

L'ordinanza di demolizione all'interno dei parchi naturali

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III 3 gennaio 2025, n. 55 - Ianigro, pres.; Valletta, est. - E.S. e I.M. (avv. Montefusco) c. Comune di Ercolano (avv. Mainelli) ed a.

Bellezze naturali - Interventi modificativi del territorio sottoposto a vincolo paesaggistico e ambientale - Sono soggetti al vaglio preventivo dell'Ente Parco al fine di assicurare una effettiva tutela delle aree protette.

Edilizia e urbanistica - Violazione di piani regolatori e di regolamenti edilizi comunali - Ordine di demolizione - Delle opere abusive - Adottato dall'Ente Parco del Vesuvio - Al fine di assicurare il ripristino dei valori naturalistici e ambientali violati - Costituisce atto vincolato e necessitato.

Secondo il vigente impianto normativo sui parchi naturali, il vaglio preventivo dell'Ente Parco sugli interventi in ogni caso modificativi del territorio - sottoposto al vincolo paesaggistico e ambientale - costituisce un momento essenziale per la tutela effettiva delle aree protette. Tale tutela, riposta a livello legislativo nella legge n. 394 del 1991, che all'art. 34 ha istituito il Parco Nazionale del Vesuvio, ha trovato più puntuale normazione nel d.p.r. 5 giugno 1995, il regolamento che ha fissato la perimetrazione del Parco Nazionale, ha istituito l'Ente di gestione del Parco medesimo e ha prescritto un ulteriore strumento di operatività, ovvero norme più dettagliate e confacenti alle esigenze del territorio del Vesuvio.

L'ordine di rimozione di opere abusive è atto vincolato e necessitato che non richiede nessun'altra motivazione se non l'accertamento del carattere abusivo dell'opera. Pertanto, l'Ente Parco Nazionale del Vesuvio, nell'adottare siffatto provvedimento, non deve compiere alcuna particolare valutazione circa la concreta incidenza dell'intervento sull'assetto del territorio né una comparazione tra l'interesse del privato e quello pubblico che è in re ipsa, consistendo quest'ultimo nel ripristino dei valori naturalistici, paesaggistici ed ambientali violati; né infine sussiste la possibilità di adottare provvedimenti alternativi.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - Il procedimento per l'autorizzazione edilizia nei parchi naturali. Con recente decisione il T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III 3 gennaio 2025, n. 55 si è occupata di una controversia insorta per l'impugnativa di una ordinanza con cui il Direttore dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio ha ingiunto ai ricorrenti l'eliminazione o rimozione di opere ritenute abusive ed il ripristino dello stato dei luoghi, su di un fondo in Ercolano.

Le opere destinate alla demolizione¹ realizzate all'interno del Parco del Vesuvio consistono in una piscina circondata da area pavimentata e in alcuni pergolati con copertura in legno che hanno modificato ampiamente il territorio sito all'interno dell'area protetta. Ne è derivato l'immediato esercizio del potere repressivo dell'Ente che, ai sensi dell'art. 29 della l. 16 dicembre 1991, n. 394, ha ordinato la demolizione dei manufatti e il ripristino dello *status quo ante*.

L'edificazione all'interno dei parchi naturali è soggetta ad una disciplina autorizzatoria speciale contenuta nella l. 16 dicembre 1991, n. 394 che, all'art. 13, dispone che il rilascio di concessioni o autorizzazioni riguardanti interventi, impianti ed opere da realizzarsi all'interno dei parchi è sottoposto al preventivo nulla-osta dell'Ente Parco.

Il Consiglio direttivo dell'Ente può affidare ad un comitato l'esame delle richieste di nulla-osta. Tale organo è composto secondo le disposizioni contenute nel regolamento e si occupa di verificare che l'opera

¹ L'ordinanza del direttore dell'Ente Parco precisa che «(...) risulta realizzata una piscina dalle dimensioni di circa mq. 73,38 circondata da un'area interamente pavimentata; sul fabbricato afferente la p.lla (...) è stata rilevata la chiusura di un portico di dimensioni di circa ml 3,70 x circa ml 10,40 pari ad una superficie di circa mq. 38,48. Le due arcate lato mare sono state trasformate in una finestra e l'altra in ingresso mentre le tre piccole arcate sono state trasformate in finestre, anche l'arcata grande e quella piccola poste sul lato est del fabbricato (lato piscina) sono state trasformate in finestre; antistante il portico coperto è stato realizzato un portico in legno avente un fronte di circa ml 10,88 e profondità circa ml. 3,70 (dimensioni misurate da pilastro a pilastro) coprendo una superficie di circa ml. 11,88 x circa ml. 4,20 = mq. 49,89, avente altezza media di circa 3,30; davanti il portico è stato realizzato un manufatto di forma ad "L" dalla superficie complessiva di circa mq. 3,90. Altezza di circa 90 cm. sormontato da una copertura che poggia su tre pilastri in legno, di altezza intradosso di circa ml. 2,60 che copre una superficie complessiva di circa mq. 8,30» (cfr. ordinanza gravata in allegato al ricorso introduttivo del giudizio).

da realizzare sia conforme alle disposizioni contenute nel piano e nel regolamento. Decorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla richiesta, il nulla-osta si intende rilasciato, mentre l'eventuale diniego espresso è immediatamente impugnabile ed è sottoposto ad ampia pubblicità sia all'albo del Comune nel cui territorio ricade il parco sia all'albo dell'Ente Parco.

L'ordinanza dell'Ente Parco del Vesuvio è stata motivata alla luce del mancato rilascio del nulla-osta necessario ai sensi dell'art. 13 della legge n. 394/91, tenuto conto che la preventiva valutazione dell'Ente Parco sugli interventi modificativi del territorio costituisce un momento essenziale per garantire effettiva tutela delle aree protette. Tale tutela, assicurata dalla legge n. 394 del 1991, che all'art. 34 ha istituito il Parco Nazionale del Vesuvio, ha trovato una disciplina più dettagliata nel d.p.r. 5 giugno 1995, che costituisce il regolamento che ha fissato la perimetrazione del Parco Nazionale, ha istituito l'Ente di gestione del Parco medesimo e ha prescritto norme più dettagliate e adeguate alle esigenze del territorio del Vesuvio.

2. - La disciplina di pianificazione e regolamentare del Parco. Il piano e il regolamento dell'Ente Parco sono fonti speciali aventi carattere imperativo e vincolante sia nei confronti delle amministrazioni che dei soggetti privati e devono essere applicati anche dagli enti locali che non possono autorizzare la realizzazione di opere che compromettano la salvaguardia del paesaggio e delle aree protette².

L'art. 11 della legge n. 394/1991 dispone che le attività consentite all'interno del territorio del parco sono disciplinate dal regolamento e, tenuto conto che la disciplina riguarda beni oggetto di tutela costituzionale, va escluso il compimento di qualsiasi attività che non sia espressamente consentita dalla predetta fonte normativa posta a garanzia degli ambienti naturali³. La norma precisa che le attività consentite non devono essere lesive dell'interesse protezionistico delle aree naturali, per cui ogni regolamento disciplina le tipologie di attività consentite, alla luce delle specifiche caratteristiche dell'area oggetto di tutela, tenuto conto nelle norme tecniche che devono essere applicate al fine di proteggere ogni specifico elemento del patrimonio naturale preservato all'interno di ciascun parco.

Trattandosi di aree soggette al vincolo stringente di tutela e salvaguardia, vi è un divieto generalizzato allo svolgimento di attività che non siano espressamente consentite, per cui la legge prevede una elencazione di carattere generale delle tipologie di interventi che potrebbero essere svolti ma che devono essere oggetto di regolamentazione specifica, quali la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti, lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali e di servizio, il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto, lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative nonché lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria; i limiti alle emissioni sonore o luminose, lo svolgimento delle attività da affidare a interventi di occupazione giovanile e di volontariato, l'accessibilità, in ottica inclusiva, al territorio del parco⁴.

² G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994; G. DI PLINIO - P. FIMIANI, *L'ordinamento delle aree protette*, Pescara, 1997; F. ALBISINNI, *Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa*, in questa Riv., 2002, 10, 550; F. DI DIO, *La classificazione normativa delle aree naturali protette di diritto comunitario: rilievi critici e problemi aperti*, *ivi*, 2005, 6, 358; N. FERRUCCI, *L'approccio del legislatore italiano alla materia delle aree protette*, *ivi*, 2006, 3, 147 ss.

³ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001; L. DE PAOLI, *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Milano, 2002; G. DI PLINIO - P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2002; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002; D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, 2003; A. ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; F. GABRIELE - A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005; P. LORENZETTI - R. LORENZETTI, *Diritto ambientale*, Napoli, 2020; G. DI PLINIO - P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, 2024

⁴ E. FALCONE, *Il raccordo fra la valorizzazione naturalistica e lo svolgimento di attività produttive compatibili nei parchi naturali: ipotesi di ricostruzione sistematica*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 5, 635 ss.; ID., *La valorizzazione naturale nei Parchi nazionali, con particolare riferimento all'attività istituzionale svolta nelle Cinque Terre*, *ivi*, 2006, 2, 230 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano 2005; E. CARACCIOLLO LA GROTTIERA, *Osservazioni sui limiti alle attività economiche derivanti da esigenze di tutela paesaggistica ed ambientale*, in *Foro amm. C.D.S.*, 2005, 2, 481 ss.

Al fine di accertare che le opere che si intendono realizzare all'interno del parco siano conformi alla disciplina contenuta nel piano e nel regolamento, è indispensabile il nulla-osta dell'Ente Parco. Trattandosi di disciplina altamente specialistica volta a tutelare un diritto fondamentale, il nulla-osta dell'unico soggetto pubblico dotato della competenza di stabilire se la realizzanda opera sia conforme al regolamento e non sia pregiudizievole della salvaguardia dell'area protetta, costituisce elemento indefettibile del procedimento, con conseguente natura abusiva dell'opera in mancanza del predetto atto.

Ne consegue che, nel caso di mancanza del preventivo nulla-osta, i provvedimenti di concessione ed autorizzazione relativi ad interventi, impianti ed opere all'interno di un parco sono illegittimi poiché il legislatore ha chiaramente previsto il nulla-osta come atto destinato a precedere il rilascio di provvedimenti abilitativi "puntuali"⁵.

3. - Il potere repressivo dell'Ente Parco. A norma dell'art. 29 della legge 394/1991 il potere inibitorio, di demolizione e remissione in pristino in ordine alle opere abusive realizzate all'interno del parco è attribuito direttamente all'ente gestore il quale, nel caso in cui venga esercitata un'attività in contrasto con il piano, il regolamento o in mancanza del nulla-osta, può disporre l'immediata sospensione. Laddove l'attività risulti già realizzata ne ordina la rimozione con riduzione in pristino e ricostituzione di specie vegetali o animali a spese del trasgressore che ne sarà responsabile con vincolo di solidarietà insieme al committente, al titolare dell'impresa e al direttore dei lavori.

La particolarità del potere attribuito al rappresentante legale dell'Ente Parco emerge altresì dalla disposizione contenuta al comma 2 del su richiamato art. 29 secondo cui laddove i destinatari dell'ordinanza non dovessero darne spontanea esecuzione, l'Ente potrà procedere alla esecuzione forzata in applicazione dell'art. 27 della legge n. 47/85.

Ne deriva che l'Ente Parco è chiamato ad esercitare, all'interno del territorio del Parco, un potere repressivo analogo a quello attribuito ai sindaci dotati, come è noto, di poteri inibitori, demolitori o di remissione in pristino nel contesto del territorio comunale⁶. Tale previsione consente l'individuazione, all'interno delle aree protette, di un potere amministrativo limitativo della sfera di azione dei privati⁷, al fine di salvaguardare il principale interesse alla tutela dell'area protetta.

La valutazione compiuta dall'Ente Parco non si limita alla verifica dell'illegittimità formale consistente nella mancanza di un atto indispensabile del procedimento, ma accerta la conformità delle opere alla disciplina regolamentare, verificando che l'iniziativa non superi i limiti di accettabilità delle trasformazioni del territorio e si adegui al progetto di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale⁸ contenuti nei predetti atti di pianificazione e regolamentare. Ne discende il ridotto potere discrezionale attribuito all'Ente Parco che non può adottare provvedimenti sanzionatori alternativi, in quanto l'interesse pubblico tutelato dalla disciplina ambientale è considerato prevalente rispetto agli interessi coinvolti, per cui, lad-

⁵ T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 28 marzo 2024, n. 752, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, secondo cui «Nell'ipotesi di opere abusive realizzate all'interno di Parchi Nazionali, sussiste la competenza dell'Ente Parco ad adottare provvedimenti di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi, in quanto il potere di ordinanza esercitato dal predetto Ente si fonda sulle specifiche finalità di tutela ambientale, poste a fondamento della sua stessa istituzione, tramite l'esercizio di un potere incardinato in virtù della legislazione statale in materia urbanistico-ambientale (l. n. 394/1991) e finalizzato a proteggere le aree sottoposte a vincolo da attività edilizia non conforme alla normativa». Cfr. T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III 2 ottobre 2023, n. 5351, *Riv. giur. edil.*, 2023, 6, I, 1318.

⁶ T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III 5 dicembre 2023, n. 6707, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, secondo cui «da presentazione di un'istanza di condono edilizio - se preclude al Comune la possibilità di adottare un'ordinanza di demolizione prima di aver respinto o dichiarato inammissibile l'istanza in questione - non può paralizzare i poteri dell'Ente Parco a tutela dell'ambiente; anche perché altrimenti, in caso di inerzia del Comune - ipotesi tutt'altro che infrequente - l'Amministrazione resistente sarebbe impossibilitata ad esercitare i propri poteri sanzionatori».

⁷ M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, 2018, 60.

⁸ G. BELLOMO, *I modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette: profili italiani e comparati*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 2, 291.

dove sia valutato il carattere pregiudizievole delle opere, l'Ente deve provvedere condannando alla riduzione in pristino stato.

Inoltre, non è consentita l'applicazione della sanatoria prevista dall'art. 36 del d.p.r. n. 380 del 2001, tenuto conto che il nulla-osta è un atto necessariamente destinato a precedere il rilascio di provvedimenti abilitativi puntuali che riguardino ogni specifico intervento da valutarsi preventivamente.

Discende che nel caso in cui il nulla-osta sia negato o ne manchi la richiesta, il provvedimento di demolizione dell'Ente Parco si traduce in un atto vincolato, proprio perché innanzi alla compromissione dell'ambiente non vi sono altri rimedi se non la rimozione delle opere che determinano il pregiudizio.

Vincenza Caracciolo La Grotteria