



C) TURISMO DI PORTO

Il litorale pontino è una realtà di notevole interesse per le attività di turismo legato alla nautica da diporto, incentrato soprattutto sui collegamenti con l'Arcipelago Ponziano, vista la vicinanza territoriale, ed in genere alla possibilità di mantenere barche lungo tutto il ciclo annuale.

Secondo lo studio sul Distretto della Nautica della Provincia di Latina del 2006, il Piano dei Porti regionale prevede in zona tre strutture:

- L'unico Porto Turistico, quello di San Felice Circeo, da adeguare alle previsioni del Piano dei Porti, con 250 posti barca;
- Un Approdo Turistico a Rio Martino – Latina (in realtà il progetto oggetto di Accordo di Programma è spalmato tra Latina e Sabaudia), da adeguare alle previsioni del Piano dei Porti, con 500 posti barca;
- Un Approdo Turistico "In Land Sea" a Sabaudia, da adeguare alle previsioni del Piano dei Porti, con 250 posti barca.

Inoltre è elencato l'Approdo Turistico di Foce Sisto, in Comune di Terracina, per 300 posti barca.

La principale struttura portuale esistente è quella di San Felice Circeo; in zona operano inoltre il porto-canale di Rio Martino a Sabaudia e quello di Porto Badino a Terracina, oltre allo stesso Porto di Terracina. Risultano presenti anche alcune darsene private – con qualche decina di posti – sia nel Parco che immediatamente fuori, su aree dell'arenile demaniale.

Inoltre negli anni si era stratificata una situazione di fatto all'interno del Lago di Paola in seguito ad un'iniziale autorizzazione temporanea nel 1985, che ha portato alla presenza di un numero rilevante di barche (come attestato dal Piano dei Porti sopra citato). Attualmente le strutture (pontili) risultano demolite in seguito a sequestri dell'Autorità Giudiziaria. In generale emerge per il settore una domanda di posti barca estremamente eccedente le disponibilità nelle strutture esistenti, con conseguenti numerose iniziative nell'area indirizzate alla realizzazione di nuova portualità turistica: il Porto di Foce Verde a Latina, il nuovo porto di Rio Martino tra Latina e Sabaudia, la ventilata darsena permanente nel Lago di Paola, il raddoppio del Porto di San Felice Circeo, la Darsena di Torre Olevola a San Felice, fuori parco (anche questa sequestrata dall'A.G.). Evidentemente queste iniziative infrastrutturali devono trovare una regolazione e un equilibrio complessivo all'interno del Piano del Parco, che ne definisca l'eventuale compatibilità, spazi e limiti.

Connesse all'attività diportistica potrebbero essere alcune iniziative di valorizzazione del patrimonio marino indirizzate non solo o non tanto alla tutela quanto alla creazione di occasioni di visita in barca e di attività collaterali (pesca, diving), ed in particolare la realizzazione di interventi di gestione delle aree naturalistiche esistenti a mare (Siti di Importanza Comunitaria sui posidonieti; Zona di Protezione Speciale che fronteggia la spiaggia del Circeo; zona di protezione a mare di fronte al territorio del Promontorio fino a 500 m dalla riva prevista dal PTP n. 13 vigente; fondali di Zannone e ZPS a mare dell'Arcipelago Ponziano). Gli interventi di valorizzazione potrebbero includere la delimitazione dei siti con boe di attracco che evitino la posa delle ancore e conseguenti danni ai fondali (sono anche stati sperimentati in altre aree italiane, come le Cinque Terre e la Maddalena sistemi elettronici di autorizzazione-tariffazione delle visite); la posa di tripodi anti pesca a strascico nelle aree in cui essa è vietata, che potrebbero anche fungere da riserve di ripopolamento (alcune esperienze sono già state sperimentate o progettate anche in zona); la regolamentazione della pesca sportiva in modo da aumentare il pescato potenziale intorno alle aree "cuore" del sistema; lo sviluppo delle attività di diving (vedi oltre). In questo senso è possibile pensare ad un'iniziativa di "Riserva Marina" nell'area, che può avere una potenzialità di aumento delle specie target per l'osservazione (diving) o la pesca (apnea o dalla barca), ma soprattutto potrebbe fornire un "attrattore" anche per il marketing turistico del Circeo, che al momento ha un appeal piuttosto basso, fornendo sostanzialmente da appoggio per le barche dei romani o dei



napoletani o da base per la visita dell'Arcipelago Ponziano (che comunque rappresenta una importante risorsa turistica per la nautica).

D) TURISMO CONGRESSUALE (STRUTTURE)

Lo stato delle strutture presenti nell'area del Lido di Latina, Sabaudia e San Felice Circeo non permette al distretto di essere competitivo in materia di offerta turistica congressuale. Il limite dell'offerta è presentato dall'assenza di sale di grandi dimensioni (400-500 posti ed almeno una intorno a 1.000 posti), che andrebbero previste in numero sufficiente, infrastrutture indispensabili per l'organizzazione di congressi di scala nazionale od internazionale. E' possibile aprire un ragionamento di rete, tra le strutture presenti a Latina città e quelle del Litorale, al fine di costruire un progetto specifico che porti a flussi significativi di turismo extra-stagionale, insieme ad altre iniziative indirizzate nello stesso senso.

E) SERVIZI E OFFERTA DI SUPPORTO AL SETTORE TURISTICO (ELEMENTI DI ATTRAZIONE E INFORMAZIONE TURISTICA)

In termini di patrimonio di "attrattori" il Circeo dispone abbondantemente di spiagge, sole e mare. Anche la presenza di un paesaggio ancora significativamente qualitativo (sul Promontorio e verso Sabaudia e i laghi, meno dal lato di San Felice Circeo verso Terracina) è sicuramente un importante elemento di attrazione – come dimostrato dallo studio LUISS citato – anche per le attività turistiche estive.

F) TURISMO NATURALISTICO

Il turismo naturalistico è legato alle aree protette presenta negli ultimi anni costanti tendenze all'incremento, come dimostra il Rapporto Ecotur del 2008³⁸. Il valore del Parco dal punto di vista ambientale (foresta, laghi, dune, Promontorio) nel movimentare turismo specifico legato alla fruizione dei beni naturali (extra-estate) è da valutare³⁹, ma sicuramente presente e rilevante almeno per il turismo scolastico. Da rilevamenti del CFS presso il Centro Visite in loc. Pantalone a Sabaudia si stimano oggi (2008) circa 100.000 visitatori specifici che si recano a visitare il Parco, di cui 12.500 delle scuole, concentrati nel periodo primaverile; nel 1994 erano 71.000 (rilevamenti CFS). Per il Borgo di Fogliano si stimano 40-50.000 visitatori, soprattutto nei week-end primaverili e dei ponti, nelle domeniche d'estate e fino alla fine di settembre-inizio di ottobre. Nel 2008 circa 10.000 persone hanno partecipato ad eventi organizzati dal Parco (picco per il concerto di Carmen Consoli in foresta, oltre 3.000 presenze), e circa 25.000 hanno partecipato alle visite guidate organizzate dall'Ente Parco in collaborazione con l'ARP, l'Istituto Pangea (che da solo ha guidato circa 15.000 persone), i Parchi Letterari, la Legambiente, la LIPU e il WWF. Circa 8.500 persone sono entrate nel Museo del Parco, circa 5.500 hanno visitato l'Isola di Zannone.

Per queste attività le strutture esistenti sono diverse:

- il complesso del Centro Visite del Parco in loc. Pantalone, che include Museo, Biblioteca, Bar-Ristoro, Giardino Giochi per Bimbi, Sentiero Natura (e sentiero vita), Auditorium (144 posti), Arena all'aperto (circa 500 posti), Sala seminari, Centro Studi (Foresteria per ricercatori), Area pic-nic, Bagni pubblici e uffici;

³⁸ Ecotur- Nature Tourist Workshop, 2008. 6° Rapporto Ecotur sul Turismo Natura. A cura dell'Osservatorio Permanente sul Turismo Natura. Il Sole 24 Ore – Business Media – Edagricole. Pp: 1-192.

³⁹ Cimini N., 2008. Il valore degli ecosistemi, il valore dei parchi. Il valore del Parco Nazionale della Majella. In: Ecotur- 6° Rapporto Ecotur sul Turismo Natura. Il Sole 24 Ore – Business Media – Edagricole, Pp: 137-174.



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

- il complesso del CFS del Borgo di Villa Fogliano, che include Sala Conferenze (ca. 75 posti), Centro Educazione Ambientale, Tettoia-Centro esperienze, Orto Botanico, Punto Recupero Fauna, Bagni pubblici e, in corso di ristrutturazione da parte dell'Ente Parco, Casino Inglese (futuro Ostello-Punto Ristoro), Immobile Ex-Stalla (futuro Punto Informazioni e Documentazione) e locale tettoia;
- il Centro di Documentazione di Lestra Cocuzza, con il Museo della bonifica, aperto regolarmente al pubblico;
- il Complesso di Cerasella (per lo più uffici CFS), con area pic-nic, recinto faunistico, parcheggio e accesso alla sentieristica della Foresta Demaniale;
- la Porta del Parco di San Felice Circeo, gestita in collaborazione Ente Parco, CFS, Comune di San Felice Circeo e Pro-Loco;
- la Porta del Parco di Sabaudia (piazza principale), gestita in collaborazione Ente Parco, CFS, Comune di Sabaudia e Pro-Loco;
- la sentieristica turistica escursionistica nella Foresta Demaniale e sul Promontorio;
- i recenti interventi con sentieri schermati sul Lago di Fogliano per l'osservazione faunistica.

Sono inoltre in corso di realizzazione da parte dell'Ente Parco alcuni altri interventi finalizzati anche alla fruizione turistica-escursionistica e naturalistica del Parco:

- il Centro Ornitologico presso il Podere Cicerchia, nei pressi del Lago di Fogliano, in Comune di Latina;
- il sentiero e osservatorio faunistico-ornitologico sul Lago dei Monaci, nell'ambito del progetto di riqualificazione ambientale degli argini e delle sponde del lago;
- la Tabellonistica diffusa del Parco per l'interpretazione dei valori ambientali, storici e paesaggistici nell'ambito di un progetto finanziato con la Legge sul Litorale (diverse località su tutto il territorio del Parco).

Tutti questi interventi sono indirizzati a migliorare la fruibilità dei valori naturalistici esistenti per il pubblico, creando occasioni di visita nel periodo fuori dell'alta stagione, ma anche alternative di attività complementari a quelle balneari nella stagione estiva. E' evidente che essi non sono sufficienti per utilizzare il potenziale, altissimo, del territorio del Parco in questa direzione (vedi paragrafi successivi).

G) TURISMO ARCHEOLOGICO

Altri importanti valori di grande potenzialità (in gran parte inespressa) per il turismo soprattutto extra stagionale sono le emergenze preistoriche e archeologiche della zona. Il fulcro come "attrattore" da questo punto di vista è indubbiamente la Villa di Domiziano, complesso di eccezionale valore e conosciuto solo dagli esperti, mentre avrebbe una potenzialità al pari di siti molto noti per numeri di visitatori ben diversi da quelli attuali (nell'ordine di qualche migliaio – circa 4.000).

E' da rilevare che – come sottolineato dai funzionari della Sovrintendenza – ad oggi la potenzialità già attuale per le visite (considerando i giorni di apertura e i numeri di visitatori ammessi attualmente nel sito) è molto sottoutilizzata. Essendo infatti allo stato attuale possibile la visita per 4 gg settimanali feriali, il sabato e due domeniche al mese (ma con esclusione delle principali festività), se utilizzate al massimo queste occasioni potrebbero oggi permettere circa 12.000 visitatori annui (di cui però solo 1.850 nei week-end e festivi).



Inoltre esistono numerosissimi altri potenziali attrattori “secondari” nell’area per circuiti archeologici e simili, che sono in corso di catalogazione, e che potrebbero costituire un vero e proprio circuito fruibile dal pubblico con grandi potenzialità turistiche. Si ricordano anche le numerose emergenze pre-romane come l’Acropoli di Circeii (monumentale), le Terme di Torre Paola (che non sono visitabili se non occasionalmente), le grotte sul Promontorio (la più nota è Grotta delle Capre) o i siti preistorici sulla pianura.

H) ALTRE ATTIVITÀ TURISTICHE EXTRA-STAGIONALI (ATTREZZATURE E SERVIZI)

La situazione infrastrutture turistiche e del “software” necessario per lo sviluppo di turismi alternativi a quello estivo, che permettano un ampliamento della stagione turistica è l’oggetto del presente paragrafo. Questo settore ha ampie necessità di sviluppo, che potrebbero passare dal punto di vista strutturale per l’elaborazione di un piano di interpretazione che affronti i diversi aspetti del problema (vedi anche quanto detto in merito al turismo naturalistico e a quello archeologico nei punti precedenti).

(1) TURISMO BIRDWATCHING

Nell’ambito del turismo naturalistico generico, già trattato in un precedente paragrafo, particolare rilevanza come potenzialità turistica è rappresentata per il Parco Nazionale del Circeo dal birdwatching. Sebbene sia un’attività ancora non molto sviluppata nel nostro paese, sul mercato centro europeo (Gran Bretagna, Olanda, Germania) esistono operatori turistici specializzati esclusivamente su questa attività, vista la notevolissima domanda in questo settore in quei paesi. La Regione Lazio negli ultimi anni ha organizzato diverse borse specialistiche per operatori del settore, al fine di promuovere le proprie destinazioni verso questo specifico mercato. La Gran Bretagna, che rappresenta il principale mercato in questo settore, ha circa 2,7 milioni di persone che visitano riserve per il birdwatching, con un mercato complessivo stimato di circa 2,36 miliardi di dollari. Negli USA si stimano 69 milioni di persone che hanno osservato o fotografato gli uccelli (mercato in grande crescita negli ultimi anni, soprattutto tra gli anziani), e circa 300.000 birdwatchers attivi. Il Parco Nazionale del Circeo possiede alcune caratteristiche di base che lo rendono un sito molto competitivo a scala europea per questo tipo di turismo: riconoscimento internazionale (ZPS, Ramsar, Riserva MAB), diversità di ambienti e di specie di uccelli presenti in un’area limitata, grande flusso migratorio (in particolare a Zannone, ma anche in tutto il Parco), presenza di un considerevole numero di uccelli svernanti (circa 20.000) di molte specie diverse, vicinanza all’aeroporto internazionale di Fiumicino e a Roma (con la possibilità di pacchetti turistici “misti”). Per poter sviluppare questo turismo esistono però alcuni requisiti “strutturali” al momento lacunosi:

- presenza di sentieri schermati e di capanni e torri per il “birdwatching”;
- guide specializzate operanti in zona in grado di comunicare almeno in inglese (in quanto il mercato è al momento quasi esclusivamente internazionale);
- presenza di centri visite e/o musei dedicati;
- una promozione sui specifici canali turistici dedicati al birdwatching (es. Birdwatching Fair in Gran Bretagna, riviste del settore, tour operators specializzati, ecc...);
- ricettività rurale ed adeguata al livello del turismo internazionale e legato al territorio (B&B, agriturismi, ecc...).

Nel Piano del Parco (e nel Piano di Interpretazione) particolare attenzione va sviluppata nel definire un programma di azione specifico per il potenziamento della presenza legata a queste attività (inverno-primavera). E’ da sottolineare infine che il turismo birdwatching è una nicchia diversa da quella del turismo naturalistico generico, ed ha specifiche e speciali esigenze che vanno rispettate se si intende attrarre le persone interessate da questa specifica nicchia.



(2) SUBACQUEA – SEA DIVING

Di notevole interesse per il collegamento attività diportistiche – ambiente marino (vedi anche quanto descritto in precedenza in merito) sono le attività di scuba-diving, che ruotano intorno ai centri servizi indispensabili per la ricarica delle bombole, le visite guidate, i corsi di formazione, ecc... Da una prima indagine nell'area del Parco e dell'Arcipelago Ponziano (area fronteggiante il Parco e di primario interesse per questo tipo di attività anche per gli appassionati in partenza da San Felice Circeo) risultano operare in totale una ventina di diving centres, di cui 5 tra Sabaudia e San Felice Circeo (Tab. ____). Alcune iniziative in passato (come la posa del "Cristo del Circeo" di fronte al Porto di San Felice Circeo e la recente ulteriore immagine del "Cristo" posata nel 2010) sono state attivate anche come stimolo a questa attività, che vede vincoli nel basso interesse del Promontorio visto anche il depauperamento dei fondali in seguito alla pesca indiscriminata nel passato (si racconta ancora delle Cernie ed Aragoste a bassa profondità sul Promontorio negli anni '60).

La messa in rete delle strutture esistenti, il loro coinvolgimento nelle attività organizzate di visita del Parco, la promozione specifica del sito come destinazione di visita per gli appassionati, la produzione di articoli sulle riviste specializzate e le attività riportate nel capitolo "turismo diportistico" potrebbero incentivare lo sviluppo di queste attività nel parco, anche e soprattutto fuori stagione. Le attività connesse all'idea di "Riserva Marina" (sviluppate nel paragrafo precedente sul turismo di diporto nautico) possono fortemente sostenere l'idea del Circeo come una destinazione "nuova" e specifica per questo tipo di attività, che nel marchio del Parco Nazionale possono trovare nuovo stimolo.

Tabella 20 Diving centres operanti in zona.

Comune	Numero strutture <i>diving centre</i>
Latina	6
Sabaudia	1
San Felice Circeo	4
Ponza	4
Ventotene	3

Fonte: Nostra indagine su siti internet e fonti locali

(3) TURISMO SCOLASTICO

Il turismo scolastico è già una realtà per il Parco, in particolare nel complesso del Centro Visite dove ogni primavera arrivano circa 250 autobus di bambini delle scuole in visita (periodo fine marzo-inizio di giugno), per un totale di circa 12.500 bambini ed insegnanti. Potenzialmente esso può essere rafforzato con le altre iniziative che mirano a presentare una visitabilità del parco attraverso il Piano di Interpretazione. Tra di esse è possibile valutare i Campi Scuola, che permetterebbero di passare da un turismo scolastico "mordi e fuggi" in giornata a permanenze più lunghe.

(4) AGRITURISMO E TURISMO RURALE ED ENOGASTRONOMICO

Legato allo sviluppo dell'attività agricola è l'attività agrituristica, con le connesse possibilità di degustazione dei prodotti del territorio e la valorizzazione del territorio rurale attraverso anche percorsi di certificazione e marketing territoriale.



(5) IPPOTURISMO, CICLOTURISMO ED ESCURSIONISMO

Nell'ambito dello sviluppo generale delle attività outdoor e "en plein air" ci sono alcuni specialismi che riguardano il turismo a cavallo, in bicicletta e l'escursionismo.

Le attività ippoturistiche sono possibili per la presenza di alcuni maneggi in zona, nonché di un Gruppo Ippomontato del Corpo Forestale dello Stato che effettua servizio a cavallo nell'area della Foresta Demaniale e di Villa Fogliano. Tale attività si presta soprattutto come servizio aggiuntivo al contesto del "turismo rurale", sia pure con una sua specificità.

Le attività cicloturistiche richiedono lo sviluppo di una rete di piste ciclabili che siano anche parte integrante del Piano della Mobilità del Parco; particolare attenzione andrà posta alla localizzazione dei percorsi, evitando quelli maggiormente delicati dal punto di vista ambientale (passaggio tra mare, duna e sponda dei laghi), e privilegiando invece percorsi alternativi comunque suggestivi e vocazionalmente meno problematici per la fauna e gli habitat (ad esempio l'asse trasversale tra il Diversivo Nocchia e la Strada Diversivo Nocchia, dove esiste già una fascia idonea di aree non utilizzate a fianco strada). Le attività escursionistiche possono essere sviluppate sul Promontorio e nella Foresta Demaniale, ma anche con opportune iniziative di percorsi pedonali (anche lungo le piste ciclabili) in gran parte del territorio del Parco.

(6) TURISMO SPORTIVO (E SQUADRE AGONISTICHE MILITARI E CIVILI)

Va sottolineata l'importanza di Sabaudia quale centro remiero e di San Felice Circeo come centro velico (presenza di scuola di vela). In particolare a Sabaudia sono presenti diversi gruppi sportivi militari di livello nazionale (Fiamme Gialle, Fiamme Oro, CFS, Marina Militare, ecc...) e durante l'inverno numerose squadre internazionali del Nord Europa si recano sul Lago di Paola per gli allenamenti, rappresentando già oggi un'importante realtà anche turistica. Questa realtà va potenziata con opportune iniziative di promozione e di collaborazione con i centri sportivi suddetti, al fine di rafforzare l'immagine del Parco Nazionale del Circeo come centro d'eccellenza per lo sport a scala nazionale ed internazionale. Il Parco da questo punto di vista dovrebbe farsi promotore di progetti di sistema.

(7) CAMPER (EN PLEIN AIR), TURISMO MOTOCICLISTICO

Va rilevata la scarsa presenza in zona di strutture specializzate indirizzate ai Camper e ai turisti motociclisti, che rappresentano due importanti nicchie del turismo extra-stagionale.

I) IL SETTORE PRIMARIO: L'AGRICOLTURA

Le superfici agricole utilizzate del PNC si estendono per una superficie di 1.540 ha, che equivale al 18% della superficie totale del parco.

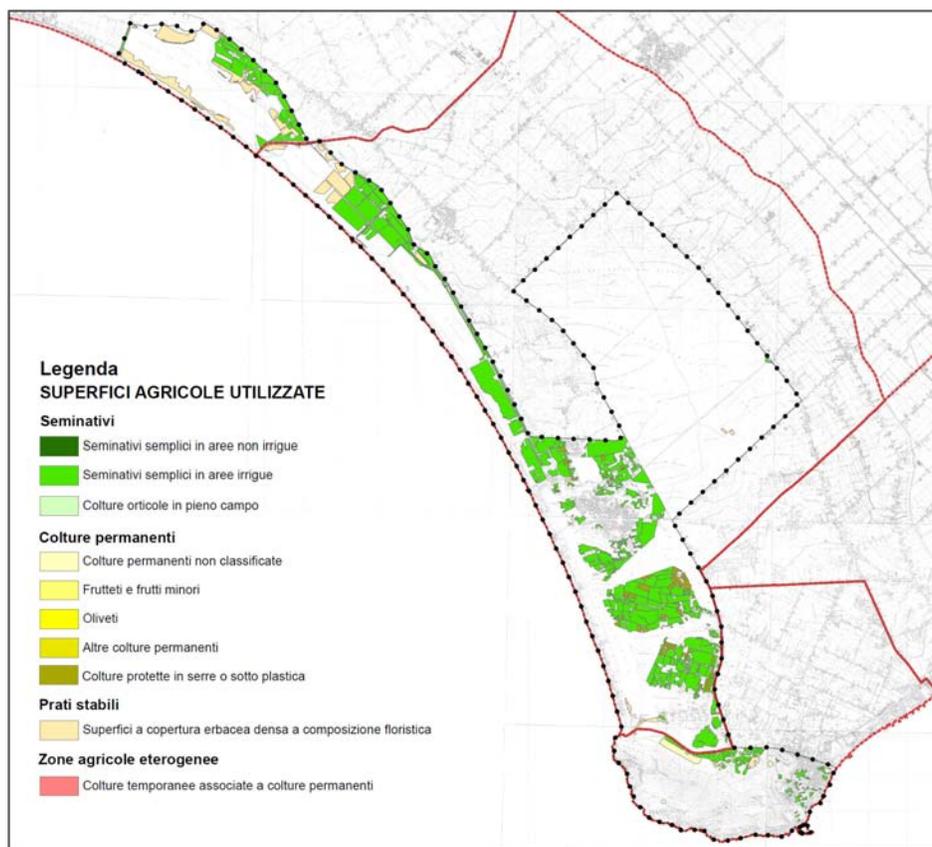


Figura 50 Superfici Agricole Utilizzate.

In Tabella viene mostrata la distribuzione delle principali tipologie di territori agricoli presenti nel territorio del parco. Come si evince dai dati mostrati, il comparto dei seminativi si estende su una superficie di circa 1.230 ha, ricoprendo l'80% della superficie totale agricola ed è preponderante rispetto ai comparti delle colture permanenti (92,04 ha) e prati stabili (215,32 ha).

Comuni	Seminativi [ha]	Colture permanenti [ha]	Prati stabili [ha]	Zone agricole eterogenee [ha]
Totale PNC	1.228,26	92,04	215,32	0,76
Latina	133,35	0,57	125,70	0
Sabaudia	1.034,00	65,04	83,86	0,76
San Felice Circeo	60,91	26,44	5,76	0

Tabella 21 Principali tipologie di superficie agricola utilizzata

Nelle successive tabelle si riportano i dati di rilievo circa le principali categorie delle superfici agricole utilizzate. Si noti che i territori seminativi ricadenti nel PNC, Tabella __, sono quasi totalmente di tipo semplice in aree irrigue.

	Seminativi semplici in aree non irrigue [ha]	Seminativi semplici in aree irrigue [ha]	Colture orticole in pieno campo[ha]



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

Totale PNC	0,13	1.227,35	0,77
Latina	0	133,35	0
Sabaudia	0,13	1.033,09	0,77
San Felice Circeo	0	60,91	0

Tabella 22 Classificazione dei seminativi nel PNC

Per quanto riguarda le colture permanenti, quelle di maggiore interesse ai fini della pianificazione energetica del PNC, sono frutteti, oliveti, altre colture permanenti da cui recuperare gli scarti di potatura. Tale risorsa, come mostrato in Tabella ___ ha una presenza marginale all'interno del territorio del PNC, ricoprendo appena 28,30 ha di superficie.

	Colture permanenti non classificate[ha]	Frutteti [ha]	Oliveti [ha]	Altre colture permanenti [ha]	Colture protette in serra o sotto plastica[ha]
Totale PNC	26,64	0,93	0,20	0,53	63,75
Latina	0	0	0	0	0,57
Sabaudia	0,21	0,93	0,20	0,53	63,18
San Felice Circeo	26,44	0	0	0	0

Tabella 23 Colture permanenti

Per quanto riguarda la categoria dei prati stabili, i territori sono totalmente destinati a superfici a copertura erbacea densa a composizione flogistica, rappresentata principalmente da graminacee non soggette a rotazione (215, 32 ha).

Le zone agricole eterogenee, invece, seppure di minima estensione (0,76 ha), sono completamente interessate da colture temporanee associate a colture permanenti.

Superfici boscate ed altri ambienti seminaturali

Le aree boscate nel Parco Nazionale del Circeo ricoprono un'area di 4.381 ha e il 68% di tale superficie corrisponde alla foresta planiziarica.

Il settore agricolo è il più importante, insieme a quello turistico, nel determinare l'assetto del territorio del Parco Nazionale del Circeo. Le questioni dell'agricoltura nei rapporti con il Parco sono essenzialmente cinque:

- La zootecnia, ed in particolare il sistema bufalino⁴⁰, sviluppatosi nell'area dei laghi costieri, espropriati per pubblica utilità nel 1984 e tuttora in uso da parte degli originali agricoltori;

⁴⁰ Borghese A., Dario S., 2005. Adeguamenti necessari per la messa a norma delle strutture poderali presenti all'interno del comprensorio di Fogliano e ridefinizione delle basi aziendali per il conseguimento della compatibilità ambientale delle attività imprenditoriali nel Parco Nazionale del Circeo. Parco Nazionale del Circeo, Giugno 2005. Pp: 1- 83.



- L'importante presenza delle strutture serricole sul territorio (nel Parco e intorno), con le conseguenze rilevanti dal punto di vista ambientale che ne derivano;
- La questione dello sviluppo dell'agricoltura biologica, prevista dalla legge quadro n. 394/91 per le aree protette come agricoltura di maggiore vocazionalità per il territorio dei Parchi;
- Lo sviluppo di marchi di origine e/o qualità e/o commerciali legati alla presenza del Parco;
- Il possibile sviluppo dell'agriturismo (vedi quanto detto nel capitolo sul turismo), attraverso opportuni progetti di sistema.

(1) IL SETTORE BUFALINO

L'allevamento della bufala è la produzione agricola più tipica di questo territorio e quella maggiormente legata al paesaggio storico del Parco. Dicevano gli anziani di San Felice Circeo (presenti anche prima della bonifica): "si va a Roma, lungo la strada, se Dio vuole e se anche il Bufalo vuole". Il paesaggio del Parco Nazionale del Circeo senza i bufali è impensabile. Partendo da questa premessa si devono però rilevare le criticità del settore, derivanti da fattori esterni (difficoltà di mercato, anche a seguito delle recenti vicende del latte di bufala campano "alla diossina"), ma anche dalle questioni proprietarie e legali del complesso di Fogliano ben descritte nello studio effettuato da Parco qualche anno fa (Borghese e Dario, op. cit.).

(2) IL SETTORE SERRICOLO

Il settore serricolo va indirizzato verso una maggiore sostenibilità ambientale, spingendo verso le migliori tecnologie disponibili per il massimo risparmio di energia ed acqua, il minore uso possibile di pesticidi e immissione di nutrienti, ed una verifica delle localizzazioni evitando le aree maggiormente sensibili e delicate dal punto di vista ambientale. Va inoltre approfondita la situazione urbanistica delle serre che hanno caratteristiche di edifici edilizi.

La scommessa dei prodotti tipici e biologici prodotti in serra, visto il punto di forza economico di questo settore sul territorio pontino, è tutta da giocare, e all'interno del Parco si può puntare ad un riordino del sistema che sia indirizzato alla sostenibilità, con lo sviluppo di "buone pratiche" da esportare su tutto il territorio pontino. Questo ambizioso e complesso progetto va giocato insieme alle organizzazioni agricole e ai coltivatori, in particolare al mondo delle cooperative, che in una qualità delle produzioni anche dal punto di vista ambientale possono competere sul mercato anche a lungo termine.

Ricordiamo che l'attuazione della direttiva nitrati e della direttiva acque dell'Unione Europea (che nulla ha a vedere con il Parco, ma rappresenta una questione generale) può mettere gli agricoltori di dovere giocoforza discutere gli attuali standard produttivi, è quindi nell'interesse di tutti quello di effettuare questo percorso in modo coordinato e condiviso.

(3) IL BIOLOGICO E IL BIODINAMICO

La legge quadro sulle aree protette precisa esplicitamente che l'agricoltura biologica va incentivata nei parchi nazionali. Nell'area del Parco esistono alcune (poche) significative realtà del biologico e del biodinamico, che possono essere utilizzate come "buone pratiche" da riprodurre in altre aziende. Ruolo del Parco è di promuovere progetti di sistema in questa direzione.

(4) ASPETTI PAESAGGISTICI DELL'ATTIVITÀ AGRICOLA

L'agricoltura ha anche un importantissimo ruolo nel determinare la struttura del paesaggio (reticolo idrografico minore, siepi, filari, boschetti, piccole zone umide, campi stessi, coltivazioni arboree, ecc...). Nel Piano del Parco andrà



posta particolare attenzione a questo ruolo nell'ambito delle reti ecologiche, anche individuando le necessarie sinergie con gli altri soggetti competenti Consorzio di Bonifica, ecc...).

J) SETTORE DELL'INDUSTRIA E DELL'ARTIGIANATO

Normalmente in un Piano di Parco non si parla gran che di Industria ed Artigianato, ma in questo caso sul territorio del PNC esiste un'importante attività nell'ambito del settore navale. Il Piano del Parco non ha velleità di normare anche comparti economici così distanti dal suo progetto centrale, ma è possibile in termini generali identificare il bisogno di una riorganizzazione del distretto produttivo locale nell'ambito del Distretto Nautico della Regione Lazio.

Il Comune San Felice Circeo ha elaborato uno specifico studio sul settore nautico con ipotesi di riorganizzazione (op. cit.). Un'azione di questo genere comunque richiede l'azione di tutti gli organi competenti, in particolare della Regione Lazio. Un tema parallelo è quello dell'organizzazione della portualità sul territorio del Parco e nelle aree adiacenti, che è stato accennato anche nel precedente paragrafo sulle attività nautiche diportistiche, collegato a quello produttivo nautico in quanto le strutture logistiche necessarie spesso coincidono.

Un tema che il Piano del Parco può porre direttamente in questo ambito è quello della possibile qualificazione ambientale delle strutture cantieristiche (EMAS, ISO14001), che può portare a una maggiore qualità anche dal punto di vista del mercato per le merci prodotte, e quello della qualificazione ambientale delle strutture portuali esistenti (Porto di San Felice Circeo), con la gestione dei rifiuti (differenziata) e degli scarichi, il recupero delle acque delle imbarcazioni, la solarizzazione delle strutture, che possono portare ad una maggiore corrispondenza tra immagine del Parco e attività turistiche della nautica che è un valore aggiunto anche per queste ultime.

K) SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E SOCIALI DEL TERRITORIO: L'ASSETTO ENERGETICO, IL CICLO DEI RIFIUTI E IL CICLO DELL'ACQUA NEL PARCO (POLITICHE DI SOSTENIBILITÀ)

La sostenibilità nell'uso delle risorse del territorio deve essere un tema trasversale di tutte le iniziative previste nel Piano del Parco. I principali temi che si possono fin d'ora identificare da questo punto di vista, e che vanno sviluppati ulteriormente nel processo di Piano, sono:

- la mobilità (Piano della Mobilità sostenibile);
- l'uso del suolo (sostenibilità urbanistica);
- il ciclo dell'acqua sul territorio del Parco;
- la gestione delle emissioni in atmosfera nell'ambito territoriale del Parco;
- il ciclo delle materie sul territorio del Parco; incentivazione del riuso, riciclo, raccolta differenziata, riduzione alla fonte della frazione umida, ecc...;
- il ciclo dell'energia sul territorio del Parco: incentivazione al solare sugli edifici esistenti e di nuova costruzione, ciclo delle biomasse;
- la sostenibilità ambientale in edilizia (risparmio energetico degli edifici);
- la sostenibilità ambientale delle strutture alberghiere (il Progetto S&A);
- la presenza delle strutture militari e la sostenibilità ambientale.

(1) PIANIFICAZIONE ENERGETICA DEL TERRITORIO DEL PARCO NAZIONALE DEL CIRCEO, VERSO UN MODELLO FOSSIL FUEL-LESS



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

I parchi, con la loro funzione istituzionale di conservazione di risorse naturali ed antropiche, hanno un ruolo chiave per orientare le attività umane alla conservazione in senso lato ed allo sviluppo sostenibile, dentro e fuori dei loro confini. Pertanto, in quest'ottica, il Parco Nazionale del Circeo (PNC) può divenire parte attiva nella promozione dell'utilizzo di energia prodotta con fonti rinnovabili e luogo di elezione per l'implementazione di nuove buone pratiche.

L'ambizione finale è di porre quale obiettivo ultimo dell'attività di pianificazione energetica il disegno di un sistema *fuel-less*, nel quale si elimini significativamente il ricorso a fonti energetiche fossili, attraverso la diffusione capillare sul territorio di sistemi di produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili.

Le implicazioni energetiche nella vita di un parco naturale si rivelano critiche in ragione dell'estensione delle zone antropizzate. Il Parco Nazionale del Circeo ricade in tale situazione, poiché comprende due centri abitati, Sabaudia, interamente inglobata, e San Felice Circeo, attività industriali di piccole e medie imprese ed estese zone destinate ad attività agricole, anche con colture intensive e serricole. Dal punto di vista demografico, inoltre, la vocazione turistica della zona comporta un notevole aumento della popolazione durante la stagione estiva, con conseguente incremento della domanda di energia, elettrica e termica negli usi finali, ovvero in termini di consumo di combustibili fossili per la trazione automobilistica. Per quanto riguarda la generazione dell'energia, il territorio del parco non presenta impianti di produzione da fonti fossili o biocombustibili di potenza significativa.

In tale quadro, la disponibilità di fonti di energia rinnovabile viene vista come lo strumento per rendere il parco autonomo dal punto di vista energetico e svincolare, seppur in modo parziale, il territorio del parco dall'approvvigionamento di fonti fossili.

In questa prospettiva, la pianificazione energetica di un territorio di elevato valore naturalistico, quale quello del PNC, impone di sviluppare soluzioni per lo sfruttamento più efficace delle risorse endogene, nell'ambiente costruito come nell'ambiente naturale.

I criteri utilizzati nella redazione del lavoro svolto dall'Università La Sapienza, CEESP di Latina (Cap. __, al quale si rinvia) sono stati pertanto:

- Valorizzazione di tutte le risorse di scarto e risulta da attività produttive del territorio;
- Utilizzo delle risorse derivanti dalla manutenzione del patrimonio territoriale;
- Conservazione della destinazione d'uso del territorio (i.e. tecnologie solari).

L) QUESTIONI DI INSIEME

Infine esistono alcune opzioni di fondo nell'approccio alla struttura delle attività economiche e nell'insediamento territoriale nel Parco e nei suoi dintorni che andrebbero approfondite dal Piano:

- la necessità di un approccio ICZM (Integrated Coastal Zone Management), anche in attuazione dei documenti in merito dell'Unione Europea, cercando di conciliare le diverse esigenze di conservazione e di uso delle risorse ambientali, in un'ottica integrata, pianificata e partecipata;
- la possibilità di sviluppare una certificazione ambientale di territorio come via anche al marketing turistico e territoriale per il Parco nazionale e il suo intorno, sulla traccia del Progetto ENEA – PNC "Parchi in Qualità";
- lo sviluppo delle Agende XXI Locali e di percorsi partecipativi in genere come approccio preferenziale per il processo del Piano;
- la possibilità di effettuare una analisi SWOT o di altro metodo, per verificare le potenzialità economiche ed occupazionali del territorio (in coordinamento con il Programma Pluriennale Economico e Sociale), in rispetto



delle dinamiche ecologiche, da non intendersi come invarianti fisse ma come opzioni in un quadro dinamico e mutevole, di cui sono fissati solo gli obiettivi, in un processo continuo di “adaptive management”.

C. LE NORMATIVE DEL PARCO, IL SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E QUELLO PAESISTICO, LE QUESTIONI DI DIRITTO CIVILE SULLE PROPRIETÀ

1. LE VICENDE STORICHE DEI TERRITORI DEL PARCO, IL FEUDO DEL CIRCEO, I “LIVELLI BARONALI”

San Felice Circeo venne unito al Regno d'Italia nell'anno 1870, di seguito riportiamo il processo verbale che testimonia lo storico evento:

"L'anno 1870, il giorno 2 ottobre, presso una delle sale del Municipio di San Felice. La Giunta Municipale, composta dai Signori Pietro D'Antrassi Presidente e Serafino Palmerio, Vincenzo Diamanti ed Angelo Tassini membri di detta giunta... hanno dichiarato... che i Comizi erano aperti per il solenne Plebiscito ed essendo le ore 9 a.m., hanno proposto ai votanti la formula come dalla notificazione di detta Giunta Governativa di Velletri...:"Dichiariamo la nostra unione al Regno d'Italia sotto il Governo Monarchico Costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e dei suoi legittimi successori"... Si è proceduto alla votazione, avendo ognuno un Bullettino stampato in cui trovasi scritto sì o no; si è data spiegazione che coloro i quali intendessero di unirsi al Regno d'Italia accettando la su riportata formula, avessero depresso il Bullettino ove trovasi scritto sì, nell'urna, e quegli i quali fossero contrari avessero depresso il Bullettino ove trovasi scritto no. In seguito di che si è dato principio alla votazione senza che fosse in modo alcuno interrotta deponendo ognuno il suo voto nell'urna alla vista di tutti. Dopo tre ore, si è dichiarato dal Presidente chiusa la votazione ed eseguito lo spoglio dei voti, risultò e si rinvennero dei sì centosettantacinque, no numero due. Ogni votante, prima di deporre la sua scheda nell'urna, dichiarò il suo nome che venne annotato in apposita lista dal Segretario Fabiano Cerilli, dopo di che, rimanendo da questo Comune accettata e riconosciuta l'unione al Regno d'Italia, si è chiuso il presente processo verbale..."

La questione del livello baronale di San Felice Circeo trae origine da un *nummus* pagato a favore della Camera Apostolica al tempo in cui San Felice Circeo faceva parte degli Stati della Chiesa. Nel 1813, essendo proprietario Poniatowsky, l'enfiteuta di San Felice Circeo Giovanni Leopardi fece, per mezzo dell'agrimensore Tranquilli, una revisione ed aggiornamento di tutti i canoni che uniformò indistintamente per tutti i terreni a scudi 4 a rubbio, con l'obbligo assoluto di pagare in denaro anziché in natura, come si era praticato quasi sempre fino ad allora. Detto canone fu confermato nel 1830 da Monsignor Mario Mattei, Tesoriere Generale della R.C.A., con "*Istromento di ricognizione in Dominum*" stipulato con ogni singolo enfiteuta. Avvenuta nel 1870 l'unione all'Italia degli Stati della Chiesa, lo Stato Italiano subentrò con tutti i diritti spettanti alla Camera Apostolica e con atto rogato il 22.04.1881 presso l'Intendenza di Finanza di Napoli, lo Stato Italiano vendette al Barone Ottavio Giacchetti il così detto Feudo di San Felice Circeo e nella vendita furono compresi i Livelli.

Il Barone Giacchetti cedette i suoi diritti con atto Notar Delfini del 10.04.1892 al Sig. Zefferino Rosellini e questi con atto Notar Delfini del 10.06.1893 lo rivendette al Barone Adamo Argelli, il quale con atto Notar Delfini del 29.04.1898 lo vendeva al Sig. James Aguet fu Giannipaolo dal quale per successione ereditaria si trasferiva al figlio Luigi Aguet e



da questi ai due figli Aguet James ed Elena ved. Blanc in base ad altra successione ereditaria. Attualmente gli eredi della famiglia Aguet sono due della discendenza Aguet e quattro della famiglia Blanc⁴¹.

Il così detto “Livello Baronale” è un contratto atipico instaurato in passato dal proprietario di un bene immobile nei confronti di un altro soggetto che in cambio doveva un compenso stabilito in base alla ricchezza prodotta dal bene stesso (nel caso di terreni è rappresentato dal computo eseguito sul Reddito Dominicale). Nel tempo, questo contratto è stato oggetto di vari riconoscimenti dagli "Stati di diritto" succedutisi. Ad oggi, con varie leggi speciali, lo Stato Italiano ha inteso eliminare vari contratti atipici (ad esempio la mezzadria).

Tra questi c'è anche il livello baronale che fa capo alla Legge n. 607 del 22 luglio 1966 integrata dalla Legge n. 1138 del 18 dicembre 1970, ove tutti coloro che risultano tenutari nel tempo di un bene con la qualifica di "Livellario" possono riscattarlo e la *ratio* di quanto detto sta nel fatto che la proprietà di un bene, secondo il diritto, è quando si possiedono tutti e sette i diritti reali (usucapione, enfiteusi, etc.). Pertanto, giuridicamente il possessore dei detti sette diritti reali, nel nostro caso sono gli eredi della famiglia baronale del Circeo, mentre gli occupanti dei beni sono ricompresi nel diritto di "livellari". Presso la Sezione distaccata della Procura della Repubblica di Latina con sede in Terracina esiste un Ufficio apposito che tratta le procedure instaurate per il riscatto del livello ed è pienamente funzionante.

La problematica del livello può assumere importanza in capo al cittadino livellario quando:

- a) richieda un prestito o finanziamento ad un istituto ponendo a garanzia un bene del quale risulta livellario (è sufficiente una qualsiasi visura ampliata eseguita presso il Catasto per rilevarlo). In tal caso il fido potrebbe essere concesso senza poter usufruire di tassi agevolati e con l'ulteriore gravosa aggiunta di garanzie su altri beni;
- b) in caso di esproprio, nascerebbero problemi sull'eventuale ricorso o chi eventualmente essere il titolare a ricevere l'indennizzo per il bene perso.

Nel tempo si sono già verificati vari contenziosi, quale quello di Istituti Bancari che avendo concesso fidi a livellari previo garanzia su un terreno "baronale" hanno inteso richiedere alla famiglia Aguet e Blanc di onorare il mancato rimborso del prestito da parte del livellario inadempiente. Situazione, al momento, risolta in quanto è stato inadempiente l'Istituto Erogante nel mancare a fare i dovuti controlli sulla documentazione e notizie in capo al "Livellario" che, in effetti, sembrerebbe che non poteva vantare giuridicamente la piena proprietà sul bene posto a garanzia del prestito⁴².

2. LA NORMATIVA ISTITUTIVA DEL PARCO, IL SISTEMA VINCOLISTICO ORIGINALE E LA NASCITA DELLA CITTÀ DI SABAUDIA

Il Parco Nazionale del Circeo è stato istituito ai sensi della legge 25 gennaio 1934 n.285 “allo scopo di tutelare e migliorare la flora e la fauna e di conservare le speciali formazioni geologiche, nonché le bellezze del paesaggio e di promuovere lo sviluppo del turismo, il territorio compreso entro i confini indicati nell'annessa carta topografica, è dichiarato «Parco Nazionale del Circeo»” (cfr. art.1) nonché del relativo Regolamento Attuativo RD 7 marzo 1935 n.1324, e che affidava la gestione tecnico-amministrativa del Parco Nazionale del Circeo all'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali (ASFD) (cfr. art.2).

⁴¹ Fonte: Geom. Franco D'Andrassi in www.circei.it.

⁴² Fonte: www.circei.it.



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

Quanto al regime dei divieti, la legge n.285/34 disegnava una disciplina che sotto molti aspetti è stata recepita, quasi sessanta anni dopo, nella legge quadro sulle aree naturali protette 6 dicembre 1991 n.394, i cui contenuti, specie in relazione ai profili afferenti il regime che governa gli atti autorizzatori e concessori da un lato e gli strumenti di pianificazione dall'altro, si illustreranno a breve. Sia la legge istitutiva che il relativo Regolamento di Attuazione, prevedevano infatti che, laddove non fosse preventivamente intervenuta l'autorizzazione dell'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali, fossero vietate una serie di condotte, quali la manomissione delle bellezze naturali ed archeologiche, delle formazioni geologiche, il taglio dei boschi, l'esercizio della caccia, l'introduzione di armi ed altri strumenti atti alla caccia, la raccolta di specie vegetali, la pesca, l'apertura di cave.

Al contempo, l'art.3 del Regolamento, disponeva che i Comuni, gli Enti e naturalmente anche i privati che intendessero porre in essere attività edilizia tesa alla costruzione ovvero alla ricostruzione di qualsiasi organismo edilizio dovessero ottenere la preventiva autorizzazione dell'ASFD. Analoghe prescrizioni erano inoltre state imposte per quanto concerneva l'esercizio delle cave, dell'attività di pascolo e i tagli boschivi.

Inoltre, la legge istitutiva del Parco, all'art.4 prevedeva espressamente che, per i fini delineati all'art.1, con decreto del Capo dello Stato, fosse possibile estendere il perimetro del Parco Nazionale ai terreni limitrofi. Tale ipotesi si è concretizzata negli anni '70 prima con DPR 2 luglio 1975 e, successivamente, con DPR 23 gennaio 1979, il territorio del Parco venne esteso, rispettivamente, ai laghi di Fogliano, Monaci e Caprolace, alle rive e ai terreni interposti tra i laghi, nonché all'Isola di Zannone - compresi gli scogli e gli isolotti circostanti entro 200 metri dalla riva - considerata complementare, sotto il profilo morfologico e naturalistico, rispetto al territorio del Parco stesso.

Con DM 26 luglio 1971 - avuto conto, da un lato, delle norme e delle direttive in materia di protezione della natura, ed in particolare dell'esistenza di biotopi da conservare, di cui agli artt. 29 della legge 27.10.66 n.910 e 25 del DM 20.6.67, e dall'altro, della circostanza che l'ASFD, sin dalla sua istituzione, avesse sempre perseguito un programma conservativo delle foreste demaniali, anche di nuova acquisizione e formazione, interpretando in senso amplissimo il disposto di cui all'art.116 della legge 23 dicembre 1923 n.3267 a fini generali di protezione della natura - vennero individuati, nell'ambito delle foreste demaniali, tre territori, segnalati negli elenchi dei biotopi meritevoli di conservazione e protezione, da destinare a Riserva naturale integrali: la Riserva Rovine di Circe, la Riserva Lestra della Coscia e la Riserva Piscina della Gattuccia. A queste, con DM 22 febbraio 1975, si sarebbe aggiunta anche la Riserva naturale Piscina della Bagnature.

Il procedimento di ampliamento del territorio del Parco Nazionale, si sarebbe concluso con il DM 15 dicembre 1977 che - considerati i succitati decreti ministeriali del 1971 e del 1975, unitamente alla circostanza che l'UNESCO, con provvedimento del 1° marzo 1977, aveva inserito la foresta demaniale del Circeo nella "Rete Internazionale delle Riserve Biosfera", costituita dalle zone rappresentative dei principali tipi di ecosistemi mondiali allo scopo di proteggere la natura e di promuovere la ricerca scientifica - decretò che tutta la foresta demaniale del Circeo fosse costituita in "riserva naturale", per la superficie non dichiarata già tale nei precedenti decreti. La Foresta Demaniale del Circeo, per una superficie complessiva di 3260 ettari, veniva dichiarata "Riserva della Biosfera", ed inserita, per gli effetti, nella "Rete Internazionale delle Riserve della Biosfera".

Successivamente, con DM 16 gennaio 1978 il complesso delle Zone Umide del Parco venne dichiarato quale sito da tutelare ai sensi della Convenzione di Ramsar. Trattasi, come noto, di una Convenzione ratificata e resa esecutiva dall'Italia da oltre trenta anni, con il DPR 13 marzo 1976, n. 448. In particolare, il comma 1 dell'art. 4 della predetta Convenzione prevede che ciascuna Parte Contraente favorisca la conservazione delle zone umide e degli uccelli acquatici creandovi delle riserve naturali ed assicurandone una adeguata protezione. Le Zone umide di importanza internazionale, presenti all'interno del perimetro del Parco del Circeo, identificano una serie di ambienti anche molto diversi tra di loro, con acqua dolce, salmastra o salata, quali laghi, fiumi, stagni, paludi, saline, torbiere, lagune ecc., di eccezionale valore naturalistico in forza della loro ricchezza biologica.



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

In un contesto in cui, come si è visto, in ragione dell'eccezionale importanza sotto il profilo naturalistico ed ambientale, sull'area del Parco Nazionale del Circeo insistevano una molteplicità di vincoli assai pregnanti, veniva varata la legge quadro sulle aree naturali protette 6 dicembre 1991 n.394, di cui, dopo una breve premessa di ordine generale, andranno ricordati alcuni passi fondamentali, che informano la pianificazione delle aree naturali protette e ne definiscono i contenuti.

Come noto, con il varo della legge quadro, per la prima volta il Legislatore ha inteso disciplinare in modo organico la materia delle aree naturali protette, dettando principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle stesse, "al fine di garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese". (cfr. art.1)

Le finalità perseguite dalla legge quadro, in diretta attuazione dei precetti costituzionali di cui agli artt.9 e 32 della Costituzione, sono molteplici, e spaziano dalla conservazione delle specie vegetali ed animali o delle singolarità geologiche, alla applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientali idonei a realizzare la massima integrazione tra uomo ed ambiente naturale, anche attraverso la difesa e la ricostruzione degli equilibri idraulici e idrogeologici. Il successivo art.2 della legge quadro suddivide le aree naturali protette in parchi nazionali, parchi regionali, riserve naturali statali e regionali, aree marine protette, altre aree protette.

Per quanto concerne precipuamente i parchi nazionali, il legislatore del 1991 ha previsto che questi si identifichino in "aree naturali da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future". Come si vede, in disparte la circostanza che il Parco Nazionale del Circeo si annovera tra i cd. parchi storici, istituiti quasi settanta anni prima rispetto al varo della legge quadro, in ragione delle sue caratteristiche naturalistiche, nonché, soprattutto, delle emergenze presenti sul suo territorio, non vi è dubbio che l'area protetta in questione rivesta tutte le caratteristiche normativamente richieste per essere classificata tra i parchi nazionali anche ai sensi della legge n.394/91. E questo senza neppure considerare che l'art.2 comma 5 della legge quadro prevede espressamente che vengano resi efficaci i tipi di protezione previsti dalle Convenzioni internazionali, con particolare riferimento alla Convenzione di Ramsar, di cui al succitato DPR 13 marzo 1976 n.448, cui si è accennato poc'anzi.

Fatta questa breve ma doverosa premessa di ordine generale, è opportuno tracciare qualche breve cenno in merito agli strumenti che governano la gestione del territorio e l'esercizio delle attività consentite all'interno del Parco, sia nella fase precedente rispetto all'approvazione del Piano del Parco, che in quella successiva. Va preliminarmente osservato che, come più volte chiarito dal Consiglio di Stato (cfr. ex multis, CdS VI – 16.11.04 n.7472) la ragione d'essere della delimitazione dell'area protetta risiede nell'esigenza di protezione integrale del territorio e dell'ecosistema, con la conseguenza che è necessario che ogni attività umana di trasformazione dell'ambiente all'interno di un'area protetta, vada valutata in relazione alla primaria esigenza di tutelare l'interesse naturalistico, da intendersi preminente su qualsiasi indirizzo di politica economica o ambientale di diverso tipo.

A norma dell'art. 11, 3° comma, della legge 6.12.1991, n. 394, nei parchi sono vietate "le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali, tutelati con particolare riguardo alla flora ed alla fauna protette e ai rispettivi habitat." La violazione dell'art. 13 viene a sua volta sanzionata penalmente dal successivo art. 30. Tale previsione, in buona sostanza, è programmaticamente intesa alla inibizione (di là dal tassativo ma non esaustivo "catalogo" di comportamenti pregiudizialmente vietati) di "attività ed opere" che, in concreto, possano negativamente incidere sul paesaggio e sull'ambiente tutelati.



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

All'art.9 comma 1 della legge quadro, che prevede che l'Ente Parco, ente pubblico non economico con personalità giuridica di diritto pubblico, abbia sede amministrativa e legale all'interno del Parco al fine di valorizzare il legame tra l'ente stesso e l'area protetta che è deputato a gestire; "l'Ente Parco non costituisce una struttura calata ed amministrata dall'altro, un corpo estraneo alla realtà locale, e funzionale all'imposizione di vincoli meramente conservativi", ma costituisce piuttosto un "soggetto garante della conservazione degli ambienti naturali, e attributario del ruolo di programmatore ed attuatore di iniziative per la crescita culturale, economica e sociale delle popolazioni residenti". (cfr. CdS – V – 20.6.97 n.954)

L'art.10 della legge quadro, prevede che accanto all'Ente Parco venga costituita la Comunità del Parco, organo consultivo e propositivo dell'Ente, formato dai Presidenti delle Regioni e delle Province, dai sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Comunità Montane dei territori in cui sono ricomprese le aree del Parco. Il parere della Comunità del Parco deve essere obbligatoriamente acquisito sul regolamento, sul piano, sullo statuto e sulle altre questioni a richiesta di un terzo dei componenti del Consiglio Direttivo.

L'esercizio delle attività consentite all'interno del territorio del Parco, trova la propria disciplina nello strumento del Regolamento, normato dal successivo art.11, adottato dall'Ente Parco anche contestualmente all'approvazione del Piano del Parco (cfr. art.12) che costituisce lo strumento tipico, disegnato dal Legislatore, per assicurare la tutela dei valori naturali ed ambientali. Pertanto, attraverso il Piano del Parco, l'Ente provvede alla tutela dei valori naturali ed ambientali, storici, culturali antropologici e tradizionali allo stesso affidata. In particolare, il Piano deve disciplinare i seguenti contenuti: a) organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela; b) vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano; c) sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, accessi e strutture riservati ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani; d) sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche; e) indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

Al fine di garantire la massima partecipazione, l'art.12 prevede che, una volta adottato, il piano sia depositato per quaranta giorni presso le sedi dei Comuni, delle Comunità Montane e delle Regioni interessate, in modo che chiunque possa prenderne visione, estrarne copia e formulare le proprie osservazioni entro i successivi quaranta giorni. Il piano, dopo la deliberazione del Consiglio e la fase di raccolta delle osservazioni, viene successivamente approvato dall'Ente, d'intesa con la Regione territorialmente interessata. Il comma 7 dell'art.12, statuisce, da ultimo – fermo restando il disposto dell'art.145 comma 3 del Dlgs 22 gennaio 2004 n. 42 s.m.i. - che il piano abbia effetto di dichiarazione di interesse pubblico generale, urgenza ed indifferibilità per gli interventi in esso previsti, andando a sostituire ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.

Dal quadro normativo suesposto, si evince come il Legislatore del 1991, quanto agli strumenti di tutela e gestione del territorio, abbia previsto un sistema sostanzialmente bifasico. Infatti, le misure di salvaguardia sono destinate ad operare solo fino all'istituzione della singola area protetta, laddove: a) "dall'istituzione della singola area protetta sino all'approvazione del relativo regolamento operano i divieti e le procedure per eventuali deroghe di cui all'articolo 11" (art. 6, 4° comma) e b) dopo l'approvazione del regolamento, sarà affidata a quest'ultimo (in quanto beninteso conforme a legge e alle specifiche previsioni dell'art. 11 cit.) la selezione delle opere realizzabili o meno all'interno dell'area protetta.

Come si vede, laddove l'art.11 comma 3 contiene l'iniziale affermazione di una serie di divieti, tassativamente operanti in vigore del regime di salvaguardia, il successivo comma 4 ridimensiona la portata del precedente comma 3, statuendo che il Regolamento del Parco stabilisce eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3, ed addivenendo, per



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

gli effetti, ad una sorta di modulazione del vincolo, naturalmente nel rispetto dei principi generali posti dalla legge quadro, ai quali devono conformarsi i regolamenti per la disciplina delle aree protette.

Coerentemente con i principi suesposti, l'art.12 della legge quadro prevede che il Piano del Parco suddivida il territorio in quattro zone, proprio in base al diverso grado di protezione (che in regime di salvaguardia risulta al contrario indifferenziato), prevedendo Zone A (Riserva Integrale), Zone B (Riserva Generale Orientata), Zona C (Area di protezione) e Zone D (Promozione economica e sociale).

Il successivo art.13 della legge quadro, che al comma 1 prevede che "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. Decorso inutilmente tale termine il nulla osta si intende rilasciato".

Va infatti preliminarmente osservato come ai sensi dell'art.13 della legge 6 dicembre 1991 n.394, 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" e detto nullaosta "verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento". La violazione dell'art. 13 viene a sua volta sanzionata penalmente dal successivo art. 30.

La Terza Sezione della Corte di Cassazione Penale, nella pronuncia 5 aprile 2007 n.14183, la regola di cui all'art.13 deve ritenersi perentoria ad incondizionata. Del resto, ha ancora chiarito dal Corte di Cassazione nella pronuncia citata, "una diversa interpretazione introdurrebbe, un limite di dubbia costituzionalità alla obbligatorietà di una legge penale eventualmente circoscritta (con applicazione della norma non uniforme nel tempo e nel territorio) ai soli parchi retti dalle amministrazioni più diligenti nell'ottemperare alle disposizioni della legge n. 394 del 1991 e non operante nei territori di tutti gli altri, che rimarrebbero lasciati alla variabile iniziativa individuale ed estemporanea di privati ed enti locali. Al riguardo, la Corte Costituzionale ha sempre affermato e ribadito il principio dell'unitarietà dei parchi nazionali (espressamente contenuto nel D.P.R. n. 616 del 1977, art. 83, comma 2) rivolto, da un lato, ad assicurare allo Stato poteri idonei a garantirne l'unitarietà di struttura e di funzionamento e, dall'altro, a precludere alle Regioni di porre una disciplina comunque idonea a pregiudicare siffatta unitarietà anche di gestione. Tale unitarietà di disciplina deve riguardare tutti i parchi nazionali, sia già esistenti sia di futura istituzione, non avendo il legislatore consentito una diversità di regime tra di essi in quanto, pur se formati in tempi diversi, sono comunque sorretti da un medesimo interesse e da identiche finalità (cfr. Corte Cost., sentenze n. 1029 del 1988 e n. 223 del 1984)".

Nel caso specificamente considerato, va infatti considerato che il Parco Nazionale del Circeo esista sin dal 1934 e che alla sua gestione fosse preposta l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali (ASFD). Entrata in vigore la legge quadro, ha chiarito, con esemplare chiarezza il Consiglio di Stato nella sentenza n.4163/04 come "la previsione che subordina gli interventi all'interno dei parchi al nulla osta dell'Ente Parco, doveva essere ritenuta di immediata applicazione laddove esistessero già aree naturali protette delimitate. Ove non esistesse formalmente un Ente parco, ma comunque vi fosse un'amministrazione preposta alla gestione del parco già istituito, ogni riferimento all'Ente parco doveva intendersi fatto all'amministrazione preposta alla gestione del parco. E' quanto accade nel caso del Parco nazionale del Circeo, che preesiste alla legge n. 394/1991 e che ha tutti i requisiti per costituire un'area naturale protetta ai sensi di tale legge; inoltre tale Parco era gestito, prima della istituzione dell'Ente, da un apposito apparato amministrativo autonomo (ai sensi dell'art. 2 della legge istitutiva, l'Azienda di Stato delle Foreste Demaniali) sicché nessun ostacolo vi era all'immediata applicazione dell'art. 13 citato al Parco Nazionale del Circeo".

A seguito della pubblicazione del DPR 4 aprile 2005, istitutivo dell'Ente Parco, controversa è risultata l'applicazione dell'art.4 dell'Allegato al decreto presidenziale, contenente la "Disciplina di tutela del Parco Nazionale del Circeo" che prevede che siano sottoposti ad autorizzazione dell'Ente: a) i nuovi strumenti urbanistici generali, i nuovi piani di



settore e quelli non definitivamente approvati alla data di entrata in vigore del presente decreto; b) le eventuali varianti, totali o parziali, agli strumenti urbanistici generali vigenti, ed i relativi piani attuativi, non definitivamente approvati alla data di entrata in vigore del presente decreto; c) i nuovi interventi consentiti dalle norme di tutela paesistica, di cui alle norme tecniche di attuazione previste dai Piani territoriali paesistici Ambito 10 «Latina», Ambito 13 «Terracina, Ceprano, Fondi», e Ambito 14 «Cassino, Gaeta, Ponza», approvati dalla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24, ovvero, a decorrere dalla data della sua approvazione, dalla normativa del Piano territoriale paesistico regionale di cui all'art. 21 della legge regionale 6 luglio 1998 n.24”.

Sotto questo profilo, va precisato che, lungi dal poter ritenere le due norme sovrapponibili, ed applicabili, per gli effetti, solo in base all'ambito temporale nel quale gli interventi siano stati posti in essere (vale a dire in epoca precedente o successiva rispetto all'entrata in vigore del DPR istitutivo dell'Ente), l'art.13 della legge quadro reca, e continua a recare, portata ben più ampia rispetto a quella dell'art.4 citato, riferendosi, indistintamente, come si è visto, a tutti gli interventi, le opere e gli impianti da realizzarsi all'interno del perimetro delle aree protette, e non già unicamente all'attività edilizia in senso stretto.

3. INFLUENZE SULL'ASSETTO PROPRIETARIO DEI SUOLI E DEGLI USI CIVICI: IL CONTENZIOSO CON TERRACINA E TRA SAN FELICE CIRCEO E SABAUDIA PER MOLELLA E IL CONTENZIOSO SUI TUMULETI DI PAOLA

Sul territorio del Parco, soprattutto in loc. Molella, esistono diverse aree ad uso civico tra l'altro oggetto di un contenzioso tra i comuni di San Felice Circeo e Sabaudia, con notevoli ripercussioni sui residenti.

Una ricostruzione storica veniva proposta dal Consigliere Comunale di San Felice Circeo, Mario Vittorio Capponi: «L'8 aprile del 1935 il Potestà di Sabaudia, onorevole Orsolini Cencelli scrive a quello di San Felice asserendo che le proprietà delle terre di Molella sono di quest'ultima amministrazione. Il 7 luglio dello stesso anno il Prefetto di Littoria afferma la stessa cosa. Sei anni più tardi, il 21 giugno, il Comune di Sabaudia acquista da quello di San Felice alcuni ettari di terreni e case situati a Mezzomonte, ex Borgo Costanzo Ciano. Il 24 gennaio del '46 il ministero dell'Agricoltura e foreste asserisce ancora una volta che le terre sono di proprietà di San Felice. Il 15 maggio del '50 il sindaco di Sabaudia scrive al Prefetto per conoscenza ai Comuni di Terracina e San Felice reclamando la proprietà in esecuzione del regio decreto 1071, dieci giorni dopo il Comune di Terracina scrive al Prefetto e per conoscenza al sindaco di San Felice e Sabaudia, contestando quanto chiesto da Sabaudia». Atti che secondo il consigliere Capponi confermerebbero che le terre di Molella, Palazzo e Bagnara sono di proprietà di San Felice.

Il Consiglio Comunale di Sabaudia con atto n°122 del 20 novembre 1962 riaffermava la piena validità del R.D.L. n° 1071 rivendicando in un simile caso di specie (Tumuleti di Paola), i diritti sui beni demaniali o patrimoniali e le rappresentanze degli interessi delle popolazioni che dal vecchio Comune passavano al nuovo.

In atti del Comune di San Felice Circeo⁴³, si legge che in data antecedente alla costituzione del Comune di Sabaudia avvenuta con R.D.L. n.1071 del 04/08/1933, le terre denominate Molella, Palazzo, Pero Amaro, Infangone, Carnarola, Fornaci, Pantano del Lauro, Veronica, Cassone e Bagnara ricadevano nel Comune di San Felice Circeo; detti terreni con l'emanazione del R.D.L. n.1071 del 04/08/1933, passarono sotto la giurisdizione territoriale del Comune di Sabaudia e furono riportati in catasto ai fogli nn.9, 10 e 11 ora fogli nn.119, 121, 122 e 123/parte del Comune di Sabaudia; nel 1985, il Comune di Sabaudia chiamava in causa il Comune di S. Felice Circeo davanti al Commissario per la liquidazione degli usi civici di Roma, sostenendo che le terre di Molella ecc... non appartenevano al Demanio Civico del Comune di S. Felice Circeo, ma a quello di Sabaudia; con deliberazione di Giunta Regionale n.8466 del 23/12/1986, veniva

⁴³ Nota del Resp. Settore Urbanistica del gennaio 2006, citata in <http://www.sabaudiain.it/notizia.php?id=1138613400>.



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

approvato l'atto di Conciliazione intervenuto tra il Comune di Sabaudia ed il Comune di S. Felice Circeo, per lo scioglimento della promiscuità dei terreni individuati in catasto ai fogli nn. 119, 121, 122 e 123/parte; la suddetta deliberazione dispose la ripartizione, tra il Comune di San felice Circeo e quello di Sabaudia, delle somme versate per le conciliazioni inerenti le aree interessate dalla deliberazione stessa, secondo quanto previsto dalla citata delibera ed in conformità da quanto disposto dal Commissario per la liquidazione degli usi civici e della legge n.1766/27; con deliberazione di Consiglio Comunale di Sabaudia n.38 del 16/12/2002, veniva preso atto di tutte le istanze di conciliazione presentate dai possessori dei terreni gravati da uso civico e pervenute al Comune di Sabaudia e si dava prosecuzione alle conciliazioni; con la deliberazione suddetta al punto 3) del deliberato veniva dato atto che le somme che verranno introitate per le conciliazioni riguardanti le aree interessate dalla deliberazione della Giunta Regionale n.8466 del 23/12/1986, al netto delle spese sostenute dal comune di Sabaudia, verranno ripartite così come previsto dalla succitata delibera della Regione Lazio ed in conformità con quanto previsto dalla Legge 1766/27.

La questione del contenzioso prende origine dalla deliberazione del Consiglio Comunale di Sabaudia n.17 del 30/05/2003, con la quale viene deliberato tra l'altro "che i terreni in oggetto escono dal regime speciale della legge del '27 ed entrano nel patrimonio disponibile del Comune di Sabaudia che ne può e ne deve disporre secondo le norme di diritto comune", e viene revocata la precedente deliberazione di Consiglio Comunale n. 38/02 e pertanto vengono a cadere le disposizioni riportate nella deliberazione stessa riguardanti la ripartizione delle somme introitate per le conciliazioni, riguardanti le aree interessate dalla deliberazione di Giunta Regionale n.8466/86, tra il Comune di S. Felice Circeo ed il Comune di Sabaudia e pertanto, tale atto deliberativo del Consiglio Comunale di Sabaudia n.17/03, comporta una completa assenza di corresponsione al Comune di S. Felice Circeo delle somme introitate a qualsiasi titolo dalla regolarizzazione dei terreni in oggetto e ricadenti nei fogli catastali nn. 119, 121, 122 e 123/parte del comune di Sabaudia.

Inoltre in data 26/07/2003 viene emessa una sentenza N. 113/2000 R.G. dal Commissario agli usi civici per Toscana, Lazio ed Umbria dott. Franco Carletti, nel procedimento aperto d'ufficio avente per oggetto: accertamento della "qualitas soli" del comprensorio di Molella Palazzo in agro di Sabaudia, che dichiara che i terreni in oggetto non sono di natura di uso civico bensì patrimoniale.

A seguito di tali vicende, per i terreni in oggetto, il Comune di San Felice Circeo ha posto in essere presso il Tribunale Ordinario di Latina, con atto di citazione notificato in data 13/11/2003, un contenzioso con il Comune di Sabaudia stesso rivendicando la titolarità patrimoniale in capo al Comune di San Felice Circeo dei terreni censiti al N.C.T. di Sabaudia ai fogli 119, 121, 122 e 123, oltre che aver depositato un ricorso in opposizione ex art. 404 c.p.c. presso il Commissario agli Usi Civici per il Lazio, Toscana ed Umbria contro la Sentenza R.G. n. 113/2000 del Commissario agli Usi Civici per il Lazio, Toscana ed Umbria, dr. Franco Carletti, del 26/07/2003 Rep. n. 26 del 31/07/2003 in quanto tale sentenza riguarda l'accertamento della qualitas soli e si limita a dichiarare la natura patrimoniale del terreno e conseguentemente dispone la cancellazione della causa dal ruolo lasciando quindi impregiudicata la questione avente ad oggetto la titolarità del diritto di proprietà sui terreni in questione, per altro come detto pendente innanzi al Tribunale di Latina. Il suddetto Atto di citazione innanzi al Tribunale ordinario di Latina è stato registrato e trascritto presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari di Latina al n. 73 di presentazione del 05/12/2003 sui terreni interessati e censiti ai fogli 119, 121, 122 e 123 del N.C.T. del comune di Sabaudia.

Infine il Tribunale di Latina in composizione collegiale pronunciandosi all'udienza del 16/11/2004 sul reclamo depositato dal Comune di S. Felice Circeo avverso l'ordinanza del G.I. che ha respinto l'istanza di sequestro delle terre in oggetto, ha stabilito che "la trascrizione della domanda giudiziaria di cognizione (atto di citazione notificato il 13/11/2003 su specificato) piena idonea a preservare il diritto del ricorrente...". Il Comune di San Felice Circeo ha posto in essere presso il Tribunale Ordinario di Latina, con atto di citazione notificato in data 13/11/2003, un contenzioso con il Comune di Sabaudia stesso rivendicando la titolarità patrimoniale in capo al Comune di San Felice Circeo dei terreni censiti al N.C.T. di Sabaudia ai fogli 119, 121, 122 e 123, oltre ad aver depositato un ricorso in



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

opposizione ex art. 404 c.p.c. presso il Commissario agli Usi Civici per il Lazio, Toscana ed Umbria contro la Sentenza R.G. n. 113/2000 del Commissario agli Usi Civici per il Lazio, Toscana ed Umbria, dr. Franco Carletti, del 26/07/2003 Rep. n. 26 del 31/07/2003 in quanto tale sentenza riguarda l'accertamento della qualitas soli e si limita a dichiarare la natura patrimoniale del terreno e conseguentemente dispone la cancellazione della causa dal ruolo, lasciando quindi impregiudicata la questione avente ad oggetto la titolarità del diritto di proprietà sui terreni in questione, per altro come detto pendente innanzi al Tribunale di Latina. Inoltre il suddetto Atto di citazione innanzi al Tribunale ordinario di Latina è stato registrato e trascritto presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari di Latina al n. 73 di presentazione del 05/12/2003 sui terreni interessati e censiti ai fogli 119, 121, 122 e 123 del N.C.T. del comune di Sabaudia.

Ispesioni ordinarie effettuate in data 05/01/2006 presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari di Latina a campione su lotti di terreno in questione riportano esclusivamente al punto 1) la Trascrizione della Domanda giudiziale dell'Azione di Rivendicazione effettuata dal Comune di San Felice Circeo presso il Tribunale di Latina e al punto 2) la Trascrizione della Sentenza dichiarativa di Natura patrimoniale del Commissario degli usi civici per il Lazio per l'accertamento della qualitas soli come suddetto. Una ulteriore udienza nel procedimento presso il Tribunale Ordinario di Latina era stata fissata per il 16/02/2006.

Sulla questione della proprietà dei "Tumuleti di Paola" il Tribunale Civile di Latina – Prima Sezione Stralcio, si è definitivamente pronunciato con Sentenza n°1870/06 del 06/09/2006 sulla domanda proposta dal Comune di Sabaudia nei confronti del Comune di Terracina, della Soc. Immobiliare Snia S.r.l. (già Domiziana S.r.l.) ed aventi causa nonché Giulio Scalfati accogliendola per le motivazioni nella stessa indicate e per l'effetto dichiara la nullità e/o inefficacia dell'atto di compravendita del 17/11/1952 con il quale il Comune di Terracina ha alienato alla Domiziana s.r.l. i terreni siti nel circondario del Comune di Sabaudia in località Ponte, Pantanelli di Paola e Tumuleti del Lago di Paola, dichiarando la proprietà del Comune di Sabaudia sui terreni e frutti maturati ed ordinando la restituzione salvo gli effetti delle intervenute usucapioni ai sensi dell'art. 1159 del codice civile.

Con atto n°59 del 11/04/2008 la Giunta Municipale di Sabaudia ha stabilito di procedere all'alienazione o alla locazione degli immobili precedentemente ritenuti gravati da uso civico, ricadenti sia all'interno che all'esterno del piano di recupero e della variante speciale adottata con Deliberazione del Consiglio comunale del 30/05/2003 n°18, compresi all'interno del comprensorio di Molella e richiamati nella sentenza del Commissario agli Usi civici per il Lazio, Dott. Franco Carletti, del 26/07/2003 Rep. n°26 del 31/07/2003 trascritta in Conservatoria dei Registri Immobiliari di Latina giusto mod. 68 bis n°71 del 05/12/2003 al n°144 di presentazione, n°333669 di registro generale e n°21375 di registro particolare, stabilendo, nella stessa deliberazione, oltre ai prezzi con i quali procedere all'alienazione o alla locazione degli stessi anche relativamente ai terreni agricoli ed are di sedime sulle quali gravano fabbricati riconducibili alla conduzione del fondo, anche la formalizzare di apposito avviso pubblico per la presentazione delle richieste e/o denunce di occupazione. Le alienazioni sono in corso.

Ma il Sindaco di San Felice Circeo Vincenzo Cerasoli ha reso nota la decisione di ricorrere in appello contro la sentenza emessa dal tribunale di Latina, ricordando come quei terreni furono assegnati, già prima della fondazione di Sabaudia, proprio ai cittadini sanfeliciani. Questo è documentato dai registri storici delle deliberazioni del Comune nei quali è conservata la delibera n.133, approvata nella seduta del 30 novembre 1940, riguardante proprio la concessione in enfiteusi dei terreni ricadenti nei comprensori. Nel dettaglio il documento, vistato e approvato dall'allora Prefetto di Littoria con annotazione n.6169 del 1 aprile 1941, ripercorre le vicende a partire dalla deliberazione n.54 del 10 agosto 1900, con la quale vennero concessi in enfiteusi i terreni agli utilisti fino alla costituzione dell'Università agraria avvenuta nel 1909. Con la nascita dell'Università, tali concessioni vennero di nuovo regolamentate, ma quando nel 1923 l'Università fu sciolta, l'amministrazione dei terreni ritornò al Comune di San Felice Circeo. Nel 1940 si rese necessario provvedere a regolarizzare di nuovo le concessioni in enfiteusi sui terreni e riaggiornare il canone, anche in base alla perizia redatta dal geometra Frattini e confermata dall'ingegner Alfano, entrambi incaricati dal Regio



Commissario di Roma per la liquidazione degli usi civici. Nella delibera si stabilisce di concedere in enfiteusitali terreni ai singoli utilisti. La successiva delibera n.84 del 23 novembre 1942, inoltre, elenca i nomi degli utilisti a cui vengono concessi i terreni con relative identificazioni catastali. Da ciò quindi si evince che i terreni sono stati regolamentati e concessi in enfiteusi dal Comune di San Felice Circeo dopo la costituzione del Comune di Sabaudia, con delibere riconosciute dal Prefetto di Littoria. Il Comune di San Felice Circeo – secondo la sua Amministrazione - ha quindi esercitato legittimamente, dopo la nascita di Sabaudia, il diritto di proprietà e di concessione in enfiteusi di tali terreni.

4. I BENI DEMANIALI

All'interno del Parco Nazionale del Circeo si rinvencono una serie di beni che fanno parte del demanio pubblico, risultando per gli effetti sottoposti al sottostante regime giuridico tipico disegnato dall'art.823 c.c. che prevede, come conseguenza derivante dalla loro natura di *res extra commercium*, l'esclusione dalla sfera dei rapporti patrimoniali privati. Di conseguenza i beni demaniali sono inalienabili, imprescrittibili ed inespropriabili. Sempre dalla particolare destinazione agli usi pubblici discende l'imprescrittibilità e l'inespropriabilità stante che, in caso contrario, verrebbe consentito il mutamento della destinazione demaniale al di fuori delle regole pubblicistiche.

Partendo dal presupposto che la demanialità risulta essere una qualità intrinseca ed immanente al bene, corrispondente ad una situazione di fatto e non già di diritto (cfr. sul punto, *ex multis*, Cass.pen. III n.20124/04 cit.), tale circostanza risulta idonea determinare, in favore dello Stato, l'acquisizione del bene a titolo originario, per gli effetti prevalente su eventuali atti di compravendita posti in essere dai privati, ancorché precedenti, avvenuti a titolo derivativo. Come è noto, infatti, il conflitto tra l'acquisto a titolo derivativo e l'acquisto per originario è sempre risolto a favore del secondo, indipendentemente dalla eventuale anteriorità delle relative trascrizioni. Più in generale, laddove per poter positivamente affermare la demanialità di un bene non occorre né l'avvio, né tantomeno la definizione di un provvedimento amministrativo - stante che questa, per i motivi sin qui ampiamente illustrati, scaturisce da una mera situazione di fatto - nel caso, opposto, in cui si rendesse necessario dimostrare l'avvenuta sdemanializzazione di un bene, non essendo configurabile, nel nostro ordinamento, alcuna forma di sdemanializzazione tacita, dovrebbe al contrario attuarsi la sdemanializzazione espressa, mediante uno specifico provvedimento, avente in questo caso carattere costitutivo e non già meramente dichiarativo, da rilasciarsi a cura della competente autorità amministrativa.

In particolare, all'interno del Parco Nazionale del Circeo, si rinvencono tre tipologie di beni demaniali, e segnatamente: la spiaggia, il lido del mare, i bacini di acqua salmastra con le relative pertinenze (es. canali utilizzabili per uso pubblico marittimo), le lagune, tutte facenti parte del demanio marittimo (art.822 c.c. e 28 c.n.), e la foresta demaniale, attualmente classificata, come illustrato in premessa.

In materia di foreste, è doveroso precisare che con la legge 16 maggio 1970 n.281 le foreste demaniali, la cui cura era originariamente affidata all'ASFD, sono passate al patrimonio indisponibile delle Regioni ordinarie, fatta eccezione tuttavia, delle foreste di alcuni parchi nazionali, tra cui si annovera anche quello del Circeo che, come detto, sono state istituite come Riserve (cfr. art. 68).

Nell'ambito della categoria dei beni pubblici, i beni appartenenti al demanio marittimo sono oggetto di una disciplina propria, desumibile, oltre che dai principi generali contenuti nel codice civile, anche dalle specifiche norme dettate dal codice della navigazione, ivi comprese le disposizioni di cui agli artt. 54 (Occupazioni e innovazioni abusive), 55 ("Nuove opere in prossimità del demanio marittimo") e 1161 ss. ("Abusiva occupazione di spazio demaniale") del medesimo codice.

Dispone al comma 1 l'art.822 c.c. (Demanio pubblico) che "appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico, il lido del mare, la spiaggia, le rade, i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

leggi in materia, le opere destinate alla difesa nazionale”. A sua volta, l’art.28 lett.b) c.n. prevede che facciano parte del demanio marittimo “le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salmastra o salmastra che almeno durante una parte dell' anno comunicano liberamente col mare”. Come si vede, sia la fascia costiera sabbiosa che si estende, in lunghezza, per circa 22 km, partendo dalla scogliera calcarea del promontorio del Circeo sino a Capo Portiere e che costituisce la duna litoranea che le zone umide del Parco si annoverano tra i beni demaniali presenti nel Parco.

Quanto a queste ultime - prescindendo in questa sede dalle controversie giudiziarie ancora in corso afferenti la proprietà del Lago di Paola - le zone umide del Parco si identificano nei quattro laghi costieri di Paola, Caprolace, Monaci e Fogliano, ossia quello che resta delle antiche “paludi pontine” e sono piccoli bacini d’acqua salmastra, ideale rifugio per molte specie di uccelli acquatici. Si tratta, pertanto, più che di laghi veri e propri, di stagni costieri, con acque poco profonde (in media circa due metri) che comunicano generalmente con il mare attraverso una serie di canali, sebbene regolati artificialmente, che assicurano il ricambio idrico.

In particolare si ricorda che il complesso dei Laghi Costieri del Circeo (Fogliano, Monaci e Caprolace e le aree adiacenti), per una superficie di circa 1.600 ha, è stato espropriato per motivi di pubblica utilità collegati alle finalità del Parco Nazionale del Circeo, con D.M. Agricoltura 4 luglio 1984, pubblicato sulla G.U.R.I. _____. A seguito di tale esproprio si è aperto un notevole contenzioso, che si trascina anche oggi, con i precedenti affittuari dei terreni, soprattutto allevatori di bufale, in quanto gli stessi terreni non erano stati rilasciati prima dell’esproprio, e che ancora oggi in gran parte risultano come “occupanti” gli stessi.

5. IL VINCOLO IDROGEOLOGICO

Ampie zone del territorio ricompreso all’interno del perimetro del Parco Nazionale del Circeo risultavano, e risultano tutt’oggi, gravate da vincolo idrogeologico. Il R.D.L. 30.12.1923 n. 3267 (cd. Legge Forestale) , tutt’ora in vigore, dal titolo: “Riordinamento e riforma in materia di boschi e terreni montani” sottopone a “vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli artt. 7, 8 e 9 (articoli che riguardano dissodamenti, cambiamenti di coltura ed esercizio del pascolo), possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque”.

Per vincolo idrogeologico, disciplinato dagli artt.1-6 del RDL citato, si intende “l’assoggettamento a determinati controlli del territorio, allo scopo di limitare l’uso dei “terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di determinate forme di utilizzazione, possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere stabilità o turbare il regime delle acque”. Il Regio Decreto Legge norma, ai seguenti artt.17-23 disciplina il cd. vincolo forestale, che impone limitazioni all’utilizzazione dei boschi in forza della loro speciale ubicazione. Lo scopo principale del Vincolo Idrogeologico è quello di preservare l’ambiente fisico e quindi di garantire che tutti gli interventi che vanno ad interagire con il territorio non compromettano la stabilità dello stesso, né inneschino fenomeni erosivi, ecc., con possibilità di danno pubblico, specialmente nelle aree collinari e montane.

Come si vede, pertanto, il Vincolo Idrogeologico in generale non preclude la possibilità di intervenire sul territorio, ma segue piuttosto l’integrazione dell’opera con il territorio. Un territorio che deve rimanere integro e fruibile anche dopo l’azione dell’uomo, rispettando allo stesso tempo i valori paesaggistici dell’ambiente.

Alla Legge Forestale si accompagna il relativo Regolamento di esecuzione RD 16 maggio 1926 n.1126 (cd. Regolamento Forestale).Le altre competenze autorizzatorie in materia di vincolo idrogeologico, ai sensi del R.D. 3267/1923, e forestale della Legge Regionale 28 ottobre 2002 n.39 (“Norme in materia di gestione delle risorse forestali”), vengono svolte, su delega della Regione Lazio, dall’Ufficio Vincolo Idrogeologico della Provincia di Latina.



6. IL VINCOLO PAESAGGISTICO

I Parchi nazionali, sin dal varo della Legge Galasso nel lontano 1985, si annoverano tra le aree vincolate ex lege sotto il profilo paesaggistico.

L'art.142 del D.lgs 22 gennaio 2004 n.42 s.m.i. , in piena continuità normativa col disposto di cui all'art. 1 comma 1 della legge 8 agosto 1985 n.431 e dell'art.146 comma 1 del D.lgs. 29 ottobre 1999 n.490, assoggetta al vincolo una serie di aree, le aree tutelate per legge, tra cui si annoverano, tra i numerosi beni oggetto di tutela, le Zone Umide e i parchi nazionali e regionali, ivi comprese le aree di protezione esterna.

Come chiarito numerosissime volte dalla Cassazione, nelle aree protette, per quanto riguarda l'attività edificatoria, il legislatore ha previsto non già un duplice, bensì un triplice controllo: del responsabile dell'ufficio tecnico comunale, al quale è demandato il rilascio del titolo abilitativo edilizio (ai sensi del TU DPR n. 380 del 2001); dell'autorità regionale o di quella delegata al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004); dell'autorità del parco (ai sensi della L. n. 394 del 1991) (si vedano, tra le decisioni più recenti, Cass., Sez. III 15.12.2003, n. 47706; 20.6.2003, n. 26863; 12.5.2003, n. 20738; 11.1.2000, n. 83; 13.10.1998, n. 12917. Nello stesso senso Cons. Stato, IV , 28.2.2005, n. 714). Vedasi, su tutte, la seguente, recente, massima: "la realizzazione di interventi ed opere nelle aree protette deve essere sottoposta al preventivo rilascio di tre autonomi provvedimenti: il permesso di costruire, l'autorizzazione paesaggistica e il nulla-osta del parco; e ciò in ragione dell'autonomia dei profili paesaggistici ed ambientali da quelli urbanistici". (Cass. pen. III 29.1.08 n.4522).

7. GLI STRUMENTI URBANISTICI PREVIGENTI AL 1977 (PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE DI SAN FELICE CIRCEO E SABAUDIA ...)

Prima dei P.R.G. approvati alla fine degli anni '70 vigevano a Sabaudia e San Felice Circeo due Programmi di Fabbricazione.

8. I PRG DI SABAUDIA DEL 1978 E DI SAN FELICE CIRCEO DEL 1979 E LA LORO EVOLUZIONE

Il presente paragrafo riprende il testo del Capitolo 15 della Relazione di giugno 2010 dell'Università La Sapienza, CEESP di Latina, alla quale si rinvia per approfondimenti.

Lo studio della pianificazione urbanistica dei Comuni di Latina, Sabaudia e San Felice Circeo ha messo in evidenza la mancanza della Strumentazione Negoziale dei programmi complessi. La Provincia di Latina, dal canto suo, ha attuato nell'iter procedurale che ha portato all'approvazione del progetto relativo alla messa in sicurezza della bocca di accesso al canale di Rio Martino una negoziazione di intenti che però di fatto si configura più come un'opera pubblica con accordo di programma che come un vero e proprio strumento negoziale. La collocazione territoriale di quest'opera infatti interessa un'area territoriale che appartiene patrimonialmente a due diverse amministrazioni comunali (Latina e Sabaudia) e "gioco forza" l'Amministrazione Provinciale, anche in virtù delle competenze assegnate dalla normativa nazionale, si è dovuta "fare carico" del coordinamento utile e necessario per portare a termine l'iter procedurale progettuale.

A) IL PRG DI SABAUDIA

Il P.R.G. del Comune di Sabaudia approvato con Delibera di Giunta Regionale del 1977 pianifica per la prima volta l'intero territorio comunale ai sensi della legge urbanistica nazionale, dopo che il piano di fondazione del 1934 aveva



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

riguardato unicamente la pianificazione dell'area del centro urbano (la pianificazione originaria della bonifica prevedeva sul territorio comunale insediamenti per 20.000 abitanti di cui 5.000 nel centro urbano). Le valutazioni che sono alla base del Piano si basano sulla considerazione che le risorse naturali e paesaggistiche presenti sul territorio di Sabaudia, con particolare attenzione alla costa ed ai laghi, possono esercitare una forte attrazione turistica e che il settore turistico possa diventare l'asse portante dello sviluppo locale. La centralità del precedente sistema socioeconomico ed insediativo, basata sul settore agricolo, è considerata ormai in via di superamento, anche se al 1970 è ancora il settore più significativo in termini occupazionali e produttivi. Le scelte del piano, sostanzialmente, si orientano decisamente e dichiaratamente verso lo sviluppo turistico concentrandosi proprio nella fascia di territorio compresa fra la Strada Provinciale Litoranea e la duna marina, incluso il centro capoluogo; la restante area agricola interna non viene interessata da particolari previsioni insediative e viene confermato ai borghi di San Donato e Borgo Vodice il ruolo di riferimento per le aree destinate ad attività agricole, quali centri di servizi, per i quali viene previsto il potenziamento dei servizi ed una relativa crescita edilizia.

Il piano introduce sul territorio consistenti quantità edilizie in grado di modificare profondamente gli equilibri preesistenti delle aree interessate, ma è comunque attento a garantire e preservare alcune caratteristiche di grande qualità del contesto ambientale e paesaggistico al fine di assicurare l'attrattività turistica. Ad esempio, la scelta di concentrare le nuove quantità edilizie in alcuni poli circoscritti (lottizzazioni) e nell'ampliamento del centro urbano, piuttosto che indirizzarsi su modelli di edificazione diffusa, limita l'impatto sul territorio in termini di consumo dei suoli (*sprawl* urbano), di espansione delle reti infrastrutturali e del disturbo diffuso sul paesaggio; ma sono soprattutto le indicazioni di salvaguardia delle coste, marine e lacustri, con l'indicazione della loro pubblicizzazione ed inedificabilità, il vincolo di salvaguardia delle superfici boscate delle forre (salvate dall'ingente opera di disboscamento operata negli anni '30 dall'opera di bonifica delle paludi pontine) e delle incisioni naturali, la rimozione della strada costiera posta sulla duna dalla foce di Caterattino al Rio Martino (in quanto contraddittoria con il sistema insediativo previsto), a sottolineare l'attenzione del piano in questa direzione. Per le attività produttive vengono individuate due aree, una artigianale-industriale aderente al centro urbano (territorialmente localizzata a nord della Via Corso Principe di Biancamano ovvero la Zona "Sipeo"), ed un'altra situata sulla S.R. 148 al confine con il comune di Latina (Zona Industriale di Borgo San Donato), in aderenza con un'altra area industriale del capoluogo di provincia (Zona Industriale Complesso Plasmon).

Il piano viene dimensionato per realizzare una capacità insediativa complessiva di oltre 50.000 unità, di cui 28.000 costituite da residenti e la quota rimanente destinata a presenze turistiche fluttuanti, in un arco temporale di riferimento venticinquennale con scadenza nell'anno 1995 (al 1971 i residenti nell'intero territorio comunale erano 10.359 di cui 4.501 residenti nel centro capoluogo - Fonte: Agenda 21 Sabaudia).

Successivamente all'approvazione definitiva del PRG, avvenuta nel 1977, sono intervenute numerose modifiche alla pianificazione (varianti alle destinazioni d'uso ed alle norme) che non hanno però, per fortuna, modificato sostanzialmente l'impostazione generale del piano.

I condizionamenti più rilevanti sono stati determinati ancor prima della approvazione definitiva dall'ampliamento del perimetro del Parco Nazionale del Circeo e, successivamente, dal Piano Territoriale Paesistico Regionale n.13 che ha eliminato o limitato alcune previsioni insediative, soprattutto di carattere alberghiero. Le previsioni quantitative relative agli insediamenti residenziali non hanno subito, comunque, riduzioni significative.

Il P.R.G. definisce lo schema della viabilità generale ed organizza le previsioni pianificatorie attraverso lo strumento della zonizzazione, ovvero provvede a fornire le indicazioni generali di destinazioni d'uso delle singole aree (corredate dalle Norme Tecniche di Attuazione, con gli indici fondiari ed edificatori che definiscono le cubature realizzabili), ma non specifica il disegno urbano e le relazioni spaziali rinviando agli strumenti esecutivi la fase di dettaglio; tra questi il più significativo, per dimensione e complessità, è il Piano Particolareggiato del Centro Urbano (Prog. Arch. Nucci)



approvato nel 1981, attualmente scaduto per decadenza di limiti temporali, ma ancora efficace per le prescrizioni e gli allineamenti. Il Piano Particolareggiato (P.P.), prendendo spunto dalle indicazioni del P.R.G., assume come obiettivi programmatici quelli della ridefinizione della fascia sviluppatasi spontaneamente ai margini del centro di fondazione negli anni '50 e '60, e di assicurare nelle nuove zone urbane ed in quelle di completamento la realizzazione di un rapporto equilibrato fra volumetrie e spazi liberi, fra spazio pubblico e privato, fra edificato e ambiente naturale. Il P.P. si articola operativamente attraverso una serie di strumentazioni complesse che prevedono la definizione di numerosi ambiti da convenzionare, all'interno dei quali vengono applicati criteri perequativi tra i proprietari e vengono acquisite gratuitamente dalla Amministrazione le superfici per realizzare le opere di urbanizzazione e le infrastrutture; sono previsti anche ambiti di intervento in cui esercitare la progettazione unitaria per garantire l'omogeneità e la continuità del disegno urbano e ricucire e completare brani urbani già edificati, inoltre è prevista l'utilizzazione di strumenti normativi e tecnici che indirizzano le progettazioni quali: planovolumetrici, tipologie edilizie, fili fissi, allineamenti, sistemazione delle aree libere, ecc.. (Fonte: Agenda 21 Sabaudia).

Gli altri Piani particolareggiati esecutivi vigenti attraverso i quali si realizza il PRG sono:

- ✓ Piano Particolareggiato Esecutivo (PPE) di Borgo San Donato;
- ✓ PPE di Borgo Vodice;
- ✓ PPE di Mezzomonte;
- ✓ Piani di Lottizzazione;
- ✓ Piano degli Insediamenti Produttivi (PIP) di Borgo San Donato.

(1) ARTICOLAZIONE IN ZONE OMOGENEE

Prendendo a riferimento la tavola del mosaico dei PRG approvati e vigenti contenuta nel PTPG in corso di redazione da parte dell'ufficio di piano della Provincia di Latina, ed effettuando l'analisi delle zone omogenee, seguendo le indicazioni riportate nell'articolo 17 della legge del 6 agosto 1967 n. 765 contenuta nel D.M. 2 Aprile 1968, n. 1444, ha prodotto una zonizzazione che ha permesso di classificare il territorio in sei zone:

Zona A: Centro storico;

Zona B: Completamento edilizia residenziale;

Zona C: Zona destinata alla nuova espansione residenziale urbana;

Zona D: Zona destinata ad insediamenti produttivi (industriali, commerciali e assimilati);

Zona E: Zona destinata ad usi agricoli, escluse aree destinate alla zona C;

Zona F: Zona destinata ad attrezzature e ad impianti di interesse generale;

a cui si aggiungono:

Zona per insediamenti turistici, Zona destinata a parcheggi, Zone a Standard Urbanistici, Fasce di Rispetto e Vincoli, Zone per Verde Privato e Pubblico, Viabilità di progetto, Percorsi Pedonali e Ciclabili, Zone non riconoscibili sotto il profilo cartografico, Vincoli Regionali e Zone occupate da Laghi, Canali e Corsi D'Acqua.

Le aree comprese nella zona B sono: l'area adiacente al centro storico, Borgo San Donato, Bella Farnia e Borgo Vodice poiché soddisfano i limiti di superficie e di densità previsti per questa zona.

Nella zona D abbiamo due aree industriali, una situata a nord della città confinante con il Parco Nazionale del Circeo (Zona Industriale-Artigianale Sipeo) e l'altra situata lungo la strada regionale 148 a nord est della città di prossimità del confine comunale (Zona Industriale-Artigianale di Borgo San Donato). Nella zona F abbiamo l'area cimiteriale e



l'impianto sportivo. Per la zona V relativa ai vincoli abbiamo l'area parco che comprende la foresta demaniale, i laghi costieri (il lago dei Monaci, il lago di Caprolace e il lago di Paola) e le dune.

Alla luce delle argomentazioni storiche del Piano Regolatore di Sabaudia, attualmente, le previsioni urbanistiche dello stesso si sono rivelate per molti versi incongrue rispetto alle reali capacità espansive di Sabaudia, ma hanno comunque attivato un processo di crescita edilizia che negli anni ha realizzato un ingente stock di edilizia residenziale destinato a casa per turismo (circa il 40% dell'intero patrimonio). Questo quantitativo edilizio è stato parzialmente concentrato in alcune aree caratterizzandole per il loro carattere monofunzionale che, di fatto, le ha sottratte alle dinamiche evolutive del territorio.

Effetti analoghi sono presenti anche nell'area del centro urbano dove è rilevante la quantità di volume di edilizia a destinazione turistica, così che alcune zone risultano inutilizzate per larga parte dell'anno. Anche la zona costiera del comprensorio comunale, a cavallo tra il Lago e la spiaggia, è in larga massima interessata da questo fenomeno di inutilizzo delle case per gran parte dell'anno essendo le stesse seconde case adibite alla residenzialità estiva (Fonte: Agenda 21 Sabaudia).

(2) VARIANTI DI PRG

Nel 2004 è stato adottato il Piano di Recupero che interessa gran parte della nuova espansione del centro urbano e nel 2006 sono state adottate le *Varianti Speciali* relative ai centri Molella (Nucleo Edilizio Abusivo N° 2 – Molella – Ampliamento Perimetrazione Nucleo Abusivo Delibera Consiliare n° 5 del 27 Febbraio 1999) e Mezzomonte (Nucleo Edilizio Abusivo N°1 – Mezzomonte) che affrontano il problema della crescita edilizia residenziale abusiva sviluppatasi in quelle aree e che al momento sono in corso di approvazione in Regione Lazio.

Sempre in relazione a queste problematiche, sono state adottate dal Consiglio Comunale di Sabaudia ulteriori *Varianti Speciali* con lo scopo di "sanare" alcune lottizzazioni abusive sorte nel corso degli ultimi 20 anni interessanti le seguenti zone:

- ✓ Nucleo Edilizio Abusivo – "Lottizzazione Gianfilippo";
- ✓ Nucleo Edilizio Abusivo – "Lottizzazione Migliara 49";
- ✓ Nucleo Edilizio Abusivo – "Lottizzazione Rio Blu";
- ✓ Nucleo Edilizio Abusivo – "Lottizzazione Portosello";
- ✓ Nucleo Edilizio Abusivo – "Lottizzazione Rio Martino".

L'iter di approvazione in Regione Lazio di queste varianti è appena iniziato e come è da aspettarsi si prevedono tempi lunghi per la conclusione dello stesso (Fonte: Ufficio Urbanistica del Comune di Sabaudia).

Un discorso a parte merita la vicenda di abusivismo riguardante il complesso edilizio "Il Villaggio del Parco" sorto a ridosso degli anni 2005-2006 e localizzato sulla strada provinciale Litoranea tra Borgo Grappa e Bella Farnia nel territorio comunale di Sabaudia. Nato come una casa di alloggio per anziani si è trasformato in una struttura residenziale abusiva, di 300 appartamenti, su un'area rurale di circa 120 mila metri quadrati. La vicenda dotata di una complessità sia amministrativo-giuridica che tecnico-urbanistica inizia nel 1992 con l'adozione da parte del Consiglio Comunale di Sabaudia «di iniziative tese ad incentivare la realizzazione di strutture per anziani» e arriva fino ai giorni nostri con il sequestro dell'area e la condanna di alcuni funzionari pubblici, di responsabili della ditta appaltatrice e di alcuni acquirenti.

A rappresentare variante al PRG comunale è anche l'adozione di una localizzazione di aree destinate ad Edilizia Residenziale Pubblica (di cui alla Legge 18 aprile 1962 n. 167) contenute nel *Piano di Zona* (PdZ) che con delibera di Consiglio Comunale n. 24 del 20.04.2004 sono state individuate preliminarmente negli ambiti denominati C, D, E per il



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

capoluogo e nell'ambito di Borgo San Donato per quanto riguarda la parte periferica comunale. Attualmente gli atti sono stati inviati alla Regione Lazio – assessorato urbanistica per l'approvazione definitiva.

Un'altra variante al PRG del Comune di Sabaudia riguarda le aree incluse nel centro urbano dove per effetto della Deliberazione di Consiglio Comunale n. 3 del 29.1.2009 è stata adottata variante al vigente P.R.G. per aree del centro urbano mediante la riduzione dell'indice di fabbricabilità fondiaria da 1,50 mc/mq a 1,00 mc/mq. La vicenda cronologicamente può essere riassunta come di seguito:

- ✓ in data 7 aprile 1988 con delibera n. 41 il Consiglio Comunale ha adottato una variante al P.R.G. di riduzione dell'indice di fabbricabilità fondiaria da 1,50 mc/mq a 1,00 mc/mq in alcune aree del centro abitato per una cubatura pari a circa 40.000 mc;
- ✓ in data 11.04.1989 con delibera n. 67, conseguentemente alla delibera suddetta, il Comune di Sabaudia ha adottato una variante per l'incentivazione di iniziative turistico-alberghiere, approvata in data 31.12.91 con delibera n. 10664 della Giunta Regionale;
- ✓ Con atto n° 60 del 30.12.1994 il Consiglio Comunale ha adottato la variante al P.R.G., in riadozione della D.C.C. n. 41 del 7.04.1988, nel frattempo revocata, che prevedeva la riduzione dell'indice di fabbricabilità da 1,50 mc/mq. ad 1,00 mc/mq e nel caso di cubatura ancora realizzabile la stessa doveva essere accorpata alla costruzione principale esistente operando un abbattimento di cubatura di P.R.G. pari circa a 40,000 mc, per alcune aree incluse nel centro urbano come di seguito indicate:
 - area compresa tra Via Umberto I° - Principe Eugenio- Via Caracciolo e Via Napoli;
 - tra il palmeto di Piazza Roma e Via Amedeo V°.

La documentazione relativa alla variante n. 60/94 è stata trasmessa con nota 4557/UT del 27.09.1995 ai sensi della legge 1150/42 e della L.R. 36/87 all'Assessorato Regionale, il quale a tutt'oggi non ha ancora approvato la D.C.C. 60/94 di variante al P.R.G. di cui all'oggetto.

L'ultima variante al PRG comunale è quella sostanzialmente operata a modifica delle Norme Tecniche di Attuazione (redatte dagli architetti Antonio Magaudo e Italo Ranieri) dell'attuale PRG adottata in Consiglio Comunale con deliberazioni del 05-08-2009 n. 55 e del 06-05-2010 n. 30 in cui in particolar modo, la prima, ha riguardato l'accoglimento delle considerazioni formulate dal Comitato Tecnico Consultivo Regionale (CTCR), la seconda, invece, ha operato una variante all'art. 25.

In ultimo, è da segnalare che con Delibera di Consiglio Comunale n. 31 del 06-05-2010 è stato finalmente approvato il nuovo Regolamento Edilizio del Comune di Sabaudia in sostituzione di quello ormai obsoleto del 1934, già da anni abbandonato e sostituito nelle previsioni delle norme regolamentari da quanto previsto dalle Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) del vigente PRG. Per il nuovo Regolamento Edilizio di Sabaudia si attende ora la sua pubblicazione sul B.U.R.L.

B) P.R.G. DEL COMUNE DI SAN FELICE CIRCEO

Il PRG del Comune di San Felice Circeo è stato approvato nel 1979, ed è tuttora vigente. Esso fu redatto sulla base di studi sui probabili indirizzi di sviluppo urbanistico ed edilizio che, nel corso degli anni seguenti, non hanno trovato piena applicazione e rispondenza con la reale evoluzione che il territorio ha avuto nel corso degli ultimi trent'anni. Ciò ha comportato l'attuale carenza di servizi, problemi di viabilità, insufficienti aree di espansione edificabile. Si registra infatti una diminuzione delle aree della zona C dovuta all'attività edilizia degli anni successivi all'entrata in vigore del piano poggiata principalmente su forti fenomeni di abusivismo che hanno, nel corso degli anni, snaturato in parte il piano. Si nota poi l'evoluzione del centro abitato che è andato allargandosi via via in pianura. Anche le zone totalmente dedite all'agricoltura hanno dato posto all'urbanizzazione nonostante i numerosi vincoli e divieti



confermando quel fenomeno dello *sprawl* urbano che presto ha caratterizzato gran parte dei territori della provincia pontina del dopo bonifica. Tutte le zone che erano state dedicate alla costruzione residenziale adesso sono completamente edificate. In quelle aree abbiamo un'urbanizzazione primaria moderatamente presente in quanto prevista dal piano iniziale. È chiaro quindi come il PRG sia ormai inadeguato alle nuove caratteristiche che il territorio ha assunto. In particolar modo, sulla base dei dati e valutazioni eseguite dall'ufficio tecnico urbanistico del Comune di San Felice Circeo, vengono sintetizzati in pochi punti le principali problematiche urbanistiche del citato Comune di seguito elencate:

- ✓ Urbanizzazione scoordinata e non rispettosa degli standard di PRG con disomogeneità architettoniche, carenza di parcheggi ed aree verdi;
- ✓ Aree in cui il PRG non è stato attuato e l'attuale urbanizzazione risale agli anni '60: standard e servizi insufficienti;
- ✓ Aree portuali con struttura incompleta, con servizi a terra incompleti, scarsa ricettività rispetto alle potenzialità e insufficiente collegamento con il centro storico;
- ✓ Perdita delle valenze architettoniche dell'edificato del centro storico;
- ✓ Assenza di un'area insediativa dedicata all'artigianato per la nautica (attualmente le attività sono sparse per tutto il territorio con maggiori concentrazioni insediative nel centro urbano).

(1) ARTICOLAZIONE IN ZONE OMOGENEE

Anche in questo caso, prendendo a riferimento la tavola del mosaico dei PRG redatta dalla Provincia di Latina, l'analisi delle zone omogenee, effettuata seguendo le indicazioni riportate nell'articolo 17 della legge del 6 agosto 1967 n. 765 contenuta nel D.M. 2 Aprile 1968, n. 1444, ha prodotto una zonizzazione che ha permesso di classificare il territorio nelle seguenti zone:

Comprensorio naturalistico del promontorio del monte Circeo: in questa zona devono essere garantite la conservazione e l'inalterabilità dei luoghi, con l'assoluta preclusione di qualsiasi forma di edificazione. Per usufruire del parco naturalistico è consentita soltanto la creazione di sentieri pedonali di tipo escursionistico.

Zona A: Centro storico. In questa zona è consentito solo il risanamento igienico e il restauro conservativo dei volumi esistenti. Le aree libere non sono edificabili. La destinazione d'uso è la residenza;

Zona B: Completamento edilizia residenziale e turistica;

Zona C: Zona destinata alla nuova espansione residenziale urbana e turistica;

Zona D: Zona destinata a nuove attrezzature turistiche e a ristrutturazione dell'edilizia residenziale e alberghiera;

Zona E: Zona agricola. Zona destinata esclusivamente alla conduzione di fondi agricoli, in cui sono tassativamente escluse tutte le attività non concordi con questa. Vigè il divieto assoluto di manomettere alberi o nuclei alberati non strettamente connessi all'attività agricola. Per evitare un'edilizia rurale troppo invasiva vigè l'obbligo di osservare prescrizioni regolamentari come le distanze minime di costruzione;

Zona F: zona destinata a verde privato e pubblico o impianti e attrezzature di interesse generale (Porto turistico), Parco pubblico;

a cui si aggiungono:

Zona per insediamenti turistici, Zona destinata a parcheggi, Zone a Standard Urbanistici, Fasce di Rispetto e Vincoli, Zone per Verde Privato e Pubblico, Viabilità di progetto, Percorsi Pedonale e Ciclabili, Zone non riconoscibili sotto il profilo cartografico, Vincoli Regionali e Zone occupate da Laghi, Canali e Corsi D'Acqua.

Essendo il turismo uno dei settori trainanti per l'economia comunale e trasversale alle pratiche urbanistiche, le attuali aree dedicate alla ricettività turistica possiedono una dislocazione puntiforme sul territorio comunale con una totale



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

assenza di un polo unitario dedicato allo svolgimento delle stesse. Attualmente le problematiche rilevate per le zone turistiche, data la loro citata trasversalità alle zone omogenee sopra individuate, possono essere sintetizzate in:

- ✓ mancanza di moderne strutture ricettive (l'asse odierno risale agli anni '40/'60 e, nel tempo, non ha subito modifiche);
- ✓ ridotto numero di posti letto: circa 800-900, insufficienti per soddisfare la domanda estiva;
- ✓ a causa delle ridotte dimensioni, le attuali strutture generano scarso interesse da parte dei tour operator ai quali è necessario garantire una ricettività di almeno 200 unità per struttura;
- ✓ l'utilizzo delle seconde case come ricettività è in calo a causa delle nuove esperienze di mercato volto a rivolgersi sempre più ad offerte "all inclusive" di breve periodo.

Le soluzioni proposte, sul fronte della ricettività alberghiera, dall'ufficio urbanistico del Comune di San Felice Circeo possono essere sintetizzate in:

- ✓ previsione di un nuovo polo per lo sviluppo alberghiero;
- ✓ tutela e riqualificazione del patrimonio costiero: realizzazione di parchi pubblici, viabilità e sosta;
- ✓ edificazione ubicata oltre 300 metri dalla costa;
- ✓ previsioni di capacità ricettive pari a 1000-1200 posti letto;
- ✓ previsione di strutture ricettive per il turismo congressuale;
- ✓ nuova edificazione e/o riconversione dell'edificato esistente al fine di rispondere in maniera concreta al crescente bisogno di posti letto;
- ✓ integrazione del sistema informativo complessivo relativo alle strutture ricettive (internet ecc).

Un progetto pilota in corso di attuazione da parte dell'amministrazione comunale che mira ad interventi di miglioramento della ricettività turistica riguarda la riqualificazione di un breve tratto di costa compreso tra Rio Torto e Torre Olevola; ma in generale, l'amministrazione comunale sta provvedendo ad attuare interventi volti alla riqualificazione urbana di alcune aree ricomprese nel territorio comunale. In particolare nel territorio comunale sono presenti nuclei urbani caratterizzati ognuno da proprie peculiarità e più specificatamente:

- Località La Cona: struttura urbanistica formatasi prima dell'approvazione della strumentazione urbanistica, disomogeneità architettoniche, carenza di parcheggi ed aree verdi e di aree non edificate. Le soluzioni in atto sono relative, congiuntamente con l'adozione di un PPE, alla riqualificazione architettonica con destinazione di nuove volumetrie, creazione di nuove strutture ricettive a valenza alberghiera, creazione di aree parcheggio e a verde a servizio dell'area commerciale e dell'area costiera;
- Località Pantano Marino: assenza di adeguate infrastrutture e servizi, presenza di aree inedificate, carenza di aree di sosta e aree verdi. Le soluzioni in atto vanno dalla razionalizzazione della viabilità, riqualificazione dell'area, destinazione di un'area F1 da adibire a servizi, destinazione di un'area a mercato di circa 1 ha, creazione di un asse viario-commerciale con integrazione ed espansione dell'attuale asse commerciale di Viale Tittoni;
- Centro Storico: piccoli interventi di abusivismo e assenza di piani del colore e di un regolamento specifico del centro storico. Le soluzioni si sostanziano in approvazione di un regolamento edilizio specifico e di un piano del colore e piccoli interventi di riappropriazione di caratteri storici di alcune aree depresse;
- Zone edificate abusivamente tra il 1975 ed il 1994 con edificazione spontanea in aree agricole con localizzazione in Campo La Mola – Mezzomonte – Le Cese e assenza nella quasi totalità di infrastrutture. Le soluzioni in atto per ovviare alle problematiche esposte interessano la perimetrazione di nuclei abusivi ed adozioni di varianti per il loro recupero con inserimento di dotazioni a carattere di standard urbanistici (Fonte: Ufficio Urbanistica Comune di San Felice Circeo).



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

Sotto gli aspetti che riguardano principalmente la nautica, ed il sistema dei servizi connessi (anche in riferimento alla Legge Regionale n. 1 del 2001 “Norme per la valorizzazione e lo sviluppo del litorale del Lazio”), al momento il Comune di San Felice Circeo sta operando al:

- ✓ Completamento V Lotto del Porto Turistico;
- ✓ Ampliamento del Porto turistico mediante la realizzazione di un ulteriore diga foranea di sottoflutto e alla realizzazione di una nuova area di avanporto con il posizionamento di moli galleggianti per l’ormeggio di natanti;
- ✓ Piano di Lottizzazione della località del porto turistico, sottozona F1 di PRG per mezzo della creazione delle necessarie attrezzature di interesse generale di pertinenza e complementari all’attività del porto turistico. Il Piano di Lottizzazione è stato proposto da Soc. C.S.C. s.r.l. e Soc. La Murata s.r.l. Arch Ester Pasciutti ed Ing. Fernando De Simone (Fonte: Ufficio Urbanistica Comune di San Felice Circeo).

(2) VARIANTI DI PRG

Accanto all’attuale PRG vigente ed al Regolamento edilizio comunale approvato con Deliberazioni del Consiglio Comunale del 28 aprile 2006, n. 33 e del 25 settembre 2006, n. 64, il Comune di San Felice Circeo ha operato delle varianti urbanistiche, al momento solamente adottate dall’organo consiliare, che hanno riguardato:

- ✓ Variante speciale ai sensi dell’art. 4 e dell’art. 9 della L.R. 28/80 e s.m.i. per il recupero dei seguenti nuclei abusivi:
 1. Mezzomonte – La Mola;
 2. Campo La Mola;
 3. Fosso della Bagnara – Litoranea;
 4. Bagnara – Vigne di Circe;
 5. Via Verdi – Via Montenero;
 6. Pantano Marino (A);
 7. Pantano Marino (B);
 8. Strada Montenero – Strada Colonia Elena;
 9. Mediana Vecchia (A);
 10. Mediana Vecchia (B);
 11. Monte Circeo – Tabacchificio;
 12. Via Nardecchia;
 13. Via XXIV Maggio;

i quali sono stati perimetrati al fine di proporre piani di recupero in variante con Delibera di C.C. n. 44 del 28.05.2004. Questo per maggiore compimento al disposto dell’art. 1 della L.R. 01.05.1980 n. 28, avvalorando la tesi perseguita dal Comune di voler arrivare al recupero urbanistico del fenomeno dell’abusivismo edificatorio, ridisegnando la struttura su un modello urbano di sviluppo organico del paese (Fonte: Ufficio Urbanistica Comune di San Felice Circeo).

- ✓ P.P.E. di Viale Europa al fine di predisporre un piano attuativo di sviluppo e riqualificazione ambientale. Con delibera di consiglio comunale n° 19 del 12 marzo 2004 è stato approvato il documento di indirizzo per la variante generale al PRG. In tale documento di indirizzo si presuppone che il turismo, “inteso come tessuto di relazione tra gli obiettivi di crescita e di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali, debba divenire e rappresentare l’enunciato di fondo per lo sviluppo della struttura economico-produttiva di San Felice Circeo”, e viene qualificato come progetto di “svolta” la riorganizzazione del lungomare compreso tra Rio Torto e

- Torre Olevola. Il PPE prevede la realizzazione di circa 1000 nuovi posti per parcheggio auto (Fonte: Ufficio Urbanistica Comune di San Felice Circeo).
- ✓ P.P.E. della frazione di La Cona. L'obiettivo ha riguardato l'individuazione di una nuova zona di piano da destinare alla cantieristica nautica da diporto e ai relativi servizi, nell'ottica di ospitare nuove unità produttive, ampliamento e delocalizzazione di quelle esistenti e già operanti nel settore. Il PPE della frazione di La Cona prevede la realizzazione di circa 670 nuovi posti per parcheggio auto (Fonte: Ufficio Urbanistica Comune di San Felice Circeo).
 - ✓ Variante per la localizzazione di una nuova area Artigianale-Industriale da destinare alla nautica da diporto – Variante da Zona E a Zona D. (Fonte: Ufficio Urbanistica Comune di San Felice Circeo).

C) P.R.G. DEL COMUNE DI LATINA

Il primo Piano Regolatore Generale (PRG) di Latina risale al 1932, anno di fondazione della città. Nata come realtà essenzialmente agricola, Latina trasformò la sua fisionomia grazie ai poderi edificati dall'Opera Nazionale Combattenti e consegnati ai coloni sparsi nell'Agro Pontino bonificato. Per ogni cento poderi furono creati i centri aziendali che si sarebbero poi sviluppati autonomamente e che attualmente sono dei popolosi agglomerati residenziali, molti dei quali mantengono ancora la vocazione agricola: ad essi furono dati i nomi delle località che sono state interessate da rilevanti vicende militari della Prima Guerra Mondiale. È questa l'origine dei nomi di Borgo Isonzo, Borgo Grappa, Borgo Piave, Borgo Montello, Borgo Faiti, Borgo San Michele, Borgo Montenero, Borgo Pasubio, Borgo Vodice e Borgo Hermada (Fonte: Considerazioni sul PRG elaborate da Arch. Cervellati).



Figura 51: Il mosaico attuale di PRG di Borgo Grappa (Fonte: Elaborazioni sul PRG di Latina dell'Arch. Cervellati).

9. LA VICENDA DEI CONDONI DEL 1985, 1994 E 2003 E LE LORO CONSEGUENZE SULL'EDIFICATO NEL PARCO

Le leggi 47/85, 124/94 e 326/03 (anche se quest'ultima non è applicabile ai parchi nazionali) hanno costituito un "condono continuo" che ha permesso lo sviluppo ripetuto di volumetrie abusive, anche nel territorio del Parco Nazionale.

Sul territorio del Parco nazionale del Circeo, che si estende su 8.500 ettari, di cui 2.000 occupati dai laghi e 3.300 occupati dalla foresta (restano 3.200 ettari circa di suolo) risulterebbero circa 3.500 richieste di sanatoria presentate in seguito ai vari condoni, l'ultimo dei quali fu nel 2003.



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

Legambiente stima in 1.200.000 metri cubi il volume di edificato abusivo nel Parco Nazionale del Circeo⁴⁴, di cui 500 mila relativi al comune di Sabaudia e 690 mila a quello di San Felice Circeo. Sembre dal rapporto di Legambiente si legge che “A Sabaudia c'è un abuso edilizio ogni 3 residenti, a San Felice Circeo un abuso ogni residente, anziani e neonati compresi. Tolte le aree inedificabili del Parco (tipo laghi e foresta planiziaria) vi sono due abusi edilizi ogni ettaro di terreno”.

10. LA LEGGE 394/91 E IL COMITATO DI GESTIONE, LA LEGGE 179/02 E IL D.P.R. 4.4.2005

La legge 394 del 6 dicembre 1991 prevedeva un regime speciale per il Parco Nazionale del Circeo. Infatti all'art. 35 comma 2 si prevedeva che *“in considerazione dei particolari valori storico-culturali ed ambientali, nonché della specialità degli interventi necessari per il ripristino e la conservazione degli importanti e delicati ecosistemi, la gestione delle proprietà demaniali statali ricadenti nei Parchi nazionali del Circeo e della Calabria sarà condotta secondo forme, contenuti e finalità, anche ai fini della ricerca e sperimentazione scientifica non ché di carattere didattico formativo e dimostrativo, che saranno definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'agricoltura e delle foreste ed il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”*.

A seguito di tale norma veniva istituito il Comitato di Gestione del Parco Nazionale del Circeo (presieduto per tutta la sua durata dal dott. Alfonso Alessandrini), al quale era affiancato un ufficio della Gestione ex-ASFD del CFS, la “Direzione del Parco Nazionale del Circeo”.

Con la L. 31 luglio 2002, n. 179 “Disposizioni in materia ambientale”, infine, all'art. 12 si provvede all'istituzione dell'Ente Parco Nazionale del Circeo, conformemente al modello di gestione di tutti gli altri parchi nazionali.

L'Ente Parco veniva istituito con D.P.R. 4 aprile 2005.

11. LA PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA (PROVINCIALE E REGIONALE)

A livello regionale nel Lazio esiste un Piano Territoriale Regionale (PTGR), adottato con DGR n.2581 del 19 novembre 2000.

La Provincia di Latina ha elaborato un P.T.P.G., che non risulta ancora adottato (vedi paragrafo successivo sulla pianificazione paesaggistica).

12. LE INIZIATIVE DI SOSTENIBILITÀ SUL TERRITORIO (PIANO ENERGETICO PROVINCIALE, AGENDE 21 LOCALI, ...)

Alcuni dei Comuni del Parco hanno iniziato progetti di Agenda 21 locale, ed in particolare risultano in corso i percorsi:

- del Comune di Latina, con Agenda XXI del Comune⁴⁵; risulta elaborato il 1° Rapporto sullo Stato dell'Ambiente;

⁴⁴ Legambiente, 2010. Rapporto “Mare Monstrum”. Pp:52.

⁴⁵ <http://www.comune.latina.it/layout.php?var=sportelli-4>



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

- del Comune di Sabaudia, con Agenda XXI del Comune⁴⁶; risultano elaborati la Relazione sullo Stato dell'Ambiente, un Piano di Azione Locale e una serie di Progetti Pilota.

In particolare l'Agenda XXI del Comune di Sabaudia contiene moltissimi spunti per il Piano del Parco, in particolare in materia di mobilità sostenibile.

13. LE DIRETTIVE UCCELLI SELVATICI ED HABITAT E LA VALUTAZIONE DI INCIDENZA DEL PIANO

Il legislatore comunitario ha previsto con la Direttiva 43/92/CEE la costituzione di una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata "Natura 2000". Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale. La rete "Natura 2000" comprende anche le zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri a norma della direttiva 79/409/CEE.

Il Parco Nazionale del Circeo è interamente ricompreso in un sito della Rete Natura 2000, la ZPS "Parco Nazionale del Circeo" (vedi oltre) e quindi a tutto il suo territorio si applicano le previsioni delle due citate direttive.

Di fondamentale importanza è l'art.6 della Direttiva Habitat, che nel normare il procedimento di valutazione di incidenza di piani e progetti che possano avere un impatto significativo sui siti, ha chiarito che gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della Direttiva.

Al contempo, l'art.6 specifica come un progetto possa essere approvato nonostante la valutazione di incidenza negativa su siti di importanza comunitaria solamente quando non esistono soluzioni alternative e quando deve essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi i motivi di natura sociale o economica. Se poi nel sito colpito si trovano un tipo di Habitat prioritario naturale o una specie prioritaria (All. dir. 92/43/CEE) possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente.

La grande rilevanza che assume la tutela dei SIC e delle ZPS nell'ordinamento comunitario è, del resto, comprovata dal fatto che la Commissione Europea nel 2000 ha emanato le linee guida all'interpretazione dell'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE (cd. Direttiva Habitat) Innanzitutto, la Commissione, nelle predette Linee Guida, ha avuto cura di riferire che la Direttiva debba essere interpretata nell'ottica del principio di precauzione, nel senso che, persino nel caso in cui non vi sia certezza in ordine al possibile danno per le aree oggetto di tutela, ma soltanto il pericolo della verifica di un qualsivoglia noncumento, debbano essere attuate le cautele previste nella Direttiva stessa (p. 24, 30 e 42 delle linee guida cit.).

In secondo luogo, la Commissione precisa che gli interventi sui siti in questione, in base alla lettera dell'art.6, par. 3 della Direttiva, debbano concernere unicamente la gestione dei siti stessi e, in ogni caso, non li debbano pregiudicare, con la diretta conseguenza che le valutazioni in ordine ai progetti che interferiscono con essi devono necessariamente avvenire "nell'ottica della conservazione" (p. 38)

⁴⁶ <http://www.sabaudiagenda21.com/>



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

A sua volta, l'art.4 del DPR 8 settembre 1997 n.357 s.mi., recante il regolamento d attuazione della Direttiva Habitat, recita espressamente: "Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano per i proposti siti di importanza comunitaria opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi del presente regolamento". Al contempo, il successivo art.6 "gli obblighi derivanti dagli articoli 4 e 5 si applicano anche alle zone di protezione speciale di cui al comma 1".

In ambito nazionale, la valutazione d'incidenza viene disciplinata dall'art. art. 5 del DPR 8 settembre 1997, n. 357, vale a dire dal Regolamento attuativo che ha trasposto nell'ordinamento giuridico italiano i paragrafi 3 e 4 della Direttiva 92/43/CEE (cd. Direttiva"Habitat"), come novellato dall'art.6 del DPR 12 marzo 2003 n.120. Il comma 2 dello stesso art. 5 stabilisce che vanno sottoposti a valutazione di incidenza tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti. Ai fini della valutazione di incidenza, i proponenti di piani e interventi, non finalizzati unicamente alla conservazione di specie e habitat di un sito Natura 2000, presentano uno "studio" volto ad individuare e valutare i principali effetti che il piano o l'intervento può avere sul sito interessato. Lo studio per la valutazione di incidenza deve essere redatto secondo gli indirizzi dell'allegato G al DPR 357/97. Tale allegato, che non è stato modificato dal DPR del 2003, prevede che lo studio per la valutazione di incidenza debba contenere:

- a) una descrizione dettagliata del piano o del progetto che faccia riferimento, in particolare, alla tipologia delle azioni e/o delle opere, alla dimensione, alla complementarietà con altri piani e/o progetti, all'uso delle risorse naturali, alla produzione di rifiuti, all'inquinamento e al disturbo ambientale, al rischio di incidenti per quanto riguarda le sostanze e le tecnologie utilizzate;
- b) un'analisi delle interferenze del piano o progetto col sistema ambientale di riferimento, che tenga in considerazione le componenti biotiche, abiotiche e le connessioni ecologiche. Di grande importanza anche il dettato di cui al successivo comma 8 dell'art.5, che formalizza l'obbligo dell'autorità competente all'approvazione del progetto definitivo di un piano ovvero di un intervento ad acquisire in via preventiva la valutazione di incidenza. Secondo quanto disposto sia dalla Direttiva Habitat che dal DPR 08.09.1997 n. 357, come modificato dal DPR 12.03.2003 n. 120 (cfr. art.5 comma 10), un progetto può essere approvato nonostante la valutazione di incidenza negativa su siti di importanza comunitaria (da ricordare che la rete "Natura 2000", che comprende, tra l'altro, anche i parchi naturali e parti di essi) solamente quando non esistono soluzioni alternative e quando deve essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.

Il successivo art.6 comma 2 del DPR prevede, a sua volta, che gli obblighi di concertazione e di espletare la valutazione di incidenza si applichino anche alle Zone di protezione speciale.

Inoltre ai sensi dell'art.5 comma 7 del DPR 8 settembre 1997 n.357, " la valutazione di incidenza di piani o di interventi che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in un'area naturale protetta nazionale, come definita dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, è effettuata sentito l'ente di gestione dell'area stessa".

In buona sostanza, l'Ente Parco, sulla valutazione di incidenza, atto di competenza della Regione, è chiamato ad esprimere in via preventiva, un parere di natura obbligatoria ma non vincolante, con due importanti conseguenze. In primo luogo, dallo stesso fondamento intrinseco del parere, deriva che lo stesso, per poter esplicare la sua funzione valutativa, debba essere acquisito prima dell'emanazione del provvedimento finale, in questo caso, come si accennava poc'anzi, di competenza regionale, non essendo configurabile, sul piano logico ancor prima che su quello normativo, l'esercizio ex post della funzione consultiva. In secondo luogo, il parere reso dall'Ente Parco nell'esercizio della sua



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

funzione consultiva, può essere in concreto disatteso dall'organo di amministrazione attiva, che in questo caso, come si è detto, va identificato nella Regione, la quale, tuttavia, per potersene legittimamente discostare, è tenuta a motivare in ordine alle ragioni per cui ritiene di non doversi attenere alle indicazioni espresse dall'Ente Parco.

Il Piano del Parco deve quindi essere sottoposto alla procedura di Valutazione di Incidenza, che è integrata nel procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

14. IL RAPPORTO CON LA PIANIFICAZIONE PAESISTICA, IL PTPR E LE OSSERVAZIONI DEL PARCO ALLO STESSO, I PREVIGENTI PTP E LE OSSERVAZIONI DEGLI EELL AI PTP

L'evoluzione culturale e normativa degli ultimi anni ha originato concezioni evolutive in materia paesaggistica, da un lato in relazione alla necessità di pervenire alla integrazione delle competenze e degli strumenti di tutela, al fine di superarne l'episodicità e la frammentarietà, dall'altro di affiancare alla tutela, la promozione, a tutti i livelli e a tutte le scale, della qualità paesaggistica del territorio.

Come puntualmente evidenziato nella Relazione Illustrativa, il Piano Territoriale Paesistico della Regione Lazio, adottato il 14 febbraio u.s., costituisce un uno strumento unico ed unitario per l'intero ambito regionale, redatto con l'obiettivo di dotarsi di norme e riferimenti cartografici omogenei. Dopo la sua definitiva approvazione, il PTPR andrà a sostituire i ventinove Piani Territoriali Paesistici attualmente vigenti, approvati con LR 6 luglio 1998 n.24, redatti in conformità della Legge Galasso.

Con il varo del Codice dei beni culturali ed ambientali D.lgs. 22 gennaio 2004 n.42, noto anche come Codice Urbani, anche a cagione della dell'evoluzione tecnico-normativa nelle more intervenuta, è stata completamente rivisitata la collocazione della pianificazione paesaggistica, in un ambito più preciso ma al contempo più ampio, stralciando da un lato gli aspetti più inerenti all'ambito ambientale ed ecologico, da normare più propriamente per tramite di altri strumenti, e dall'altro perseguendo un approccio che disciplinasse l'insieme dei beni per patrimonio naturale e culturale della Regione .

Il Piano Territoriale Paesistico, varato in vigore del D.lgs. 22 gennaio 2004 n.42, come novellato dal D.lgs. 24 aprile 2006 n.157, è un piano urbanistico-territoriale, con finalità di salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali regionali, redatto ai sensi dell'art.135 del Codice, in attuazione dell'art.2 comma 1 della succitata LR n.24/98, configurandosi al contempo quale strumento di pianificazione territoriale di settore, ai sensi e per gli effetti degli artt. 12, 13 e 14 della LR n.38/99, e costituendo, per gli effetti, integrazione, completamento e aggiornamento del Piano Territoriale Regionale (PTGR), adottato con DGR n.2581 del 19 novembre 2000. IL PTPR ottempera agli obblighi dettati dall'art.156 del Codice nella formulazione vigente all'epoca della sua adozione, facendo propri i principi e i contenuti disegnati dall'art.143, nonché quelli di cui alla Convenzione Europea del Paesaggio, ratificata dallo Stato Italiano con la legge 9 gennaio 2006 n.14.

La Convezione in parola ha imposto un diverso approccio in materia, tale da riconoscere significato paesaggistico a tutto il territorio, affiancando alla tutela paesaggistica di ciò che deve essere conservato perché di qualità formalmente riconosciuta di interesse pubblico, la promozione della qualità paesaggistica di ciò che può essere trasformato, riconoscendo al contempo come fondamentale la partecipazione e la sensibilizzazione delle comunità locali alla definizione e realizzazione delle politiche paesaggistiche basate sul riconoscimento del significato e del valore dei paesaggi, in quanto parte essenziale del loro ambiente di vita, espressione della diversità del comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità.



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

Inoltre, la Convenzione europea sollecita l'integrazione sistematica del paesaggio nelle politiche di pianificazione territoriale e urbanistiche e di tutte le altre politiche comunque capaci di incidere sulle condizioni paesaggistiche ed ambientali e sulla fruibilità del territorio.

La necessità di recepire nel Codice i principi e i contenuti della legge n.14/06 e di dare compiuta esecuzione alla sentenza della Corte Costituzionale 7 novembre 2007 n.367, ha indotto il legislatore delegato del 2008 a varare un secondo Correttivo al Codice, che, sulla falsariga di una giurisprudenza costituzionale ormai affatto consolidata, ha chiarito, *rectius*, ribadito il principio a mente del quale, posto che sul territorio insistono più interessi pubblici, vale a dire quelli concernenti la conservazione dei beni culturali e dei beni paesaggistici, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, nonchè quelli concernenti la valorizzazione di detti beni (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, quanto alla tutela dei predetti beni, ai sensi dell'art.117 comma 2 lett.s) della Costituzione, questa risulta di competenza esclusiva dello Stato, che precede e comunque costituisce un presupposto alla cura degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici. In sostanza, si possono riconoscere due diversi tipi di interessi pubblici: quello della conservazione dei beni paesaggistici, affidato allo Stato, e quello del governo e della fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Come si accennava poc'anzi, nelle more dell'approvazione del PTPR, con D.lgs. 26 marzo 2008 n.63, pubblicato sulla GU n.84 del 9 aprile 2008, è intervenuto il varo del II Correttivo al Codice Urbani che, i cui punti centrali, per i profili che qui strettamente interessano, innanzitutto la riscrittura dell'art.131, afferente la nozione di paesaggio, che ha recepito i dettami della Convenzione Europea, dall'altro la rielaborazione delle procedura di approvazione dei piani.

In particolare, l'art. 145, come corretto ed integrato ai comma 1, 2 e 4, ha ulteriormente i rapporti di coordinamento fra gli strumenti di pianificazione paesistica e gli altri strumenti pianificatori, sia territoriali che di settore, confermando la natura di 'compito di rilievo nazionale' (già sancita anche dall'art. 52, comma 1, del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante la definizione degli assetti tra Stato e autonomie) della funzione ministeriale di individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio, con riguardo alla tutela del paesaggio, e quindi la inderogabilità delle previsioni di piano paesistico da parte di piani, programmi o progetti di qualsiasi natura. Va al contempo ricordato come sia gli artt. 135 che 143, entrambi di nevralgica importanza, siano stati integralmente novellati dal Correttivo 2008. L'art. 135, nel definire i contenuti generali dei piani paesaggistici, ha stabilito, al comma 1, ed è questo l'elemento qualificante della novella, che la redazione dei piani, per la parte avente ad oggetto i beni paesaggistici in senso proprio, venga effettuata congiuntamente dal Ministero e dalla Regione territorialmente interessata.

A sua volta, l'art.143, è stato oggetto di un intervento penetrante da parte del legislatore delegato. Per i profili che qui strettamente interessano, al comma 2 è stato nuovamente regolato il procedimento di redazione e di approvazione del piano, ai sensi dell'art. 135, comma 1, quando esso abbia ad oggetto o comunque interessi aree vincolate come beni paesaggistici. In tal caso, alla elaborazione di quella parte del piano concorrono in via obbligatoria, in uno con la regione interessata, sia il Ministero dei beni culturali che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Da ricordare inoltre che il successivo comma 3 stabilisce che nelle aree di riconosciuto valore paesaggistico gli organi dell'Amministrazione, al fine di assicurare il necessario livello di unitarietà nell'azione di tutela, ed in ragione della riconosciuta preminenza dell'interesse pubblico alla conservazione del paesaggio tutelato rispetto a quello pertinente alla fruizione del territorio (v. Corte Cost., sent. n. 367/2007 cit.) esprimano comunque pareri vincolanti sui progetti di intervento presentati dagli interessati nelle aree sottoposte a vincolo per il loro interesse paesaggistico.

Come si vede, laddove, nella versione del Codice vigente al momento dell'adozione del piano ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 143 comma 3 e 145 comma 5 come precedentemente formulati, fosse prevista la semplice possibilità, e non già la obbligatorietà della elaborazione congiunta tra Regioni e Ministeri competenti, tale principio,



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

alla luce del recente Correttivo, pare essere stato in larga parte ribaltato, in un contesto in cui non è stata posta alcuna norma che disciplinasse lo “status” dei piani (in realtà, la Regione Lazio è stata la prima ed unica Amministrazione regionale, ad oggi, a varare il proprio piano e a rispettare la scadenza temporale del 1° maggio 2008 fissata dal primo Correttivo per l’adeguamento dei vigenti piani paesaggistici) già adottati in vigore del D.lgs. 157/06.

Ad ogni buon conto, anche nel secondo Correttivo non è stato risolto il problema del coordinamento normativo tra la previsione di cui all’art.145 comma 3 e quella di cui all’art.12 comma 7 della legge 6 dicembre 1991 n.394. Una circostanza questa che sembra rendere ancor di più opportuno, anche al fine di dare piena applicazione al dettato di cui all’art.145 comma 5, che l’area ricompresa nel perimetro del Parco Nazionale del Circeo, come definito dal DPR 4 aprile 2005, venga pianificata in modo congiunto e coordinato tra Regione ed Ente Parco, al fine di addivenire alla previsione di analoghe disposizioni, rispetto a quelle contenute nel presente PTPR, nel piano del Parco, approvato dall’Ente ai sensi del testé richiamato art.12 della legge quadro, che normino sia gli aspetti paesaggistici che quelli ambientali ed ecologici, secondo le finalità sottese ai rispettivi strumenti pianificatori.

L’attività prevista dalla normativa nazionale vigente in materia di paesaggio rappresenta un passo significativo verso un nuovo rapporto di collaborazione tra le istituzioni competenti realizzato sul presupposto della condivisione e del pieno riconoscimento dei principi sui quali si basa la tutela dei beni paesaggistici, e che trova il proprio fondamento giuridico nell’art. 9 della Costituzione, a norma del quale la tutela del paesaggio, elevata a principio costituzionale dell’ordinamento, deve essere attuata da parte di tutti gli Enti che istituzionalmente fanno parte della Repubblica. La modifica apportata al Titolo V, Parte II, della Costituzione da parte della l. cost. n. 3/01 ha sancito un nuovo e diverso equilibrio tra gli Enti istituzionali, riconoscendone la pari dignità e rafforzando in tal modo la necessità di trovare forme di collaborazione tra loro, anche al fine di realizzare il principio costituzionale della tutela del paesaggio, nell’osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

La Sentenza della Corte Costituzionale n. 367/2007 ha stabilito, tra l’altro, che sul territorio insistono più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione dei beni culturali e dei beni paesaggistici, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti la valorizzazione di detti beni (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La tutela dei beni paesaggistici di competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un presupposto alla cura degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici. In sostanza, si possono riconoscere due diversi tipi di interessi pubblici: quello della conservazione dei beni paesaggistici, affidato allo Stato, e quello del governo e della fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Alla luce di tutto quanto sopra detto si ritiene che i ruoli del Parco, della Regione e della Provincia devono assumere un carattere unitario e sinergico, capace di coinvolgere i Comuni in un processo di riconoscimento condiviso dei significati e dei valori, presupposto del miglioramento della qualità paesaggistica ed ambientale del territorio e al rafforzamento delle identità delle comunità locali.

Negli studi propedeutici alla definizione del piano del parco nazionale del Circeo, allo scopo di identificare aree caratterizzate da stesse condizioni climatiche, litologiche e morfologiche, ovvero porzioni di territorio sempre più omogenee in termini fisici e biologici, è stato applicato, all’area in esame, il metodo di classificazione gerarchica del territorio Blasi et al., (1998; 1999; 2000).

Tale metodo parte dal principio che la definizione del mosaico territoriale deriva dalle condizioni naturali sulle quali agisce secondariamente l’uomo. La classificazione territoriale utilizzata permette di delimitare porzioni di territorio sempre più ridotti ed omogenei mediante la definizione di:

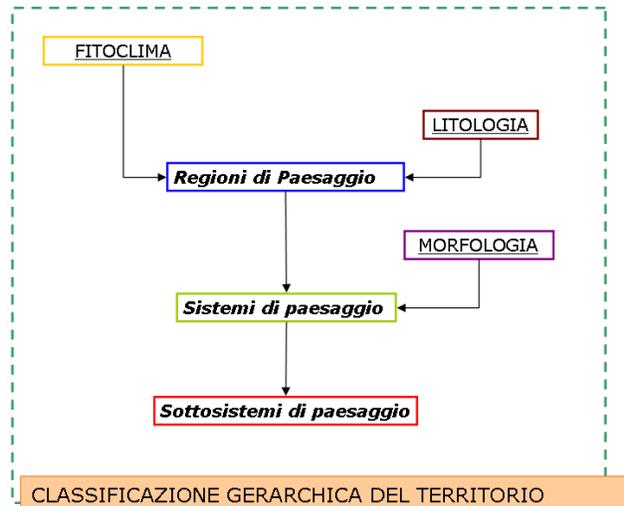
- Regioni di paesaggio, su base macroclimatica;
- Sistemi di paesaggio, su base prevalentemente litologica;

- Sottosistemi di paesaggio, su base geomorfologica e bioclimatica di maggiore dettaglio.

Con ulteriori informazioni geomorfologiche e vegetazionali è inoltre possibile individuare le Unità ambientali, che delimitano ambiti dove si ha un unico tipo di vegetazione potenziale. Mediante tale metodo è stata identificata, utilizzando la Carta del Fitoclima d'Italia (Blasi et al., 2002), la regione di Paesaggio alla quale appartiene il territorio del Parco Nazionale del Circeo:

- Regione Mediterranea.

L'intersezione della regione di paesaggio con i sistemi litologici ha portato all'individuazione di 3 sistemi di paesaggio. La successiva intersezione dei sistemi con la morfologia ha permesso l'individuazione di 10 sottosistemi di paesaggio, che di seguito si riportano:



Regione mediterranea

- Sistema carbonatico (con locali affioramenti di flysch marnoso:
 - o Sottosistema dei calcari massicci del promontorio con tipo fitoclimatico mesomediterraneo subumido (Quarto Freddo);
 - o Sottosistema dei conoidi e delle falde di detrito (e del flysch marnoso);
 - o Sottosistema del promontorio calcareo;
 - o Sottosistema dei calcari marnosi dell'isola di Zannone con tipo fitoclimatico termo/mesomediterraneo secco;
- Sistema dei depositi incoerenti (fluvio lacustri, palustri , marini):
 - o Sottosistema della spiaggia e della duna recente;
 - o Sottosistema delle depressioni retrodunali con depositi prevalentemente argillosi;
 - o Sottosistema della duna antica;
- Sistema vulcanico (isola di Zannone):
 - o Sottosistema delle colate di lava e colate piroclastiche con tipo fitoclimatico termo/mesomediterraneo secco;
 - o Sottosistema dei conoidi e delle falde di detrito vulcanico con tipo fitoclimatico termo/mesomediterraneo secco;
- Laghi costieri.

Se si verifica quanto previsto dal P.T.P.R. adottato della Regione Lazio, si rileva che nel piano paesaggistico per la classificazione in categorie di "paesaggi" è stata utilizzata una metodologia differente.

Si ritiene – come già espresso dal Consiglio Direttivo del Parco con Deliberazione n. 15 del 30.07.2008, in sede di approvazione delle proprie Osservazioni al P.T.P.R. - alla luce di tutto quanto sopra detto, che:



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

- i ruoli del Parco, della Regione Lazio e della Provincia di Latina devono assumere un carattere unitario e sinergico, capace di coinvolgere i Comuni in un processo di riconoscimento condiviso dei significati e dei valori, presupposto del miglioramento della qualità paesaggistica ed ambientale del territorio regionale e al rafforzamento delle identità delle comunità locali;
- in tale contesto, i Comuni, quali attori delle politiche regionali e provinciali, nel rispetto della propria autonomia, devono pervenire all'ordinata gestione della tutela dei beni paesaggistici, coordinata con le politiche regionali e statali e in osservanza dei principi fissati dalla giurisprudenza in materia;
- la gestione della tutela deve essere improntata alla semplificazione e accelerazione della procedura di controllo delle trasformazioni del territorio, che tenga conto della loro incidenza sul paesaggio e dei diversi significati e valori da questo espressi e riconosciuti;
- un ruolo determinante per il raggiungimento di una migliore qualità paesaggistica del territorio regionale deve essere attribuito alla pianificazione e progettazione degli interventi, che deve perseguire obiettivi di paesaggio, siano essi finalizzati alla tutela e alla valorizzazione nel caso dei beni paesaggistici, ovvero alla promozione della qualità paesaggistica del territorio negli altri casi.

L'Ente Parco del Circeo ha quindi proposto alla Regione Lazio, in sede di approvazione delle Osservazioni al P.T.P.R., anche al fine di dare piena applicazione al dettato di cui all'art.145 comma 5 del D.lgs. 22 gennaio 2004 n.42 come modificato, un protocollo d'intesa finalizzato a realizzare una forma di collaborazione istituzionale che impegni le Parti a garantire la corretta gestione del territorio e della sua tutela, la valutazione consapevole delle trasformazioni e la salvaguardia dei valori paesaggistici, storici, culturali e naturalistici, che preveda che l'area ricompresa nel perimetro del Parco Nazionale del Circeo, come definito dal DPR 4 aprile 2005, venga pianificata in modo congiunto e coordinato tra Regione ed Ente Parco, al fine di addivenire alla previsione di analoghe disposizioni, rispetto a quelle contenute nel presente PTPR, nel piano del Parco, approvato dall'Ente Parco ai sensi dell'art.12 della legge 6 dicembre 1991 n.394, che normino sia gli aspetti paesaggistici che quelli ambientali ed ecologici.

E' da rilevare che la Regione Lazio è il soggetto centrale della pianificazione regionale, di quella paesaggistica e di quella del Piano del Parco Nazionale del Circeo, in quanto la Giunta Regionale è il soggetto competente all'adozione sia del PTPR che del Piano del Parco, ed il Consiglio Regionale è il soggetto competente alla loro definitiva approvazione. Pertanto un approccio condiviso con la Regione alla questione in oggetto è indispensabile affinché il processo di pianificazione del Piano del Parco e quella paesaggistica abbiano un esito finale.

Fino all'approvazione definitiva da parte della Regione Lazio del PTPR le norme di salvaguardia vigenti per il territorio del Parco Nazionale del Circeo sono quelle dei PTP n. 10, 13 e 14 approvati nel 1998 da parte della Regione Lazio, che hanno trovato ulteriore riconoscimento nel D.P.R. 4.4.2005 istitutivo della Regione Lazio, facendone così un "doppio livello" di tutela. Tali norme, insieme alle indicazioni tecniche che provengono dagli studi per il Piano, devono essere il riferimento di base per la zonizzazione del Piano del Parco.

A) LE OSSERVAZIONI SPECIFICHE AL PTPR RISPETTO ALLE IPOTESI DI PIANIFICAZIONE DEL PARCO

In sede di redazione delle Osservazioni al PTPR, adottato con Deliberazione di Giunta Regionale N°556/07 e 1025/07, pubblicato sul BURL n° 6 del 14 febbraio 2008 Supplemento ordinario n°14, il Consiglio Direttivo del Parco ha già segnalato una serie di incongruenze rispetto alle ipotesi di pianificazione del Parco, che si ritiene di riportare nel presente Schema di Piano al fine di una verifica tra i due strumenti. Esse sono le seguenti:

1. Perimetro della Zona Ramsar: si ritiene necessario che l'area interessata dalla *dichiarazione di valore internazionale del complesso di zone umide denominate "lago di Sabaudia", "lago di Caprolace", "lago dei Monaci", "lago di Fogliano" per effetto della convenzione relativa alle zone umide di interesse internazionale*



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar (Iran) il 2 febbraio 1971 e ratificata con decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 di cui al decreto del Ministero per l'Agricoltura e le Foreste del 16 gennaio 1978, venga adeguatamente evidenziata nella cartografia del PTPR.

La motivazione è che con il decreto del 16 gennaio 1978, il Ministero per l'Agricoltura e le Foreste ha effettuato la *dichiarazione di valore internazionale del complesso di zone umide denominate "lago di Sabaudia", "lago di Caprolace", "lago dei Monaci", "lago di Fogliano" per effetto della convenzione relativa alle zone umide di interesse internazionale soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar (Iran) il 2 febbraio 1971 e ratificata con decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448.*

La dichiarazione di valore internazionale del complesso delle zone umide in esame - che, secondo la cartografia ufficiale pubblicata sulla G.U. n. 69 del 10 marzo 1978, si estende dalla costa marina verso monte sino a ricomprendere il Lago di Fogliano ed i territori limitrofi (per una estensione di 335 ettari circa), il Lago di Monaci ed i territori limitrofi (per una estensione di 94 ettari circa), il Lago di Caprolace ed i territori limitrofi (per una estensione di 229 ettari circa) ed il Lago di Sabaudia ed i territori limitrofi (per una estensione di 1.474 ettari circa) - è motivato nel provvedimento legislativo in quanto:

- *ritenuto ben rappresentativo, e per certi aspetti unico, dell'area biogeografia interessata;*
- *ritenuto esemplificativo di uno stadio significativo nell'ambito di variabilità sia della comunità animale, che di quella vegetale, che delle condizioni idromorfologiche;*
- *ritenuto prodotto e parte integrante di fenomeni geologici e fisi particolari, in quanto la loro formazione si deve al più vasto processo che ha trasformato una antica isola in promontorio;*
- *ospita regolarmente oltre 10.000 anatre ed oltre 10.000 folaghe;*
- *assolve un ruolo rilevante nella propria regione come habitat di animali (pesci) di notevole importanza economica;*
- *ritenuto molto importante per la ricerca scientifica ed è ben situato per facilitare lo studio e l'insegnamento, in particolare per la dimostrazione dei processi naturali ed autoregolatori di produzione, per la pianificazione e la sperimentazione di pratiche di gestione e di tecniche di sviluppo e di conservazione delle risorse naturali;*
- *è oggetto di programmi di ricerca, per la quale vi è un'altra potenzialità, mentre l'interesse e la partecipazione a tali programmi da parte del settore scientifico è incoraggiata il più possibile attraverso le strutture del Parco Nazionale del Circeo;*
- *offre al pubblico speciali opportunità di capire ed apprezzare le zone umide, essendo aperta in tal senso ai visitatori il cui afflusso è organizzato ed incoraggiato, anche a livello internazionale, attraverso le strutture del Parco Nazionale del Circeo;*
- *è in grado di essere effettivamente conservata e gestita, sia dal punto di vista fisico che da quello amministrativo, a causa della inclusione nel Parco Nazionale del Circeo.*

L'ampia zona (dell'estensione complessiva di circa 2.200 ettari) non risulta riportata all'interno delle cartografie dell'adottato PTPR, seppure all'articolo 40 delle citate NTA vengano espressamente prescritti - in via generale per tutte le zone umide, così come definite dalla Convenzione di Ramsar - livelli di tutela massima con divieto di modificazione dei rapporti tra aree libere ed aree edificate, con divieto di realizzazione di qualunque tipo di costruzione e di qualunque altro intervento, ad esclusione di quelli diretti ad assicurare il mantenimento dello stato dei luoghi e dell'equilibrio ambientale nonché di quelli diretti alla protezione della fauna e della flora, prevedendo come siano assoggettate a tali disposizioni di tutela, oltre alle zone umide individuate all'interno dei piani paesistici, anche quelle dichiarate tali dall'organo competente, come nel caso in esame.

2. Fascia delle Dune tra Caterattino e Torre Paola: si ritiene necessario che la discrasia tra le prescrittive disposizioni di tutela valevoli per le zone umide ("Ramsar") e la inclusione di parte degli edifici esistenti nella fascia costiera



compresa tra il Canale Caterattino e Torre Paola - nella zona tutelata dalla Convenzione di Ramsar - venga esplicitamente risolta a favore delle disposizioni di tutela valevoli per le zone umide, sottraendo l'edificato costiero dall'inclusione all'interno dei beni paesaggistici classificati "paesaggio degli insediamenti urbani". Si chiede dunque l'attribuzione di tali aree alla tipologia "paesaggio naturale".

Motivazione è che le prescrittive disposizioni di tutela previste dal PTPR per la Zona Ramsar, che si estendono anche sulla fascia costiera a partire dal Canale Caterattino sino ai piedi del Promontorio del Circeo - in prossimità di Torre Paola - risultano in aperto contrasto con la contemporanea inclusione dei fabbricati ivi esistenti all'interno del contesto del "paesaggio degli insediamenti urbani" per i quali ai fini paesaggistici si ritiene ammissibile l'attuazione di interventi edilizi sino alla *ristrutturazione edilizia* - ivi comprendendo la demolizione e successiva ricostruzione - con incrementi volumetrici sino al 20% della cubatura preesistente.

3. Possibilità di interventi di riqualificazione nella zona Ramsar: si ritiene necessario che la discrasia tra le prescrittive disposizioni di tutela valevoli per le zone umide e la contemporanea classificazione all'interno della zona Ramsar di aree classificate con differenti tipologie venga esplicitamente risolta con una modulazione del vincolo che permetta opere di riqualificazione.
4. Torre Paola: Si ritiene necessario individuare un'area intorno a Torre Paola per la quale si chiede l'attribuzione alla tipologia *paesaggio dell'insediamento storico diffuso* in cui realizzare un'azione prioritaria di difesa, recupero e valorizzazione dell'area archeologica di Torre Paola.

Motivazione è che l'area archeologica del porto canale di epoca neroniana, delle opere di carattere idraulico del 1700 (per la regolazione dei flussi idrici tra lago e mare, della Torre di avvistamento delle navi dei pirati (Torre Paola), è luogo di straordinario interesse archeologico, storico, paesaggistico e ambientale.

Recenti e improvvisi interventi nel canale romano, autorizzati (da parte di qualche ente in modo sofferto) dalla Regione Lazio, dalle competenti Soprintendenze, dal Parco del Circeo e dal Comune di Sabaudia, quali l'abbattimento del "ponte della memoria", nei pressi della foce dell'emissario, hanno determinato l'insorgere di forti processi di erosione all'interno del canale romano, con conseguenti gravi dissesti. Il ponte sulla strada lungomare è stato ricostruito a causa dell'inclinazione della spalla destra per sottoescavazione alla base della stessa, lunghi tratti delle banchine del porto romano, già restaurate dal cardinal Collicola nel 1721 e ripristinate alla meglio nel dopoguerra (in quanto deteriorate dai bombardamenti) sono definitivamente crollate, altri tratti sono degradati dal progredire dei dissesti.

Il "ponte della memoria" costituiva infatti una chiusa a difesa delle violente mareggiate di libeccio, che ora inviano nel canale emissario treni d'onda di elevata energia senza più alcuna indispensabile difesa. Con il crollo della banchine sono ormai minacciati direttamente gli splendidi muraglioni in opus reticulatum di contenimento della duna. Si aggiunga a quanto sopra l'abbandono di Torre Paola, soggetta ormai a progressivo disfacimento.

5. Serre:

- 5.1. Art. 21 Paesaggio naturale (es. coste mare laghi fiumi, zone umide, corsi d'acqua, boschi, montagne): l'Ente Parco ha proposto un emendamento per esplicitare il divieto di costruzione di impianti serricoli e prescrizioni relative all'esistente, anche per ripristino e rinaturazione.

Motivazione è che tale classe di paesaggio del PTPR ha come obiettivo di tutela specifico per gli utilizzi connessi all'attività agricola e silvopastorale, il mantenimento dell'uso agricolo e silvopastorale nel rispetto della morfologia



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

del paesaggio naturale . In tale contesto sono consentiti limitati interventi di vario tipo, ma non sono consentiti sbancamenti, terrazzamenti, sterri e qualsiasi opera che possa modificare la morfologia dei luoghi. Gli interventi consentiti sono previsti espressamente con relativo regolamento ma si ritiene necessario inibire esplicitamente la realizzazione di nuove serre.

5.2. Art. 22 paesaggio naturale agrario: l'Ente Parco ha proposto un emendamento per un espresso richiamo alla necessità di verifica di localizzazione non impattante degli impianti serricoli.

Motivazione è che l'obiettivo di tutela per questa classe di paesaggio è la conservazione paesaggistica e dei modi d'uso agricoli tradizionali. Per quanto riguarda le tipologie degli interventi per l'uso di queste aree, son consentiti espressamente le tettoie e le schermature poste a protezione delle colture, la posa di teloni o di rivestimenti mobili e gli impianti per la stabilizzazione termica o di illuminazione anche se necessitano di intelaiature fisse al suolo nonché, previo SIP, silos ed impianti a terra.

L'area agricola del Parco è fortemente interessata dalla presenza di impianti serricoli pertanto si ritiene necessario operare per la localizzazione delle serre ai fini del minimo impatto paesaggistico.

5.3. Art. 24 paesaggio agrario di rilevante valore: l'Ente Parco ha proposto un emendamento in quanto o la presenza di serre viene definita come componente del paesaggio ed elemento da tutelare o ne deve essere vietata la realizzazione poiché idonea a modificare radicalmente l'aspetto percettivo, scenico e panoramico.

Motivazione è che in questa classe di paesaggio vi sono aree caratterizzate dalla naturale vocazione agricola che conservano i caratteri del paesaggio agricolo tradizionale. Le serre sono strutture tali da condizionare il paesaggio per vaste aree e da determinare l'aspetto percettivo.

6. Riserva Marina davanti a Promontorio e Dune di Sabaudia: il Consiglio Direttivo ha ritenuto di proporre il ripristino, "anche in relazione alla prossima stesura del Piano del Parco", dell'area di riserva marina complementare al terrestre Parco nazionale del Circeo già prevista all'interno del PTP approvato con la legge regionale del Lazio n 24 del 1998.

La motivazione è che il PTP approvato con la legge regionale del Lazio n. 24 del 1998 prevedeva in prossimità delle coste marine di Sabaudia - a partire dal Canale Rio Martino e sino al Canale Caterattino - e del Promontorio del Circeo - a partire da Torre Paola e sino all'esistente insediamento portuale - un'area di riserva marina della profondità dalla costa di ml. 500 nella quale le norme tecniche d'attuazione prevedevano, all'articolo 29 del testo coordinato approvato con la deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 4484 del 30 luglio 1999, il divieto del transito di natanti a motore e la pesca, compresa quella subacquea.

Tale area, strettamente correlata con l'esistenza del Parco Nazionale del Circeo e funzionale alle finalità di tutela ad esso istituzionalmente affidate, inopportuna non è stata confermata nelle previsioni del PTPR adottato.

7. Canali consorziali e di bonifica: il CD ha ritenuto di proporre il ripristino dei livelli di tutela (immodificabilità assoluta) dei canali consorziali e di bonifica, come già previsti dal PTP approvato con la legge regionale del Lazio n 24 del 1998, da estendersi all'intero alveo dei canali ed alle sponde oltre ad una fascia di ml 10,00 misurata dal piede dell'argine.

La motivazione è che è stata ritenuta irrilevante nel PTPR adottato, ai fini paesaggistici, tutta la rete di acque pubbliche (canali consorziali e/o di bonifica) che costituisce invece l'elemento essenziale per il mantenimento delle zone umide e dei corridoi ecologici tra la zona Parco e quella Pre-Parco. Tali ambiti, strettamente correlati con



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

l'esistenza e la biodiversità del Parco Nazionale del Circeo inopportuno non sono stati confermati nelle previsioni del PTPR adottato.

Infine, il Consiglio Direttivo dell'Ente Parco ha approvato una serie di osservazioni relative ad adeguamenti del PTPR alla normativa vigente. In particolare pare estremamente rilevante l'osservazione attinente agli art. 33 e art. 34 delle norme del PTPR adottato (Coste marine e Lacuali). Vanno preliminarmente considerate le disposizioni di cui agli artt. 16, 17, 18 e 27 in materia di "Paesaggio degli insediamenti urbani". In particolare, mentre l'art.18 prevede espressamente, al comma 1, che il PTPR, in funzione del livello di integrità, di permanenza e di rilevanza dei valori paesistici riconosciuti ai diversi paesaggi o sistemi di paesaggio in cui è classificato il territorio regionale individui gli obiettivi di tutela e di miglioramento della qualità del paesaggio da attribuire a ciascuno dei predetti ambiti, il menzionato art.27, al comma 1, prevede il "Paesaggio degli insediamenti urbani" sia costituito da ambiti urbani consolidati di recente formazione, perimetrati dal Piano come "aree urbanizzate" con gli effetti di cui agli artt. 5 comma 4, 6 comma 5, 7 comma 7 e 31 *quinquies* della LR 6 luglio 1998 n.24. Al successivo comma 2, la norma prevede inoltre che la tutela sia rivolta alla riqualificazione degli ambiti urbani, alla conservazione delle visuali verso i paesaggi di pregio adiacenti e/o interni all'ambito urbano, anche mediante il controllo dell'espansione, il mantenimento di corridoi verdi all'interno dei tessuti e/o di connessione con i paesaggi naturali e agricoli continui.

In tale ambito, per quanto concerne il Comune di Sabaudia, è stata classificata tutta la fascia dunale che si estende dal canale nord del Lago di Sabaudia (cd. Caterattino) sino a Torre Paola (Tav.40, foglio 414), che sotto il profilo morfologico si annovera sia tra le fasce costiere marittime (cfr. art.33) che tra le coste dei laghi (art.34). La modifica al comma 2 apportata dalla novella del 2008, l'art.142 del Codice Urbani, alle lett. a) e b) del comma 1, annovera tra le aree vincolate per legge, siccome aventi interesse paesaggistico sia territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare, sia i territori contermini ai laghi, compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, ivi compresi, anche in questo caso, i territori elevati sui laghi. Va ancora ricordato come tutta l'area di cui trattasi, come risulta dalle cartografie ufficiali, risulta pacificamente designata come Zona Umida, ai sensi della Convenzione di Ramsar nonché del DPR 448/76.

Nella Tabella C – Paesaggio Naturale (ma una disposizione di analogo tenore è dato rinvenirsi in relazione ai "paesaggi agrari di continuità"), per quanto riguarda le "dune", elemento di altissima valenza naturalistica, caratterizzante il Parco Nazionale del Circeo, le norme regolamentari ne prevedono espressamente la conservazione, la riqualificazione, l'integrazione e la valorizzazione. Inoltre, nelle Zone Umide e nelle sponde dei laghi devono essere preservate le caratteristiche sabbiose e torbose dei terreni senza alterazione della duna e della vegetazione, assicurando la protezione dal degrado della duna litoranea e della relativa vegetazione, assicurandone eventualmente il ripristino. Trattasi, come si vede, di disposizioni più che idonee a tutelare la fascia costiera e lacustre che viene in essere. Tuttavia, stante che la stessa, come si è detto, è stata classificata come "Paesaggio ad insediamenti urbani" tale previsione non risulta evidentemente applicabile, sia perché riferita a diverse tipologie di paesaggio sia perché, soprattutto, non prevista per la tipologia di paesaggio considerata, in ordine alla quale non sono previste norme specifiche di tutela per gli ecosistemi dunali.

Per di più, laddove, a mente dell'art.24 delle NTA del 1998, la fascia dunale compresa tra il mare e il Lago di Sabaudia, fino al Canale Romano, risultava ricompresa nelle aree a "tutela orientata" (O/d) in cui, ai sensi del successivo art.31, la tutela era orientata innanzitutto alla protezione della duna. Con la conseguenza che risultavano espressamente vietati gli incrementi edificatori, mentre la rete viaria doveva assumere esclusivamente carattere locale. Era inoltre consentita l'installazione di piccoli impianti balneari di parcheggi aventi carattere precario e stagionale, mentre gli attraversamenti della duna dovevano essere realizzati con passerelle in legno e simili. Anche gli spazi circostanti l'insediamento urbano di Sabaudia fino alla strada Litoranea, che il precedente PTP aveva classificato quale area "a tutela limitata" (L/a), in cui risultavano confermate le previsioni del PRG vigente al 1° gennaio 1986, risultava esclusa la



Ente Parco Nazionale del Circeo – Schema di Piano del Parco – Dicembre 2010

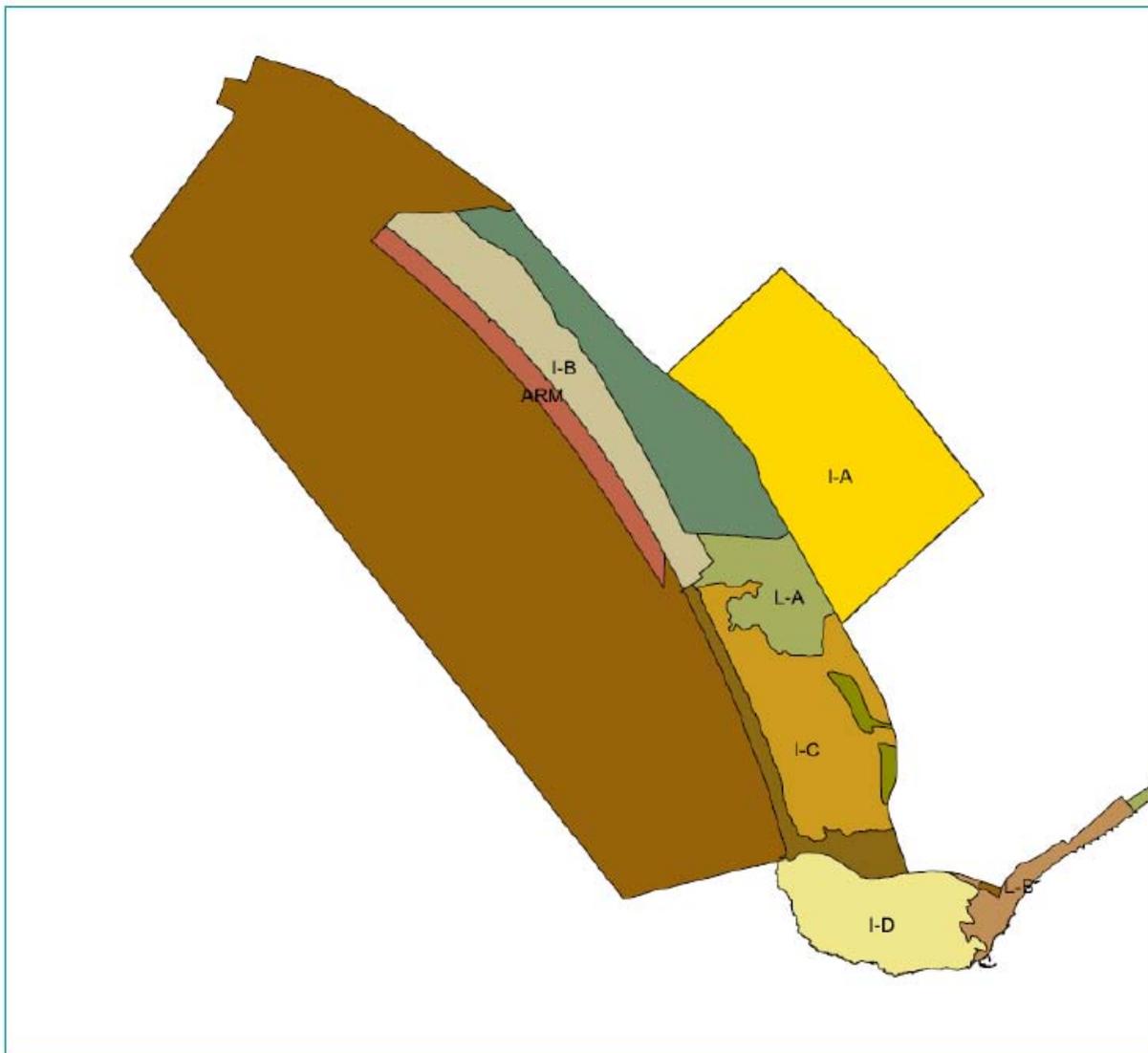
possibilità di incrementi edilizi. Si trattava infatti di aree che il vigente PRG aveva individuato quali aree “a verde privato vincolato”, in cui, a mente dell’art.22 della NTA del PRG, per quanto concerneva, per l’appunto, la fascia costiera e dei laghi, erano consentite opere di restauro e ripristino degli edifici esistenti. Inoltre, nel caso che le aree libere asservite alle costruzioni esistenti superassero i 1000 mq., ovvero nei lotti liberi o ancora in quelli che si fossero resi liberi a seguito di eventuali demolizioni, era consentito un indice di utilizzazione fondiaria non superiore allo 0,001 mc./mq.

Orbene, nell’attuale formulazione, il PTPR adottato, alle norme regolamentari di cui all’art.27, consente, a scopo residenziale, interventi edilizi consistenti in: manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo nonché di ristrutturazione edilizia, con possibilità di ampliamenti sino al 20% rispetto alla preesistente consistenza. Tali previsioni, oltre ad apparire recessive rispetto a quelle di cui al precedente PTP, si da non garantire adeguati livelli di tutela, paiono porsi in ineludibile contrasto con quanto stabilito al successivo art.40 del PTPR che, nel riprendere le previsioni degli artt. 12 della LR n.24/98 e 12 della NTA, ha stabilito che nelle Zone Umide incluse nell’elenco di cui al DPR 13 marzo 1976 n.448, il rapporto tra aree libere ed edificate rimanga inalterato, facendo divieto di qualunque tipo di costruzione e di qualunque altro intervento, ad esclusione di quelli diretti ad assicurare il mantenimento dello stato dei luoghi e dell’equilibrio ambientale dei piani paesistici, nonché quelli diretti alla protezione della flora e della fauna.

Il CD ha richiesto, da un lato di classificare la zona di cui trattasi in un ambito più consono agli obiettivi di tutela da perseguire, dall’altro di inserire nella cartografia di piano anche le Zone Umide, sì da rendere più chiara la sussistenza del vincolo (si ricorda, sul punto, come, a dimostrazione della loro altissima valenza naturalistica, ai sensi dell’art.142 del Codice Urbani come novellato, nelle Zone Umide individuate ai sensi del succitato del DPR 448/76 testè citato, il vincolo paesaggistico risulta in ogni caso imposto *ex lege*, senza neppure poter invocare la deroga di cui al successivo comma 2.)

L’esigenza di disegnare un sistema di tutela adeguato agli obiettivi di conservazione risulta, se possibile, ancora più pressante ove si consideri quanto previsto dall’art.12 comma 7, che dispone che il piano del parco sostituisca ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali ed urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione, con ciò significando che tali piani restano in ogni caso in vigore per tutte le finalità cui è delegato il piano fino al momento della loro “sostituzione”. (cfr., Cass. Pen. III, 2 aprile 2007 n.14183)

In conclusione, il livello di tutela del PTP deve essere considerato un livello “minimo” che può essere solo adattato agli obiettivi generali del piano, ma che non può vedere arretramenti sostanziali (anche in vista della definitiva approvazione del PTPR).



I PTP vigenti nel territorio del PNC (parte a terra)

LEGENDA I-A Tutela Integrale A

I-B Tutela Integrale B

I-C Tutela Integrale C

I-D Tutela Integrale D

L-A Tutela Limitata A

L-B Tutela Limitata B

ARM – Area di Riserva Marina