

Il PTC del Parco prevale sul PGT? Il TAR chiarisce limiti e conseguenze

Il TAR Lombardia (sentenza n. 1860/2026) spiega quando il Piano del Parco si impone sulla pianificazione comunale e perché la gestione delle superfici non rientra nella compensazione urbanistica né nella disciplina dei diritti edificatori

di [Redazione tecnica](#) – 06.05.2026

Qual è il rapporto reale tra pianificazione ambientale e pianificazione urbanistica comunale? Fino a che punto gli strumenti urbanistici di valenza ambientale, dotati di efficacia prevalente, incidono sulle possibilità edificatorie definite a livello locale dal Piano di Governo del Territorio (PGT)? E cosa accade quando le previsioni di questi strumenti entrano in tensione con quelle del PGT, soprattutto sul terreno dei diritti edificatori?

A queste domande risponde il TAR Lombardia, sez. Milano, con la **sentenza n. 1860 del 22 aprile 2026**, che affronta un tema tutt'altro che teorico e che nella pratica continua a generare fraintendimenti, cioè il rapporto tra pianificazione del Parco e strumenti urbanistici comunali, soprattutto quando si tratta di gestire superfici derivanti dalla demolizione di attività incompatibili.

Il caso della gestione delle superfici all'interno del Parco

La vicenda nasce dall'impugnazione di atti adottati da un Ente Parco regionale relativi alla gestione di superfici coperte rese disponibili a seguito della demolizione di manufatti ritenuti incompatibili con il contesto ambientale. Il ricorso si fondava sull'idea che tali operazioni dovessero essere ricondotte nell'ambito degli strumenti urbanistici comunali e, in particolare, alle logiche di gestione dei diritti edificatori previste dal Piano di Governo del Territorio.

In questa prospettiva, la redistribuzione delle superfici non avrebbe potuto essere gestita in modo autonomo dal Parco ma avrebbe dovuto restare ancorata alle regole della pianificazione comunale. Il presupposto era che quanto derivava dalla demolizione dovesse essere trattato secondo le ordinarie dinamiche urbanistiche, senza poter essere oggetto di una disciplina autonoma da parte dell'Ente Parco.

Il nodo della controversia stava quindi nel chiarire se tali operazioni dovessero essere lette come espressione della pianificazione urbanistica comunale oppure come esercizio di un potere distinto, riconducibile alla funzione di tutela propria del Piano del Parco.

Il quadro normativo tra PGT e Piano Territoriale di Coordinamento del Parco

Per comprendere la decisione dei giudici di primo grado, è indispensabile entrare nel merito del rapporto, non sempre lineare, tra pianificazione urbanistica comunale e pianificazione ambientale sovraordinata, che nel caso lombardo trova un primo riferimento nella Legge n. 12/2005, dove il Piano di Governo del Territorio definisce l'assetto dell'intero territorio comunale e si articola in documento di piano, piano dei servizi e piano delle regole.

Dentro questo livello di pianificazione si collocano anche gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica, disciplinati dall'art. 11 della stessa Legge n. 12/2005, che il TAR richiama proprio per delimitare l'ambito entro cui nascono, circolano e trovano attuazione i diritti edificatori costruiti dal PGT.

Il quadro cambia, però, quando l'area ricade all'interno di un Parco regionale. La Legge n. 86/1983 prevede infatti che per ogni Parco venga formato un Piano Territoriale di Coordinamento, avente anche effetti di piano paesistico coordinato ai sensi dell'art. 57 del D.Lgs. n. 112/1998, e attribuisce a questo strumento una funzione che non è solo urbanistica ma anche ambientale, legata alla tutela della natura, del paesaggio e al governo unitario dell'area protetta.

Il passaggio decisivo è contenuto nell'art. 18, comma 4, della Legge n. 86/1983, secondo cui le previsioni urbanistiche del piano del Parco sono immediatamente vincolanti, vengono recepite automaticamente negli strumenti urbanistici generali dei Comuni interessati e sostituiscono le eventuali previsioni difformi contenute negli stessi strumenti comunali.

È dentro questo assetto che deve essere letta la controversia. Il PGT resta lo strumento della pianificazione comunale, ma nelle aree ricomprese nel Parco il parametro regolatore diventa il Piano Territoriale di Coordinamento, con un effetto che non si limita alla prevalenza gerarchica ma incide direttamente sul contenuto dello strumento comunale. Ne consegue che anche la gestione delle superfici e dei diritti edificatori non può essere valutata soltanto alla luce della disciplina urbanistica locale, ma deve essere verificata alla luce delle prescrizioni del piano del Parco.

I principi espressi dal TAR Lombardia sulla prevalenza del Piano del Parco

Entrando nel merito della decisione, il TAR Lombardia ha chiarito un passaggio che nella pratica operativa viene spesso dato per scontato ma che, in realtà, non lo è affatto, cioè che il Piano Territoriale di Coordinamento del Parco è uno strumento urbanistico di valenza ambientale dotato di efficacia immediata e prevalente, capace di incidere direttamente sia sulle posizioni dei privati sia sull'esercizio delle competenze urbanistiche comunali.

Non siamo quindi davanti a un livello di pianificazione che deve essere recepito o adattato dal PGT, ma a un quadro che si impone e rispetto al quale il Comune è chiamato a conformarsi. Da qui discende il passaggio centrale della decisione, perché le determinazioni dell'Ente Parco relative alla gestione e alla redistribuzione delle superfici coperte derivanti dalla demolizione di attività incompatibili vengono qualificate come esercizio di un potere pianificatorio autonomo.

Si tratta, in particolare, di un potere pubblicistico esercitato dall'Ente Parco in attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento e delle relative Norme Tecniche di Attuazione, che consentono la redistribuzione delle superfici all'interno del perimetro del Parco in coerenza con le finalità di tutela che caratterizzano lo strumento.

In questa prospettiva, il TAR esclude espressamente che si possa ricondurre la fattispecie agli istituti della compensazione urbanistica o alla disciplina della cessione di cubatura, che operano nell'ambito della pianificazione comunale e nei rapporti tra privati. Qui, al contrario, la gestione delle superfici si colloca all'interno di un sistema pianificatorio unitario, finalizzato alla tutela dell'area e non alla redistribuzione di diritti edificatori secondo logiche perequative.

Ne consegue che tale potere non è subordinato alla disciplina dei diritti edificatori prevista a livello locale e non può essere valutato alla luce delle sole regole del PGT, ma deve essere letto alla luce del Piano del Parco, che costituisce il parametro di riferimento prevalente.

Analisi tecnica tra redistribuzione delle superfici e compensazione urbanistica

Il punto più interessante della decisione sta nel modo in cui il giudice separa due piani che nella pratica tendono a sovrapporsi e che spesso vengono letti come se fossero la stessa cosa. Da una parte c'è la logica della compensazione urbanistica, che opera all'interno della pianificazione comunale e presuppone la formazione e la circolazione di diritti edificatori secondo regole definite dal PGT. Dall'altra c'è l'attività del Parco, che si muove su un terreno diverso, perché è ancorata a uno strumento sovraordinato e a finalità di tutela.

La redistribuzione delle superfici, in questo caso, non viene letta come una cessione di cubatura né come un meccanismo perequativo, ma come una scelta che si colloca interamente all'interno del sistema del Parco, conseguente alla rimozione di attività incompatibili e disciplinata direttamente dal Piano Territoriale di Coordinamento e dalle relative Norme Tecniche di Attuazione. Ed è proprio questo il passaggio che cambia la prospettiva, perché ciò che viene gestito non è un diritto edificatorio che nasce e si muove dentro la pianificazione comunale, ma una superficie che viene riorganizzata nell'ambito di un assetto unitario governato dal Parco.

In questa logica viene meno il presupposto stesso su cui si fondano gli istituti della compensazione urbanistica, cioè la possibilità di trasferire diritti edificatori tra ambiti diversi secondo regole condivise a livello comunale. Qui, al contrario, la redistribuzione non risponde a un'esigenza di riequilibrio urbanistico, ma a una scelta di governo del territorio che trova il proprio fondamento nella tutela dell'area e nella necessità di mantenerne la coerenza complessiva.

Ne deriva che la gestione delle superfici non può essere ricondotta alle categorie tradizionali della pianificazione comunale ma deve essere letta all'interno di un sistema autonomo, nel quale la tutela ambientale non è un vincolo esterno ma il criterio ordinatore delle scelte. Questo comporta, sul piano operativo, che gli strumenti tipici del PGT, a partire dalla compensazione e dalla gestione dei diritti

edificatori, non possono essere utilizzati come chiave di lettura automatica delle operazioni che si sviluppano all'interno del Parco, perché queste si collocano su un livello diverso, governato da uno strumento sovraordinato e da finalità che non sono quelle della distribuzione delle capacità edificatorie.

Conclusioni operative per tecnici e amministrazioni

La sentenza lascia indicazioni nette e, soprattutto, costringe a rivedere un'impostazione che nella pratica viene spesso data per scontata. Nelle aree ricomprese nei Parchi il Piano Territoriale di Coordinamento non si affianca al PGT, ma ne condiziona a monte contenuti e possibilità operative, diventando il parametro con cui devono essere letti margini e limiti di ogni intervento.

Questo comporta che le categorie e gli strumenti propri della pianificazione comunale non possono essere utilizzati in modo automatico, perché le operazioni che si sviluppano all'interno del Parco rispondono a una logica diversa, legata alla tutela e al governo unitario dell'area.

Per chi progetta e per chi istruisce i procedimenti, il punto non è tanto verificare la compatibilità di un intervento con il PGT per poi confrontarsi con il Piano del Parco, ma impostare fin dall'inizio il ragionamento dentro il perimetro tracciato da quest'ultimo, perché è lì che si definiscono realmente margini e limiti dell'azione sul territorio.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*