

Il piano ambientale dei Parchi regionali veneti e la sua rilevanza agli effetti paesaggistici

In Veneto esistono cinque parchi regionali (in ordine cronologico di legge istitutiva Parco Colli Euganei, Parco Dolomiti d'Ampezzo, Parco Lessinia, Parco Sile, Parco Delta del Po).

L'area coperta è particolarmente estesa e soprattutto, al di là di quanto si potrebbe pensare, per alcuni parchi, intensamente urbanizzata (es. Parco Sile si sviluppa nel centro urbano di Treviso e nelle relative zone industriali).

Nel territorio dei parchi regionali, dunque, è tutt'altro che infrequente l'attività di trasformazione del territorio.

L'art. 142, comma 1, lett. f), d.lgs. 42/04 sottopone vincolo "ex lege" *"i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi"*.

Ne consegue che l'attività edilizia, in tali aree, è sottoposta ai controlli edilizi e paesaggistici.

Il primo, anche in Veneto, rimane di competenza comunale.

Il secondo è "delegato" (sopravvive nella l.r. 11/04 la "delega" quale forma di riattribuzione dell'esercizio di funzioni amministrative, in realtà non più presente nel sistema costituzionale e legislativo primario statale conseguente alla riforma costituzionale del 2001, nella quale si parla di "conferimento" di funzioni da parte della Regione a favore delle autonomie) agli enti parco: *"Nelle aree ricadenti all'interno del perimetro dei parchi regionali e nei territori di protezione esterna dei parchi, con esclusione del Parco naturale regionale delle Dolomiti d'Ampezzo di cui alla legge regionale 22 marzo 1990, n. 21 ... gli enti parco inseriti nell'Elenco degli enti idonei sono delegati ad esercitare le funzioni di cui all'articolo 45 bis, comma 2"* (art. 45 quinquies, l.r. 11/04).

Sennonché, la mancanza di "vestizione" del vincolo paesaggistico, derivando il medesimo direttamente dalla legge, e quindi l'assenza di prescrizioni specifiche relative alle singole aree, pone il problema dell'individuazione dei parametri di valutazione della compatibilità o meno del singolo intervento alle esigenze di protezione del "paesaggio" del territorio del parco. Problema evidentemente generale, sussistente per tutte le aree vincolate paesaggisticamente ex lege (v. art. 142 cit), con riguardo ai parchi, peraltro, particolarmente rilevante, posto che mentre la fascia di 150 laterale rispetto ai fiumi (una delle aree vincolate ex lege) presenta caratteristiche variabili di pregio, le aree a parco sono individuate da specifico provvedimento legislativo e amministrativo implicante un'analisi puntuale di pregio ambientale e paesaggistico, accompagnata dall'introduzione di strumenti di regolazione specifica dell'area.

Il piano ambientale dei Parchi regionali veneti e la sua rilevanza agli effetti paesaggistici

Ci si può chiedere, dunque, se i provvedimenti amministrativi di pianificazione che regolano le attività nel territorio del parco, denominati “piani ambientali” dalla legge quadro regionale (v. art. 9, l.r. 40/84), e “piani del parco” dalla l. 394/91 (v. art. 25), costituiscano la “griglia” da applicare ai fini della valutazione paesaggistica.

Si pone a questo punto il tema del rapporto tra tutela dell’ambiente e tutela del paesaggio.

La disciplina delle aree protette di cui alla legge quadro n. 394 del 1991, la quale *“è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla **materia, di competenza statale esclusiva, della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema** (da ultimo, sentenze n. 121 del 2018 e n. 36 e 74 del 2017), in specie laddove, con riguardo alle aree protette – comprensive anche dei parchi regionali (sentenza n. 44 del 2011) – prescrive che gli enti gestori devono dotarsi di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell’ambiente e dell’ecosistema (sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 171 del 2012, n. 263 e n. 44 del 2011 e n. 387 del 2008). Il limite che incontra la legislazione regionale è dunque quello che si evince dalla regolazione statale assunta a standard inderogabile di tutela ambientale” (n. 43/25 Cost.).*

La giurisprudenza costituzionale afferma inoltre che la legge statale quadro (o di cornice) n. 394 del 1991 sulle aree protette *“continua a tutt’oggi ad esprimere standard inderogabili di tutela dell’ambiente, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011)”* (sentenza n. 134/25).

Peraltro, ambiente e paesaggio non risultano essere la stessa cosa sotto il profilo normativo e e quindi amministrativo.

Basti esaminare l’art. 9 Cost., recentemente riformato, il quale stabilisce:

“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

Ambiente e paesaggio sono, del resto, affidati a corpi amministrativi diversi: ministro dell’ambiente e ministro della cultura.

Nondimeno, i due valori sono normalmente riconoscibili in relazione al medesimo substrato

fisico in particolare e cioè in relazione alle “**formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale**” che costituiscono le aree protette (ossia le aree a parco) secondo la disciplina statale (v. art. 1, comma 2, l. 394/91), normativa che si dichiara esplicitamente attuativa degli artt. 9 e 32 Cost., laddove l’art. 9 Cost., nella formulazione allora vigente parlava solo del paesaggio.

La compresenza dei due diversi valori è riflessa (tra le varie norme), in tema specifico di parchi regionali, dall’art. 2, comma 2, l. 394/91, che così definisce i parchi regionali: “2. *I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell’ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori **paesaggistici** ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali*”. Stranamente, invece, il profilo paesaggistico non emerge testualmente con riguardo alle aree statali (v. art. 2, comma 1).

Dalla l. 394 risulta anche che il controllo sugli enti parco e l’intervento sostitutivo è affidato al Ministro dell’Ambiente, il quale, a tutto concedere, agisce in alcuni casi previo parere del Ministero della cultura, competente in materia paesaggistica (v. art. 12, comma 4).

Orbene, la valenza dei piani dei parchi regionali è stata in modo apparentemente diverso dalla normativa statale di “cornice” e dalla legge quadro regionale, anteriore a quella statale ma mai adeguata sul punto.

L’art. art. 25, comma 2, l. 394 dispone:

*“2. Il piano per il parco è adottato dall’organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione. Esso ha valore anche di piano **paesistico** e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello”.*

Ricordiamo che, secondo la già accennata giurisprudenza costituzionale, la legislazione regionale qualora incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro”, la quale – costantemente ricondotta alla materia della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (sentenze nn. 121 del 2018 e 74 del 2017) – “detta gli standard minimi uniformi di tutela, che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius” (sentenze nn. 134 e 43 del 2020, 290 e 180 del 2019, 121 del 2018 e 14 del 2012). Inoltre, ai parchi regionali si applicano – oltre che le norme relative alle “Aree naturali protette regionali” – anche le norme della stessa legge riguardanti le “Aree naturali protette

Il piano ambientale dei Parchi regionali veneti e la sua rilevanza agli effetti paesaggistici

nazionali”, qualora “vi si rifletta una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale” (Cost 276/2026).

Orbene, la legislazione regionale veneta sembra essersi adeguata **solo parzialmente** alle previsioni statali, ossia solo per l’ente parco del Delta del Po, la cui legge istitutiva richiama espressamente l’art. 25, comma 2, l. 394/91 e la valenza paesistica ivi prevista (v. art. 8, comma 1, l.r. 36/97) mentre per gli altri parchi vale una regola identica ma non contenuta nella legge quadro del 1984 (l.r. 40) bensì nelle singole leggi istitutive (mai aggiornate nonostante l’intervento di riforma della normativa quadro adottata dal legislatore veneto nel 2018 con la l.r. 23), la quale regola si limita ad attribuire valenza urbanistica al piano del parco, denominato “piano ambientale”.

La l.r. 40/84 “legge quadro sui parchi regionali”, all’art. 10, ultimo comma, stabilisce (tuttora): *“Il Piano ambientale ha i medesimi effetti di un piano comprensoriale. I vincoli e le limitazioni previsti dalla lettera d) del precedente art. 9, comportano l’automatica variazione degli strumenti urbanistici in vigore e dei relativi elaborati; le previsioni di questi continuano ad applicarsi per la parte non incompatibile”*.

L’ottica urbanistica è dimostrata fin da subito dal riferimento ai piani comprensoriali, figura propria della legge urbanistica regionale di allora (si tratta del “piano territoriale comprensoriale” dell’art. 37 della legge regionale 2 maggio 1980, n. 40, piano territoriale, peraltro, che non è stato confermato nemmeno nella legge regionale edilizio-urbanistica immediatamente successiva e cioè la l.r. 61/85; tantomeno, quel piano è tornato in piedi con la l.r. 11/2004).

Non ci poteva, invero, in quel periodo (siamo nel 1984) un’ottica “paesaggistica”, visto che perfino la legge Galasso (sostanzialmente la prima normativa paesaggistica italiana relativa a tutto il territorio italiano, al di là della l. 1497/39, implicante una valutazione individuale delle singole aree); vero è che la regione poteva aggiornare la legge quadro originaria adeguandola alla successiva normativa per l’appunto paesaggistica e relativa ai parchi (l. 394/91).

Si parla ancora di **piano comprensoriale** solo nel contesto della l.r. 40/84 (legge quadro Parchi regionali), mai aggiornata nemmeno dopo l’intervento di restyle operato con la l.r. 23/18 sopra citata.

La regola comune alle varie singole leggi regionali istitutive di parchi è così formulata:

*“1. Il piano ambientale ha valenza **paesistica** ai sensi dell’articolo 124 della legge regionale*

Il piano ambientale dei Parchi regionali veneti e la sua rilevanza agli effetti paesaggistici

27 giugno 1985, n. 61, e ***l'efficacia del piano di area regionale***; la sua approvazione comporta, quando si tratti di prescrizioni e vincoli, l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, generali e attuativi, in corrispondenza alle prescrizioni e ai vincoli approvati. 2. Il piano ambientale relativamente al perimetro del parco sostituisce le prescrizioni e i vincoli del piano regionale territoriale di coordinamento (P.T.R.C.), del piano di utilizzo delle risorse termali (P.U.R.T.) - limitatamente alle parti ambientali e urbanistiche -, nonché il piano provinciale per l'attività di cava e il programma provinciale di escavazione di cui alla legge regionale 7 settembre 1982, n. 44" (v. art. 6, l.r. 39/1989)."

Il primo comma introduce nella normativa sui parchi la valenza paesaggistica (allora denominata anche "paesistica", in realtà mero sinonimo: si è passati dal piano territoriale paesistico della l. 1497/1939, confermato dalla l. 431/85 "legge Galasso", al piano paesaggistico del d.lgs. 42/04, senza alcuna differenza contenutistica percettibile nella normativa, tanto che paesistico e paesaggistico sono termini tuttora usati indifferentemente nella produzione normativa e pianificatoria: v. il recente Decreto ministeriale del 5 giugno 2026 n. 197441) ma non in via assoluta, anche richiamando l'art. 25, comma 2, l. 394/91, ma in relazione e nei termini definiti dall'art. 124 della l.r. 61/85, legge urbanistico-edilizia ormai pressoché del tutto abrogata ("valenza paesistica ai sensi dell'articolo 124 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61").

Senonché, l'art. 124 richiamato dalle leggi regionali istitutive dei parchi (compresa la legge regionale sul Delta del Po, che peraltro richiama anche l'art. 25, comma 2, l. 394/91), si aggancia esclusivamente al primo Piano territoriale regionale di coordinamento della Regione Veneto, il quale è ormai totalmente privo di efficacia.

Il primo PTRC veneto, approvato nel 1992, è stato abrogato dal PTRC 2020 (v. art. 82 NTA PTRC) e il PTRC 2020 non ha valenza paesistica ai sensi del d.lgs. 42/04 (v. pagina sito PTRC Regione Veneto: "Il PTRC approvato con Delibera di Consiglio Regionale n.62 del 30 giugno 2020 abroga il PTRC del 1992 e ***non ha la valenza di piano paesaggistico ai sensi del D.Lgs 42/2004***" - v. <https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/ptrc>).

Lo sottolinea anche il prof. Breganze in "Dal piano paesistico al piano paesaggistico: lentezze e contraddizioni" (in questa rivista): "Così in Veneto, che, munito di un PTRC con valenza paesistica approvato nel 1992, nel 2020 lo ha abrogato, approvando con Deliberazione del Consiglio Regionale n.62 del 30 giugno, in vigore dal successivo 2 agosto, un nuovo piano territoriale di coordinamento che "sostituisce il PTRC 1992", ma ***con sola valenza urbanistica e senza più attribuzione della valenza paesaggistica*** (e ciò con la generica e criptica motivazione: "per proprie autonome valutazioni") (<https://www.amministrativistiveneti.it/dal-piano-paesistico-al-piano-paesaggistico-lentezze-e>

-contraddizioni/).

Da tale evoluzione normativa non può che conseguire la perdita, quantomeno dall'abrogazione del primo PTRC (2020), della valenza paesistica (come detto, sinonima di valenza paesaggistica) del piano ambientale.

Ciò, quantomeno per i parchi regolati da leggi regionali istitutive dei relativi enti di governo e delle aree protette anteriori alla l. 394/91, la quale, come detto, all'art. 25 attribuisce la suddetta valenza paesistica ai piani di parco, ma che non risulta recepita in tale previsione se non dalla legge regionale del 1997 relativa al parco del Delta del Po (che richiama invero anch'essa l'art. 124 l.r. 61/85 -a dimostrazione del fatto che il legislatore regionale "le provava tutte" per raggiungere l'obiettivo di tutela paesaggistica, anche andando un po' a "raggera").

Ci si può chiedere se l'art. 25, comma 2, l. 394/91, si imponga direttamente sulle leggi regionali difformi e le abroghi o comunque le sostituisca automaticamente, con conseguente attribuzione di valenza paesistico-paesaggistica "automatica" ai "piani del parco", secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 2, l. 394/91.

Alla luce dell'art. 28 l. 394 deve escludersi un tale effetto, quantomeno per le leggi regionali preesistenti alla l. 394 medesima.

La norma statuisce: *"Articolo 28 - Leggi regionali.*

1. *Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni **adequano** la loro legislazione alle disposizioni contenute nel presente titolo".*

La norma si attaglia proprio alle leggi regionali venete previgenti alla l. 394/91, non coerenti con quest'ultima.

L'obbligo di adeguamento rimette alle regioni l'iniziativa dell'adeguamento medesimo ed esclude un effetto automatico di adeguamento, anche dopo la scadenza del termine di un anno fissato dall'art. 28 l. 394.

L'effetto del mancato adeguamento della legislazione interna da parte delle regioni determina quindi, deve ritenersi, la "mera" illegittimità costituzionale sopravvenuta, con conseguente efficacia interinale della legislazione regionale fino ad annullamento da parte della Corte Costituzionale o abrogazione da parte della regione.

Né può ritenersi applicabile l'art. 10, l. 52/63, posto che la l. 394/91 ha escluso un effetto

Il piano ambientale dei Parchi regionali veneti e la sua rilevanza agli effetti paesaggistici

abrogativo immediato proprio con la previsione dell'obbligo di adeguamento entro un certo termine ad opera del legislatore.

Si ricorda, infine, che l'art. 2, comma 2, l. 131/03 cd. Legge La Loggia, di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, stabilisce: *"Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale"*.

Significativa la giurisprudenza costituzionale, che sembra confermare che si pone una questione di costituzionalità in ordine alle leggi regionali non adeguate.

Come segnala la relazione giurisprudenza costituzionale 2025 (v. pag. 474) *"La sentenza n. 276 ha rammentato che, ai sensi dell'art. 25, comma 2, della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, "il piano del parco regionale ha valore anche (...) di piano urbanistico e sostituisce i piani (...) urbanistici di qualsiasi livello", sicché questi ultimi "cedono il passo al piano del parco": tale norma "rappresenta uno standard uniforme di tutela **ambientale** (sentenza n. 134 del 2020)". Un'analogia regola di prevalenza dei valori paesaggistici sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici è stabilita dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con una previsione che può essere riferita anche ai parchi regionali, in quanto aree di interesse paesaggistico, tutelate per legge, in base al precedente art. 142, comma 1, lett. f). **La Corte, dichiarando illegittima una disposizione regionale che aveva invertito il rapporto tra piano paesaggistico regionale e piano urbanistico comunale, facendo prevalere il secondo sul primo (sentenze nn. 86 del 2019 e 172 del 2018), ha affermato che il codice dei beni culturali definisce, "con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio - sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire - secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale" (sentenza n. 11 del 2016).***

L'applicazione di misure di salvaguardia al momento dell'istituzione o dell'ampliamento del parco, la regolazione dell'uso delle varie zone del parco da parte del relativo piano e la portata sostitutiva degli strumenti urbanistici del piano stesso costituiscono capisaldi della legge n. 394 del 1991, "vincolanti per le regioni in base alla giurisprudenza costituzionale. La legislazione regionale, infatti, qualora incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro", la quale

Il piano ambientale dei Parchi regionali veneti e la sua rilevanza agli effetti paesaggistici

- costantemente ricondotta alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze nn. 121 del 2018 e 74 del 2017) - "detta gli standard minimi uniformi di tutela, che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius" (sentenze nn. 134 e 43 del 2020, 290 e 180 del 2019, 121 del 2018 e 14 del 2012). Inoltre, ai parchi regionali si applicano - oltre che le norme relative alle "Aree naturali protette regionali" - anche le norme della stessa legge riguardanti le "Aree naturali protette nazionali", qualora "vi si rifletta una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale".

Con riguardo ai piani del parco (secondo la definizione statale di cui alla l. 394/91) o ai piani ambientali (secondo la nomenclatura regionale di cui alla l.r. 40/84, la palla passa al legislatore regionale, che, dopo aver mancato l'occasione della riforma del 2019 con la l.r. 23, dovrebbe rivedere la disciplina dei parchi regionali, tranne quello del Delta del Po, al fine di "riattribuire" valenza paesaggistica al piano del singolo parco.

Ne consegue che fino a tale intervento regionale di riforma della disciplina vigente quale sopra ricostruita (o all'annullamento delle norme incompatibili da parte della Corte Costituzionale), il piano non dovrebbe costituire parametro di valutazione diretto e automaticamente vincolante per gli enti parco e per le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio competenti in sede di provvedimento sull'istanza di autorizzazione paesaggistica.

Allo stato della normativa regionale quale sopra inquadrata, infatti, il piano ambientale/piano del parco deve considerarsi strumento di natura urbanistico-edilizia, da applicarsi da parte del comune in sede di provvedimento edilizio ex dpr 380/01.

L'applicazione di tale strumento nella stesura del provvedimento paesaggistico incorrerebbe in vizio di legittimità per eccesso di potere da sviamento: *"Il diniego di autorizzazione paesaggistica per motivi edilizi è illegittimo per eccesso di potere per sviamento* (Tar Palermo 433/19).

Afferma, dal canto suo, la dottrina: *"In sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, oggetto di rigorosa e puntuale valutazione è la concreta incidenza impattante dell'intervento progettato sullo scenario paesaggistico circostante, con esclusione di qualsivoglia verifica degli aspetti di regolarità urbanistica ed edilizia dell'opera, quali anche lo stato legittimo dell'immobile. Questo in ragione dell'autonomia strutturale e funzionale che separa il titolo paesaggistico rispetto a quelli implicanti l'accertamento della legittimità urbanistico-edilizia del medesimo progetto"* (Verderosa, Il rapporto tra parere ex art 32 della L. 47/1985 e la autorizzazione paesaggistica", 2024, in www.lexambiente.it).

Il piano ambientale dei Parchi regionali veneti e la sua rilevanza agli effetti paesaggistici

Franco Botteon