

18 NOV 2014

AOR

Avvocatura Distrettuale dello Stato di Genova
Viale Brigate Partigiane nr. 2
16129 GENOVA

CS. 1308/13

Genova, li 19 agosto 2014



PARCO DELLE CINQUE
TERRE
prot. del. 26/11/2014
numero: 0000009295 - A / 1

- Spett. PARCO NAZIONALE DELLE CINQUE TERRE
Area Marina Protetta delle Cinque Terre
Via Discovolo snc c/o Stazione Menarola
19017 - Riomaggiore (SP)
Tel. 0187 762600 - e-mail: info@parconazionale5terre.it

OGGETTO: Parere legale in merito al Decreto Istitutivo dell'Ente Parco Nazionale Cinque Terre.

Con apposita richiesta pervenuta presso questa Avvocatura Distrettuale dello Stato, l'Ente Parco Nazionale Cinque Terre richiedeva un parere in merito al proprio Decreto Istitutivo formulando due diversi quesiti premettendo quanto segue.

La Disciplina di Tutela del Parco Nazionale delle Cinque Terre suddivide l'area del parco in tre diverse zone enumerate 1, 2 e 3 differenti unicamente per diverso grado di incidenza dell'opera dell'uomo sull'ambiente ma tutte di interesse naturalistico, paesaggistico e culturale.

L'art. 2 di detta disciplina di tutela del parco si preoccupa di affermare quali siano gli scopi individuati espressamente nella "tutela del paesaggio" (comma b) e nella "conservazione, restauro e valorizzazione del paesaggio storico agrario delle Cinque Terre e dei centri e nuclei localizzati all'interno dell'ambito" (comma f).

Ciò dava adito ad alcune perplessità sulle tipologie di opere edilizie che devono essere sottoposte ad autorizzazione dell'Ente Parco tenuto conto della previsione contenuta nella disciplina di tutela del parco di diversi tipi di divieti e conseguenti difformi regimi autorizzativi per ciascuna zona.

In particolare l'Ente Parco segnala:

- la previsione dell'art. 4 rubricato "Divieti zona 1" comma f) in base al quale è vietata "la realizzazione di nuovi edifici ed il cambio di destinazione di quelli esistenti" facendo notare la mancanza di un articolo che espliciti in maniera chiara quali interventi debbano essere sottoposti ad autorizzazione dell'Ente Parco.
- la previsione dell'art. 7 rubricato "Regime autorizzativi in zona 2" comma 1 lettera g) il quale recita che devono essere sottoposti ad autorizzazione dell'Ente Parco "gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro, di risanamento conservativo e di risanamento igienico-edilizio, così come definiti alle lettere c) e d), dell'articolo 31, della legge 5 agosto 1978, n. 457" facendo notare che la lettera d) dell'art. 31 della Legge 457/1978 tratta di altri tipi di intervento e di ristrutturazione edilizia.
- la previsione dell'art. 8 rubricato "Regime autorizzativo in zona 3" che recita "sono sottoposti ad autorizzazione dell'Ente parco i nuovi interventi di rilevante trasformazione

del territorio" poi specificati al comma 1 lettera f): " la realizzazione di nuovi edifici, ed il cambio di destinazione d'uso di quelli esistenti all'interno delle zone territoriali omogenee "E" di cui al decreto ministeriale del 2 aprile 1968, n. 1444, salvi gli ampliamenti edilizi effettuati nel rispetto e nei limiti degli strumenti urbanistici vigenti".

Esposte quindi le proprie perplessità con riguardo ad alcune disposizioni della Disciplina di Tutela del Parco Nazionale Cinque Terre, l'Ente Parco si chiede quali siano le tipologie d'intervento che debbano essere sottoposte ad autorizzazione in zona 2 e 3 e, inoltre, se tali tipologie debbano essere riconducibili alla Legge 475/1978 oppure alla vigente normativa regionale L.R. 16/2008 e seguenti.

Tanto premesso, per quanto riguarda la risoluzione del primo dei quesiti prospettati dall'Ente Parco, quali siano le tipologie d'intervento che debbano essere sottoposte ad autorizzazione in zona 2 e 3, occorre procedere con una disamina generale del testo della Disciplina di Tutela del Parco Nazionale delle Cinque Terre.

Dal testo della Disciplina di Tutela del Parco Nazionale delle Cinque Terre è possibile evincere che finalità dell'Ente Parco sono: la conservazione di specie animali o vegetali; la tutela del paesaggio; l'applicazione di metodi di gestione e di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali ed artigianali tradizionali; a promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica anche interdisciplinare nonché, di attività ricreative compatibili; la difesa e la ricostruzione degli equilibri idraulici ed idrogeologici; la conservazione, restauro e valorizzazione del "paesaggio storico agrario delle Cinque Terre" e dei centri e nuclei abitati localizzati all'interno; sperimentazione e valorizzazione delle attività produttive compatibili (Articolo 2, "Tutela e promozione").

Dall'esame delle finalità della Disciplina di Tutela del Parco Nazionale delle Cinque Terre è possibile dedurre quindi che l'Ente Parco non assolve un compito rivolto unicamente ad una generica protezione dell'ambiente naturale dalle possibili interferenze umane in maniera assoluta e senza gradazioni, ma è chiamato ad assolvere un compito ben più ampio e gravoso consistente nel preservare e garantire anche il sistema socioculturale ed economico sviluppatosi storicamente nella zona interessata.

Un' esigenza, quella di tutelare l'ecosistema naturale locale da possibili interferenze umane dannose e di preservare al contempo il sistema socioculturale ed economico sviluppatosi, che è alla base delle tre diverse zonizzazioni operate nella Disciplina di Tutela del Parco Nazionale delle Cinque Terre e dei diversi regimi di divieti in esso previsti.

Relativamente alla zona 1 descritta nella Disciplina come area *"di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione"* è possibile affermare l'esistenza di un interesse tanto intenso verso la tutela e la preservazione dell'ambiente naturale tale da prevalere nettamente sulla tutela del sistema socioculturale ed economico che non viene in alcuna maniera considerato nella zona 1.

Ciò trova conferma dall'analisi del combinato disposto degli artt. 3 (Divieti generali) e 4 (Divieti in zona 1) per cui l'Ente Parco relativamente alla zona 1 avrà modo di impiegare i poteri autorizzativi assegnati dalla legge limitatamente alle tipologie di intervento previste in via eccezionale nella formulazione delle due disposizioni richiamate. In ogni caso, comunque, l'Ente Parco non potrà autorizzare interventi di qualsiasi natura e tipologia riguardanti edifici in quanto in contrasto con lo ratio della Disciplina di Tutela del Parco Nazionale delle Cinque Terre relativamente alla zona 1 del parco così come si palesa dalla lettura delle disposizioni relative.

La situazione si prospetta diversa per quanto riguarda le zone 2 e 3 del Parco Cinque Terre.

In tali aree, dato il maggior grado di antropizzazione riconosciuto nella formulazione dell' art. 1 (Zonizzazione interna) rispetto alla zona 1, vige di conseguenza un regime di divieti e quindi di tipologie di interventi autorizzabili differente tenuto conto anche della già citata pluralità di compiti che la normativa assegna all'Ente Parco.

Con riguardo alla zona 2 del parco in questione, le tipologie di interventi sottoponibili ad autorizzazione devono individuarsi dalla lettura in combinato disposto degli artt. 3 (Divieti generali), 5 (Divieti in zona 2) e 7 (Regime autorizzativi in zona 2).

Se ne ricava che l'Ente Parco nella zona 2 dell'area protetta avrà modo di utilizzare i propri poteri autorizzatori con riguardo unicamente alle tipologie di intervento specificatamente previste e consentite dalla formulazione degli artt. 3, 5 e 7.

In particolare, per quanto riguarda le tipologie di interventi previsti nell'art. 7 comma 1 lettera g) per la definizione dei quali si rimanda nel testo all'art. 31, lettere c) e d) della Legge 457/1978 queste devono essere dedotte tenendo presenti le modificazioni intervenute in materia edilizia apportate da vari provvedimenti nel corso del tempo. In proposito si segnala dunque il d.P.R. n. 380 del 2001 che ha di fatto abrogato il precedente art. 31 della Legge 457/1978 ma riprendendo sostanzialmente le definizioni già previste nella precedente legge.



Si dovrà dunque intendere per "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture di edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti. Per interventi di manutenzione straordinaria quelli consistenti in opere o modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali dell'opera edilizia, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche alla destinazione d' uso.

Per quanto riguarda invece la definizione del significato di interventi di restauro, di risanamento conservativo e di risanamento igienico-edilizio, il d.P.R. n. 380 del 2001 riprende la definizione già impiegata nell'art. 31 della Legge 457/1978 per cui devono intendersi per interventi edilizi rivolti a conservare l' organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d' uso con essi compatibili. Per esemplificare si cita la sentenza Consiglio di Stato Sezione V, 6 luglio 2002 n. 3728 con la quale si è stabilito non trattarsi di "recupero" e "risanamento" le opere edilizie consistenti anche nella demolizione e ricostruzione dei muri portanti e nella realizzazione di un pavimento galleggiante per il passaggio di cavi e tubazioni in vista della mutazione d' uso dell'edificio in oggetto da abitazione ad uffici.

Infine, la tipologia di interventi sottoponibili ad autorizzazione nella zona 3 è ricavabile dalla lettura in combinato disposto dell'art. 3 con l' art. 8 avendo cura di considerare che tali tipologie di interventi vengono inquadrati nell'art. 8 come interventi di rilevante trasformazione dando così un chiaro segnale di quali tipi di azioni possano essere intraprese in tale area. In particolare, potrà essere sottoposta alla preventiva autorizzazione dell'Ente Parco la costruzione ex novo di opere edilizie in netto contrasto con quanto previsto nel provvedimento stesso in riferimento alle zone 1 e 2 nelle quali è previsto un divieto assoluto di costruzione di nuovi edifici.

Costruzione ex novo di opere edilizie ovvero cambio di destinazione d'uso di quelli esistenti possibili oggetto di autorizzazioni unicamente se collocate all'interno delle zone territoriali

omogenee "E" di cui al decreto ministeriale del 2 aprile 1968, n. 1444, salvi gli ampliamenti edilizi effettuati nel rispetto e nei limiti degli strumenti urbanistici vigenti.

Saranno quindi oggetto di autorizzazione dell'Ente Parco i nuovi edifici o il cambio di destinazione di quelli già preesistenti a condizione che tali manufatti siano collocati in parti del territorio destinate ad usi agricoli. Autorizzazioni dell'Ente Parco nei casi di specie che lasciano salve ed impregiudicate le ulteriori e differenti autorizzazioni da parte degli Enti Locali competenti visto il tenore letterale dell'inciso presente al comma 1 lettera f) dell'art. 8.

Risolto il primo quesito, rimane da rispondere alla seconda domanda posta dall'Ente Parco consistente nel capire se le tipologie di interventi per i quali sono previste le autorizzazioni sono da ricondursi alla normativa nazionale rappresentata dalla Legge 457/1978 o alla normativa regionale contenuta nella Legge Regionale 16/2008 e seguenti.

Dall'analisi comparata dei due testi normativi in questione è possibile evincere chiaramente che le tipologie di interventi descritti nelle due normative, in special modo con riferimento alla materia edilizia, sostanzialmente si equivalgono divergendo unicamente nel caso degli interventi di restauro che nella Legge Regionale 16/2003 trovano una loro definizione autonoma separata da quella di risanamento conservativo.

Tuttavia affermare che tali tipologie di interventi edilizi siano da ricondurre alla Legge Regionale 16/2008 appare illogico e sbagliato visto e considerato che la disciplina dell'Ente Parco di cui si richiede un parere è antecedente alla legge regionale in questione.

Inoltre si consideri anche che la legge regionale sopra indicata non è altro che la legge di attuazione regionale della legge quadro nazionale d.P.R. 380/2001 di cui riprende le definizioni contenute che a loro volta sono state riprese dal legislatore del d.P.R. 380/2001 dalla vecchia Legge 457/1978.

Legge 457/1978 ripresa espressamente oltretutto dallo stesso provvedimento di rango regolamentare dell'Ente Parco, senza che lo stesso sia stato fatto per la legge regionale.

In conclusione dunque, per quanto riguarda il primo dei quesiti prospettati, quali siano le tipologie d'intervento che debbano essere sottoposte ad autorizzazione in zona 2 e 3, queste tipologie di intervento sono da individuarsi dalla lettura in combinato disposto degli artt. 3 (Divieti generali), 5 (Divieti in zona 2) e 7 (Regime autorizzativi in zona 2) per quanto riguarda la zona 2. In materia di interventi di natura edilizia, L'Ente Parco potrà autorizzare nello specifico: interventi di manutenzione ordinaria, tesi alla riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture di edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti; interventi di manutenzione straordinaria, consistenti in opere o modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali dell'opera edilizia, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche alla destinazione d'uso; ed infine di interventi di restauro, di risanamento conservativo e di risanamento igienico-edilizio volti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili.

Con riguardo alla zona 3, invece, le tipologie di intervento sono da ricavarsi dalla lettura in combinato disposto dell'art. 3 con l'art. 8. In materia di interventi di natura edilizia l'Ente Parco potrà autorizzare nello specifico nuovi edifici o il cambio di destinazione di quelli già preesistenti a condizione che tali manufatti siano collocati in parti del territorio destinate ad usi agricoli come

specificato dal D.M. del 2 aprile 1968 n. 1444 dovendo tenere conto delle autorizzazioni di natura ampliativa legittimamente rilasciate dai competenti Enti Locali sulla base dei propri strumenti urbanistici.

Per quanto concerne invece il secondo quesito, se tali tipologie di interventi debbano essere riconducibili alla Legge 475/1978 oppure alla vigente normativa regionale L.R. 16/2008 e seguenti, questa Avvocatura Distrettuale dello Stato ritiene doversi ricondurre alla normativa nazionale rappresentata dalla Legge 475/1978 e successive leggi.

L'A. incaricato



L'Avvocato Distrettuale dello Stato

