

Regione Lazio – depositato il Piano Territoriale Paesistico Regionale

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Il 14 febbraio scorso è stato depositato presso tutti i Comuni e le Province del Lazio il nuovo Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR), adottato dalla Giunta Regionale con atti n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007, ai sensi dell'art. 21, 22, 23 della legge regionale sul paesaggio n. 24/98. Nei prossimi tre mesi, fino al 14 maggio p.v., gli enti locali, i cittadini e le associazioni potranno presentare le proprie osservazioni.

Si tratta, del primo Piano redatto secondo il procedimento disegnato dal Codice Urbani.

In particolare, il PTPR recentemente depositato, che è finalizzato a superare la frammentazione sia normativa che cartografica che è stata spesso foriera di disfunzioni amministrative, in una Regione in cui vigevano ben 29 piani territoriali paesistici, è stato redatto secondo i contenuti della LR 6 luglio 1998 n.24 (“Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico”). Si tratta di un piano, il primo, come si diceva, in Italia, che sottopone a specifica normativa d’uso l’intero territorio della Regione Lazio, con le finalità di salvaguardia di cui agli artt. 135 e 143 del D.lgs. 22 gennaio 2004 n.42, come modificato dal D.lgs 24 marzo 2006 n.157.

Il nuovo PTPR, ha natura di piano urbanistico-territoriale avente finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali. Al contempo, ottempera agli obblighi previsti dall'art.156 del Codice, assumendo come propri ed applicando i principi, i criteri, le modalità e i contenuti di cui al combinato disposto degli artt. 135 e 143 del Codice.

Tracciando una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento, del è bene ricordare, in via preliminare, come l'art.134 del Codice Urbani avesse previsto la tutela di due macrocategorie di beni paesaggistici: quelli indicati dall'art.136, ed individuati a norma degli artt. 138 e 141 (cd. beni tutelati selettivamente), nonché, come categoria nettamente separata, quelli indicati dall'art.142 (cd. beni tutelati per legge).

Tanto premesso, va ulteriormente sottolineato come ricordato come l'art.145 comma 3 del Codice Urbani stabilisca la cogente prevalenza dei piani paesistici su tutti gli altri atti di pianificazione, ivi compresi quelli ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore nonché quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.

Al contempo, le disposizioni di cui al combinato disposto degli artt. 143 comma 3 e 145 comma 5 disegnano il procedimento di formazione dei piani paesaggistici basato sulla possibilità della previa intesa tra Stato e Regione interessata nonché sulla partecipazione degli organi ministeriali.

Vieppiù, ai sensi dell'art.145 comma 5, alla Regione è fatto obbligo di disciplinare il procedimento di formazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo.

Sotto altro, ma non meno rilevante profilo, il precedente comma 4 dell'art.145 prevede che entro il termine stabilito dal piano paesaggistico e comunque entro due anni dalla sua approvazione, gli enti territoriali nonché, per l'appunto, gli enti gestori delle aree protette conformino le previsioni contenute nei vari strumenti di pianificazione a quelle di cui al piano paesaggistico, introducendo, se del caso, ulteriori previsioni conformative, mentre l'art.156 precedentemente citato, dispone che laddove le Regioni abbiano già redatto i piani previsti dal D.lgs 29 ottobre 1999 n.490, queste siano tenute a verificare la conformità tra le previsioni dei predetti piani e quelle di cui all'art.143, provvedendo ai necessari adeguamenti.

Il tutto in un contesto in cui, ai sensi del precedente comma 3, come si è visto, la salvaguardia dei valori paesaggistici di un territorio protetto non può che essere assicurata mediante strumenti diversi dalla pianificazione paesaggistica, senza che la stessa possa risultare in qualche modo recessiva rispetto ad altre esigenze soddisfatte attraverso altri strumenti pianificatori.

Peraltro, giova ancora sottolineare come, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 143 comma 3 e 145 comma 5, sia stata prevista la semplice possibilità, e non già la obbligatorietà della elaborazione congiunta tra Regioni e Ministeri competenti. La Regione Lazio, nell'adozione del suo PTPR, ha optato per la redazione senza concerto. Laddove invece si opti per la soluzione opposta, la norma prevede talune semplificazioni per quanto afferisce i procedimenti autorizzatori dei singoli interventi.

Quanto sopra lascia facilmente intendere come uno dei punti più delicati, e per molti aspetti anche più controversi, risieda nel rapporto con gli altri strumenti di pianificazione territoriale, urbanistica e settoriale.

Il PTPR affronta il problema del rapporto con gli altri strumenti di pianificazione agli artt.61-66 delle norme di piano, contenute nel Capo VII.

Vale la pena di soffermare la nostra attenzione su un paio di elementi. Innanzitutto, come da previsione codicistica, i Comuni avranno due anni di tempo per adeguare i loro strumenti urbanistici alle previsioni del PTPR, potendo introdurre, ove necessario, in ragione delle caratteristiche specifiche dei singoli territori interessati, ulteriori previsioni conformative, utili ad assicurare un livello ottimale di salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dal piano. Inoltre, in sede di adozione degli strumenti urbanistici ovvero di variante tesa al loro adeguamento alle previsioni del PTPR, i Comuni potranno proporre una modifica al PTPR, motivandola e documentandola adeguatamente, sempre con finalità di sviluppo e salvaguardia.

Per quanto concerne invece i beni di cui all'art.134 del Codice Urbani, l'art.61 comma 5 prevede espressamente che le previsioni del PTPR si intendano in ogni caso sovraordinate alla pianificazione urbanistica del Comuni, i quali, per gli effetti, saranno tenuti ad adeguarli allo stesso, secondo le procedure disegnate sia dal piano stesso che dalla più volte citata legge regionale. Con la conseguenza che le disposizioni contenute nel PTPR, per le aree interessate dai beni paesaggistici, debbano intendersi in ogni caso prevalenti sulle previsioni eventualmente difformi contenute negli strumenti urbanistici comunali.

Quanto al rapporto con la pianificazione di Bacino, il precedente comma 4 dell'art.61 prevede che le disposizioni del Piano di bacino approvato, in tutte le articolazioni attuative di livello territoriale e settoriale, debbano avere carattere immediatamente vincolante rispetto al PTPR, secondo quanto espressamente previsto dall'art.17 della legge 18 maggio 1989 n.183, laddove siano introdotte prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. Al contempo la norma, per la verità di non eccelsa formulazione, prevede che sia fatto salvo, in ogni caso, l'adeguamento del PTPR previsto dalla legge n.183/89 dopo all'approvazione del Piano di Bacino, specificando che in caso di permanenza del contrasto tra le disposizioni contenute nei due Piani, gli stessi agiscano in

forma autonoma ma allo stesso tempo concorrente, attraverso i procedimenti autorizzativi previsti dalla disposizioni legislative che regolano le due discipline, che verificano la rispondenza degli intereventi proposti alle previsioni degli strumenti territoriali.

Relativamente più semplice, invece, il raccordo con gli strumenti di pianificazione delle aree naturali protette, nonostante l'art. 145 comma 3, abbia sollevato numerosissimi dubbi interpretativi, ancora in larga parte irrisolti dalla giurisprudenza amministrativa. Invero, se la disposizione in parola prevede che le disposizioni dei piani paesaggistici risultino prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti di gestione delle aree naturali protette, è altrettanto vero che non risultano, ad oggi, essere state abrogati né l'art.12 comma 7 né l'art.25 comma 2 della legge quadro sulle aree naturali protette 6 dicembre 1991 n.394, neppure limitatamente alla previsione che lo stesso assuma valore di piano paesistico. Entrambe le disposizioni, come è noto, stabiliscono la prevalenza del piano del parco su ogni altro strumenti di pianificazione, ivi compresi i piani paesistici.

Tale antinomia normativa è stata risolta a volte invocando la prevalenza della norma di cui alla legge quadro in forza della sua specialità, volte invocando, di contro, la prevalenza della norma di cui all'art.143, sia perché posteriore, sia perché ritenuta norma di riforma generale, e quindi, in buona sostanza, una sorta di abrogazione tacita delle norme contenute nella legge quadro.

Il PTPR, da parte sua, per quanto riguarda le aree naturali protette, fa esplicito riferimento all' art.9 della più volte citata LR n.24/98, che specifica, al comma 1, che sono sottoposti a vincolo paesistico i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi e, al successivo comma 2 che, nella categoria dei beni paesistici di cui al comma 1, denominata aree naturali protette, vanno ricompresi i parchi e le riserve naturali nazionali nonché i relativi territori di protezione esterna, i parchi, le riserve e i monumenti naturali, le relative aree contigue rispettivamente istituiti e definite con provvedimento regionale nonché le aree naturali protette individuate nel piano regionale approvato.

Ai successivi commi 4 e 6, il succitato art.9 prevede da un lato che la disciplina di tutela dei beni paesistici si attui mediante le indicazioni contenute nei piani delle aree naturali protette, e dall'altro, che ai sensi dell'articolo 25, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 i piani delle aree naturali protette abbiano valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico, sostituendo, così come previsto dalla legge quadro nazionale, i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello.

Valentina Stefutti

Publicato il 9 marzo 2008