amministrativ@mente

# Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

**Diretta da**
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

**Direttore Responsabile**
Marco Cardilli

**Coordinamento Editoriale**
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

# FASCICOLO N. 9-10/2017

## estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

## Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, AndryMatilla Correa.

## Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado,Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

## Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, , Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

## Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano,Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

# L'ente parco: una leadership da valorizzare

**di Olga Russo**[1]

## Sommario

1. La specialità normativa a tutela della territorialità. 2. La primazia normativa: il piano e il regolamento del parco. 3. Dal silenzio-assenso al silenzio-inadempimento. 4. I poteri demolitivi e acquisitivi. 5. Conclusione.

## Abstract

Attualmente è all'esame parlamentare il disegno di legge recante «Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 , e ulteriori disposizioni in materia di aree protette», finalizzato ad una organica revisione, soggettiva, procedurale e sistemica, degli Enti Parco. Nonostante la riforma parlamentare stia riscontrando giudizi discordanti, soprattutto per i profili spiccatamente economici, il contributo intende evidenziare, mediante raffronto tra la vigente formulazione normativa e la riforma in fieri, e con l'analisi dei principali orientamenti giurisprudenziali amministrativi, come l'Ente parco abbia una propria identità, forte e cruciale per il territorio. È la funzione tutelare primaria dell'ente a esigere un maggiore suo potenziamento all'interno del territorio individuato nonché una migliore identificazione della *communitas* di riferimento con i suoi valori, mediante un più meditato utilizzo degli strumenti operativi già a disposizione.

[1] Avvocato. Dottore di ricerca in "Diritto Pubblico, Teoria delle Istituzioni Nazionali ed Europee e Filosofia Giuridica".

**1. La specialità normativa a tutela della territorialità.**

Il disegno di legge al vaglio parlamentare recante «Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394[1], e ulteriori disposizioni in materia di aree protette»[2], è finalizzato ad una organica revisione, soggettiva, procedurale e sistemica, degli Enti Parco, a seguito di reiterate criticità interpretative e applicative riscontrate nel tempo.

La riforma lascia inalterata, tuttavia, l'identità preminente dell'ente, indubbia sin dalla prima formulazione positiva.

L'art. 9, comma 1, della legge quadro, nella sua attuale espressione, statuisce che «l'Ente parco ha personalità di diritto pubblico, sede legale e amministrativa nel territorio del parco ed è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente».

Il testo del disegno di legge *in fieri* non incide affatto su tale disposizione, confermando la natura di ente pubblico e modificando soltanto la terminologia identificativa del ministero competente[3].

Innanzitutto, dal punto di vista soggettivo, si tratta di un ente, la cui qualifica pubblica comporta sia il godimento dei poteri sia la sottoposizione ai limiti di legge prescritti per tutti gli enti pubblici[4].

La necessità che la sede, sia legale che amministrativa, sia posta all'interno del territorio del parco denota l'importanza della territorialità nell'istituzione dell'ente[5].

Il termine "territorio" ricorre, infatti, più volte all'interno della letteralità della legge e la pregnanza dell'elemento emerge sin dai primi due articoli.

L'art. 1 conferisce l'impronta teleologica alla legge prevedendo che «la presente legge, in attua-

[1] Legge n. 394 del 6/12/1991 («Legge quadro sulle aree protette») - G.U. Serie Generale n. 292 del 13/12/1991 - Suppl. Ordinario n. 83. Per approfondimenti dottrinali, v. P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, Riv. trim. dir. pubbl., 1992, 648; F. NOVARESE, *La tutela del parco e la protezione dell'ambiente*, Riv. giur. edilizia, 2003, 5, 203; T. MONTECCHIARI, *La tutela dell'ambiente attraverso la legge quadro sulle aree protette. Problemi di competenza giurisdizionale,* Riv. giur. ambiente, 1995, 10, 470-476.

[2] Il disegno di legge presentato al Senato e ivi approvato, modificato successivamente alla Camera, è ora approdato nuovamente al Senato come S.119-1004-1034-1931-2012-B. Attualmente, è in corso di esame in commissione.

[3] Testo del disegno di legge: «1. L'Ente parco ha personalità di diritto pubblico, sede legale e amministrativa nel territorio del parco ed è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

[4] Sulla nozione di "ente", la sua costituzione e i suoi poteri, v. R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, in G. ALPA, R. GAROFOLI (a cura di), Manuali superiori, Molfetta-Roma, 2012, 106-112.

[5] *Cfr.* T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, sent. 3/5/1995, n. 766: «L'obbligo di stabilire la sede legale e amministrativa dell'ente Parco nel territorio del parco stesso, [...] deve ritenersi operante [...] nel rispetto del principio fondamentale di territorialità stabilito in via generale dalla legge stessa». Tuttavia, l'Ente Parco non è un ente locale territoriale; in tal senso, v. G. Di PLINIO, P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008, 57-58, in cui gli autori rilevano: «l'Ente Parco non può essere considerato un ente territoriale laddove con tale espressione si voglia intendere strutture quali il Comune, la Provincia e le loro proiezioni. A differenza di questi, infatti, l'Ente Parco non può essere collocato all'interno del circuito democratico-rappresentativo, come invece accade per quelle istituzioni che possiedono geneticamente un collegamento più o meno diretto (attraverso i noti strumenti di democrazia rappresentativa) con la popolazione. In questa prospettiva, se si considera la classica distinzione tra strutture politiche e strutture tecniche, l'Ente Parco può ben rientrare, dunque, tra queste ultime proprio perché non possiede elementi di politicità, caratteristica che sottende la generalità dei fini e il potere di autodeterminazione dei medesimi. [...] In questo senso, dunque, il legame con il territorio va letto utilizzando lenti speciali. Senz'altro, infatti, l'Ente Parco ha una sua localizzazione oggettiva [...] che risponde all'esigenza di assicurare comunque un legame tra organi di gestione del parco e la popolazione interessata, ed evitare che quest'ultima senta l'Ente Parco come un "corpo estraneo" all'interno della comunità (Monticelli, 1996) e certamente il territorio rappresenta l'oggetto fondamentale sul quale si concentrano le funzioni di protezioni dell'interesse naturalistico (Moneta, 1992).Tuttavia, per le ragioni precedentemente esposte, l'Ente Parco non gestisce gli interessi della collettività territoriale ma interessi che spesso travalicano il semplice contesto locale poiché legati alla tutela di valori naturalistici di portata nazionale o addirittura mondiale».

zione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta princìpi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese»[6].

La legge, dunque, è espressamente definita quale diretta attuazione del binomio costituzionale[7].

I territori individuati sono sottoposti ad uno «speciale regime di tutela e di gestione»[8].

La specialità legislativa è, dunque, espressa; è proprio la peculiare finalità di tutela ambientale e di valorizzazione territoriale ad imporre la specialità.

**2. La primazia normativa: il piano e il regolamento del parco.**

La specialità dell'Ente parco si concretizza, innanzitutto, nella previsione di un proprio*corpus* normativo composto da un piano e da un regolamento.

Tali atti hanno contenuti e funzioni specifiche individuate per legge.

L'articolo 12 della legge quadro, nella sua attuale formulazione, è rubricato «Piano per il parco»e individua il piano come lo strumento principale per la tutela dei valori di legge[9]; al primo comma,

[6] Art. 1, comma 1. Il successivo comma 2 precisa che il patrimonio naturale è costituito da «le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale».

[7] Sugli artt. 9 e 32 Cost. e sull'intrinseco legame tra di essi, V. S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, in G. CIAN, A. TRABUCCHI(a cura di), *Breviaria Iuris*, Padova, 2008: «L'interpretazione dell'esatta portata dell'espressione "paesaggio" è stata per lungo tempo condizionata dalla preferenza, espressa da una parte della dottrina e della giurisprudenza costituzionale meno recente, per una concezione statica della funzione di tutela, intesa quale insieme di oggetti aventi un preciso valore estetico-culturale. Secondo una visione dinamica, il paesaggio non può essere ridotto a valori paesistici ma è soprattutto l'espressione di un rapporto dinamico tra forze naturali e umane. Tale seconda tesi è stata quindi accolta nella letteratura prevalente e dalla giurisprudenza costituzionale, per la quale se la nozione di paesaggio "deve ora intendersi comprensiva di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio" (Corte Cost. 39/1986), la locuzione costituzionale "tutela il paesaggio" non può più essere legata alla visione frammentaria propria della l. 1497/1939, ma indirizzata alla tutela paesaggistica "improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale" (Corte Cost. 151/1986). [...] Un istituto rinvenibile nella legislazione ordinaria che ha recepito la nozione dinamica del paesaggio e, quindi, l'inscindibilità dei profili di tutela con quelli della valorizzazione è quello dei parchi naturali e delle aree protette». L'art. 32 della Costituzione tutela la salute, nelle sue molteplici dimensioni fisica, psichica e sociale. «La protezione costituzionale del diritto alla salute, allora, si ricollega direttamente e immediatamente alla protezione costituzionale del diritto all'ambiente, inteso come habitat naturale dell'uomo "comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali" di cui egli vive (Corte. Cost. 210/1987, in cui per la prima volta si dà un "riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività").Talché la sua distruzione, alterazione o, in genere, compromissione pone a rischio non solo e non tanto valori naturali, estetici o culturali, a la stessa qualità della vita dell'uomo (Corte Cost. 641/1987: "L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat nel quale l'uomo vive e agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta innanzitutto dai precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto". [...] Quanto alla competenza in materia di "ambiente", dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, nonostante l'art. 117, co.2, lett. s) affidi allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", la Corte costituzionale ha interpretato tale disposizione nel senso per cui l'ambiente non può essere inteso come "materia in senso tecnico", configurando invece un "valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale possono manifestarsi competenze non solo statali, ma anche regionali. (Corte Cost. 407/2002; nonché 536/2002; 222/2003)»

[8] Art. 1, comma 3, legge quadro.

[9] V. Cons. St., sez. VI, sent. 15/3/2007, n. 1269, per cui: «dal combinato disposto degli art. 12 e 22 l. 6 dicembre 1991 n. 394 (legge quadro sulle aree protette), emerge che il legislatore ha voluto assegnare una priorità alla tutela

infatti, statuisce che «La tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici, tradizionali affidata all'Ente parco è perseguita attraverso lo strumento del piano per il parco [...]».

La funzione essenziale pianificatoria consiste nell'«organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela»[10].

Il piano stabilisce, altresì, i "vincoli"[11]; si tratta di una importante previsione in quanto ipotetici vincoli di inedificabilità, assoluta o relativa, dovranno risultare dal Piano.

La natura del piano è peculiare in quanto «ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione»[12].

L'approvazione del piano ha un duplice effetto, dichiarativo di pubblico generale interesse e indifferibilità e sostitutivo ad ogni livello di qualsiasi ulteriore piano esistente[13].

L'effetto sostitutivo sembra essere confermato in sede di modifica parlamentare.

La norma dunque, non mira ad un mero adeguamento delle pianificazioni vigenti ma ne vuole l'assoluta eliminazione a favore del superiore ed onnicomprensivo piano del parco[14].

Il meccanismo sostitutivo comporta una speciale sovraordinazione per cui le prescrizioni del piano del parco hannonetta e automatica prevalenza sulle disposizioni contenute negli altri strumenti urbanistici[15].

Si evidenzia come, tra i contenuti del piano del parco, il disegno di legge intende introdurre la seguente novità: «L'Ente parco, nella qualità di

dell'ambiente rispetto alla tutela della flora e della fauna in esso insediato, sulla considerazione di fondo che l'habitat è la cornice indispensabile per la proliferazione e la stessa sopravvivenza di flora e fauna».

[10] Art. 12, comma 2, lett. a) della legge quadro. La lettera non è stata sottoposta a modifiche dal disegno di legge.

[11] Art. 12, comma 2, lett b). Anche la lettera b) è rimasta inalterata nella sua formulazione.

[12] Art. 12, comma 7 della legge quadro.

[13] In sede di lavori preparatori, così si espresse l'allora Sottosegretario di Stato per l'ambiente, P. M. Angelini: «Ritengo che ci troviamo di fronte ad una norma fondamentale della politica delle aree protette. Cadendo tale punto, cadrebbe la politica dei parchi. All'interno di un parco non vi può essere altro che uno strumento urbanistico [...] Nel territorio del parco vi sono tre organismi: il comune, la regione (cui compete la fase finale della procedura) e l'ente parco. Abbiamo cercato non di parcellizzare le procedure di governo del territorio ma di raggiungere l'intesa attraverso questi organismi. [...] Tuttavia, i centri urbani che si trovano, come le altre aree, all'interno dei parchi, devono seguire la stessa legge. Il piano del parco è l'unico strumento e non ve ne possono essere tre all'interno di un parco» (v. stenografico della seduta del 23 aprile 1991 – Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici).

[14] Si segnala l'anomalia del Piano del Parco Nazionale del Vesuvio che si discosta dall'effetto sostitutivo di legge. L'art. 4 delle norme tecniche di attuazione, delimitante l'efficacia e il campo di applicazione del piano, sancisce, al comma 4, che «ai sensi dell'art.12 della L. 394/1991 i Comuni sono tenuti ad adeguare i propri strumenti urbanistici agli indirizzi e alle prescrizioni del PP. Nelle more di tale adeguamento, fatti salvi gli interventi previsti da Piani attuativi per i quali risultano già realizzate le opere d'urbanizzazione primaria al 50%, sono da escludere interventi che, a giudizio dell'Ente Parco, possano pregiudicare significativamente l'attuazione degli indirizzi del PP». Ancora, al successivo art. 5, si continua prevedendo che «costituiscono strumenti e modalità attuative del PP: a) l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle determinazioni normative del PP, anche attraverso un'attività di supporto e di servizio dell'Ente Parco per lo svolgimento di tale attività di concerto con i Comuni [...]». (Con Delibera di Giunta Regionale n. 618 del 13 aprile 2007, il Piano del Parco è stato pubblicato sul B.U.R.C. speciale del 31 maggio 2007; lo stesso è stato adottato in via definitiva insieme alle risultanze dell'istruttoria relativa alle osservazioni pervenute, e ne è stata proposta l'approvazione finale al Consiglio Regionale della Campania. Nella seduta di Consiglio Regionale del 19 gennaio 2010 è stata approvata all'unanimità la Delibera di Giunta Regionale n. 618, comprensiva degli allegati n. 1 "Relazione generale", n. 2 "Le Strategie ed i Progetti" e n. 3 "Norme Tecniche di Attuazione", come modificate dalla IV Commissione Consiliare Permanente - Pubblicate sul BURC n. 9 del 27/1/2010).

[15] Cons. St., sez. IV, sent. 24/11/2014, n. 5821.

autorità procedente, dà avvio alla valutazione ambientale strategica del piano, da svolgere da parte dell'autorità regionale competente, secondo le disposizioni di cui agli articoli 11 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Nell'ambito del relativo procedimento è acquisito il parere vincolante, per i profili di competenza, del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. A tal fine, ove non sia vigente il piano paesaggistico approvato ai sensi dell'articolo 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o adeguato ai sensi dell'articolo 156 del medesimo codice, la proposta di piano deve comprendere almeno i contenuti di cui al comma 1 del citato articolo 143»[16].

La sostituzione legale non penalizza, tuttavia, gli enti locali rientranti nel territorio del parco in quanto, ai sensi del comma 3 dell'art. 12, «la Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco indicati dal consiglio direttivo del parco ed esprime il proprio parere sul piano stesso»[17].

Il parco, cioè, ha una propria *communitas* che partecipa alla redazione del piano ed è costituita, ai sensi dell'art. 10, «dai presidenti delle regioni e delle province, dai sindaci dei comuni e dai pre-

[16] Sulla modifica, così come su tutte le altre *in fieri* all'art. 12, v. *Dossier* del Servizio studi - A.S. n. 119-B. In particolare, si riporta quanto segue: «Al punto, ora 9), della norma, laddove si prevede, in sostituzione del testo vigente della legge-quadro, che il piano è predisposto dall'Ente parco entro diciotto mesi dalla costituzione dei suoi organi, in base ai criteri ed alle finalità della presente legge, e che la Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano indicati dal Consiglio direttivo ed esprime il proprio parere, disciplinandosene poi gli aspetti procedurali, con modifica apportata dalla Camera si è previsto che esso debba comprendere almeno i contenuti di cui al comma 1 dell'articolo 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio. Il Consiglio direttivo, dopo aver provveduto alle revisioni del piano ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, procede alla sua adozione e lo trasmette tempestivamente alla regione. Si ricorda che i contenuti obbligatori indicati dal comma 1 dell'articolo 143 del d.lgs. 42/2004 sono:a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni; b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso; c) ricognizione delle aree, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione; d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso; e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione; f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo; g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela; h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate; i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità. Nella proceduradi approvazione del Piano per il parco, che coinvolge in primis Ente parco e regione, vengono altresì coinvolti - con una modifica della Camera - i comuni delle aree contigue al parco. Nel caso in cui il piano non sia definitivamente approvato dalla regione entro dodici mesi dall'adozione da parte dell'Ente parco, in via sostitutiva e previa diffida ad adempiere, viene approvato entro centoventi giorni con decreto del Ministro dell'ambiente (capoverso 5, modificato, con la previsione del suddetto termine, dalla Camera)». Il testo integrale del *Dossier* è reperibile su www.senato.it.

[17] La riscrittura del comma del disegno di legge così conferma: «La Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano indicati dal Consiglio direttivo ed esprime il proprio parere sul piano stesso».

sidenti delle comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco»[18].

La Comunità è «organo consultivo e propositivo dell'Ente parco»[19]; in particolare, il suo parere comunitario è obbligatorio «sul regolamento del parco di cui all'articolo 11» e «sul piano per il parco di cui all'articolo 12».

L'apporto partecipativo della comunità, anche a carattere obbligatorio, è, quindi, garantito in sede sia di piano che di regolamento. In altri termini, i sindaci dei Comuni interessati sono chiamati a contribuire al *corpus* normativo del parco già in sede di predisposizione.

Il secondo strumento normativo del parco è il regolamento. Il piano e il regolamento creano un binomio dispositivo ad efficacia bidirezionale per cui l'essenza dell'uno si completa dell'altro.

Infatti, ai sensi dell'art. 11, primo comma: «il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed è adottato dall'Ente parco, anche contestualmente all'approvazione del piano per il parco di cui all'articolo 12 e comunque non oltre sei mesi dall'approvazione del medesimo».

Il regolamento, dunque, disciplina, all'interno della pianificazione stabilita, le concrete attività consentite nel territorio.

Tale natura di dettaglio non viene alterata dal nuovo disegno di legge[20].

Il comma 6 del medesimo articolo precisa che, entro il termine di efficacia del regolamento, «i Comuni sono tenuti ad adeguare alle sue previsioni i propri regolamenti. Decorso inutilmente il predetto termine le disposizioni del regolamento del parco prevalgono su quelle del comune, che è tenuto alla loro applicazione»[21].

---

[18] L'art. 8 del disegno di legge al vaglio parlamentare prevede la seguente modifica: «Al comma 1 dell'articolo 10 della legge n. 394 del 1991, dopo le parole: "dai sindaci dei comuni" sono inserite le seguenti: ",dai presidenti delle unioni montane dei comuni"».

[19] Art. 10, comma 2: «La Comunità del parco è organo consultivo e propositivo dell'Ente parco. In particolare, il suo parere è obbligatorio: a) sul regolamento del parco di cui all'articolo 11; b) sul piano per il parco di cui all'articolo 12; c) su altre questioni, a richiesta di un terzo dei componenti del Consiglio direttivo; d) sul bilancio e sul conto consuntivo; d-bis) sullo statuto dell'Ente parco».

[20] L'art. 5 del testo del disegno di legge riforma il primo comma dell'art. 11 solo in tal senso: «a) all'articolo 11: 1) al comma 1, dopo le parole: "entro il territorio del parco" sono inserite le seguenti: "e nelle aree ad esso contigue"». La riforma interviene soprattutto sulla disciplina riguardante il regolamento del parco, anche allo scopo di integrarne i contenuti, esplicitando in particolare l'estensione della sua competenza alle aree contigue al parco, nonché sulla procedura per l'approvazione del regolamento medesimo e sulla disciplina dell'attività venatoria nelle aree contigue alle aree protette regionali. Su tutte le modifiche al regolamento, v. *Dossier*, cit..

[21] La revisione parlamentare conferma anche il meccanismo adeguativo. L'intero comma 6, nel testo del disegno di legge, come modificato alla Camera, così prevede: «Il regolamento del parco è approvato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni interessate e, qualora il territorio del parco comprenda siti militari, di concerto con il Ministro della difesa. A questo fine l'Ente parco, previo parere della Comunità del parco e dei comuni territorialmente interessati alle aree contigue non rappresentati nella Comunità del parco, adotta il regolamento e lo trasmette alle regioni interessate e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che può apportare integrazioni e modifiche. Le integrazioni e le modifiche devono essere trasmesse all'Ente parco, il quale, entro due mesi dalla trasmissione, adotta il nuovo testo. Ove il Ministero non ritenga di apportare ulteriori integrazioni e modifiche allo scadere del suddetto termine, entro i successivi trenta giorni la proposta definitiva di regolamento è sottoposta per l'intesa alla regione che si esprime entro tre mesi, decorsi i quali l'intesa si intende acquisita. In ogni caso, decorsi dodici mesi dalla trasmissione, da parte dell'Ente parco, del regolamento adottato senza che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare abbia fatto pervenire all'Ente parco alcuna integrazione o modifica, o che la regione abbia manifestato il proprio dissenso, il regolamento è approvato dal Ministro nel testo adottato dall'Ente parco. Il regolamento acquista efficacia decorsi novanta giorni dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Entro tale termine i comuni sono tenuti ad adeguare i propri regolamenti e i propri strumenti urbanistici alle previsioni del regolamento. Decorso inutilmente il predetto termine le disposizioni del regolamento del parco prevalgono su quelle del comune, che è tenuto alla loro applicazio-

Dunque, l'effetto dell'approvazione regolamentare non è sostitutivo, come per il piano, ma adeguativo.
Tuttavia, in caso di mancato adeguamento locale, l'articolo sancisce la prevalenza comunque delle disposizioni regolamentari, a conferma della superiorità normativa dell'ente.

**3. Dal silenzio-assenso al silenzio-inadempimento.**

Il rispetto della normativa del parco è garantito dalla previsione di un preventivo nulla osta dell'Ente parco in sede di rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del territorio.
Ai sensi dell'attuale art. 13, primo comma, primo periodo: «il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco. Il nulla osta verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta».
La formulazione corrente costituisce uno dei casi normativi espressi di silenzio-assenso[22].
Il silenzio-assenso previsto dalla norma è stato oggetto di un'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, n. 17 del 27 luglio 2016; la questione centrale sottoposta dall'ordinanza di rimessione consisteva nel verificare se l'art. 20, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'art. 3, comma 6-*ter*, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, come convertito dalla l. 14 maggio 2005, n. 80, nel disporre che «le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, [...]» avesse abrogato o meno la previsione dell'art. 13 della legge quadro sulle aree protette.
L'adunanza risolve la questione a favore della non abrogazione della norma, fondando la propria argomentazione, oltre che su elementi di ordine formale[23], sul carattere vincolato sostanziale del nulla osta.

ne». Si evidenziano perplessità sulla coerenza sistemica dell'introduzione della locuzione «i propri strumenti urbanistici» quali atti da sottoporre ad adeguamento accanto ai regolamenti locali.

[22] In dottrina, v. F. ALBANESE, *Nulla-osta nelle aree naturali protette e formazione del silenzio-assenso*, su ambientediritto.it.

[23] Sui rapporti tra l'art. 20 della legge procedimentale e l'art. 13 della legge quadro, l'Adunanza così si esprime: «Il tema in diritto che si pone è anzitutto, in termini formali, quello dell'abrogazione per incompatibilità, tacita ovvero implicita. [...] Ritiene l'Adunanza Plenaria che tale incompatibilità inespressa non sussista; che l'art. 13 l. n. 394 del 1991 abbia disposto unicamente una particolare strutturazione del procedimento, comunque in grado di garantire la piena tutela dell'interesse protetto; e che, dunque non vi sia stato il detto effetto abrogativo. In tale cornice, osta soprattutto ad un possibile effetto abrogativo la rilevazione testuale sul punto (di cui a Cons. Stato, VI, 29 dicembre 2008, n. 6591 e 17 giugno 2014, n. 3047) che l'art. 20, comma 4, esordisce riferendosi alle sole "disposizioni del presente articolo". Dunque almeno in principio la sua previsione pare riguardare i casi generali e non estendersi a precedenti specifiche disposizioni, come quella del detto art. 13. Sotto il profilo letterale, si deve quindi constatare che il Legislatore ha adottato particolare cautela proprio al fine di evitare un simile effetto "abrogativo implicito" sulle preesistenti disposizioni puntuali; e che tale opzione si giustifichi alla stregua delle considerazioni di ordine sistematico che di qui a breve seguiranno. Soccorrono a questo punto diverse considerazioni specifiche a dimostrare la sopravvivenza comunque della norma precedente. Anzitutto, va considerato che allorché furono poste per legge, come con l'art. 13 l. n. 394 del 1991, episodiche disposizioni che prevedevano tale strumento di semplificazione procedimentale (l'art. 13 della legge n. 394 del 2001; o anche, ad esempio, l'art. 87, comma 9, d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 - Codice delle comunicazioni elettroniche) il quadro normativo generale non prevedeva il silenzio-assenso come regola di base del procedimento amministrativo, salvo i casi che, a norma dell'allora vigente art. 20 l. n. 241 del 1990, fossero stati così regolati con regolamento di delegificazione. Con la riforma del 2005 muta radicalmente la logica sistemi-

Secondo la ricostruzione interpretativa, il nulla osta dell'art. 13 ha, per legge, la stretta funzione di verifica della corrispondenza dell'intervento immaginato in concreto; pertanto, il margine di discrezionalità tecnica che vi è connaturato è di suo ben più ridotto di quanto sarebbe, ad esempio, per un'autorizzazione che fosse prevista per valutare la concreta compatibilità dell'intervento con un vincolo interessante il territorio.

Il nulla osta, infatti, non riguarda altri specifici interessi demandati ad appositi procedimenti a elevato contenuto concreto tecnico, come autorizzazioni paesaggistiche, idrogeologiche, archeologiche.

A differenza di una valutazione di compatibilità, la verifica di conformità non comporta un giudizio tecnico-discrezionale autonomo e distinto da quello già dettagliatamente fatto e reso noto, seppure in via generale, mediante gli strumenti del piano e del regolamento. Sicché tali atti assorbono in sé le valutazioni possibili e le traducono in precetti per lo più negativi (divieti o restrizioni quantitative), rispetto ai quali resta in concreto da compiere una mera verifica di conformità senza residui margini di apprezzamento[24].

---

ca del quadro normativo, intesa a generalizzare il principio l'istituto del silenzio-assenso. Come prima considerazione, ne viene che non appare logico che tale orientamento estensivo della riforma del 2005 abbia prodotto l'opposto effetto di abrogare leggi precedenti che tale formula procedimentale già prevedevano. Per ragioni di razionalità e coerenza, appare piuttosto presumibile che il legislatore del 2005, nell'estendere l'area applicativa del silenzio-assenso, ove avesse inteso sopprimere la previgente disposizione dell'art. 13 l. n. 394 del 2001 che già lo contemplava, l'avrebbe espressamente disposto. [...] L'art. 13 prevedeva dunque una norma primaria qualificatoria del silenzio, dal regime procedimentale speciale e derogatorio rispetto a quello generale allora (1991) vigente. L'art. 13, in altri termini, si caratterizzava come un'eccezione voluta dal legislatore al regime generale sul procedimento amministrativo dell'allora recente legge n. 241 del 1990. Vale a dire, rispetto all'art. 20 l. n. 241 del 1990, l'art. 13 l. n. 394 del 1991 si poneva in origine come norma procedimentale speciale. Questa caratteristica di specialità non di materia ma di regime procedimentale è ciò che persiste tuttora, pur dopo la riforma recata nel 2005 all'art. 20 con la rovesciata previsione generalizzata del silenzio-assenso salvo il caso degli interessi sensibili del comma 4. Tra questi, in ipotesi, avrebbe potuto rientrare anche quello curato con l'atto espresso dell'art. 13: ma così non è, perché diversamente il legislatore del 2005 avrebbe manifestato di voler intervenire anche sui casi speciali che derogavano al previgente art. 20. È dunque questo tipo di specialità, non espressamente contraddetta, che nel caso in esame dà corpo all'incipit su "le disposizioni del presente articolo" dell'art. 20, comma 4: che evidentemente regola tutti i casi in cui precedenti leggi non abbiano dato al silenzio sulla cura di interessi sensibili diverse e specifiche significazioni. Trova dunque conferma a risolvere l'apparente antinomia normativa che qui si presenta, e per presuntivo che sia, il criterio di base per cui *lex posterior generalis non derogat priori speciali*. [...] Ne consegue che detta la previsione dell'art. 13 sul silenzio-assenso circa l'istanza di nulla osta non è da ritenere abrogata».

[24] Così si esprime l'Adunanza plenaria: «[..] a differenza di una valutazione di compatibilità, la detta verifica di conformità - che solo accerta la conformità degli interventi concretamente prospettati alle figure astrattamente consentite - non comporta un giudizio tecnico-discrezionale autonomo e distinto da quello già dettagliatamente fatto e reso noto, seppure in via generale, mediante i rammentati strumenti del Piano per il parco e del Regolamento del parco. Questi strumenti, dettando i parametri di riferimento per la valutazione dei vari interventi, inverano l'indispensabile e doverosa cura degli interessi naturalistico-ambientali. I limiti di cui si tratta sono del resto intesi essenzialmente alla preservazione del dato naturalistico e si esplicano per lo più in valutazioni generali di tipo negativo con l'indicazione di opere reputate comunque incompatibili con quella salvaguardia. Sicché detti strumenti assorbono in sé le valutazioni possibili e le traducono in precetti per lo più negativi (divieti o restrizioni quantitative), rispetto ai quali resta in concreto da compiere una mera verifica di conformità senza residui margini di apprezzamento. Il che è reso ontologicamente possibile dall'assenza, rispetto all'interesse naturalistico, di spazi per valutazioni di tipo qualitativo circa l'intervento immaginato: si tratta qui infatti, secondo una distinzione di base ripetutamente presente in dottrina a proposito delle varie declinazioni della tutela ambientale, di salvaguardare l'"ambiente-quantità", il che tecnicamente consente questo assorbimento, negli atti generali e pianificatori, della cura dell'interesse generale. Questi strumenti così definiscono ex ante le inaccettabilità o limiti di accettabilità delle trasformazioni che altrimenti caratterizzerebbero un congruo giu-



www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

La modifica parlamentare *in fieri*, tuttavia, intende eliminare il meccanismo assentistico in favore di una impugnabilità in termini di inadempimento.
Il nulla osta non viene modificato nella sua natura di previa verifica di conformità.
È il valore del silenzio che muta[25]. La riforma, infatti, prevede l'impugnabilità dell'eventuale silenzio serbato dall'ente solo ai sensi dell'art. 31 del codice del processo amministrativo[26].

L'art. 31, comma 1, c.p.a. non si riferisce al silenzio-assenso ma al silenzi- inadempimento[27], che è concettualmente incompatibile con l'esito di natura provvedimentale che sopravviene al decorso del termine a provvedere nelle ipotesi tipiche di silenzio-assenso[28].
Il silenzio da assenso diverrà inadempimento e, mediante l'azione giudiziaria, si sanzionerà l'inerzia dell'amministrazione[29].
Per pacifica interpretazione giurisprudenziale, presupposto sostanziale del silenzio rifiuto *ex* art. 31, c.p.a., è la sussistenza di un obbligo di provvedere in capo all'amministrazione, cioè di esercitare una pubblica funzione attribuita normativamente alla competenza dell'organo amministrativo destinatario della richiesta del privato, ai fini dell'adozione di un provvedimento espresso tipizzato, in omaggio al precetto dell'art. 2 comma 1, della legge n. 241/1990[30].

---

dizio di compatibilità rispetto a quella salvaguardia. Non vi è dunque, nella significazione legale favorevole, attribuita dalla legge sui parchi del 1991 al silenzio sull'istanza di nulla osta, una rinuncia alla cura concreta del prevalente interesse generale. Quella cura è realizzata mediante l'approvazione del Piano per il parco e del Regolamento del parco, che del resto sono il presupposto indefettibile per l'operatività dello stesso silenzio-assenso dell'art. 13. Inoltre, è bene ribadire che la valutazione di compatibilità di qualsivoglia opera da realizzarsi nel perimetro del parco resta soggetta alla autorizzazione paesaggistica ed edilizia, per cui non può fondatamente ravvisarsi alcun decremento di tutela nella consapevole ed anticipatrice scelta del Legislatore del 1991 ribadita nel 2005 con la mancata abrogazione della detta disposizione».

[25]Il testo del disegno di legge, comprensivo di modifiche della Camera, prevede: «art. 13 -- (Nulla osta) -- 1. Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco. Il nulla osta è rilasciato previa verifica della conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine, chi vi abbia interesse può agire ai sensi dell'articolo 31, commi da 1 a 3, del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Il diniego, che è immediatamente impugnabile, è pubblicato nell'albo on line dell'Ente parco per la durata di sette giorni. L'Ente parco dà notizia per estratto, con le medesime modalità, dei nulla osta rilasciati».

[26] In dottrina, sullo speciale rito *ex* art. 31 c.p.a., v. l'approfondita ricostruzione di C. GUACCI, *Il rito in materia di silenzio della pubblica amministrazione*, in G. SANTANIELLO, *Trattato di diritto amministrativo*, XLII, Padova, 2014, 1176-1224.

[27]*Ex multis*, Cons. St., sez. IV, 16/6/2015, n. 2979: «L'azione avverso il silenzio, prevista dall'art. 31 c.p.a., è concettualmente scindibile in due domande: la prima, di natura dichiarativa, volta all'accertamento, in capo all'Amministrazione destinataria dell'istanza presentata dal titolare dell'interesse pretensivo, dell'obbligo di definire il procedimento nel termine prescritto dalla disciplina legislativa o regolamentare ai sensi dell'art. 2, l. 7 agosto 1990, n. 241; l'altra, inquadrabile nel novero delle azioni di condanna, diretta ad ottenere una sentenza che condanni l'Amministrazione inadempiente all'adozione di un provvedimento esplicito, previo accertamento della spettanza del bene della vita nei casi in cui venga in rilievo l'esplicazione di un potere discrezionale».

[28] T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, sent. 7/4/2016, n. 4193.

[29]T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, sent. 4/3/2016, n. 1175: «In base all'art. 31 c. proc. amm., il soggetto interessato può contestare l'inerzia dell'amministrazione chiedendo l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere».

[30] V. Cons. St., sez. VI, sent. 26/5/2015, n. 2651.*Cfr.* Cons. St., sez. III, sent. 3/3/2015, n. 1050, per cui: «l'azione promossa contro il silenzio inadempimento della p.a. tende all'accertamento dell'illegittimità del comportamento omissivo della stessa, quale violazione dell'obbligo di pronunciarsi in modo espresso sull'accoglibilità o meno di una domanda che ad essa è stata avanzata; l'Amministrazione è,

Il carattere vincolato del nulla osta potrebbe essere confermato, invece, dalla previsione per cui l'impugnativa ai sensi dell'art. 31 comprende espressamente i «commi da 1 a 3».
Il terzo comma dell'art. 31 c.p.a., infatti, consente al giudice amministrativo di pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo in due casi: «quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione»[31].
Certo, la proposizione di ricorsi avverso il nulla osta potrebbe comportare allungamenti temporali fino all'adozione satisfattiva del provvedimento autorizzativo finale.

**4. I poteri demolitivi e acquisitivi.**

All'Ente Parco sono affidati, ai sensi del combinato disposto degli artt. 15 e 29 della legge quadro, rilevanti poteri demolitivi e acquisitivi.
Il primo comma dell'art. 29 prevede che «il legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta, qualora venga esercitata un'attività in difformità dal piano, dal regolamento o dal nulla osta, dispone l'immediata sospensione dell'attività medesima ed ordina in ogni caso la riduzione in pristino o la ricostituzione di specie vegetali o animali a spese del trasgressore con la responsabilità solidale del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori in caso di costruzione e trasformazione di opere»[32].
Nel territorio del parco, l'ordine di riduzione in pristino è di competenza dell'ente. L'ente potrebbe essere l'unico titolare di tale potere sanzionatorio per una pluralità di motivazioni.
Innanzitutto, la riduzione in pristino presuppone una semplice attività di verifica della difformità dell'attività esercitata rispetto al piano, al regolamento e anche al nulla osta.
Per pacifica costante giurisprudenza, l'attività sanzionatoria amministrativa sull'attività edilizia abusiva è vincolata; infatti, il giudizio di difformità dell'intervento edilizio rispetto al titolo abilitativo rilasciato non è connotato da discrezionalità tecnica ma da un mero accertamento di fatto e, perciò, l'ordine di demolizione di opere abusive non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né una motivazione sulla

infatti, tenuta ad adottare un provvedimento motivato sulle istanze volte ad ottenere l'esercizio di un potere che l'ordinamento le ha attribuito (quando al silenzio non è attribuito dalla legge un significato di assenso o di diniego sulla richiesta presentata), e ciò anche quando eventualmente ritenga di dover respingere le domande presentate (fatto salvo il caso di domande manifestamente prive di fondamento o sulle quali ha già provveduto), anche al fine di consentire agli interessati di poter utilizzare tutti gli strumenti che l'ordinamento ha previsto per la tutela delle loro ragioni».

[31] V. Cons. St., sez. III, sent. 8/9/2016, n. 3827: «Ai sensi dell'art. 31 comma 3, c.p.a. il giudice amministrativo può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'Amministrazione, il che significa, da un lato, che se si tratta di attività vincolata il giudice "può", e non "deve" valutare se sia il caso di pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa e, dall'altro, che se si tratta di attività discrezionale l'Amministrazione deve in ogni caso svolgere i suoi compiti istituzionali e provvedere, con valutazioni che non possono essere sostituite da quelle del giudice». *Cfr*. Cons. St., sez. III, sent. 26/10/2015, n. 4902: «Ai sensi dell'art. 31 comma 3, c.p.a. è consentito al giudice di pronunciarsi anche sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, nell'ambito del rito speciale del silenzio, nelle sole ipotesi in cui l'azione amministrativa in relazione alla quale è stata denunciata l'inerzia dell'Amministrazione si connoti come vincolata e priva di qualsivoglia residuo margine di discrezionalità».

[32] L'articolo 22 del disegno di legge al Senato attribuisce al «direttore» dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta i poteri che l'art. 29 della legge quadro attualmente affida al «rappresentante legale» del medesimo organismo.

sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla demolizione, non potendo ammettersi l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può mai legittimare[33].

Nel caso di specie, il giudizio di difformità assume come termine di paragone il piano e il regolamento del parco nonché il nulla osta eventualmente rilasciato; come sopra evidenziato, il piano del parco ha effetti sostitutivi omnicomprensivi e il regolamento ha effetti adeguativi e di prevalenza sui regolamenti comunali. Pertanto, stante l'unicità della normativa del parco sembrerebbe consequenziale l'attribuzione del potere sanzionatorio edilizio solo in capo all'ente.

In caso di inottemperanza all'ordine ripristinatorio, la legge prescrive una specifica conseguenza per cui «il legale rappresentante dell'organismo di gestione provvede all'esecuzione in danno degli obbligati secondo la procedura di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 27 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in quanto compatibili, e recuperando le relative spese mediante ingiunzione emessa ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639».

A conferma della specialità della legge e del regime di tutela da essa prescritto, l'art. 29 richiama espressamente i commi 2,3 e 4 dell'art. 27 della legge 47/1985[34] sulle modalità di affidamento dei lavori di demolizione in caso di inottemperanza e ne sottolinea l'applicazione solo «in quanto compatibili».

La norma non intende richiamare, invece, l'art. 7 della legge edilizia disciplinante l'acquisizione gratuita al patrimonio dell'amministrazione in caso di inottemperanza per abusività quantitativamente rilevanti.

Per cui, interviene successivamente la legge 426/1998[35] che all'art. 2 precisa: «nelle aree naturali protette nazionali l'acquisizione gratuita delle opere abusive di cui all'articolo 7, sesto comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni, si verifica di diritto a favore degli organismi di gestione».

Tutti gli adempimenti accertativi dell'inottemperanza, compresi i dovuti rilievi tecnici ed i frazionamenti catastali con il relativo accatastamento ovvero la trascrizione dell'atto nei registri immobiliari della conservatoria, potrebbero essere conferiti ai comuni compresi nel territorio del parco mediante appositi accordi di programma[36]; infatti, il comma 5 dell'art. 1 della legge quadro consente che «nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa ai sensi dell'articolo 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dell'articolo 27

[33] *Ex multis*, Cons. St., sez. V, sent. 11/6/2013, n. 3235.

[34] L'articolo 27 è stato abrogato dall'articolo 136, comma 2, lettera f) del d.p.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. Edilizia) a decorrere dall'1/1/2002 ai sensi dell'articolo 138 del medesimo decreto. Successivamente, il termine di entrata in vigore del d.p.R. 6 giugno 2001, n. 380 è prorogato al 30/6/2002 dall'articolo 5-*bis*, comma 1, del d.l. 23 novembre 2001, n. 411, convertito con modificazioni dalla l. 31 dicembre 2001, n. 463 e, da ultimo, è stato ulteriormente prorogato al 30/6/2003 dall'articolo 2, comma 1, del d.l. 20 giugno 2002, n. 122, convertito con l. 1 agosto 2002, n. 185.

[35] Legge 9 dicembre 1998, n. 426 («Nuovi interventi in campo ambientale») – G.U. n. 291 del 14 dicembre 1998.

[36] In Regione Campania un simile accordo è stato siglato, seppur con qualche criticità, tra l'Ente Parco Nazionale del Vesuvio e il Comune di Boscoreale convenendo, in sintesi, che l'Ente Parco, ai fini della verifica di inottemperanza e dell'individuazione dell'immobile abusivo e dell'area di sedime da acquisire trasmette al Comune di Boscoreale le proprie ordinanze emanate e divenute esecutive, mentre il Comune, accertata l'inottemperanza, effettua i dovuti rilievi tecnici, provvede alla notifica nei confronti del responsabile dell'abuso e dei proprietari del provvedimento di inottemperanza e trasmette al Ministero dell'Ambiente ed all'Ente Parco il provvedimento di inottemperanza notificato e completo dei rilievi affinché l'Ente Parco possa trascrivere successivamente tale provvedimento nei registri immobiliari della Conservatoria.

della L. 8 giugno 1990, n. 142. Per le medesime finalità lo Stato, le regioni, gli enti locali, altri soggetti pubblici e privati e le Comunità del parco possono altresì promuovere i patti territoriali di cui all'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».
La primarietà dell'Ente parco emerge anche dall'attribuzione ad esso, ai sensi dell'art. 15, anche di poteri ablatori.
Interessante è notare come la legge parli di acquisizione in termini molto ampi, attuabile "anche", e non solo, mediante espropriazione[37].

**5. Conclusione.**
L'Ente parco ha, dunque, una propria identità, forte e cruciale per il territorio; nonostante la riforma parlamentare stia riscontrando giudizi discordanti, soprattutto per i profili spiccatamente economici, certo è che le modifiche non sembrano intaccare l'essenza dell'ente che dovrebbe iniziare davvero ad esser potenziato, per la tutela di valori umani superiori, mediante un più meditato utilizzo degli strumenti operativi già a disposizione.

[37]Il primo comma dell'attuale art. 15 sancisce: «L'Ente parco, nel quadro del programma di cui al comma 7, può prendere in locazione immobili compresi nel parco o acquisirli, anche mediante espropriazione o esercizio del diritto di prelazione di cui al comma 5, secondo le norme generali vigenti». L'art. 11 del disegno di legge prevede solo la seguente modifica all'articolo: «All'articolo 15, comma 3, della legge n. 394 del 1991, le parole: "del parco" sono sostituite dalle seguenti: "nel parco"».