in ambiti di tutela ambientale o paesaggistica, per principio consolidato e talvolta espressamente normato, in caso di concorso di norme prevale la più restrittiva ovvero quella che garantisce la miglior tutela o godimento del bene protetto (il territorio, il paesaggio ecc.)» e, dunque, «la prevalenza dello strumento di pianificazione paesaggistica rispetto al Piano/normativa del Parco deve interpretarsi nel senso che questi ultimi non possono scendere al di sotto dei livelli minimi di tutela garantiti dal primo, oramai gerarchicamente sovraordinato, ma non che il Piano paesaggistico possa consentire ciò che quelli non consentirebbero, ovvero qualora le norme dei parchi siano più restrittive (cfr. C.d.S., sez. II, 15 febbraio 2017, n. 380)».

Ancora più di recente il Consiglio di Stato ha avuto modo di ribadire che i Piani paesaggistici siano «in cima alla piramide degli strumenti di pianificazione del territorio e ad essi devono conformarsi, in caso di contrasto, gli strumenti urbanistici»^[21]. Dalla sentenza in esame, poiché non pare essersi soffermato nuovamente sul punto, è lecito poter dedurre che il Consiglio di Stato abbia definitivamente fatto sua l'opinione espressa dalla precedente giurisprudenza e ben esplicitata dal Tar Campania, n. 380/2018 citata.

4. Il Piano del Parco e il Piano di Bacino distrettuale

Il d. lgs. 152/06 si occupa della difesa del suolo nella Sezione I della sua Parte terza, ora riportando fedelmente i contenuti della precedente legge in materia, la n. 183/1989, ora inserendo innovazioni riguardanti soprattutto gli aspetti soggettivi e di ambito territoriale di riferimento.

Sul piano soggettivo, la novità più importante portata dal Codice dell'ambiente consegue alla previsione dei nuovi distretti, ed è costituita dall'istituzione in ciascuno di essi di un'Autorità di bacino distrettuale, espressamente qualificata come ente pubblico non economico. Ne sono organi la Conferenza permanente, il Segretario generale, la Segreteria tecnico-operativa e la Conferenza operativa di servizi.

Le previsioni contenute nell'art. 63, settimo comma, danno un ruolo rilevante alla nuova Autorità, che infatti è preposta, tra gli altri compiti, all'elaborazione del piano di bacino distrettuale. Nel successivo art. 65 viene previsto che il piano di bacino distrettuale sostituisca il vecchio piano di bacino, ma del quale vengono ripresi integralmente i contenuti e gli effetti. Viene, infatti, nuovamente definito come «piano territoriale di

settore» nonché «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato». Il comma terzo dello stesso articolo delinea i contenuti del piano di bacino distrettuale.

Esso si pone come un piano in cui devono trovare ordinata collocazione tutti gli interessi riguardanti la difesa del suolo ed il corretto uso delle acque ed al quale il legislatore ha affidato il difficile compito di comporre contrapposte istanze di cui sono portatori i vari soggetti pubblici chiamati a partecipare alla sua formazione. In ragione di quanto detto, il piano di bacino distrettuale deve necessariamente porsi a confronto con una molteplicità di strumenti di pianificazione^[22]. V'è da chiedersi, quindi, quale sia il rapporto con la pianificazione paesaggistica e con la pianificazione delle aree protette.

Ai sensi dell'art. 65, comma quarto, del Codice dell'ambiente «le disposizioni del piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino». Il successivo secondo periodo della stessa disposizione prosegue affermando che i piani e i programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il piano di bacino approvato.

Ai fini di cui al quarto comma «entro dodici mesi dall'approvazione del piano di bacino le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali quali, in particolare, quelli relativi alle attività agricole, zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica». Dai dati normativi a disposizione, quindi, sembrerebbe desumersi che in caso di contrasto tra una disposizione del piano di bacino ed una contenuta in un altro strumento di pianificazione di settore preesistente prevarrebbe sempre la prima sulla seconda.

Ciò ha fatto sì che parte della dottrina abbia prospettato non un coordinamento reciproco tra i vari strumenti di pianificazione, ma un coordinamento a senso unico, cioè l'obbligo di adeguamento di tutta la strumentazione pianificatoria al piano di bacino^[23]. Secondo una lettura in chiave sistematica della disciplina in esame, sembrerebbe potersi ritenere che l'elenco dei piani e programmi "cedevoli", in quanto tenuti all'adeguamento, non sia a carattere tassativo, ma meramente esemplificativo, potendo il piano di bacino prevalere anche su altri strumenti con valenza di tutela ambientale non espressamente indicati. In verità, l'affermazione anzidetta va oggi rivista, soprattutto alla luce dell'assoluta centralità che ha assunto, come detto nel precedente capitolo, la pianificazione paesaggistica.

Infatti, si ricorderà che l'art. 145, comma 3 del Codice Urbani, dispone che «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 protette». Data la mancanza di giurisprudenza rilevante sul tema, possono qui riproporsi per analogia le stesse considerazioni fatte in precedenza, secondo le quali la prevalenza del piano paesaggistico non sarebbe costruita in termini di netta gerarchia, ma solo per ciò che concerne la valutazione dell'interesse paesaggistico.

Conseguentemente, il piano paesaggistico dovrebbe cedere il passo al piano di bacino in relazione a tutte le disposizioni che riguardano l'incolumità fisica, la protezione civile e la protezione delle popolazioni dalle calamità naturali, in ragione della primarietà dei beni ad essa attinenti. In altri termini, per gli ulteriori specifici profili di tutela presenti vi sarebbe una riserva di competenza in favore della diversa normativa di settore a difesa del suolo, che impedisce di ritenere che tra i due tipi di piano sussista un rapporto propriamente gerarchico.

Queste stesse considerazioni possono essere svolte anche con riferimento ai rapporti tra la pianificazione di bacino e la pianificazione delle aree protette, con le seguenti precisazioni fornite dalla giurisprudenza pronunciata sul tema. La Corte di cassazione a Sezioni Unite, chiamata a decidere su un ricorso proposto per un intervento in zona di riserva generale concernente un impianto per la produzione di energia idroelettrica, pare aver posto una serie di significativi paletti circa l'interpretazione degli artt. 11 e 12 della legge 394/91 in riferimento ai rapporti con la disciplina sulla difesa del suolo^[24].

La controversia che è esitata nella sentenza in rassegna trae origine da una richiesta, avanza da una Società che opera nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, alla Regione Veneto, di una valutazione di impatto ambientale, autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto idroelettrico ad acqua fluente, da prelevare da un torrente, situato, in parte, all'interno della zona B1 riserva generale del Parco delle Dolomiti bellunesi.

Secondo la Corte

«la piena lettura dell'art. 11, comma 3, della legge 394/91 consente di individuare due momenti prescrittivi. Il primo che impone inequivocabilmente, nei parchi, il divieto di tutte indistintamente le attività e le opere che possano comunque recare pregiudizio alla salvaguardia del paesaggio e degli elementi naturali tutelati. Il secondo, che, introdotto dal perentorio incipit «In particolare, sono vietati [...]», delinea, altrettanto inequivocabilmente,

un catalogo di attività ed interventi – tra cui la modificazione del regime delle acque – direttamente inibiti dalla legge, in quanto ritenuti, in forza di presunzione assoluta, di per sé idonei a compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati e, di conseguenza, vietati già in astratto ed indipendentemente da ogni apprezzamento circa la relativa concreta pericolosità. E, nell’ambito di tale catalogo, la modificazione del regime delle acque è, peraltro, ricompresa tra le attività che sono vietate in termini assoluti».

La Corte, poi, aggiunge che nella materia in esame non è invocabile neppure un criterio di bilanciamento con altri interessi rilevanti, perché «la finalità della legge sulle aree protette è dichiaratamente quella di garantire e promuovere, in attuazione degli artt. 9 e 32 Cost. e nel rispetto degli accordi internazionali, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese, nei territori che, costituendo espressione di detto patrimonio, meritano speciale tutela».

Da ciò consegue che «risulta evidente che nelle aree che sono istituite in Parco naturale è la tutela dell’ambiente ad assumere, per specifica scelta del legislatore, rilievo preminente su qualsiasi altro interesse anche di primaria importanza. Nel quadro di un’interpretazione coerente con i principi di cui all’art. 12 delle Preleggi, il dato letterale e quello sistematico non lasciano dubbi, dunque, sul fatto che l’art. 11, comma 3, lett. c, legge 394/91 stabilisce, in linea di principio, il divieto assoluto di modificare il regime delle acque nelle aree protette».

Per quanto concerne l’interpretazione dell’art. 12 sul piano del parco, la Corte continua riferendo che

«quanto alle riserve generali, la disposizione specifica, in particolare, che, in esse, è vietato non solo costruire nuove opere edilizie, ma, anche, ampliare le costruzioni esistenti ed eseguire opere di trasformazione del territorio non implicanti interventi edilizi; sono, invece, consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, gli interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell’Ente parco, la manutenzione delle opere esistenti ... In tale prospettiva, non vi è dubbio che il dato letterale, coniugato con quello sistematico, imponga di identificare le consentite utilizzazioni produttive tradizionali in quelle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali, la cui salvaguardia è specificamente promossa dall’art. 1, comma 3 lett. b, legge 394/91 [...]. Per converso, resta ineludibilmente esclusa ogni possibilità di considerare utilizzazione produttiva tradizionale, meritevole di valorizzazione in area di riserva generale, un’attività imprenditoriale, quale l’esercizio degli impianti autorizzati con i provvedimenti impugnati, tesa alla produzione di energia elettrica, seppur da fonte rinnovabile [...]. Nella medesima prospettiva, la definizione e la portata della consentita

“realizzazione di infrastrutture strettamente necessarie” non possono, poi, che essere rapportate alle specifiche esigenze dei compiti istituzionali dell’ente parco».

Dalle affermazioni della Suprema Corte a Sezioni Unite sembra potersi concludere che la disciplina sulla pianificazione in area protetta difficilmente potrebbe essere foriera di contrasti con quella prevista dalla pianificazione di bacino, perché tutela il regime delle acque, seppur da un punto di vista strettamente naturalistico, in maniera rigorosa, vietando del tutto opere che lo modificano. Tuttavia, anche in questo caso, eventuali contrasti potrebbero essere prevenuti e risolti con una pianificazione coordinata “a monte”, secondo i principi di sussidiarietà e leale collaborazione fra amministrazioni pubbliche.

5. Conclusioni

La materia della pianificazione territoriale si caratterizza per la presenza di interessi differenziati, regolati da normative speciali, che hanno contribuito all’odierno sovraffollamento pianificatorio. Da ampie parti, sia dottrinarie sia giurisprudenziali, si sta invocando una razionalizzazione della materia che però stenta ad arrivare.

Per risolvere l’empasse creata dal Legislatore sono state offerte varie soluzioni ai difficili rapporti tra piani, ognuna delle quali, però, presenta delle controindicazioni. V’è chi ha proposto che fosse il piano paesaggistico ad assumere un ruolo primario nella pianificazione territoriale, in nome della stretta gerarchia fra piani invocabile ex art. 145 del Codice Urbani.

La soluzione, tuttavia, è avversata, perché presenterebbe un punto di crisi del sistema nella effettività della tutela. Infatti, la pianificazione paesaggistica è stata attuata solo in minima parte, essendo, ad oggi, poche le Regioni ad avervi provveduto.

Inoltre, a seguito della Riforma Madia, l’autorizzazione paesaggistica, anziché essere uno strumento forte e fondamentale per la gestione del vincolo, si sarebbe trasformato nel punto di massima debolezza della disciplina, poiché ad essa si andrebbe ad applicare l’art. 17 bis della legge n. 241/90 sul silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni, in forza del quale il silenzio assenso si intende formato ove il parere vincolante della Soprintendenza non intervenga entro sessanta giorni dal ricevimento della proposta formulata dall’autorità competente al rilascio del provvedimento.

Altri hanno propugnato la prevalenza del piano di bacino distrettuale, ricollegandovi le caratteristiche di un super-piano atto a svolgere funzioni di raccordo e coordinamento di tutte le discipline di settore. Anche questa soluzione ha offerto il fianco a dei rilievi critici.

Tra questi, il fatto che il piano di bacino distrettuale non solo ha trovato rara attuazione nella prassi ed è stato de facto sostituito dal modello dei piani-stralcio, ma, pur essendo qualificato come prevalente rispetto agli altri strumenti pianificatori, non è stato supportato da idonei strumenti coercitivi.

Altra parte della dottrina, valorizzati al massimo il dato testuale della legge n. 394/91 e la primarietà dell'interesse ambientale-naturalistico ad essa sotteso, ha invocato la centralità del piano del parco, proponendo una rivisitazione dell'art. 12, anche aggiornando il linguaggio (considerato obsoleto) e focalizzando l'attenzione esclusivamente sulla pianificazione naturalistica c.d. "dinamica".

È facile obiettare a questa soluzione che il piano del parco non può assumere l'invocata centralità solo laddove si pensi che la disciplina sulle aree protette, contrariamente a quella paesaggistica e di bacino, copre una superficie di territorio molto ridotta e, quindi, non garantirebbe degli standard uniformi sull'intero territorio nazionale.

V'è poi chi ha offerto anche una quarta soluzione, ossia ridare vitalità al Piano territoriale di coordinamento provinciale di cui al d. lgs. 112/98 e renderlo destinatario unico di tutte le discipline di settore menzionate.

Anche in questo caso non è mancato chi ha rilevato come il Piano territoriale di coordinamento provinciale sarebbe inidoneo a farsi carico di un simile compito, perché per il suo tramite si andrebbe a sostituire la pianificazione provinciale alla pianificazione di settore, soluzione esclusa per l'impossibilità del p.t.c.p. di sostituire il piano paesaggistico e, ancor più a monte, per l'indisponibilità, da parte dei soggetti pubblici attributari, a cedere i relativi poteri.

Sembra potersi concludere, allora, che, dato lo stato normativo attuale, la complessità della materia può essere risolta solo facendo riferimento a quella interpretazione dottrinale (antecedente alle modifiche al Codice Urbani del 2006), secondo la quale il piano paesaggistico assume sì centralità, ma solo come garanzia di standard uniformi su tutto il territorio nazionale.

Alle altre discipline di settore, secondo un principio di competenza e non di mera gerarchia, spetta la possibilità di integrare in melius le disposizioni del piano paesaggistico. I pur minimi contrasti che potrebbero presentarsi dopo aver applicato questo procedimento ermeneutico andrebbero risolti a monte, cioè tramite i principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni nell'elaborazione dei piani.

LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE CON FINALITÀ AMBIENTALE: I RAPPORTI TRA IL PIANO DEL PARCO, IL PIANO PAESAGGISTICO E IL PIANO DI BACINO DISTRETTUALE

Note e riferimenti bibliografici

[1] Cfr. art. 12, legge 394/1991.

[2] Va detto che in dottrina v'è anche chi ha avanzato il dubbio se anche in queste aree operi la potestà derogatoria regolamentare prevista dal comma 4 dell'art. 11, legge 394/1991, quando la deroga è prevista in funzione della conservazione e della migliore tutela. Si fa riferimento a G. DI PLINIO-P. FIMIANI, *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffrè editore, Milano, 2008, pag. 79.

[3] Va sottolineato che la delimitazione delle c.d. zone di protezione sia stata spesso il maggior punto di scontro in sede di approvazione del Piano per il parco, e, forse, motivo dei grandi ritardi tutt'oggi ancora non recuperati. Per comprendere tutto ciò che, secondo parte della dottrina, non ha funzionato nell'applicazione della legge 394/1991 si veda G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge 394/1991*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, fasc. 3/2011, 29 e ss. Con particolare riferimento allo stato generale di attuazione dei Piani del parco in Italia si veda Repertorio dello stato di attuazione dei Piani per il parco nei Parchi nazionali, in www.ipsrambiente.gov.it.

[4] La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato come, nella delimitazione dell'area di promozione socio-economica (c.d. zona d), sia necessaria la partecipazione degli enti locali interessati. Cfr. Consiglio di Stato, n. 3788 del 2014. Va detto anche che la legge n. 394/1991 prevedeva la partecipazione, nella formazione del Piano del parco, della Comunità del parco, la quale, in qualità di organo rappresentante le comunità locali, partecipava alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del Piano del parco. La norma (ultimo periodo art. 12, comma 3) è stata soppressa dal D. L. n. 76 del 2020.

[5] PAOLO DIMAN, *Gli strumenti della protezione*, in *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, DI PLINIO-FIMIANI (a cura di), 2008, 35 e ss.

[6] Questa interpretazione appare preferibile, considerata la forte antropizzazione dei territori in cui ricadono i Parchi in Italia. La tesi appena esposta sembrerebbe essere alla base del fallimento di un progetto ventilato agli inizi degli anni 2000 e poi naufragato. Sto parlando del progetto APE (Appennino parco d'Europa), per il quale si veda più diffusamente Programma d'azione del Progetto APE, in www.parks.it.

[7] Sul punto, e in particolare sul contenuto tecnico del Piano del parco, si faccia rinvio anche a A. CALZOLAIO, *Il Piano per il parco. La pianificazione territoriale in area protetta*, in *Ricerche&Redazioni*, Teramo, 2007, 40 e ss.

[8] Per una disamina della disciplina paesaggistica prima dell'entrata in vigore del Codice Urbani, in particolare con riferimento al piano paesaggistico, sia permesso rinviare a SABINO CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Giuffrè editore, Milano, 2003, alla voce "Paesaggio", di GIAN FRANCO CARTEI, pag. 2109 e ss.

[9] Cfr. art. 135, d. lgs. 42/2004.

[10] S. AMOROSINO, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani*, in www.aedon.it, n. 3/2006.

[11] Ciò, secondo lo stesso S. AMOROSINO, *ibid.*, avrebbe avuto i suoi pro e i suoi contro. Infatti, se da un lato si sarebbe potuto obiettare che il piano paesaggistico deve essere prevalente sul piano del parco, perché «le aree ricomprese nei parchi non sono delle monadi isolate dal contesto territoriale ed è dunque corretto inserirle in una visione più ampia», dall'altro si sarebbe potuto affermare che «al piano paesaggistico manca una visione integrata dei profili paesistici con quelli propriamente naturalistici, di cui si fa portatore il piano del parco».

[12] Mi riferisco a F. DI DIO, *Cogenza del piano paesaggistico sul piano di assetto delle aree naturali protette: siamo sicuri che si tratti di un rapporto gerarchico?* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 5/2008, 801.

[13] Soluzione già avanzata da S. AMOROSINO, *cit.*

[14] F. ALBANESE, *Tutela del paesaggio e parchi. Sentenza Corte cost. 180/2008. La tutela del paesaggio contro la tutela dei parchi*, in www.lexambiente.it, 2008.

[15] cfr. sentenza n. 407/2002 Corte costituzionale.

[16] F. MAGNOSI, Sulla preminenza del piano paesaggistico sugli altri strumenti di pianificazione territoriale, in www.pausania.it, n. 2/2011.

[17] Sentenze nn. 3515, 3516, 3517 e 3518 del 2012 della Sez. V del Consiglio di Stato.

[18] F. ALBANESE, La prevalenza del piano paesaggistico rispetto al piano del parco è attinente esclusivamente agli aspetti relativi alla mera tutela del paesaggio, in www.lexambiente.it, 2012.

[19] DE LUCIA L., Piani paesaggistici e piani per i parchi. Proposta per una razionale divisione del lavoro amministrativo, in *Rivista giuridica di urbanistica*, fasc. 1/2014, 71 e ss.

[20] Tar Campania, Napoli, Sez. III, n. 380 del 2018.

[21] Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1355/2020. Per un commento alla pronuncia, si veda A. SOLA, Il rapporto di primazia dei piani paesaggistici: nota in commento a Consiglio di Stato, n. 1355/2020, in www.ambientediritto.it, fasc. 2/2020, 2 e ss.

[22] Per una disamina circa i rapporti tra il Piano di bacino e gli altri strumenti di pianificazione, con particolare riferimento a quelli urbanistici e paesaggistici, cfr. anche PAOLA LOMBARDI, Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione, in *Rivista giuridica di urbanistica*, fasc. 2/2019, 236 e ss.

[23] Secondo questa linea di pensiero, sembrerebbe molto chiaro l'intento del legislatore di fare del piano di bacino una sorta di "super-piano", che si dovrebbe certamente coordinare a monte con gli strumenti preesistenti nella misura in cui si riesca a raggiungere già nell'ambito del suo procedimento di formazione la composizione degli interessi contrapposti. Cfr. PAOLA LOMBARDI, L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, fasc. 3/2012, 121 e ss.

[24] Si veda Sulla corretta interpretazione dell'art. 11 della legge quadro sulle aree naturali protette. Breve nota alla sentenza della Corte di cassazione civile a Sezioni Unite 9 novembre 2012, n. 19389, di VALENTINA STEFUTTI, in www.dirittoambiente.net, 2012.

* Il simbolo {[https/URL](https://URL)} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=7231>