



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZE GIURIDICHE

CICLO XXVII

COORDINATORE Prof. VITTORIA BARSOTTI

LA PIANIFICAZIONE DEL PAESAGGIO: I PRINCIPI E LE PRIME ESPERIENZE ATTUATIVE

Settore Scientifico Disciplinare IUS/10

Dottorando

Dott. Luca Di Giovanni

Tutore

Prof. Gian Franco Cartei

Coordinatore

Prof. Vittoria Barsotti

Anni 2012/2014

La pianificazione del paesaggio: i principi e le prime esperienze attuative.

Indice

1) PREMESSApag.3
2) CAPITOLO I : l'evoluzione storica del concetto di pianificazione paesaggistica.pag.9
1. Il paesaggio e la pianificazione paesaggistica nella legge sulla protezione della pineta di Ravenna, nella legge n. 1497/1939, nella legge n. 431/1985, nella Convenzione europea sul paesaggio, nel Codice dei Beni culturali e del Paesaggio;	
2. Il paesaggio e la pianificazione paesaggistica nell'evoluzione del pensiero della Corte costituzionale e della giurisprudenza amministrativa;	
3. Il principio e l'attività di pianificazione: profili generali.	
3) CAPITOLO II : i contenuti, le forme e le problematiche concernenti l'attuale pianificazione paesaggistica.pag.39
1. Premessa;	
2. L'oggetto della pianificazione paesaggistica e l'influenza della Convenzione europea sul paesaggio;	
3. Le funzioni fondamentali di tutela e valorizzazione del paesaggio;	
4. La pianificazione paesaggistica quale ulteriore strumento di difesa del suolo;	
5. Il ruolo dello Stato, Regioni ed Enti locali nell'attività di pianificazione paesaggistica;	
6. Connessioni e rapporti tra il piano, il vincolo e l'autorizzazione paesaggistica;	
7. Il procedimento di formazione del piano paesaggistico: dalla fase di avvio a quella di approvazione e pubblicità del piano;	
8. Riflessioni sulla fase della partecipazione pubblica alla formazione del piano;	
9. Il coordinamento del piano	

paesaggistico con le altre forme di pianificazione;

10. Cenni sulla vigilanza e sulle sanzioni applicabili in caso di violazione di regole poste dal piano.

4) CAPITOLO III: gli esperimenti concreti di pianificazione paesaggistica in Italia ed in Europa.pag.107

1. Premessa.
2. Il piano paesaggistico pugliese: un esempio di “produzione sociale del paesaggio”;
3. La vicenda regressiva della Sardegna con il ritorno al piano paesaggistico del 2006;
4. Il piano paesaggistico piemontese e la creazione della rete di connessione paesaggistica;
5. Il modello pianificatorio sviluppato in Toscana;
6. L’approccio veneto al problema della gestione del paesaggio regionale;
7. I primi passi della Regione Umbria nell’attività di pianificazione del paesaggio;
8. Alcune esperienze pianificatorie europee;
 - 8.1 Il piano paesaggistico del Comune di Offenburg (Germania);
 - 8.2 Il piano paesaggistico del Comune di Midden- Delfland (Olanda);
 - 8.3 Il piano paesaggistico regionale di Ljubljana (Slovenia).

5) RILIEVI CONCLUSIVIpag.181

6) BIBLIOGRAFIApag.193

PREMESSA

Il “paesaggio”, nella sua valenza storica e culturale, pur rappresentando fin dagli inizi del ‘900 un bene oggetto di cura, ha ottenuto adeguata protezione soltanto con l’entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004 e successive modifiche intervenute con il d.lg. n. 156 del marzo 2006 e il d.lg. n. 62 del marzo 2008) e con la ratifica della Convenzione europea (legge n. 14 del 9 gennaio 2006): invero, la legge sulla Pineta di Ravenna (legge n. 411 del luglio 1905), la c.d. legge Croce (legge n. 778 del 11 giugno 1922), la c.d. legge Bottai (legge n. 1497 del 29 giugno 1939), l’art. 9 della Costituzione (1948), la c.d. legge Galasso (legge n. 431 del 8 agosto 1985), nonché il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999), si sono occupati della protezione del paesaggio, ma non con quella premura e dedizione che hanno mostrato i testi normativi susseguenti.

Si può ritenere che il Codice nazionale e la Convenzione europea rappresentino il punto di arrivo consapevole di un lungo e stratificato processo di tutela, che ha visto, nella sua continua evoluzione, il frequente mutamento della nozione di paesaggio, dai semplici valori storici o naturalistici fino ad una concezione orientata all’aspetto culturale e identitario, che, nelle sue propaggini europee, è stato esteso all’intero territorio: il Codice e la Convenzione, dunque, rappresentano il momento conclusivo (per ora) di un eterogeneo processo di interpretazione del paesaggio, che ha conosciuto numerosi cambi di prospettiva e altrettanti ritorni alle precedenti posizioni definitorie.

La notevole importanza dei suddetti atti normativi viene in rilievo anche per aver focalizzato l’attenzione su una precisa attività di protezione e valorizzazione del paesaggio: la pianificazione paesaggistica. Tale attività, seppur già menzionata nelle leggi nazionali del 1939 e del 1985, ha ricevuto un compiuto e articolato inquadramento soltanto con l’entrata in vigore del Codice e con l’avvento della Convenzione europea, che hanno provveduto ad erigerla, rispettivamente, quale strumento di gestione e modalità di azione sul paesaggio.

In particolare, il Codice ha codificato le regole di elaborazione dei piani paesaggistici e le relative finalità, nonché l’oggetto della loro attività di ricognizione, conservazione e valorizzazione: ha, inoltre, specificato le competenze degli Enti territoriali coinvolti nella predisposizione e attuazione del piano, nonché le modalità di collaborazione e cooperazione tra detti soggetti pubblici per la realizzazione congiunta di tale strumento pianificatorio. La Convenzione, dal canto suo, ha stabilito la centralità dell’attività di pianificazione come modalità di azione sul paesaggio, al fine di conoscerlo, seguirne le trasformazioni e valutarne il grado di incidenza sulla qualità di vita e sul benessere sociale delle popolazioni locali.

Tuttavia, nonostante i buoni propositi contenuti nei suddetti atti normativi, in Italia l’attività di pianificazione del paesaggio non è mai “decollata”, ma, anzi, è rimasta ancorata a solitarie iniziative intraprese da poche Regioni: solo in Puglia, Piemonte e Toscana, infatti, si ha un piano

paesaggistico adottato; ma in nessuno di questi territori il piano è stato anche approvato, divenendo uno strumento di tutela paesaggistica definitivo¹.

Attualmente, però, qualcosa sta cambiando, nel senso che già in altre Regioni (ad esempio, Veneto e Umbria) si contano altrettante iniziative che, seppur ancora allo stato embrionale, sono finalizzate all'elaborazione di nuovi piani paesaggistici.

L'attualità del tema sulla pianificazione paesaggistica si basa proprio su questo motivo, sulla creazione di una ristretta, ma recente e crescente, cultura paesaggistica in seno alle singole Regioni italiane, che lentamente stanno comprendendo il valore fondamentale assunto dal paesaggio per l'identità e la qualità di vita delle popolazioni locali.

Si tratta di una situazione, che, se in precedenza poteva essere definita "in stallo", ora non lo è più per via di un cambiamento di mentalità che ha interessato, oltre gli enti pubblici, anche una parte delle comunità locali e che si è incentrato sul riconoscimento degli evidenti benefici prodotti dalla salvaguardia e valorizzazione delle caratteristiche paesaggistiche di ogni singolo territorio.

Ne è un chiaro esempio la creazione degli osservatori locali in Piemonte, che rappresenta il crescente interesse nei confronti del paesaggio, della sua tutela e della sua valorizzazione, manifestatosi in un'espressione associativa matura e dinamica: una realtà già fortemente radicata ai territori, che si sta sempre più consolidando imponendosi come modello di riferimento a livello nazionale. Sin dal 2005, infatti, nell'attesa della nascita dell'Osservatorio Regionale del Paesaggio (spesso annunciato e mai istituito dalla Regione Piemonte) alcuni movimenti associativi locali hanno saputo dare una risposta operativa e ben organizzata alla grande 'domanda di paesaggio' che emergeva dal basso colmando, di fatto, un vuoto politico che andava manifestandosi in maniera sempre più evidente. Nell'arco di soli 5 anni di attività gli osservatori si sono moltiplicati ed oggi sono 7, espressione di altrettanti importanti ambiti territoriali piemontesi: l'Osservatorio del paesaggio per il Monferrato e l'Astigiano, l'Osservatorio del paesaggio del Monferrato Casalese, l'Osservatorio del paesaggio alessandrino, l'Osservatorio del paesaggio biellese, l'Osservatorio del paesaggio dei Parchi del Po e della Collina Torinese, l'Osservatorio per la tutela attiva del paesaggio di Langhe e Roero e l'Ecomuseo dell'Anfiteatro morenico di Ivrea. Nel 2009, dopo un lungo percorso di lavoro condiviso, durato più di un anno, gli Osservatori della regione Piemonte hanno integrato la loro operatività dando vita alla Rete degli Osservatori Piemontesi del Paesaggio, un'esperienza unica a livello nazionale, ratificata da un Protocollo d'Intesa firmato il 5 luglio a Villadeati (AT). Gli Osservatori Piemontesi del Paesaggio rappresentano, dunque, oggi, una importante risorsa di confronto con il territorio e le popolazioni locali, oltre ad un'interfaccia competente e riconosciuta dalla stessa Regione: una base solida, in definitiva, su cui si andrà a costruire una rete sempre più fitta, capace di favorire la divulgazione dei principi della Convenzione Europea e la sua applicazione nelle politiche e nelle strategie territoriali e paesaggistiche.

¹ Si desidera fin da subito precisare che il piano paesaggistico della Sardegna, aggiornato e revisionato nel 2013, è stato annullato e revocato con deliberazione n. 39/1 del 10 ottobre 2014: con la revoca del piano la Sardegna è tornata alle norme di attuazione approvate nell'anno 2006. Tali norme (e, quindi, anche il piano) non possono essere ritenute valide, in quanto le stesse non sono conformi alle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio così come modificate dal d.lg. n.63/2008 e, quindi, necessitano di apposito e futuro adeguamento ai sensi dell'art. 156 del Codice nazionale.

A fronte di questo scenario, le motivazioni che hanno spinto il sottoscritto a redigere il presente elaborato scientifico devono essere ricercate proprio nella volontà di approfondire la situazione pianificatoria presente in Italia sia dopo l'entrata in vigore del Codice e della Convenzione europea sia in relazione al suddetto fermento culturale che sta progressivamente avanzando.

Il presente elaborato, dunque, partendo dalla nozione di paesaggio, si propone di indagare gli aspetti storici, normativi ed operativi inerenti la pianificazione paesaggistica e di esaminare le principali questioni interpretative sorte dall'entrata in vigore del Codice e della Convenzione fino ad oggi: in particolare, i tre capitoli, da cui è formato, assolvono ciascuno una propria funzione, volta ad inquadrare la pianificazione del paesaggio sia sotto il profilo della sua genesi e disciplina normativa che sotto quello delle prassi adoperate dalle Regioni italiane che si sono avvicinate a tale tipo di attività.

Per quanto concerne il primo capitolo, si precisa che l'attività di ricerca si è focalizzata sulla descrizione del percorso storico che il paesaggio e la pianificazione paesaggistica hanno conosciuto dai primi anni del '900 fino all'epoca attuale e contemporanea: si è proceduto, pertanto, alla sommaria esposizione della disciplina normativa inerente la legge sulla protezione della Pineta di Ravenna, la legge sulla protezione delle bellezze naturali "d'insieme e individue" (c.d legge Bottai), la legge n. 431/1985 (c.d. legge Galasso), il Testo unico del 1999 fino ad arrivare all'attuale Codice dei beni culturali e del paesaggio e alla Convenzione europea. Inoltre, si è offerta una sintetica ricostruzione del significato assunto dal paesaggio e dalla pianificazione paesaggistica nell'evoluzione del pensiero della Corte costituzionale e della giurisprudenza amministrativa, per poi terminare il lavoro con un breve inquadramento dei principi che governano l'attività generale di pianificazione e le diverse forme che questa può assumere in base all'oggetto, ai destinatari e ad altre peculiari circostanze.

La disamina del profilo storico, quindi, è avvenuta sia sotto il profilo legislativo sia sotto quello giurisprudenziale, proprio al fine di accertare se le leggi e le sentenze dei giudici costituzionali e amministrativi abbiano proceduto di pari passo nella definizione dei concetti paesaggistici e nell'individuazione dei rimedi esperibili in tale settore.

Il profilo storico è, inoltre, rilevante e assai significativo per comprendere, da un lato, quali sono state le esigenze che hanno spinto le popolazioni dell'epoca a legiferare in materia di paesaggio e, dall'altro, per verificare se il grado di protezione da loro accordato a tale bene sia stato o meno simile a quello odierno: da un punto di vista prettamente sostanziale, si è voluto accertare se le attuali forme di pianificazione paesaggistica siano regredite o, all'opposto, progredite a seguito dell'entrata in vigore del Codice e della Convenzione.

Per quanto concerne il secondo capitolo, invece, occorre rilevare come gli sforzi profusi all'interno di questa parte siano stati tutti quanti rivolti all'analisi della disciplina normativa sulla pianificazione paesaggistica, sia quella particolarmente approfondita del Codice nazionale sia quella appena tratteggiata dalla Convenzione europea e dalle relative Linee guida del 2008: si sono voluti, infatti, evidenziare i contenuti del Codice nazionale relativi alla pianificazione paesaggistica (oggetto, funzioni, procedimento di formazione, connessioni e rapporti con il vincolo, l'autorizzazione paesaggistica e le altre forme di pianificazione, ecc.) e rapportarli, se contemplati, con quelli stabiliti dalla Convenzione europea del paesaggio. Tale attività di confronto ha fatto

emergere determinate situazioni di compatibilità normativa e, allo stesso tempo, altrettanti insanabili contrasti, derivanti da divergenti filosofie di fondo ed eterogenee impostazioni strutturali.

Ad esempio, senza voler anticipare i contenuti della presente ricerca, si potrebbe affermare che, se con riferimento alle funzioni di tutela e valorizzazione del paesaggio si può formulare un giudizio positivo di conformità tra i due testi normativi, al contrario, in relazione all'oggetto da proteggere e al ruolo degli Enti pubblici chiamati ad apportare un loro contributo nella pianificazione paesaggistica deve avanzarsi un giudizio negativo, basato soprattutto sul ristretto valore assunto dal paesaggio nel Codice e sulla mancata applicazione del principio di sussidiarietà finalizzato all'estensione delle competenze paesaggistiche anche agli Enti locali: all'opposto, nel documento europeo pare che il paesaggio non venga inteso limitatamente alla sua valenza culturale o identitaria (come avviene, invece, nel Codice) e che anche agli Enti locali sia assegnato un importante ruolo ai fini della definizione ed attuazione delle politiche paesaggistiche.

Il continuo paragone tra i due testi normativi permette all'interprete di verificare lo stato dell'arte sul paesaggio e sull'attività di pianificazione sia in Italia che, in linea generale, in Europa: tale confronto consente di stilare un giudizio finale sul grado di assimilazione e di risoluzione delle questioni problematiche inerenti la materia paesaggistica.

Infine, per quanto riguarda il terzo capitolo, si è desiderato orientare l'attività di ricerca a quanto effettivamente e concretamente è stato fatto dalle Regioni in materia di piani paesaggistici, nel senso che si è cercato di esaminare le singole esperienze pianificatorie regionali, descrivendo la struttura dei piani adottati ed analizzando le rispettive Norme Tecniche di Attuazione, comparandole prima con gli obblighi normativi imposti dal Codice e, successivamente, con le regole generali dettate in sede europea.

Il quadro generale che è emerso raffigura, da un lato, l'esiguità del numero dei piani paesaggistici finora adottati in Italia, che sono solamente tre e disciplinano i territori regionali della Puglia, Piemonte e Toscana, e, dall'altro, la presenza di un movimento culturale paesaggistico nella direzione della creazione di nuovi piani, come sta avvenendo nelle regioni del Veneto e dell'Umbria: in proposito, si auspica che tale spinta culturale si manifesti anche nelle altre regioni italiane proprio al fine di consentire la sottoposizione dell'intero territorio del nostro Paese a valide tecniche di protezione e valorizzazione, nonché ad accurate forme di monitoraggio delle sue trasformazioni.

Peraltro, si fa presente che ogni piano paesaggistico regionale ha una sua peculiare caratteristica, che lo connota e lo diversifica rispetto agli altri: la Regione della Puglia, infatti, ha cercato di sviluppare prevalentemente il tema della partecipazione sociale, mentre il Piemonte si è occupato della creazione di nuove forme di protezione del territorio (ad esempio, con la rete di connessione paesaggistica) e la Toscana, invece, delle modalità di agevolazione e non restrizione delle attività economico-sociali.

Il terzo capitolo, tuttavia, non termina con l'analisi della situazione pianificatoria italiana, ma si compone di un'ulteriore parte concernente la descrizione sintetica di tre peculiari forme di pianificazione paesaggistica europea, precisamente individuate nei territori della Germania, Olanda e Slovenia: più correttamente, i piani paesaggistici europei sottoposti a breve disamina sono, rispettivamente, quelli relativi al Comune di Offenburg, al Comune di Midden-Delfland e alla città

capitale di Ljubljana; tutti e tre presentano determinate caratteristiche che, per un verso, li distinguono dai piani italiani e, per l'altro, li avvicinano a quest'ultimi.

Al terzo capitolo seguono, in ultima analisi, delle brevi e personali considerazioni rivolte, in primo luogo, al confronto tra i piani paesaggistici italiani e le forme di pianificazione europea e, secondariamente, alle iniziative che gli enti pubblici e le comunità locali potrebbero assumere per migliorare le forme di protezione e valorizzazione delle caratteristiche paesaggistiche del proprio territorio.

Proprio sotto quest'ultimo profilo, si deve rilevare come il Codice nazionale limiti fortemente il ruolo degli Enti pubblici locali, destinando esclusivamente alle Regioni e al Ministero dei beni culturali il compito di decidere in ordine alla definizione delle politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e in relazione alla individuazione degli indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale: un sistema di questo tipo provoca inevitabilmente il fenomeno della marginalizzazione degli Enti locali nell'assunzione delle scelte in materia di pianificazione paesaggistica e la riduzione delle loro competenze, che, di fatto, finiscono per essere incluse nella mera vigilanza sulla conformazione della loro attività di pianificazione territoriale alle politiche e agli indirizzi di cui sopra. La non partecipazione degli Enti locali alla pianificazione paesaggistica comporta, ad avviso di chi scrive, l'affidamento delle attività di tutela e valorizzazione del paesaggio a soggetti pubblici che non sono stanziati sul territorio e che, quindi, non possono effettivamente comprendere le esigenze o le aspirazioni paesaggistiche delle popolazioni locali che abitano quotidianamente quelle aree oggetto di pianificazione.

Peraltro, la previsione del Codice circa la possibilità per i privati interessati di partecipare al procedimento di formazione del piano paesaggistico soltanto con la presentazione delle osservazioni relative ad un piano già adottato contribuisce a ridurre ancor di più il coinvolgimento e la cooperazione di tali soggetti nella elaborazione di uno strumento pianificatorio che produrrà i suoi effetti esclusivamente sul territorio di loro appartenenza.

Per queste ragioni, i rilievi conclusivi sono finalizzati ad individuare quali possano essere alcuni degli accorgimenti più opportuni per consentire agli Enti territoriali e alle popolazioni locali di fornire il loro contributo nelle attività di tutela e valorizzazione del paesaggio, nonostante la presenza di disposizioni contrarie all'interno del Codice nazionale: in conformità a quanto prescritto dalla Convenzione europea del paesaggio (che in seguito all'approvazione della legge di ratifica ha assunto la veste di un trattato internazionale, da rispettare ai sensi dell'art. 132 dello stesso Codice), occorre che il legislatore, d'intesa con le Regioni, torni a rivalutare il principio di sussidiarietà, sia in senso verticale che in senso orizzontale, estendendo le competenze in materia di paesaggio anche agli Enti locali e coinvolgendo, fin dall'inizio del procedimento di formazione del piano, le comunità stanziate sul territorio oggetto di tutela e valorizzazione.

In conclusione, si auspica che il presente lavoro possa costituire un utile ausilio per tutti coloro che intendano avvicinarsi ai temi inerenti il paesaggio, nonchè possa rappresentare un punto di partenza nelle attività di ricerca sulla pianificazione paesaggistica presente sia in Italia che all'estero, non potendosi escludere (al momento) la futura formazione di una pianificazione comune di stampo europeo all'insegna dei principi e dei contenuti espressi dalla Convenzione europea del paesaggio.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE STORICA DEL CONCETTO DI PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA

Sommario: 1. Il paesaggio e la pianificazione paesaggistica nella legge sulla protezione della pineta di Ravenna, nella legge n. 1497/1939, nella legge n. 431/1985, nella Convenzione europea sul paesaggio, nel Codice dei Beni culturali e del Paesaggio; 2. Il paesaggio e la pianificazione paesaggistica nell'evoluzione del pensiero della Corte costituzionale e della giurisprudenza amministrativa; 3. Il principio e l'attività di pianificazione: profili generali.

1. Il paesaggio e la pianificazione paesaggistica nella legge sulla protezione della pineta di Ravenna, nella legge n. 1497/1939, nella legge n. 431/1985, nella Convenzione europea sul paesaggio, nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Lo stretto legame fra tutela del paesaggio e tutela del patrimonio storico-artistico in Italia ha radici assai antiche, essendo testimoniato, per la prima volta, dall'ordine del Real Patrimonio di Sicilia del 21 agosto 1745, che impose la conservazione dei monumenti di Taormina e, contestualmente, la protezione dei boschi del Carpinetto².

Al di fuori di questo antico ed isolato esempio, occorrerà attendere la legislazione dei primi anni del Novecento per affrontare nuovamente il tema della protezione culturale-ambientale. In particolare, l'Unità d'Italia, accompagnata dalla costruzione di un sistema nazionale di leggi, e l'azione riformatrice che da essa promanava, tendevano ad essere radicali nei confronti di tutte quelle norme e consuetudini che impedivano la libera circolazione dei beni e la compravendita degli immobili³: d'altronde, in un'epoca in cui prevaleva una concezione favorevole alla proprietà privata libera da vincoli risultava abbastanza impegnativo realizzare leggi di tutela che ponessero limiti ai diritti dei proprietari.

La prima legge paesaggistica italiana, infatti, risale al luglio del 1905, quando venne promulgata la legge n. 411 per la salvaguardia della Pineta di Ravenna⁴, che esprimeva quegli alti valori patri connessi alla letteratura antica ed alla storia del risorgimento (Dante e Garibaldi). La Pineta di Ravenna, "di origine antichissima, conservata dai Romani per fornire legname alla flotta, celebrata fin dal V secolo come grande e fiorente, legata a imprese famose di Augusto e Giulio Cesare,

² S. Settis, *Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, in www.unive.it/.../Croce-Ca_Foscari1.pdf, Venezia, 2011.

³ F. Ventura, *Alle origini della tutela delle bellezze naturali in Italia*, in *Storia Urbana*, 1987, n. 40, cit. 3 ss.

⁴ Per un approfondimento sulla composizione e l'estensione di tale pineta, G. Andreatta, *La storia e l'evoluzione delle pinete demaniali litoranee dell'alto Adriatico*, in *Progetto Life 2004: tutela di siti natura 2000, gestiti dal Corpo forestale dello Stato*, 2004, 9 e 10.

evocata da Dante, Boccaccio e Byron, compendiava, nonostante i continui attentati subiti alla sua integrità, tutto il fascino delle bellezze naturali”⁵. Infatti, tale zona litoranea ravennate aveva subito, nel tempo, un’intensa attività di disboscamento, volta a permettere la costruzione di nuclei abitativi turistici, e si trovava, conseguentemente, a rischio estinzione. Per questo motivo, abbandonata la previa impostazione di tutela del “singolo” monumento naturale, anche grazie alle riflessioni del Ministro dell’Agricoltura Luigi Rava e dell’on. A. Brunialti, che erano orientati verso la realizzazione di un provvedimento legislativo più generale sulla conservazione delle bellezze naturali, la Camera dei deputati aveva invitato il Governo alla presentazione di un disegno di legge per la conservazione delle bellezze naturali che si connettessero alla letteratura, all’arte o alla storia d’Italia⁶. Per proteggere ed attuare un serio rimboschimento di quegli splendidi luoghi, la legge n. 411 (c.d. legge Rava, dal Ministro ravennate suo redattore⁷), che era composta di soli due articoli, dichiarò inalienabili i lidi ravennati, escludendo, però, “quelle parti dei relitti stessi che trovansi attualmente già a cultura agraria od occupati da fabbricati”⁸.

Purtroppo, uno dei difetti della suddetta legge era quello di garantire tutela ai soli beni aventi valore letterario o storico, trascurando, invece, l’aspetto naturalistico⁹.

Questo dato negativo, presente anche nella legge n. 364/1909 (c.d. legge Rosadi), che proteggeva soltanto le cose mobili o immobili di interesse storico, archeologico, artistico, con esclusione delle bellezze naturali, veniva prontamente sottolineato dalla Società Botanica Italiana, sorta a Firenze nel 1888, che, in occasione della sua riunione generale a Roma nell’ottobre del 1911, chiese al Parlamento e al Governo di estendere anche alla “flora” la protezione accordata per i soli “monumenti naturali” dalla legge per la difesa del paesaggio proposta dall’on. Rosadi¹⁰.

A tale mancanza veniva posto rimedio soltanto l’11 giugno del 1922, mediante l’approvazione della legge n. 778 (c.d. legge Croce), attraverso la quale, per la prima volta nell’ordinamento italiano, oltre agli immobili di particolare interesse storico venivano dichiarate soggette a speciale protezione le bellezze panoramiche e le cose immobili la cui conservazione presentava un notevole interesse pubblico per la loro bellezza naturale o per la loro specifica connessione con la storia civile e letteraria¹¹.

Il contenuto innovativo della legge n. 778 derivava da una svolta significativa avvenuta nell’ambiente politico e culturale italiano, ben delineata da Benedetto Croce nella sua relazione introduttiva, presentata al Senato il 25 settembre 1920 ed intitolata “Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico”, ove lo stesso Ministro invocava la

⁵ A. Peano, *La difesa del paesaggio italiano. Formazione della coscienza nazionale, proposta di legge e contesto internazionale nel primo decennio del Novecento*, in *Storia Urbana*, 1992, n. 61, 142.

⁶ A. Peano, *La difesa del paesaggio italiano. Formazione della coscienza nazionale, proposta di legge e contesto internazionale nel primo decennio del Novecento*, cit. 143-144.

⁷ R. Braghetta, *I rimboscatori italiani. L’on. Luigi Rava e l’opera di un Ministro*, in *L’Alpe*, a. IV (1906), n. 5-6, 32-33.

⁸ M. Baccichet, *L’attività dell’associazionismo per la difesa del Paesaggio all’inizio del XX secolo*, in *Guida per gli esperti ambientali nelle commissioni edilizie comunali*, CD a cura di M. Picco, Legambiente di Udine, 2006.

⁹ A. Brunialti, *La difesa delle bellezze d’Italia*, in *Rivista mensile del T.C.I.*, a. XII (1906), n. 12, 369.

¹⁰ F. Pedrotti (a cura di), *La Società Botanica Italiana per la protezione della natura (1888-1990)*, Università degli Studi di Camerino, 1992.

¹¹ G. Ceruti, *La protezione del paesaggio nell’ordinamento italiano: evoluzione. Una proposta per il terzo millennio*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, fasc. 1, 1-16.

necessità di una legge in difesa delle bellezze naturali italiane e manifestava la piena consapevolezza del bisogno di argini alle ingiustificate devastazioni del nostro territorio, perché il paesaggio “altro non è che la rappresentazione materiale e visibile della patria, con i suoi caratteri fisici particolari (...), con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli”¹².

I beni tutelati dalla presente legge non potevano essere distrutti né alterati senza il consenso del Ministero dell'istruzione pubblica (art. 2) e l'Autorità governativa poteva dettare ed imporre le prescrizioni (distanze e misure) necessarie alla tutela del panorama (art. 4). In quest'ultimo articolo (art. 4) si può riscontrare la prima forma, allo stato embrionale, del piano paesistico, inteso quale strumento di tutela delle bellezze panoramiche e quale “limite alla discrezionalità attribuita alla Pubblica Amministrazione nell'esercizio del potere di controllo degli interventi da realizzarsi in aree sottoposte a tale tutela”¹³.

Tuttavia, la legge del 1922 non determinava i confini delle bellezze naturali e non imponeva ai privati “l'obbligo di presentazione dei progetti delle nuove costruzioni per la previa approvazione da parte degli organi dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione”¹⁴: dunque, non forniva certezza ai cittadini sulla sorte dei loro progetti e neppure alle Pubbliche amministrazioni relativamente all'esercizio del potere di modifica sui progetti presentati¹⁵.

Per questa ragione, si era diffusa fra gli urbanisti la convinzione di dover definire i criteri di elaborazione dei suddetti progetti, nonché i limiti alla discrezionalità delle P.A., e, al Congresso nazionale degli urbanisti italiani, svoltosi nel 1937 in Sicilia, si decideva di concretizzare tale convinzione con la proposta di uno strumento nuovo, il piano territoriale paesistico.

L'introduzione di tale strumento avvenne con l'art. 5 della legge n. 1497 del 29-6-1939 sulla protezione delle bellezze naturali¹⁶.

Tale piano, secondo il Ministro Bottai, doveva garantire la conservazione delle bellezze d'insieme, una conservazione, però, “non intesa nei termini dell'invariabilità di un dato comprensorio territoriale, considerata l'inutilità di un simile scopo, poiché l'invariabilità non costituisce una necessaria condizione della conservazione d'una bellezza d'insieme, la quale è composta di molteplici elementi che reciprocamente si influenzano”¹⁷.

Il piano, dunque, doveva, da un lato, evitare che il territorio di riferimento potesse diventare oggetto di singoli e contingenti interventi modificativi e, dall'altro, assumere il ruolo di piano direttivo e regolatore, con funzione programmatoria, essendo concepito “allo scopo tanto di evitare ogni

¹² S. Settis, *Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, 13.

¹³ M. Filippi, *Piano paesistico*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 1997, 196.

¹⁴ M. Milone, *Opportunità e ragioni dell'introduzione del piano territoriale paesistico come strumento di tutela particolare per le bellezze d'insieme*, in *Riv. giur. edilizia*, 1989, fasc. 1-2, 13.

¹⁵ M. Filippi, *Piano paesistico*, cit. 196.

¹⁶ Si vedano in proposito A. Crosetti-D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli editore – Torino, 2009, 247-248; G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo-Quaderni diretti da Sabino Cassese*, Ipsa editore, 2009, n. 19, 93 ss.; S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Editori Laterza, 2010, 159 ss.

¹⁷ G.F. Cartei, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli editore, 1995, 80.

sfruttamento disordinato e spregiudicato del territorio, quanto di salvare la speciale struttura panoramica della località e conservare l'equilibrio fra le nuove costruzioni, la distribuzione arborea e le particolarità geologiche, agricole della regione"¹⁸. Accanto, infatti, all'attività di protezione dell'interesse estetico si posizionava l'ulteriore attività di salvaguardia di differenti interessi cui la legge forniva riconoscimento, perché erano collegati ad esigenze concrete della vita.

E, per assicurare a tale forma di pianificazione un risultato positivo rispetto ai suoi scopi, già in quell'epoca si era compresa la necessità che la disciplina paesaggistica ricomprendesse al suo interno norme di assetto urbanistico per la cura di interessi ulteriori a quelli rappresentati dalle bellezze naturali¹⁹.

In particolare, G. Giovannoni, presidente della Commissione ministeriale che si occupò della elaborazione della legge del '39, con riferimento al piano di cui all'art. 5, riteneva che in esso andassero "adottati, in maniera diluita, i criteri urbanistici acquisiti nei piani regolatori cittadini: cioè, la redazione di un azzonamento e di un regolamento edilizio schematico, volti a graduare, e talvolta ad escludere, le possibilità fabbricative, sostituendo una disciplina edilizia al disordine liberista"²⁰; rilevava, inoltre, la necessità che "la disciplina della pianificazione paesaggistica fosse riportata nell'orbita dell'Urbanistica, quasi come diffusione dei suoi principi dalla città alla campagna"²¹.

Pertanto, a ben osservare, sussistono alcuni elementi che paiono suggerire che la funzione del piano di cui all'art. 5 della legge del 1939 non debba essere ritenuta meramente conservativa delle bellezze naturali e, quindi, statica, ma, al contrario, presenti caratteri dinamici ed una natura polivalente, tutta incentrata sulla cura degli interventi sul territorio.

La suddetta legge, opera del Ministro Bottai, poneva in essere un sistema organico ed efficace di tutela, il cui oggetto era costituito da quei beni immobili o complessi di cose suscettibili di particolare tutela "a causa del loro notevole interesse pubblico" (art. 1): le bellezze naturali²² protette dalla legge si potevano suddividere nelle c.d. bellezze individue, delineate dai n. 1 e 2 dell'art. 1, e nelle bellezze d'insieme, descritte dai n. 3 e 4 della medesima norma, e sarebbero dovute successivamente rientrare in due distinti elenchi compilati dalle commissioni provinciali di cui all'art. 2²³.

L'art. 5 della legge n. 1497, come detto poc'anzi, introduceva la figura del piano territoriale paesistico, al fine di impedire che le aree descritte nell'art. 1, n. 3 e 4 (le c.d. bellezze d'insieme),

¹⁸ G. Bottai, *Intervista sul popolo d'Italia*, in *Politica fascista delle arti*, Roma, 1940, 267.

¹⁹ G.F. Cartei, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, nota 35, 90.

²⁰ G.F. Cartei, *ivi*, nota 19, 83.

²¹ G.F. Cartei, *ivi*, nota 35, 90.

²² Per il significato di "bellezze naturali", si vedano Grisolia, *Bellezze naturali*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 84; G. Busetto, *Riflessioni in tema di vincolo ambientale previsto dalla legge sulla protezione delle bellezze naturali*, in *Giurisprudenza agraria italiana*, 1981, fasc. 12, 653-656; Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio ed espropriazione*, Milano, 1969.

²³ G. Lo Savio e M. A. Giunta, *Dal concetto di tutela delle bellezze naturali al concetto di tutela, sviluppo e valorizzazione dell'ambiente*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1987, fasc. 19-20, 1985 ss..

venissero utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica²⁴. Distingueva, inoltre, sotto il profilo della procedura di formazione del piano, due ipotesi: da una parte, il piano paesistico poteva essere approvato insieme all'elenco delle bellezze d'insieme, dall'altra, invece, poteva essere compilato successivamente a tale elenco²⁵. Dopo la compilazione seguiva la sua pubblicazione per un periodo di tre mesi all'albo dei Comuni interessati, tramite la quale i soggetti interessati potevano prendere visione del contenuto del piano e proporre eventuali opposizioni al Ministero a mezzo della Soprintendenza. Terminata la fase della pubblicazione e quella della valutazione degli eventuali reclami, la procedura si concludeva con l'approvazione del piano paesistico da parte della Regione, a cui seguiva la sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione²⁶.

Il contenuto di tale piano era definito dall'art. 23 del regolamento di esecuzione (n.1357/1940) della legge n. 1497/1939, dal quale emergeva il concetto per cui non tutte le bellezze naturali godevano della medesima protezione, sussistendo una disciplina graduata delle limitazioni all'attività edilizia a seconda della diversa rilevanza paesistica della cosa oggetto di protezione: in sostanza, inserire un'area all'interno del piano non comportava la totale inedificabilità della stessa²⁷.

Tale piano, prevedendo l'imposizione del vincolo di tutela paesistica, perseguiva, dunque, finalità di salvaguardia dei valori paesistici espressi dalle bellezze naturali elencate nell'art. 1 (n. 3 e 4) della legge n. 1497 ed assumeva funzioni conformative delle proprietà immobiliari dei soggetti privati, potendo contenere anche limitazioni circa l'andamento ed il quantum dell'attività edile su tali beni²⁸.

Nonostante alla legge n. 1497/1939 si debba attribuire il merito di aver introdotto, per la prima volta in Italia, il piano paesistico, si deve comunque rilevare un aspetto negativo concernente lo strumento di pianificazione in esame: la sua adozione non era obbligatoria e si riferiva alle sole aree che già erano state oggetto di un preventivo provvedimento vincolativo, secondo l'interpretazione largamente dominante in dottrina²⁹ ed in giurisprudenza³⁰.

L'elemento della facoltatività del piano paesistico comportò, purtroppo, fino agli anni '80, una sua scarsissima diffusione sul territorio nazionale³¹. I 14 piani paesistici entrati in vigore fino a tale data erano per lo più piani relativi a zone costiere (ad esempio, quelli di Portofino, Ancona-Portonovo, Argentario, ecc.), con la sola eccezione di quelli del Terminillo, di Assisi e dell'Appia Antica, e quasi tutti interessavano e coprivano porzioni ridotte di territorio: nonostante questi piani fossero tutti quanti accomunati dal nobile tentativo di contenimento delle forti spinte alla trasformazione territoriale, le specifiche proposte di tutela che fornivano risultarono poco congruenti alla scientificità delle analisi relative al territorio protetto³².

²⁴ G. Vignocchi, *Taluni problemi giuridici e di politica legislativa in tema di tutela del paesaggio*, in *Cons. Stato*, 1963, II, 254 ss.; O. Sepe, *La tutela delle bellezze naturali e del paesaggio*, in *Cons. Stato*, 1963, II, 254 ss..

²⁵ T. Alibrandi e P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1985, 644.

²⁶ M. Filippi, *Piano paesistico*, 196-197.

²⁷ Grisolia, *Bellezze naturali*, 84 ss..

²⁸ Si segnala Cass., 9-3-1982, n. 1512, richiamata, fra l'altro, anche da M. Filippi, *Piano paesistico*, 199.

²⁹ Su tutti, T. Alibrandi – P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 652.

³⁰ Si veda per i riferimenti giurisprudenziali G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, 94.

³¹ P. Maddalena, *Considerazioni essenziali sul decreto Galasso sulla tutela del paesaggio*, in *Cons. Stato*, 1984, II, 1443; A. Crosetti-D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, 248.

³² F. Ciccone-L. Scano, *I piani paesistici*, La Nuova Italia Scientifica, 1986, 109-110.

Circa una decina di anni dopo l'emanazione della legge Bottai entrava in vigore la Costituzione della Repubblica italiana (1948), il cui art. 9, introducendo per la prima volta il termine "paesaggio" in modo esplicito, assumeva il ruolo di norma fondante la tutela dello paesaggio, nonché del patrimonio storico e artistico della nazione.

Infatti, eccetto la legge del 1939, che aveva introdotto la nozione di "paesistico" con riferimento al piano territoriale, tutte le altre leggi antecedenti l'entrata in vigore della Carta costituzionale italiana non contenevano un'esplicita menzione del termine paesaggio, ma facevano riferimento a tale termine soltanto in via implicita tramite una lettura combinata delle proprie norme³³.

Il termine "paesaggio", così come delineato dalla Costituzione, assumeva un significato differente, di tipo "culturale-identitario"³⁴, non più solamente riferito al concetto di bellezze naturali, ma esteso all'intero ambiente naturale del Paese o quantomeno a quello modificato dall'uomo³⁵.

L'art. 9 cost., tuttavia, non menzionava alcuna informazione in merito alla pianificazione paesaggistica. Le norme concernenti siffatta materia rimanevano, dunque, soltanto quelle espressamente previste dalla legge n. 1497/1939. Occorrerà aspettare, circa 35 anni più tardi, l'intervento della legge n. 431 del 1985 per avere un cambiamento radicale sul tema in oggetto.

La legge 8 agosto 1985 n. 431 (c.d. legge Galasso) ha, infatti, modificato in profondità il sistema di tutela dei beni paesistici delineati dalla legge del 1939. Mentre quest'ultima si era limitata a definire generali categorie di beni (le c.d. bellezze individue e le c.d. bellezze d'insieme) da sottoporre ad uno specifico regime di tutela paesistica tramite l'emanazione di un puntuale provvedimento amministrativo di accertamento del requisito di "bellezza naturale" e costitutivo del vincolo sul bene, la legge Galasso, invece, attuava una valutazione aprioristica dei beni da vincolare, sottoponendo a vincolo *ex lege* intere zone territoriali caratterizzate dalla particolare collocazione geografica o dal possesso di rilevanti pregi ambientali, senza che fosse necessaria la dichiarazione amministrativa di notevole interesse del bene sottoposto al vincolo³⁶.

Nella sostanza, alle predette categorie di beni, elencate dall'art. 1 della legge n. 431 e composte da un insieme eterogeneo di zone territoriali e beni immobili, raggruppate in virtù della loro "singolarità geologica o ecologica" per il Paese³⁷, il legislatore riconosceva, in via presuntiva e

³³ P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. di diritto pubblico*, 2004, n. 2, 363 ss..

³⁴ Espressione coniata da G. Sciuillo, *La disciplina del paesaggio in Italia dopo la Convenzione europea*, in www.iuav.it/Facolta/facolt-di/.../riflession/La-disciplina-paesaggio.pdf, 2008.

³⁵ Per approfondimenti sul contenuto del termine "paesaggio", si rimanda alla seconda e terza parte di questo capitolo. Per ora, è sufficiente la menzione di F. Merusi, *Art. 9*, in *Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, Principi fondamentali (art. 1-12)*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 445 e 447; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, Tutela del Paesaggio, Espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, 3 ss..

³⁶ F. Valente, *Vincoli relativi, vincoli assoluti, piani paesistici: problemi ancora aperti della legge n. 431 del 1985*, in *Il Consiglio di Stato*, 1989, fasc. 9, 1333.

³⁷ M. Immordino, *Dal decreto Galasso alla legge n. 431 del 1985: la tutela del paesaggio fra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1986, IV, 593 ss..

tramite lo strumento della legge e non dell'atto amministrativo, la qualità di "zone di particolare interesse ambientale"³⁸.

Tale "modus procedendi" del legislatore nell'individuazione dei beni oggetto di tutela era considerato, da una parte della dottrina³⁹, come una delle innovazioni più importanti che la legge Galasso aveva introdotto nel nostro sistema di salvaguardia del paesaggio: quest'ultimo, poi, non era più legato ad un significato puramente estetico, ma, al contrario, assumeva un senso storicistico, rappresentando la traccia della storia dell'uomo⁴⁰.

Un'ulteriore e assai rilevante innovazione, apportata dalla legge n. 431 del 1985, era senza dubbio quella concernente l'obbligatorietà della pianificazione paesaggistica.

Infatti, il contributo migliorativo della legge Galasso consisteva proprio nell'aver attribuito alla pianificazione il ruolo di "strumento primario per un'effettiva gestione del territorio informata alla salvaguardia di valori paesistico-ambientali"⁴¹.

Rispetto alla legge n. 1497/1939, che aveva contemplato la pianificazione come "strumento meramente eventuale di regolamentazione delle zone costituenti bellezze d'insieme"⁴² e come strumento avente valore soltanto ricognitivo (poiché tali beni erano già stati sottoposti a vincolo in virtù del procedimento di cui all'art. 3 della medesima legge), la legge Galasso, invece, rendeva la pianificazione paesistica un mezzo obbligatorio per salvaguardare i valori estetico-culturali nell'ambito di una ponderata valutazione di tutti i vari interessi concorrenti sul territorio.

Nello specifico, i vincoli *ope legis* dettati dall'art. 1 della legge Galasso potevano essere distinti in "vincoli effettivi (ad esempio quelli gravanti sulle aree destinate alle Università agrarie, agli usi civici, ai territori compresi nelle zone A e B previste dal suddetto articolo) e vincoli presuntivi (vulcani, ghiacciai, circhi polari, ecc.)"⁴³.

La stessa legge, fra l'altro, si era preoccupata di suddividere gli strumenti pianificatori in due categorie: da un lato, i piani paesistici, dall'altro, i piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistico-ambientali. Questa suddivisione, necessaria a causa dell'entrata in vigore della legge n. 1150/1942 (sull'urbanistica), risultava in realtà prettamente formale, dato

³⁸ M. Locati, *I nuovi vincoli paesistici*, in *Amm.it*, 1985, n.10,1449 ss.; F. Zeviani Pallotta, *Natura giuridica dei vincoli temporanei di inedificabilità della l. 8 agosto 1985 n. 431*, in *Tutela dell'ambiente, procedure di impatto ambientale e legge Galasso*, Perugia, 1987, 55 ss..

³⁹ M. Immordino, *Dal decreto Galasso alla legge n. 431 del 1985: la tutela del paesaggio fra Stato e Regioni*, cit. 904 - 906; T. Alibrandi e P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit.; P. Maddalena, *Il bene ambientale nella legge Galasso e il risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *La tutela dei beni ambientali: verso quale riforma?*, Cedam, 1988, 63 ss..

⁴⁰ A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit. 15 ss.; Circolare del Ministero dei Beni culturali ed ambientali n. 8 del 1985.

⁴¹ Si veda la nota alla sentenza della Corte cost. n. 359/ 1985 di M. R. Cozzuto Quadri, *Paesaggio e urbanistica: la Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Foro.it* 1986, I, 1198 ss..

⁴² F. Valente, *Vincoli relativi, vincoli assoluti, piani paesistici: problemi ancora aperti della legge n. 431 del 1985*, cit. 1342.

⁴³ P. Vitagliano, *La legge Galasso: aspetti positivi e negativi anche in rapporto all'agricoltura*, in *Riv. di diritto agrario*, 1986, fasc. 4. , 942.

che con tale formulazione “si era stabilita una sorta di equipollenza fra i piani paesistici e quelli urbanistico-territoriali”.⁴⁴

Tutte e due le tipologie di piani, infine, avrebbero dovuto essere approvate dalle Regioni entro il 31 dicembre del 1986, pena l’esercizio del potere sostitutivo in capo al Ministro per i beni culturali e ambientali⁴⁵: il suddetto termine, tuttavia, per espresso riconoscimento del Consiglio di Stato⁴⁶, aveva natura non perentoria per assicurare in ogni modo la protezione dell’interesse tutelato.

Sfortunatamente, la scelta di questa opzione giurisprudenziale non ha giovato per nulla al raggiungimento dello scopo prefissato e non ha offerto risposte concrete di tutela, considerato che, ad oggi, di piani paesaggistici adottati ed approvati per la protezione del paesaggio italiano non se ne conta nessuno.

Il 29 ottobre del 1999 entrava in vigore il d.lgs. n. 490, meglio conosciuto come “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali”.

Considerate le ristrette facoltà che la legge delega aveva concesso ai suoi compilatori⁴⁷, le modifiche al previgente sistema di pianificazione paesaggistica furono veramente assai limitate⁴⁸: in primo luogo, si registrava la totale equiparazione tra piani paesistici e piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione di valori paesistico-ambientali, prevista dall’art.149; secondariamente, ai sensi dell’art. 150, il Testo unico prevedeva l’attuazione di un maggiore coordinamento tra la pianificazione paesistica e le altre forme di pianificazione, stabilendo che “i piani regolatori generali e gli altri strumenti urbanistici si conformano, secondo l’articolo 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e le norme regionali, alle previsioni dei piani territoriali paesistici e dei piani urbanistico-territoriali di cui all’articolo 149”. Nella sostanza, il Testo Unico si era limitato a riunire discipline contenute in più atti normativi differenti. In ragione di questo minimo intervento modificativo si reputa opportuno non soffermarsi oltre su tale testo normativo e procedere speditamente nella disamina dell’evoluzione storica dei concetti di paesaggio e pianificazione paesaggistica, passando ad analizzare il contenuto della Convenzione europea del Paesaggio.

La Convenzione europea del paesaggio⁴⁹, adottata dal Consiglio d’Europa il 19 luglio 2000 ed ufficialmente sottoscritta a Firenze il 20 ottobre dello stesso anno, è in vigore anche in Italia dal 1° settembre 2006, dopo la ratifica intervenuta con legge n. 14/2006.

Tale documento normativo di matrice europea rileva, ai fini del presente elaborato, sotto due aspetti. In primo luogo, per quanto concerne l’oggetto⁵⁰ che tutela: l’art. 2 concede protezione “ a

⁴⁴ A. Cutrera, *Piani paesistici, territorio e “legge Galasso”*, in *Riv. giur. dell’ambiente*, 1986, fasc. 1, 38.

⁴⁵ M. E. Schinaia, *Ambito dei piani paesaggistici ed incidenza sugli strumenti di pianificazione urbanistica*, in *Rassegna dei lavori pubblici*, 1990, fasc. 3-4, 61.

⁴⁶ Si segnala la sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 17.10.88, n. 1126, richiamata da M. E. Schinaia, *Ambito dei piani paesaggistici ed incidenza sugli strumenti di pianificazione urbanistica*, 61.

⁴⁷ S. Amorosino, *Commento agli art. 138-165*, in M. Cammelli (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, 2000.

⁴⁸ G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, 107-108-109.

⁴⁹ Per uno studio approfondito del testo si richiama G.F. Cartei (a cura di), *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, 2007.

⁵⁰ G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, 2008, fasc. 3, 14 ss..

tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati". Quindi, il paesaggio oggetto di disciplina da parte dei poteri europei è sia quello eccezionale, ma anche quello ordinario o addirittura devastato⁵¹.

A fronte di una pluralità effettiva di paesaggi menzionati dalla Convenzione, si può comunque evidenziare una concezione unitaria di paesaggio che permea tutto il suddetto documento normativo europeo: l'art. 1, lett. a), invero, definendo il paesaggio come "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni", fa trasparire un preciso significato di tale termine, consistente nella "forma del territorio e dell'ambiente"⁵², bella o brutta che sia.

In secondo luogo, la Convenzione europea assume importanza per quanto concerne l'aspetto della pianificazione: quest'ultima attività, infatti, rientra fra le diverse tipologie di azione sul paesaggio, insieme agli interventi di salvaguardia e di gestione (art. 1, lett. d), e), f))⁵³.

La Convenzione, però, in più parti del testo (artt. 1f, 6B-b, 6E) fa riferimento alla pianificazione in un'accezione diversa da quella utilizzata dalla legislazione nazionale: intende "alludere non tanto ad uno strumento di gestione, quanto piuttosto ad una modalità d'azione, in qualche misura vicina a quella evocabile con l'aménagement usato nella traduzione francese"⁵⁴.

Pertanto, nella Convenzione il verbo "pianificare" significa "come agire sul paesaggio", per proteggerlo e valorizzarlo: ma, per agire sul paesaggio, bisogna prima conoscerlo a fondo e questo dato spiega la ragione per cui l'art. 6A della Convenzione "indichi come prima misura la sensibilizzazione"⁵⁵ dei cittadini sulle tematiche paesaggistiche.

In definitiva, l'apporto innovativo della Convenzione nella materia del paesaggio si nota con riferimento al significato più ampio da attribuirsi sia al termine paesaggio sia alla funzione della pianificazione paesaggistica⁵⁶: il primo comprende tutto il territorio senza eccezioni di sorta, la seconda ingloba, oltre alla tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici, anche ulteriori attività, quali ad esempio l'attribuzione di adeguati obiettivi di qualità, la riqualificazione di aree compromesse e degradate, nonché la previsione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati.

⁵¹ D. Sorace, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in G.F. Cartei (a cura di), *La convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit. 17 ss.

⁵² La formazione di questa espressione e lo svolgimento dei relativi approfondimenti dottrinali si devono soprattutto agli studi di A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 506.

⁵³ R. Priore, *La convenzione europea del paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, in G.F. Cartei (a cura di), *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit. 107-108.

⁵⁴ R. Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, in G.F. Cartei (a cura di), *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit. 123.

⁵⁵ R. Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale nella Convenzione*, cit. 125.

⁵⁶ G. Scullo, *La disciplina del paesaggio in Italia dopo la Convenzione europea*, cit. 3 e 5.

Il 22 gennaio 2004 entrava in vigore il d.lgs. n. 42, meglio conosciuto come il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che provvedeva a ridisegnare l'assetto della materia paesaggistica⁵⁷.

In linea generale, il Codice interveniva su tre temi fondamentali:

- in primo luogo, prendeva atto del mutamento della nozione di paesaggio⁵⁸, che non poteva essere limitata alle c.d. "bellezze naturali" e neppure ai "beni paesaggistici e ambientali", contenuti nel Testo unico del 1999⁵⁹, e cercava di cristallizzare il suo significato in un "processo creativo dinamico, che suggerisce e produce segni di cultura"⁶⁰;

- in secondo luogo, manifestava la consapevolezza che un'efficace azione di salvaguardia dei valori paesaggistici non poteva consistere soltanto in attività conservative limitate a parti del territorio, ma doveva presupporre anche l'adozione di strumenti di valorizzazione dell'intero territorio⁶¹;

- infine, interveniva sotto il profilo delle competenze costituzionali di tutela e valorizzazione del paesaggio, specificando le attività che il Ministero e le Regioni potevano o dovevano compiere.

Nello specifico, per quello che qui rileva, occorre brevemente esaminare l'apporto costruttivo del Codice in materia di pianificazione paesaggistica.

Anzitutto, il Codice, menzionando la sussistenza di due tipologie di strumenti pianificatori (i piani paesaggistici e i piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici), ne affermava implicitamente la sostanziale equiparazione funzionale⁶², "caratterizzata da prescrizioni unificanti"⁶³: ad entrambi i piani, dunque, sono attribuite le finalità di "conoscenza del territorio, salvaguardia, pianificazione e gestione del paesaggio"⁶⁴.

Il Codice, inoltre, dopo aver fissato i contenuti e le fasi del procedimento di elaborazione del piano, affrontava il problema dei rapporti tra i vari strumenti di pianificazione, sottolineando la preminenza e la cogenza delle disposizioni del piano paesaggistico nei confronti dei contenuti degli strumenti urbanistici⁶⁵.

Il Codice, infine, poneva attenzione alla facoltà riconosciuta alle Regioni e allo Stato (Ministero per i beni e le attività culturali e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio) di stipulare accordi

⁵⁷ Per una visione d'insieme si veda M.L. Torsello, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004.

⁵⁸ Si vedano in proposito A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, 3 ss.; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, cit..

⁵⁹ Per un commento sul Testo unico si veda P.G. Ferri e M. Pacini (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Milano 2001.

⁶⁰ V. Milani, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, n. 5, 487; in generale E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961..

⁶¹ V. Milani, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 487.

⁶² P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, in *federalismi.it*, 2012, n. 22, 5.

⁶³ S. Amorosino, *I piani paesaggistici*, in AA.VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, a cura di V. Piergigli-A.L. Maccari, Milano, 2006, 526-527.

⁶⁴ P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, cit. 5.

⁶⁵ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 190-191.

per l'elaborazione d'intesa dei piani paesaggistici, in ossequio al principio di leale collaborazione fra enti pubblici⁶⁶.

Il suddetto Codice del 2004 è stato oggetto di successive modifiche ad opera di due coppie di decreti legislativi correttivi:

- in primo luogo, la coppia composta dai d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, in relazione ai beni culturali, e 24 marzo 2006, n. 157, in relazione ai beni paesaggistici⁶⁷ (c.d. riforma Buttiglione);
- secondariamente, la coppia composta dai d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62, in relazione ai beni culturali, e 26 marzo 2008, n. 63, in relazione ai beni paesaggistici (c.d. riforma Rutelli).

In linea generale, soffermando l'attenzione sulle ultime modifiche (quelle del 2008) relative alla materia del paesaggio, si evidenzia che esse "riguardano essenzialmente la ridefinizione dell'assetto delle competenze fra Stato, Regioni ed altri enti pubblici territoriali e sono ispirate alla considerazione della necessità di provvedere, in attesa dell'effettività prescrittiva dei piani paesaggistici, valorizzando la dimensione tecnica delle procedure di vaglio di compatibilità paesaggistica, vale a dire la c.d. gestione del vincolo, in modo da assicurare la prevalenza del valore primario e assoluto del paesaggio e la spettanza esclusiva allo Stato della cura della materia, sulla scia della ricordata Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367" e, quanto alla pianificazione paesaggistica, si riconosce "la obbligatorietà della elaborazione congiunta, tra Regioni e Ministero per i beni e le attività culturali, dei piani per quelle parti che riguardano beni paesaggistici"⁶⁸.

In particolare, mentre il decreto n. 157 del 2006, all'art. 135, comma 1, affermava che tutta l'attività di pianificazione doveva spettare alle Regioni anche in collaborazione con lo Stato, il successivo d.lgs. n. 63 del 2008, modificando tale previsione, stabilisce che "l'elaborazione dei piani paesaggistici spetta alle Regioni, salvo che per i beni paesaggistici, per i quali avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni"⁶⁹ e riconosce in capo allo Stato un potere sostitutivo di approvazione, qualora le Regioni non abbiano approvato i piani entro il termine di legge.

Di conseguenza, la collaborazione fra Stato e Regioni riguarda soltanto il caso in cui occorra stabilire, tramite il piano paesaggistico, la specifica normativa d'uso del territorio avente ad oggetto i beni paesaggistici: nelle restanti situazioni, invece, le Regioni potranno procedere ad una personale elaborazione del piano.

Sotto quest'ultimo profilo, il suddetto piano, così come delineato dalle ultime modifiche normative, ai sensi dell'art. 143, 2° comma, lettera e), può individuare "eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'art. 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione": ciò

⁶⁶ V. Milani, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 469 ss..

⁶⁷ Per approfondimenti, si vedano P. Carpentieri, *I decreti correttivi e integrativi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 625 ss.; M. Cammelli, *Introduzione*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al d.lgs. 22 gennaio 2004 e successive modifiche*, Bologna, 2007, 26; V. Mazzarelli, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 157/2006*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, 1067 ss..

⁶⁸ G. Severini, *Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 10, 1057 ss..

⁶⁹ V. Mazzarelli, *Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 10, 1057 ss..

significa, quindi, che il piano deve ricomprendere al suo interno la disciplina dei vincoli *ope legis*, non limitandosi a “riproporre la tecnica precettiva del vincolo e la preservazioni delle invarianti, ma costituisce uno strumento volto anche ad obiettivi programmatici e progettuali di trasformazione territoriale tradizionalmente attribuiti alla competenza delle amministrazioni territoriali”⁷⁰.

In conclusione, il ruolo del piano nella tutela dei beni paesaggistici appare senza dubbio di grande rilevanza alla luce dei contributi apportati dagli ultimi interventi di modifica legislativa.

2. Il paesaggio e la pianificazione paesaggistica nell'evoluzione del pensiero della Corte costituzionale e della giurisprudenza amministrativa.

L'apporto della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa nella definizione dei contorni, che le nozioni di paesaggio e pianificazione paesaggistica hanno assunto nel tempo, risulta essere di grande rilevanza per comprendere in maniera nitida quali sono state le ragioni che hanno spinto il legislatore a redigere nel tempo più testi normativi fra loro differenti.

Al fine di dare menzione di tale contributo costruttivo, si è pensato, per ragioni di chiarezza espositiva, di suddividere il presente paragrafo in due parti: nella prima si analizzerà l'evoluzione concettuale del termine “paesaggio”; nella seconda parte, invece, si porrà attenzione ai problemi attinenti la pianificazione paesaggistica.

La prima definizione di “paesaggio”, fornita dalla Corte costituzionale, accostava tale termine alla nozione di “bellezze naturali” della legge n. 1497/1939, privilegiando, dunque, l'aspetto puramente estetico del suddetto termine: di tale orientamento si aveva già traccia nelle sentenze 29 maggio 1968, n. 56, 24 luglio 1972, n. 141 e 3 agosto 1976, n. 210⁷¹.

In particolare, la Corte con la sentenza n. 56/1968, dopo aver affermato che “i beni immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico”, evidenziava che “la rilevanza paesistica è un carattere insito sin ab origine nei beni vincolati, e il provvedimento che la accerta è dichiarativo, non ablatorio; non modifica il diritto del proprietario, ma si limita a rendere incontestabile uno stato di fatto esistente da sempre”⁷².

⁷⁰ G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e convenzione europea: un raffronto*, cit. 15.

⁷¹ P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, cit. 377.

⁷² Così in P. Gentili, *Il paesaggio come forma del territorio: orientamenti e prospettive nella legislazione e nella giurisprudenza*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1987, fasc. 1, 2.

Per di più, con sentenza n. 9 del 1973, la Corte, prendendo posizione sul significato dell'art. 9 cost., sosteneva che “la dichiarata tutela di bellezze naturali formanti paesaggio è dall'art. 9 inclusa tra i principi fondamentali della Costituzione”⁷³.

Quest'ultimo orientamento non venne, tuttavia mantenuto fermo dalla successiva evoluzione giurisprudenziale.

A partire dagli anni '80, infatti, con sentenza n. 239 del 29 dicembre 1982, la Corte superava la visione tradizionale del paesaggio, identificato con le sole “bellezze naturali”, per approdare ad un orientamento che considerava il paesaggio come valore estetico-culturale, enfatizzando, quindi, la stretta vicinanza con il patrimonio storico-culturale della Nazione, presente nell'art. 9 della Costituzione: in particolare, la Corte, riferendosi alla legge regionale della Regione Calabria n. 14/1973, rilevava nel testo della sentenza che “il provvedimento de quo non concerne la protezione di un valore estetico-culturale relativo alle bellezze paesistiche, nel che si sostanzia la nozione di paesaggio accolta dalla Costituzione; questa nell'art.9, comma 2, accomuna la tutela del paesaggio a quella del patrimonio storico ed artistico e detta il suo precetto, ..., ai fini di proteggere e migliorare i beni (culturali) suddetti e contribuire così all'elevazione intellettuale della collettività”.

La Corte costituzionale, quindi, recependo le sollecitazioni della dottrina⁷⁴, dimostrava di accogliere una nozione più ampia di paesaggio, non più limitata alle sole bellezze naturali in quanto costituenti quadri naturali, bensì estesa all'intero territorio quale sede di manifestazione delle interrelazioni tra uomo e natura⁷⁵.

Tale orientamento veniva ripreso dalla Corte nelle successive sentenze n. 94/1985 e n. 151/1986, ove la Consulta, in relazione alla prima pronuncia, sottolineava la primarietà e lo straordinario rilievo da attribuire al valore “paesaggio”, in quanto collocato fra i principi fondamentali della Costituzione, ed, in relazione al secondo provvedimento, postulava un coordinamento con gli strumenti urbanistici e di uso del territorio, facendo attenzione alla sovraordinazione del suddetto valore rispetto agli altri interessi tutelati.

Infatti, con sentenza n. 183/1987, la Corte, facendo implicitamente riferimento al predetto criterio gerarchico, sanciva la netta distinzione tra tutela del paesaggio e materia urbanistica⁷⁶. Con alcune pronunce degli anni '90⁷⁷, poi, il Supremo Giudice delle leggi specificava nel dettaglio che “paesaggio e urbanistica presentano obiettivi, in linea di principio diversi, non integrabili, da ricollegare, sostanzialmente, per la prima, alla tutela dei valori estetico-culturali; per la seconda, alla gestione del territorio a fini economico-sociali”⁷⁸.

⁷³ S. Mabellini, *L'assetto delle competenze sul paesaggio alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, fasc. 5, 3549.

⁷⁴ F. Merusi, *Significato e portata dell'art. 9 della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, III, Milano, 1977, 805; A. Predieri, *Paesaggio*, cit. 507; T. Alibrandi-P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano 1995, 56 ss..

⁷⁵ Nelle successive pronunce n. 1029/1988 e n. 391/1989 la Corte definisce la tutela del paesaggio come “tutela ecologica”, “di conservazione dell'ambiente naturale” e “di difesa dell'ambiente come bene unitario....”.

⁷⁶ Ulteriori sentenze che affrontano tale tematica sono quelle posteriori n. 417/1995 e la n. 262/1997.

⁷⁷ Si fa riferimento alle sentenze n. 327/1990 e n. 379/1994.

⁷⁸ S. Mabellini, *L'assetto delle competenze sul paesaggio alla luce della giurisprudenza costituzionale*, cit. 3555.

Accanto al tema dell'individuazione della nozione di paesaggio, la Corte si era interrogata anche sull'ulteriore profilo della determinazione delle competenze relative alla tutela del paesaggio, così come delineate nella Carta costituzionale. Se, infatti, in un primo tempo, la Corte aveva optato per la spettanza di tale compito allo Stato⁷⁹, anche per via dell'influenza dottrinarie dell'epoca⁸⁰, costituendo una riserva statale in materia di tutela del patrimonio storico e artistico (ai sensi dell'art. 9, comma 2, cost.)⁸¹, successivamente, aveva esteso tale dovere a tutte le pubbliche istituzioni⁸² e aveva ripartito fra Stato e Regioni la competenza legislativa per la tutela del paesaggio⁸³.

Il punto di arrivo della Corte costituzionale trova riscontro nella sentenza n. 478 del 2002, laddove il Supremo Giudice, oltre ad evidenziare che "la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente (...) e tali forme di tutela costituiscono un'endiadi unitaria", ribadisce che la tutela del paesaggio "costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 cost.), oltre che delle regioni e degli enti locali".

La Corte, tuttavia, ha in seguito specificato che, dovendo il paesaggio considerarsi come valore primario, assoluto ed indisponibile⁸⁴, occorreva rispettarlo attraverso l'attuazione di un indirizzo unitario che superasse la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali⁸⁵: cioè, era convinta della "irriducibilità della tutela del paesaggio al governo degli enti territoriali substatali"⁸⁶, perché allo Stato doveva essere affidato l'interesse alla conservazione del paesaggio, alle Regioni soltanto quello della sua fruizione⁸⁷.

Peraltro, pare che negli ultimi anni la Corte Costituzionale, in continuità con la posizione espressa dalla Corte di Cassazione⁸⁸, si sia indirizzata in modo implicito verso la considerazione del paesaggio (che è un bene pubblico) quale bene comune, ancorato ad una prospettiva personale-collettivistica e bisognoso di una tutela rafforzata rispetto allo stesso regime della proprietà pubblica⁸⁹.

In conclusione, si può rilevare che, se la Corte distingue nettamente i concetti di paesaggio e urbanistica, "tende, invece, anche per ragioni contingenti di riaffermazione di potestà statali, a identificare e a confondere il paesaggio con l'ambiente e l'ecologia"⁹⁰. Tale impostazione, però, non è sfuggita alle critiche di una parte della dottrina⁹¹, che ha sottolineato come tale approccio potesse

⁷⁹ Si vedano le sentenze n. 9 del 1973 e n. 239 del 1982.

⁸⁰ A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 895 ss.; M. Grisolia, *Bellezze naturali*, cit. 80 ss..

⁸¹ Sul punto si veda G. Volpe, *Tutela del patrimonio storico e artistico nella problematica definizione delle materie regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 371 ss., 398 ss..

⁸² Sentenza n. 359 del 1985.

⁸³ Sentenza n. 391 del 1998.

⁸⁴ In proposito, l'opinione della Corte non appare univoca: tale assunto, infatti, viene smentito nella sent. n. 196/2004.

⁸⁵ Sentenza n. 182 del 2006.

⁸⁶ G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e convenzione europea: un raffronto*, cit. 6 relativa alla nota 12.

⁸⁷ Sentenza n. 367 del 2007.

⁸⁸ Cass., Sezioni Unite, 16 febbraio 2011, n. 3813; Cass., 14 febbraio 2011, n. 3665.

⁸⁹ Corte Costituzionale, n. 320/2011: per approfondimenti sul punto, si rinvia al contributo di P. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *GiustAmm.it*, n.5, 2012.

⁹⁰ P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, cit. 382.

⁹¹ P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, cit. 400 ss..

essere giustificato solo sul piano scientifico, che è adatto a descrivere la complessità dei fenomeni, ma non su quello giuridico, dove assumerebbe importanza la selezione e la comparazione degli interessi per l'individuazione di quello preminente (criterio di sintesi).

In sostanza, sempre secondo tale dottrina, sarebbe preferibile seguire l'impostazione gianniniana⁹² per cercare di ordinare i vari significati della nozione giuridica di ambiente: con la conseguenza che "la differenza fra la nozione di paesaggio e quelle di ambiente, di urbanistica e di governo del territorio risiede nella considerazione che la nozione di paesaggio appartiene alla sfera della cultura"⁹³, che rappresenta lo specifico interesse selezionato secondo il suddetto criterio di sintesi.

In ordine al presente dibattito, occorre menzionare anche l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, che ha costantemente riconosciuto la diversità degli interessi sottesi all'urbanistica ed alla materia del paesaggio, nonché ha "generalmente" ammesso la sovraordinazione e la primarietà dell'interesse paesaggistico rispetto agli altri valori attinenti al territorio⁹⁴.

Non mancano, infatti, pronunce in cui il giudice amministrativo abbia fatto recedere la tutela del paesaggio dinanzi ad altri interessi pubblici, quali, ad esempio, quelli inerenti la produzione di energia⁹⁵.

Con riferimento, invece, alla distinzione tra paesaggio e ambiente, sebbene fosse presente un orientamento minoritario che propendeva per la non compatibilità di tali concetti⁹⁶, il Consiglio di Stato, in una interessantissima pronuncia⁹⁷, ha seguito l'impostazione teorica fatta propria dalla Corte costituzionale, considerando il termine "ambiente", utilizzato dall'art. 117, comma 2, lett. s) cost, come sinonimo della locuzione "paesaggio-ambiente" e rimarcando, con questa presa di posizione, la stretta connessione fra tali elementi.

In definitiva, quindi, gli orientamenti della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi appaiono tutt'altro che omogenei sotto il profilo dell'individuazione del significato del termine "paesaggio", nonché in relazione all'assetto delle competenze affidate agli enti territoriali.

Per quanto concerne, invece, la tematica della pianificazione paesaggistica, occorre procedere per argomenti.

In primo luogo, in relazione alla natura dei piani paesaggistici e dei piani urbanistico-territoriali, emerge quell'orientamento giurisprudenziale che ritiene che i predetti strumenti pianificatori debbano essere equiparati sia sotto il profilo dell'assoggettamento ad identica disciplina (in vista della realizzazione di scopi comuni) sia per la sussistente imputazione congiunta Stato-Regioni⁹⁸: in

⁹² M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti*, in *Riv. trim. di diritto pubblico*, 1973, 23 ss. L'autore distingueva tre accezioni di ambiente: la prima relativa al paesaggio e alla conservazione dei beni ambientali, la seconda relativa alla tutela del suolo, dell'acqua e dell'aria, la terza relativa all'urbanistica.

⁹³ P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, cit. 405.

⁹⁴ Cons. Stato, sez. VI, n. 3733 del 2006; Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 2002, n. 6567; Cons. Stato n. 1001/1997; Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 1992, n. 201; Cons. Stato n. 828/1991; Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 1984, n. 721.

⁹⁵ TAR Sicilia Palermo, sez. II, 4 maggio 2007, n. 1252; TAR Sicilia Palermo, sez. II, 4 febbraio 2005, n. 150.

⁹⁶ TAR Veneto, 23 marzo 2000, n. 830, in *T.A.R., 2000*, 2525.

⁹⁷ Cons. Stato, Ad. Pl., 14 dicembre 2001, n. 9.

⁹⁸ TAR Campania, Napoli, sez. VII, 7 settembre 2010, n. 17333, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 2916.

sostanza, le due figure pianificatorie non sono omogenee con riferimento alla loro struttura, ma lo diventano per mezzo di “un’indifferenza funzionale caratterizzata da prescrizioni unificanti”⁹⁹.

In secondo luogo, la giurisprudenza sia costituzionale che amministrativa è ferma nel ritenere che il contenuto dei suddetti strumenti pianificatori (ossia, i c.d. valori paesaggistici), oggetto di loro protezione e valorizzazione, debba essere considerato come primario ed assoluto¹⁰⁰, benchè con i dovuti temperamenti, consistenti in una ponderazione comparativa di tutti gli interessi (costituzionali) coinvolti, evitando l’assunzione di una concezione paralizzante ogni altra attività nell’ottica di una tutela soltanto monosettoriale del paesaggio¹⁰¹.

In terzo luogo, non vi è mai stato nessun dubbio in giurisprudenza sulla prevalenza o meno dei suddetti piani paesaggistici sui piani urbanistici comunali, che sono tenuti “ad adeguarsi ai primi secondo un principio di sostanziale sovraordinazione degli strumenti di pianificazione e di controllo preordinati alla tutela degli interessi di conservazione dell’ambiente e del paesaggio rispetto alla tutela riservata agli altri interessi collegati alle esigenze di sviluppo; con la conseguente illegittimità di nuove previsioni urbanistiche che vengano a porsi in contrasto con quelle contenute negli atti di pianificazione paesaggistica”¹⁰². La tutela del paesaggio, dunque, attiene ad interessi sovraordinati e costituenti un limite per quelli relativi al razionale assetto del territorio ed affidati alla competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio ex art. 117 cost.¹⁰³.

Se è vero che tra i piani paesaggistici e piani urbanistici sussiste un evidente rapporto di gerarchia in tutti i loro contenuti, è altrettanto vero che nei rapporti con i piani di bacino ovvero con quelli a protezione dei parchi tale relazione di sovraordinazione si riduce e viene limitata alle sole previsioni di carattere strettamente paesaggistico, subentrando la c.d. “riserva di competenza” della pianificazione di settore¹⁰⁴.

Infine, per quanto concerne l’argomento della c.d. “leale collaborazione” fra Stato e Regioni nel raggiungimento degli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio, occorre precisare che la giurisprudenza si è sempre pronunciata nel ritenere sussistente tale principio, allorquando vi sia “un concreto esercizio di competenze in qualche modo interferenti, affinché tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione”¹⁰⁵.

⁹⁹ P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, cit. 4.

¹⁰⁰ Corte costituzionale, 7 novembre 2007, n. 367.

¹⁰¹ Corte costituzionale, 28 giugno 2004, n. 196, in *Foro.it*, 2005, I, 327; TAR Campania Napoli, sez. VIII, 22 luglio 2010, n. 16938; TAR Lombardia Brescia, sez. I, 17 dicembre 2010, n. 904; TAR Campania, Napoli, sez. VII, 29 gennaio 2009, n. 530, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, I, 197; TAR Molise, sez. I, 8 aprile 2009, n. 115, in *Dir. e giur. agr.*, 2009, 711; TAR Toscana Firenze, sez. II, 14 ottobre 2009, n. 1536.

¹⁰² S. Civitarese Matteucci e L. Passeri, *Il regime di tutela delle bellezze naturali alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali e delle innovazioni normative*, in *Riv. giur. ambiente*, 2001, n. 5, 696-697, con inclusa la giurisprudenza amministrativa riportata dagli autori.

¹⁰³ Corte costituzionale n. 180/2008 e n. 367/2007; Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2011, n. 110, in *Foro amm. C.d.S.*, 2011, 212; TAR Lazio, sez. II-quater, 6 dicembre 2010, n. 35381; Cons. Stato, sez. VI, 14 gennaio 2004, n. 74; Cons. Stato, sez. IV, 10 dicembre 2003, n. 8145.

¹⁰⁴ Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2012, n. 3518.

¹⁰⁵ P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, cit. 19 e nota 82: l’autrice, a sua volta fa riferimento alle parole usate dalla Corte costituzionale con sentenza n. 422/2002.

Una delle possibili declinazioni del suddetto principio, ad esempio, si può riscontrare nei rapporti Stato-Regioni per l'approvazione del piano paesaggistico¹⁰⁶, ove, ai sensi dell'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'esercizio del potere sostitutivo di approvazione del piano da parte dello Stato deve considerarsi sussidiario rispetto a quello principale previsto per le Regioni, tuttavia, non precludendo a quest'ultime la facoltà di un successivo intervento pianificatorio: in definitiva, occorre abbandonare una visione antagonista delle competenze e sostituirla con un sistema coordinato delle attività dei soggetti pubblici per una più proficua attuazione degli interessi della collettività.

3. Il principio e l'attività di pianificazione: profili generali.

Dopo aver tratteggiato brevemente l'evoluzione storica dei concetti di paesaggio e pianificazione paesaggistica, è opportuno dedicare le seguenti pagine al tema della pianificazione in generale, cercando di delineare gli aspetti essenziali che la caratterizzano, nonché le relative problematiche.

L'importanza di codesta premessa sulla pianificazione viene in rilievo al fine di poter introdurre, nel successivo capitolo, il tema principale oggetto del presente elaborato: cioè, la pianificazione paesaggistica. Si ritiene, infatti, che l'anticipazione degli argomenti pianificatori, tratteggiati sotto un profilo generale, possa agevolare la comprensione di quelli specifici connessi al suddetto tema.

Orbene, partendo dal significato, il termine pianificazione vuol dire, in generale, “regolare, organizzare, progettare secondo un piano” e, nello specifico, indica “il complesso di interventi organici dello Stato nell'economia, realizzati sulla base di un piano pluriennale, al fine di stimolare e guidare lo sviluppo della produzione” oppure “l'organizzazione di tutti gli elementi del territorio (residenziali, produttivi, infrastrutturali) in connessione con la programmazione economica, di cui rappresenta la proiezione spaziale”¹⁰⁷.

Illustri giuristi avevano individuato l'essenza della pianificazione “nella determinazione dell'ordinata spaziale o temporale di un oggetto al fine di raggiungere un obiettivo (Giannini)” e quella del piano “nell'unità delle sue disposizioni che si pone in funzione di un'unità di obiettivi (Miele)”¹⁰⁸.

Pianificare, dunque, significa agire, ossia svolgere determinate attività tutte quante strettamente collegate in vista del raggiungimento di uno scopo comune.

¹⁰⁶ Corte costituzionale n.367/2007; Corte costituzionale n. 227/2004; Corte costituzionale 13 febbraio 1995, n. 36; Cons. Stato, Ad. Plen., 14 dicembre 2001, n. 9; Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2005, n.680; TAR Sardegna, sez. II, 16 febbraio 2006, n. 226; TAR Campania Napoli, sez. VI, 16 aprile 2007, n. 3674.

¹⁰⁷ La voce *Pianificazione*, in *Enciclopedia La Piccola Treccani*, 1996, vol. IX, cit. 107.

¹⁰⁸ P. Portaluri, *Il Principio di pianificazione*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2011, 1.

“Ogni attività umana costituisce possibile oggetto di pianificazione e da sempre la pianificazione rappresenta per qualsiasi soggetto un modulo operativo”¹⁰⁹.

Tuttavia, il termine “pianificazione” non richiama soltanto il concetto di “modalità d’azione” (ossia come operare per raggiungere un fine), ma altresì si riferisce al risultato di tale metodo operativo, ossia al piano¹¹⁰.

Le fonti giuridiche della pianificazione possono essere individuate nella legge n. 2248 del 1865, a cui si attribuisce il merito di aver introdotto alcune figure pianificatorie nel settore urbanistico¹¹¹, e nella Costituzione repubblicana, che con l’art. 41 si è occupata dell’aspetto economico della questione, prevedendo la composizione di programmi destinati ad indirizzare e coordinare a fini sociali l’economia pubblica o privata.

Sotto quest’ultimo profilo¹¹², merita particolare attenzione la definizione del concetto di programmazione, intesa anzitutto quale “determinazione di obiettivi fra loro compatibili e valutazione delle strategie alternative per il loro conseguimento (fase decisionale)”, poi come “indicazione delle risorse, dei centri di responsabilità, dei procedimenti, dei tempi dell’attuazione (fase dell’attuazione)” ed infine come “misurazione e valutazione dei risultati (fase del controllo)”¹¹³.

Tale concetto, che rappresenta il fulcro della nozione di “programmazione economica”, si basa sullo schema dei c.d. programmi di scopo: su strumenti, cioè, in grado di indirizzare gli organi decisori verso il raggiungimento “ottimale” degli obiettivi¹¹⁴. La programmazione, dunque, è inquadrabile all’interno della categoria delle funzioni di indirizzo e coordinamento¹¹⁵ e si configura come una sorta di “prefigurazione dell’azione”¹¹⁶, nel senso che anticipa in astratto (sulla carta) ciò che poi si dovrebbe verificare in concreto (nella realtà). In altri termini, la programmazione è volta a “stabilire le premesse decisionali di successive decisioni”¹¹⁷.

Tale attività (o più correttamente i programmi), in relazione all’art. 41 cost., può avere differenti contenuti a seconda dell’oggetto che disciplina. Per esempio, può essere “globale”, quando ha ad oggetto lo sviluppo economico di una intera Nazione ed esprime l’indirizzo di politica economica che gli organi di Governo devono seguire¹¹⁸; oppure può essere settoriale o ad obiettivo se ha ad

¹⁰⁹ G. Scialoja, voce *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 1997, 138; M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 629 ss..

¹¹⁰ G. Scialoja, voce *Pianificazione territoriale e urbanistica*, cit. 138; M. Carabba, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 1113 ss.; F. Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987, 128 ss..

¹¹¹ P. Portaluri, *Il Principio di pianificazione*, cit. 1.

¹¹² Per una disamina approfondita della pianificazione economica, si veda A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità – Milano, 1963.

¹¹³ M. Carabba, *Programmazione*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Torino, XII, 1997, 36 ss..

¹¹⁴ N. Luhmann, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978, 146, dove per “ottimale” si intende raggiungere tutti gli obiettivi in modo pieno ed esaustivo oppure con il minor numero di mezzi e risorse.

¹¹⁵ M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 607 ss..

¹¹⁶ M. Nigro, *L’azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1991, 719 ss..

¹¹⁷ M. Carabba, *Programmazione*, cit. 37.

¹¹⁸ Un esempio di programmazione economica globale si rinviene nella pianificazione economica collettivistica russa: si veda in proposito V. Marrama, *Programmazione e sviluppo in Unione Sovietica*, Torino, 1983.

oggetto soltanto uno specifico comparto dell'attività economica di un Paese, ossia un determinato settore di servizio pubblico di intervento sociale o di attività produttive¹¹⁹.

Ma il dato principale, che qui rileva, consiste nel fatto che i termini programmazione e pianificazione, così come quelli di programma e piano, in linea generale debbono essere ritenuti equivalenti¹²⁰, con ciò consentendo anche all'attività di pianificazione di ritrovare un chiaro riconoscimento nella Carta costituzionale. Si badi bene, però, che tale riconoscimento esplicito avviene soltanto per la pianificazione o programmazione "economica"(art. 41 cost.) e non vale per quella urbanistica, di cui la Costituzione italiana si occupa per via implicita all'art. 42 ed in relazione alla quale autorevoli giuristi hanno costantemente suggerito di mantenere ferma una netta distinzione rispetto alla prima forma di pianificazione¹²¹: infatti, la pianificazione economica è, sia nell'*an* che nel *quantum*, "un problema squisitamente ed esclusivamente di scelte politiche, rimesso alle libere determinazioni del legislatore (art. 41, 3° comma, cost.), mentre la pianificazione urbanistica(salvo particolari disposizioni) è stato sempre considerato compito delle Autorità amministrative"¹²², che hanno l'obbligo di attenersi alle disposizioni economiche, dettate da un'Autorità pubblica di livello superiore e, generalmente, costitutive di limitazioni e vincoli nei loro confronti.

Prendendo spunto da questa distinzione, si possono introdurre ulteriori classificazioni dell'attività di pianificazione in relazione alla sua composizione, all'oggetto, alle finalità, ai destinatari, al grado di analiticità dei piani ed a quello di efficacia degli stessi.

Partendo dalla composizione della pianificazione, è opportuno segnalare "l'incertezza che ancora investe tale concetto sia, in genere, nelle scienze sociali sia, in particolare, in quella giuridica"¹²³: essa, a seconda dei punti di vista che si decide di assumere, può essere formata da un solo piano unitario, nella forma del provvedimento amministrativo¹²⁴, dell'atto normativo o dell'atto misto¹²⁵, oppure da una pluralità di piani, raggruppati per tipi secondo molteplici criteri¹²⁶.

In relazione all'oggetto della pianificazione, si ritiene che tale elemento si caratterizzi "per il considerare non la natura (giuridica, finanziaria oppure prevalentemente materiale o tecnica) dell'attività dei pubblici poteri di volta in volta disciplinata, ma il carattere degli elementi della

¹¹⁹ M. Carabba, *Programmazioni per settori e sistema politico*, in Il Mulino, 1980, n. 1, 53 ss..

¹²⁰ A. Predieri, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1961, 226, a cui si rinvia anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici.

¹²¹ G. Miele, *La pianificazione urbanistica*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962, 29 ss.; A. Sandulli, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale ed in quella comunale generale*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962, 59 ss..

¹²² A. Sandulli, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale ed in quella comunale generale*, cit. 60.

¹²³ G. Sciuillo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffrè, 1984, 8, a cui si rimanda per ulteriori approfondimenti bibliografici contenuti nella nota 35.

¹²⁴ Sulla tesi del piano territoriale di coordinamento come provvedimento amministrativo, contenente solo disposizioni concrete, intese a provvedere a soluzioni di problemi urbanistici attuali, e cioè aventi un contenuto destinato a soddisfare una tantum interessi pubblici concreti, si veda A.M. Sandulli, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in Riv. giur. edilizia, 1958, II, 132 ss..

¹²⁵ Sulla fattispecie dell'atto misto come tesi prevalente in materia di piano territoriale di coordinamento si veda G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in Enc. Giur. Treccani, Torino, XXIII, 1988, 11.

¹²⁶ Per un riassunto schematico della questione piano come atto normativo o amministrativo, si veda G. Sciuillo, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, cit. 138 ss..

realtà cui tale attività e, più esattamente, i piani in via diretta si rapportano”¹²⁷: dunque, a seconda che vi sia una correlazione diretta con fatti economico-sociali o del territorio, i suddetti piani verranno classificati in socio-economici o territoriali. Tale ripartizione discende, anzitutto, dalla normativa costituzionale che legittima la realizzazione di piani a contenuto differente (art. 41 e 42 cost.); in secondo luogo, deriva dai casi (per esempio, nella pianificazione regionale e in quella comprensoriale polifunzionale) in cui, “a parità di ambito di rilevanza e di soggetto di programmazione, ..., la disciplina del territorio e quella dei fatti economico-sociali non si assommano in un unico atto di piano, ma vengono mantenute distinte”¹²⁸; infine, l’accostamento dei piani sociali a quelli economici, secondo autorevole dottrina, si basa sul fatto che “le attività pianificatorie non previste dagli artt. 41, 44, 47 (...) si riferiscono ad attività (...) per lo più economicamente rilevanti ma non economiche”¹²⁹.

Sempre con riferimento all’oggetto della pianificazione, è possibile proseguire con ulteriori classificazioni. Infatti, la pianificazione territoriale in senso lato (cioè avente ad oggetto il territorio in generale) può essere scomposta in tre micro-pianificazioni (urbanistica, ambientale e paesaggistica): tutte e tre con peculiari caratteristiche, che le rendono non omogenee fra loro.

In particolare, la pianificazione urbanistica (o più correttamente il governo del territorio¹³⁰) ha per oggetto la disciplina degli usi e delle trasformazioni del suolo e, rivolgendosi all’intero territorio e non più solamente ai centri urbani, viene ad identificarsi con la pianificazione territoriale, con cui ha in comune il significato di “pianificazione spaziale”¹³¹. Tuttavia, tale tipo di pianificazione non riesce ad abbracciare tutte le attività con interferenze dirette sul territorio in quanto alcune di esse sono ritenute di competenza statale: così la tutela dell’ambiente, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio, ecc.¹³². Di conseguenza, il discrimen tra pianificazione urbanistica ed altre tipologie di pianificazione, quali ad esempio quelle paesaggistica ed ambientale, può essere rinvenuto essenzialmente in due elementi basilari: da una parte, il diverso oggetto tutelato, poiché, come è già stato evidenziato, il concetto di paesaggio si connota per un carattere di tipo “culturale-identitario”, mentre quello di ambiente per un significato più legato all’ecologia ed alla natura; dall’altra, invece, il sistema delle competenze statali e regionali di tutela di tali beni, ove la materia dell’urbanistica (governo del territorio) è affidata alla cura degli enti locali, mentre quelle del paesaggio e dell’ambiente all’attenzione dello Stato.

Per quanto concerne, poi, le finalità della pianificazione, tale criterio distintivo suddivide i piani in base agli obiettivi che essi intendono raggiungere: la pianificazione, perciò, può essere globale o settoriale, a seconda che abbia finalità di carattere generale o di carattere speciale. Nel caso della pianificazione territoriale, ad esempio, può essere oggetto di attenzione del piano l’assetto

¹²⁷ G. Scullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, cit. 29, a cui si rimanda per l’approfondimento bibliografico della nota 3.

¹²⁸ G. Scullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, cit. 31.

¹²⁹ Così in A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit. 91; si richiama anche G. Scullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, cit. 31, nota 12, nella parte in cui espone i motivi per cui la pianificazione urbanistica, nonostante sia richiamata più volte all’interno del testo del Predieri, non debba essere accostata alle pianificazioni economiche e sociali.

¹³⁰ Per approfondimenti sulla materia del governo del territorio, si veda M. Carrà, W. Gasparri, C. Marzuoli (a cura di), *Diritto per il governo del territorio*, il Mulino, 2012.

¹³¹ G. Campos Venuti, *Amministrare l’urbanistica*, Torino, 1967, 61.

¹³² G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit. 2.

complessivo del territorio oppure soltanto una determinata zona legata ad uno specifico obiettivo¹³³; nel caso della pianificazione economica, invece, il piano è globale se disciplina “l’intera materia dell’economia”¹³⁴, è settoriale se si interessa solo di specifici argomenti economici.

Con riguardo ai destinatari dei piani, la dottrina¹³⁵ ha individuato tre tipologie di pianificazione: in primo luogo, si parla di “autopianificazione”, se il contenuto del piano è indirizzato al soggetto cui è imputata la formazione dello stesso; secondariamente, viene in rilievo la c.d. figura della “eteropianificazione”, se il piano, oltre ai predetti soggetti, si rivolge anche ad altri enti pubblici; infine, si ha la c.d. “pianificazione plurisoggettiva” quando il piano ha come destinatari, allo stesso tempo, soggetti pubblici e privati.

Un ulteriore criterio distintivo delle varie tipologie di pianificazione è identificabile nel grado di analiticità dei piani.

Tale criterio “fa leva sul rapporto funzionale intercorrente fra le previsioni dei piani e i fatti da queste contemplati. Il suo fondamento riposa sull’idea che la pianificazione si compia secondo un processo di progressiva concretizzazione; processo questo che si caratterizzerebbe secondo più stadi, segnati nei termini estremi, rispettivamente, dal porre gli scopi e dal fissare le misure puntuali, specificative per ambiti territoriali o settoriali dei primi”¹³⁶.

In particolare, secondo il predetto criterio, i piani territoriali si distinguono in “di direttive”, “operativi” e di “attuazione”, mentre per la pianificazione si utilizzano espressioni quali “pianificazione progettuale”, “pianificazione determinativa” e “pianificazione provvedimento”¹³⁷: in sostanza, “a ciascuna di esse corrisponderanno classi di piani caratterizzate da una crescente analiticità delle previsioni in rapporto ai fatti che esse contemplano, ma non necessariamente attuative, nel senso precisato, le une delle altre”¹³⁸.

Esempi concreti di tali forme di pianificazione possono essere rappresentati dai seguenti strumenti pianificatori: nella categoria della “pianificazione progettuale” si annoverano i piani regionali e/o provinciali, in quella “determinativa” il piano regolatore comunale e/o il programma di fabbricazione ed, infine, nella “pianificazione-provvedimento”, che assume un carattere residuale, i piani particolareggiati, di lottizzazione e/o pluriennali di attuazione.

Accanto al criterio del grado di analiticità dei piani si colloca il parametro distintivo del grado di efficacia dei medesimi, che porterebbe a suddividere i piani territoriali, nonché quelli socio-economici, in “indicativi” (sprovvisti di carattere vincolante nei rapporti sia interni che esterni),

¹³³ F. Spantigati, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1969, 175.

¹³⁴ M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell’economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, 294.

¹³⁵ G. Sciullo, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit. 138; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell’economia*, cit. 292; E. Capaccioli, *Strumenti giuridici di formazione e di attuazione dei piani*, in *Diritto e processo. Scritti vari di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1978, 59 ss.; F. Spantigati, *Manuale di diritto urbanistico*, cit. 63 ss..

¹³⁶ G. Sciullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, cit. 105.

¹³⁷ G. Sciullo, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit. 139.

¹³⁸ G. Sciullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, cit. 108.

“orientativi” (che impegnerebbero giuridicamente soltanto la Pubblica Amministrazione) ed “imperativi” (che, invece, vincolerebbero tanto la P.A. quanto i terzi)¹³⁹.

Tale criterio, che opera le suddette distinzioni in base ai destinatari, può assumere una nomenclatura differente, se considerato in relazione agli effetti che i piani possono produrre in un ambito spaziale definito. Sul punto, si richiama la classificazione dei piani in “nazionali, regionali, sovracomunali, comunali e subcomunali”, che caratterizza il sistema pianificatorio italiano delineato dalla legge n. 1150/1942, e lo definisce come sistema “a cannocchiale”, “a cascata” o “a piramide rovesciata”¹⁴⁰.

In ultima analisi, possono venire in considerazione ulteriori criteri classificatori della pianificazione, che si caratterizzano soprattutto per la combinazione, in vari modi, dei criteri analizzati in precedenza.

Ci si riferisce, in proposito, al criterio che, servendosi delle distinzioni basate sulla rilevanza spaziale, sul grado di analiticità, sui destinatari e sull’efficacia delle previsioni dei piani e prendendo come riferimento essenziale l’idea che i piani sono collegati da relazioni di sovra-sottordinazione, ha prospettato la scomposizione della pianificazione territoriale in “di direttive”, “operativa” e “di attuazione”, identificandola, rispettivamente, con i piani di area vasta (piano regionale), i piani comunali (piano regolatore generale) ed i piani infracomunali (piano particolareggiato)¹⁴¹.

Terminata la suddetta disamina dei criteri di classificazione dei piani, si possono ora formulare brevi cenni in ordine al tema relativo al procedimento di formazione del piano.

Si vuole individuare, in linea generale, qual è lo schema strutturale e funzionale dei procedimenti pianificatori, suddivisi in fasi procedurali, ossia in “unità temporali, in cui l’atto o il complesso di atti necessari alla realizzazione di un certo effetto trovano la loro concretizzazione”¹⁴²: infatti, in ogni fase del procedimento vengono compiuti atti aventi una specifica ed omogenea funzione, dai quali dipende la denominazione della fase stessa¹⁴³.

Di conseguenza, le fasi procedurali si distinguono per la denominazione, per il numero, nonché per la rispettiva successione cronologica.

¹³⁹ G. Scullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, cit. 114, a cui si rinvia (nota 317) per un approfondimento bibliografico.

¹⁴⁰ F. Salvia e F. Teresi, *Lineamenti di diritto urbanistico*, Padova, 1980, 31; S. Cassese, *Tipologia della programmazione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, diretto da F. Galgano, I, La Costituzione economica, Padova, 1977, 302; A.M. Bartoli e A. Predieri, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 676.

¹⁴¹ G. Scullo, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit. 139, a cui si rinvia (nota 14) per ulteriore approfondimento bibliografico.

¹⁴² A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1964, 37, nota 14.

¹⁴³ A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, cit. 80 ss..

In dottrina, tuttavia, non vi è concordia sull'esatta definizione di tali ripartizioni: invero, il numero di fasi del procedimento, a seconda dell'autore, viene fatto variare da tre¹⁴⁴ a cinque¹⁴⁵ e non vi è unità neppure sotto il profilo della nomenclatura che dovrebbe designare la medesima fase¹⁴⁶.

In proposito, si è soliti individuare come fasi procedurali quelle della "determinazione degli indirizzi, della redazione, dell'adozione e dell'approvazione del piano"¹⁴⁷, che, tutte insieme, formano nel medesimo ordine cronologico un procedimento di pianificazione completo: salvo la fase dell'approvazione, però, tali momenti procedurali non rappresentano elementi obbligatori e comuni a tutti i procedimenti di pianificazione, poiché sono consentite nel diritto positivo forme di pianificazione basate soltanto sulla "deliberazione o approvazione" dell'atto di piano da parte di determinati organi pubblici¹⁴⁸.

Qualora il procedimento di pianificazione sia formato soltanto dalla suddetta fase necessaria, si potrebbe parlare di procedimento pianificatorio monofase e non si porrebbe alcun problema di individuazione delle autorità competenti la formazione del piano: nel caso in cui, invece, si dovesse analizzare un procedimento plurifase, caratterizzato dalla presenza di attività con funzioni differenti, sarebbe necessario identificare quali sono le Amministrazioni pubbliche coinvolte nella realizzazione del piano e, di conseguenza, stabilire se l'Autorità che si assume l'iniziativa è pure incaricata dell'adozione e/o approvazione del piano o se quest'ultima attività spetta ad un ulteriore soggetto pubblico¹⁴⁹.

Quest'ultimo aspetto è abbastanza evidente nel caso in cui la fase di approvazione, in quanto fase terminale del procedimento, sia strutturalmente separata da quella c.d. integrativa dell'efficacia (con funzione di controllo) e tali fasi del procedimento di formazione del piano siano affidate ad Autorità ontologicamente differenti: in proposito, la dottrina¹⁵⁰ ha rilevato che "con il termine approvazione la terminologia legislativa" ben può designare "atti di natura diversa, ossia non necessariamente esprimenti l'esercizio della funzione di controllo"¹⁵¹, con ciò aprendo alla possibilità che la funzione di controllo sia esercitata separatamente rispetto a quella di approvazione in senso stretto dell'atto di piano.

Un esempio di reale procedura pianificatoria è fornito, anzitutto, dalla procedura di formazione del piano territoriale regionale, che ricalca alcune delle fasi procedurali sopra delineate. Infatti, in estrema sintesi, "partendo dalla fase delle consultazioni su un progetto o schema di piano, quest'ultimo è adottato dalla Giunta o dal Consiglio regionale: dopo l'adozione, vi è una fase di

¹⁴⁴ R. Alessi, *Principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1978, 359; A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, cit. 80.

¹⁴⁵ P. Virga, *Il provvedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1968, 232 ss.; invece, ammette quattro fasi F. Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo*, cit. 121 ss..

¹⁴⁶ Ad esempio, gli stessi autori di cui alla nota precedente chiamano la fase in cui il potere si esercita con vari nomi: essenziale, decisiva, determinativa, ecc..

¹⁴⁷ G. Sciallo, *La pianificazione amministrativa e partecipazione*, cit. 145.

¹⁴⁸ G. Sciallo, *La pianificazione amministrativa e partecipazione*, cit. 146 e 131 con nota 40.

¹⁴⁹ Per un'analisi precisa della materia si rinvia a M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, 1993.

¹⁵⁰ S. Cassarino, voce *Approvazione*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, II, 856 ss.; A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, cit. 272; A.M. Sandulli, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. edil.*, 1958, II, 139 con nota 22; D. Donati, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Scritti di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1966, I, 447, nota 1.

¹⁵¹ G. Sciallo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, cit. 190-191.

pubblicazione e di contraddittorio, sotto forma di osservazioni, con Governo, enti pubblici, amministrazioni comunali e provinciali, organizzazioni sociali e proprietari di aree oggetto di prescrizioni immediatamente vincolanti; successivamente, si instaura una fase di esame delle suddette osservazioni ed, infine, interviene la fase dell'approvazione finale del piano"¹⁵².

Un altro esempio di procedura pianificatoria è rinvenibile nel procedimento adibito alla formazione del piano regolatore generale, che si divide in due subprocedimenti, uno comunale e l'altro regionale. Nel primo, i progettisti realizzano uno schema di piano, che dovrà essere successivamente adottato dal Consiglio comunale: tale organo dovrà, poi, depositare il piano adottato presso la segreteria comunale, al fine di consentire la libera visione del pubblico e la proposizione delle osservazioni da parte di tutti gli interessati. Terminata quest'ultima fase, inizia il secondo subprocedimento, ove il Comune dovrà trasmettere il piano adottato alla Regione che sarà competente per l'approvazione: in particolare, all'organo regionale è consentito apportare modifiche al testo, che, in tal caso, dovrà essere nuovamente riadottato dal Comune. Sotto quest'ultimo profilo, dottrina e giurisprudenza¹⁵³ parlano del procedimento di formazione del piano regolatore generale come di un "atto complesso ineguale", evidenziando che l'intervento della Regione nella procedura di approvazione non si sostanzia in un semplice controllo, poichè "alla costituzione del p.r.g. partecipano più organi (perciò complesso) e le deliberazioni comunali sono esposte a modifiche o integrazioni (perciò ineguale)"¹⁵⁴.

Infine, l'ultimo esempio è costituito dal procedimento amministrativo di formazione del piano paesaggistico, definito come "una serie coordinata di atti e di operazioni volti ad assicurare, mediante il provvedimento conclusivo, il miglior soddisfacimento possibile dell'interesse pubblico alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio, a scala regionale"¹⁵⁵.

Tralasciando un'analisi puntuale su tale procedimento, che sarà svolta nel successivo capitolo del presente elaborato, in questa sede si desidera solo far notare come lo stesso sia "un procedimento complesso, come tutti quelli precettivi"¹⁵⁶, avente ad oggetto atti di pianificazione o programmazione, che si articola nelle "tre classiche fasi dell'avvio, dell'istruttoria e della decisione"¹⁵⁷.

In estrema sintesi, la fase dell'avvio del procedimento di formazione del piano paesaggistico risulta essere doverosa per le Regioni, che, qualora non provvedano, subiranno l'esercizio del potere sostitutivo del Ministero. La fase dell'istruttoria, invece, si caratterizza per il fatto che tutti i suoi atti sono finalizzati all'elaborazione del piano: il Codice, sotto questo profilo, manifesta il suo interesse per un'elaborazione congiunta del piano, con la collaborazione fra Stato e Regioni, mediante accordi o intese (la c.d. amministrazione per accordi¹⁵⁸).

¹⁵² G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit. 14.

¹⁵³ M.S. Giannini, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1950, 884 ss.; Cons. Stato, ad. Pl., 2 aprile 1984, n. 7; Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 1973, n. 150.

¹⁵⁴ G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, cit. 40.

¹⁵⁵ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 177.

¹⁵⁶ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988.

¹⁵⁷ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 177.

¹⁵⁸ Espressione utilizzata da M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, cit..

Dall'elaborazione si passa, infine, alla fase della decisione, costituita dalla fase procedurale dell'approvazione, che è di competenza della Regione (in particolare, del Consiglio regionale), e da quella eventuale della revisione del piano, qualora sopraggiungano nuove esigenze di modifica della disciplina di tutela (quando, ad esempio, vengono scoperte nuove aree archeologiche e occorre cambiare la mappatura del paesaggio locale).

Il piano paesistico, “una volta approvato, è un provvedimento generale a contenuti precettivi”¹⁵⁹, poiché è diretto all'interesse della intera collettività che risiede in Regione e detta regole di comportamento per tutti i soggetti, sia pubblici che privati.

Terminata la trattazione sul procedimento di formazione del piano, è possibile affrontare qui di seguito l'ultimo argomento del presente sotto-capitolo, ossia dare conto di alcune problematiche derivanti dagli strumenti pianificatori.

L'essenza di tali questioni è ben racchiusa in un commento dottrinale espresso a proposito della celebre frase “meno piani, più pianificazione”, ove “alla prima proposizione si assegnava il compito di esprimere l'esigenza di una semplificazione dell'attuale sistema dei piani, quanto ai suoi livelli e ai contenuti di ciascuna figura, e alla seconda quello di sintetizzare l'opportunità che le autorità di settore (Stato, Regioni ed enti locali) recitassero per intero il loro ruolo specifico e che i prodotti della loro attività (in particolare i piani) risultassero strumenti idonei per l'ordinato assetto del territorio, in quanto adeguati a far fronte alle esigenze del presente, ma non chiusi agli adattamenti del futuro”¹⁶⁰.

Tale commento individua con precisione i due macro-problemi che ancora oggi attanagliano il sistema della pianificazione: da una parte, la complessità ed il difficile coordinamento delle misure contenute nei differenti piani; dall'altra, la mancanza di elasticità e flessibilità delle prescrizioni dei piani, che non consentono adattamenti pronti ed efficaci alla velocità dei cambiamenti imposti dal sistema economico.

Già negli anni '70 veniva notato come uno dei punti di maggior scompenso della disciplina del territorio era dato dal pluralismo scombinato degli interventi e delle regolazioni¹⁶¹, causato dalla sommatoria e dall'accavallamento, “secondo tutte le combinazioni immaginabili, delle prescrizioni dei piani urbanistici, dei piani paesistici, dei piani di bonifica dei parchi nazionali o regionali, dei vincoli artistici, paesistici, storici, militari, aeroportuali, forestali, cimiteriali, ecc.”¹⁶².

In sostanza, non vi è alcun coordinamento fra queste misure, poiché “ogni amministrazione agisce tenendo presente solo la propria sfera di interessi, non curandosi di tutto quello che ruota intorno, a guisa cioè di monade senza porte e finestre”¹⁶³: tale comportamento porta alla totale autonomia tra una amministrazione e l'altra, quando si tratta di dar vita ad un piano o di imporre certi vincoli.

¹⁵⁹ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 188.

¹⁶⁰ G. Sciuillo, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit. 147.

¹⁶¹ G. Morbidelli, *Recenti scritti in tema di urbanistica (1970-1971)*, in *Foro amm.*, 1972, III, 351 ss..

¹⁶² G. Morbidelli, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 136.

¹⁶³ G. Morbidelli, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, cit. 137.

Il problema del coordinamento degli interventi sul territorio si è manifestato nel momento in cui gli esperti hanno avvertito “l’indispensabilità di una disciplina urbanistica non volta soltanto a regolare lo sviluppo dell’edilizia privata, ma in grado di considerare la globalità degli interventi sul territorio e tale da assicurare una utilizzazione del suolo coordinata e rispondente alle necessità di parallelo sviluppo di tutti i settori”¹⁶⁴.

Un problema che, accantonata la tesi del Sandulli¹⁶⁵ circa la necessità di competenze separate a seconda della loro appartenenza allo Stato o alla Regione, era stato affrontato (purtroppo con scarsi risultati) con un approccio diverso, basato sull’individuazione di “funzioni-obiettivo”¹⁶⁶, l’esercizio delle quali era affidato indifferentemente allo Stato e alle Regioni.

Probabilmente, nessun approccio al problema del coordinamento degli interessi, delle competenze e degli interventi pubblici sarebbe in grado di risolvere gli inevitabili conflitti derivanti dall’attuale struttura policentrica della nostra Costituzione¹⁶⁷: tuttavia, come da più parti osservato, qualche strumento (conferenza di servizi e accordo fra amministrazioni) per ricomporre positivamente i suddetti conflitti esiste; basta solo applicarli nel modo giusto¹⁶⁸.

In materia di pianificazione paesaggistica, il problema del coordinamento è stato affrontato con le previsioni dell’art. 145 del Codice dei beni culturali, che, al riguardo, ha stabilito un meccanismo di automatica sovrapposizione e non derogabilità delle norme del piano paesaggistico rispetto a tutti gli altri piani. La sostituzione del precedente meccanismo di coordinamento dei piani, basato sull’intesa, con quello nuovo di gerarchia, che prevede un rigido sistema di sovraordinazione del piano paesaggistico rispetto a tutti gli altri piani, pone evidenti criticità, ad esempio, nei rapporti tra il piano paesaggistico ed il piano di bacino, laddove quest’ultimo, essendo utilizzato anche per la previsione delle opere di regimazione e imbrigliamento, è destinato a realizzare obiettivi diversi rispetto a quelli paesaggistici, ma ugualmente degni di protezione, anche se con essi contrastanti; obiettivi che, fra l’altro, difficilmente potrebbero essere valutati in sede di redazione del piano paesaggistico, stante la non idoneità di tale piano a perseguire interessi non omogenei rispetto a quelli paesaggistici; a ciò si aggiunga, infine, che manca tutt’ora un sistema di immediata reversibilità e revisionabilità delle scelte¹⁶⁹.

¹⁶⁴ U. Pototschnig, *Il coordinamento regionale degli interventi pubblici sul territorio*, in AA.VV., *La Regione e il governo del territorio*, Milano, 1972, 59.

¹⁶⁵ La tesi del Sandulli, secondo cui qualunque piano urbanistico emanato da una Regione o da una Provincia autonoma, come pure qualunque legge urbanistica regionale o provinciale, non potrebbe estendere la propria disciplina al di là di quei settori che le norme costituzionali riconoscono competere alle rispettive sfere di attribuzioni, è espressa in A.M. Sandulli, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale e in quella comunale generale*, cit. 59 ss..

¹⁶⁶ Espressione utilizzata da U. Pototschnig, *Il coordinamento regionale degli interventi pubblici sul territorio*, cit. 61.

¹⁶⁷ G. Abbamonte, *Coordinamento, programmazione e settore organico*, in *L’Amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet a cura di G. Amato e G. Marongiu*, Bologna, 1982, 91; Zeviani Pallotta, *Conflitti di competenza ed efficienza amministrativa: due esempi da non imitare*, in *Quaderni ISRIL*, 1986, n. 3, 17; B. Caravita, *Stato Regioni ed enti locali nelle politiche di gestione dell’ambiente; i problemi di raccordo delle competenze*, in *Riv.gjur.amb.*, 1994, 359.

¹⁶⁸ F. Zeviani Pallotta, *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello Stato policentrico*, in *Foro amm.*, 1998, 2248.

¹⁶⁹ A. Campagnola, *Il coordinamento dei piani paesaggistici con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Gazzetta Ambiente*, 2004, 75 ss..

In materia urbanistica si giunge ad eguali considerazioni: infatti, anzitutto, vi è un eccesso di sovrapposizione, a livello di contenuto, fra norme dei piani regionali e quelle dei piani provinciali; in secondo luogo, vi è la numerosità dei piani di settore, a cui si aggiunge la mancanza di efficaci raccordi interpianificatori; infine, ogni Regione ha difficoltà ad imporre la propria volontà a soggetti autonomi che operano in parallelo (Autorità dei bacini interregionali)¹⁷⁰.

Ritiene autorevole dottrina¹⁷¹ che “lo scarso coordinamento tra pianificazione territoriale e interventi infrastrutturali esterni alle amministrazioni locali, per un verso, e la necessità di adeguare sistematicamente le previsioni dei piani ai processi di trasformazione reali e non viceversa, per altro verso, sono dati così costanti da convincere che ai piani regolatori non può essere affidata la funzione di governo ed orientamento dei comportamenti economici e localizzativi”.

E' proprio la mancanza di adattamento del piano alle esigenze della realtà economica e del tessuto produttivo a sorreggere la tesi dell'assenza di flessibilità ed elasticità nella pianificazione.

I piani sono imbrigliati nel loro complicatissimo contenuto che provoca una eccessiva rigidità: per questo motivo da più parti si invoca un alleggerimento dei piani territoriali generali¹⁷² ed una specializzazione di quelli attuativi, nonché l'apertura a modelli concertativi soltanto nel caso in cui è assicurata una qualità minima del governo del territorio tramite piani aggiornati e coordinati¹⁷³.

Il principio di pianificazione, quindi, dovrebbe inglobare al suo interno ulteriori principi: anzitutto, il principio di flessibilità, che porterebbe a misurare l'effettività delle scelte pianificatorie in relazione alla loro duttilità in base ad esigenze sopravvenute di redazione del piano; secondariamente, dovrebbe venire in rilievo il principio di unicità, per mezzo del quale il piano dovrebbe racchiudere la totalità delle scelte pianificatorie rilevanti per la cura dell'interesse pubblico in considerazione; infine, sul versante procedimentale, emergerebbe come corollario del principio di pianificazione quello di celerità del procedimento di formazione o variazione del piano¹⁷⁴, volto a diminuire o addirittura eliminare la lunghezza e la farraginosità dei procedimenti pianificatori, che incoraggiano la figura della c.d. depianificazione¹⁷⁵.

Ma il problema d'apice della pianificazione è senza dubbio rinvenibile nella “forbice tra regole giuridiche e loro attuazione”, causata dalla “inadeguatezza delle strutture amministrative, dalla forza degli interessi economici che s'oppongono alla imposizione di precetti conformativi della proprietà ed impresa, dalla collusione con essi delle classi amministrative locali e dall'impopolarità, rispetto agli elettori, d'una gestione rigorosa del territorio”¹⁷⁶.

¹⁷⁰ S. Amorosino, *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una concorrenza di disfunzioni*, in *Riv. giur. edilizia*, II, 2005, 38 ss..

¹⁷¹ P. Stella Richter, *L'urbanistica dopo la pianificazione*, in S. Amorosino (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, Milano, 1995, 316.

¹⁷² G. Sciuillo, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit. 146; Cons. Stato, Ad. Ge., n. 142/1991.

¹⁷³ S. Amorosino, *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una concorrenza di disfunzioni*, cit. 45.

¹⁷⁴ P. Portaluri, *Il principio di pianificazione*, cit. 9.

¹⁷⁵ S. Amorosino, *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una concorrenza di disfunzioni*, cit. 42.

¹⁷⁶ S. Amorosino, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992): spunti preliminari ad una riflessione*, in *Riv. giur. edilizia*, 1993, II, 99.

Infine, un'ulteriore problema della pianificazione in generale è costituito dalla esigua, per non dire assente, partecipazione democratica dei cittadini al procedimento di formazione del piano.

Non si può, infatti, negare che la città, ma soprattutto il territorio, costituiscano un bene collettivo¹⁷⁷, la cui gestione ed organizzazione si traduca nello svolgimento di un servizio pubblico di primaria importanza, a cui tutti i consociati debbono partecipare in quanto titolari del diritto ad un territorio con contenuti urbanistici ottimali e, quindi, ad un certo livello di qualità di vita¹⁷⁸.

La partecipazione della collettività alle scelte di piano, inoltre, può consentire la trasformazione del piano c.d. statico, composto dai soli vincoli, “in un piano flessibile, dinamico e continuo, nella misura in cui vi sia un continuo confronto con la collettività ed un rapporto dialettico tra istituzioni e forze sociali”¹⁷⁹.

Tale partecipazione sarà effettivamente democratica se, oltre a consentire il diretto intervento dei cittadini nelle scelte di formazione del piano (quindi, ex ante), estenderà la legittimazione ad agire contro il provvedimento finale di pianificazione e di gestione del territorio (dunque, ex post) anche a persone non titolari di tale diritto processuale¹⁸⁰.

Non bisogna dimenticare, tuttavia, che ad una gestione popolare del piano¹⁸¹ possono seguire delle vicende negative, quali, ad esempio, quelle di risoluzione dell'intricato coacervo di conflitti di interessi, che convergono inevitabilmente sulla utilizzazione del territorio da parte di una collettività di persone.

Ecco che, forse, la teoria del “dirigismo autoritativo del sistema di pianificazione” non deve essere completamente scartata in favore della più ampia partecipazione popolare al procedimento di formazione del piano, ma soltanto rivisitata, in quanto “l'esperienza dimostra infatti che la complessità e la tecnicità dei problemi è tale da costituire un limite sostanziale gravissimo alla possibilità di un effettivo concorso dei cittadini alla elaborazione di un piano, al di fuori dei casi di gruppi particolarmente organizzati e/o finanziariamente molto forti”¹⁸².

Sotto questo profilo, dunque, la possibilità di presentare osservazioni e opposizioni al piano adottato sembrerebbe già sufficiente per consentire ai privati di manifestare i propri interessi nella pianificazione del territorio, senza che questi determinino una sostanziale paralisi del procedimento pianificatorio.

A ben vedere, però, si potrebbe migliorare un'altra serie di aspetti legati al tema della partecipazione democratica, che non appesantirebbero in modo rilevante il procedimento di

¹⁷⁷ G. Guarino, in Camera dei Deputati, *Stato di attuazione della legge 18 aprile 1962, n. 167*, Indagini conoscitive e documentazioni legislative, n. 5, Roma, 1971, 19.

¹⁷⁸ G. Morbidelli, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, cit. 141; G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, cit. 129 ss..

¹⁷⁹ G. Morbidelli, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, cit. 142.

¹⁸⁰ Si segnalano alcune prese di posizione della dottrina su questo tema: G. Berti, *nota a Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253*, in *Le Regioni*, 1973, 718 ss.; A. Romano, *Interessi individuali e tutela giurisdizionale amministrativa*, in *Foro.it*, 1972, III, 269 ss.; G. Morbidelli, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, cit. 143.

¹⁸¹ Per un approfondimento sociologico si veda P. Guidicini (a cura di), *Gestione della città e partecipazione popolare*, Milano, 1973.

¹⁸² P. Stella Richter, *L'urbanistica dopo la pianificazione*, cit. 314.

pianificazione: si tratta, nello specifico, di elementi connessi all'esercizio del potere di pianificazione da parte delle Autorità amministrative.

Anzitutto, viene in rilievo la motivazione del provvedimento finale: la regola vuole che in materia di atti generali e di pianificazione l'Autorità competente alla formazione del piano non sia obbligata a motivare il provvedimento finale, se non soltanto per i criteri assunti a fondamento della formulazione del piano¹⁸³; se si operasse una sorta di estensione del contenuto della motivazione, nel senso dell'obbligo di motivare anche le scelte di piano in rapporto alla conoscenza delle situazioni di fatto¹⁸⁴ e alla ponderazione degli interessi presenti sul territorio, si potrebbe rendere sindacabile l'esercizio discrezionale del potere di pianificazione.

In secondo luogo, si potrebbe agire sul versante dell'attività di valutazione e ponderazione degli interessi pubblici e privati oggetto di attenzione del piano, prevedendo a tal fine l'elaborazione di forme procedurali nuove ed adeguate a tale scopo¹⁸⁵.

Tali interventi permetterebbero di diminuire quella "carenza di imparzialità che affligge i procedimenti di pianificazione urbanistica"¹⁸⁶, "ove si intenda l'imparzialità collegata ad una fattispecie accertata come obiettiva"¹⁸⁷.

In conclusione, nel corso di queste brevi pagine si è cercato di fornire un quadro generale sul sistema della pianificazione (in generale) e su alcune problematiche che attanagliano il sistema della pianificazione, compresi gli eventuali rimedi che si potrebbero esperire in futuro. Tale dissertazione ha, comunque, il fine di preparare il lettore sugli argomenti specifici che, con maggiore approfondimento, verranno trattati nel successivo capitolo del presente elaborato, all'interno del quale il tema principale, oggetto di analisi, sarà quello della pianificazione paesaggistica con tutte le problematiche ad essa connesse.

¹⁸³ G. Sciullo, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit. 145; G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, 21 ss.

¹⁸⁴ U. Pototschnig, *Pianificazione del territorio e ius aedificandi*, in *Riv. giur. urb.*, 1987, cit. 339 ss..

¹⁸⁵ Parte della dottrina individua lo strumento dell'udienza pubblica per far emergere tutti gli interessi sottesi ad una specifica parte di territorio: si veda in proposito Cardi, *La ponderazione di interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, FA, 1989, 869 ss..

¹⁸⁶ G. Morbidelli, *La ripartizione dei poteri espropriativi tra Stato, regioni e enti locali*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, II, Milano, 1988, 305.

¹⁸⁷ G. Sciullo, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit. 146.

CAPITOLO 2

I CONTENUTI , LE FORME E LE PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTUALE PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA

Sommario: 1. Premessa; 2. L'oggetto della pianificazione paesaggistica e l'influenza della Convenzione europea sul paesaggio; 3. Le funzioni fondamentali di tutela e valorizzazione del paesaggio; 4. La pianificazione paesaggistica quale ulteriore strumento di difesa del suolo; 5. Il ruolo dello Stato, Regioni ed Enti locali nell'attività di pianificazione paesaggistica; 6. Connessioni e rapporti tra il piano, il vincolo e l'autorizzazione paesaggistica; 7. Il procedimento di formazione del piano paesaggistico: dalla fase di avvio a quella di approvazione e pubblicità del piano; 8. Riflessioni sulla fase della partecipazione pubblica alla formazione del piano; 9. Il coordinamento del piano paesaggistico con le altre forme di pianificazione; 10. Cenni sulla vigilanza e sulle sanzioni applicabili in caso di violazione di regole poste dal piano.

1. Premessa.

Dopo aver tratteggiato, nel terzo paragrafo del precedente capitolo, i contorni essenziali dell'attività di pianificazione generale, si può volgere ora l'attenzione sugli argomenti specifici attinenti la materia del piano paesaggistico, inteso come “un piano generale di area vasta realizzato secondo la tecnica della pianificazione urbanistica e riguardante tutti gli usi possibili del suolo”¹⁸⁸: il presente capitolo, infatti, partendo dalle nozioni così acquisite, intende esaminare i contenuti e le problematiche derivanti dalla formazione e dalla successiva applicazione di tale tipologia di piano, soffermandosi sugli aspetti peculiari che la pianificazione paesaggistica presenta rispetto alle ulteriori e differenti forme di pianificazione.

Ad esempio, con riferimento alla definizione della pianificazione paesaggistica e del relativo piano (che certa dottrina qualifica come “un (procedimento e) provvedimento precettivo a contenuti multipli in quanto può constare di tre parti, complementari ma distinte”, che denotano allo stesso tempo un carattere programmatico e programmico¹⁸⁹), potrebbe essere certamente richiamata la nozione di “pianificazione settoriale”, intesa quale modalità d'azione volta alla organizzazione, regolazione e progettazione dell'ambito “paesaggio”; oppure, con altrettanta pertinenza, si potrebbe fare riferimento al concetto di “pianificazione territoriale, economicamente rilevante ma non economica”, per sottolineare il carattere di strumento legato al territorio e, quindi, alle scelte discrezionali delle autorità amministrative, nonché a quello di “pianificazione plurisoggettiva”, con riguardo ai destinatari del piano, pacificamente individuati sia in soggetti pubblici che privati. Questi e molti altri potrebbero essere i collegamenti effettuati con le nozioni delineate nel precedente capitolo, che verranno ripresi ed approfonditi nei successivi paragrafi del presente elaborato.

¹⁸⁸ P. Ungari e G.F. Cartei, *Elaborazione, contenuti ed effetti del piano paesaggistico (art. 143, D.lgs. 22.1.2004, n.42)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, 2013, 734.

¹⁸⁹ S. Amoroso, *Il diritto del paesaggio e le categorie generali del diritto amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2011, fasc. 4, 410.

Tuttavia, allo scrivente preme far riflettere velocemente su un tema che non è stato trattato in precedenza e che riguarda la raffigurazione della pianificazione paesaggistica come “pianificazione strategica”¹⁹⁰. La pianificazione strategica, infatti, si è sviluppata nell’ambito della pianificazione dell’impresa, del c.d. management, ossia all’interno di quel processo tipico delle aziende private rivolto alla definizione degli obiettivi aziendali e che si sostanzia nell’assunzione di decisioni sull’impiego delle risorse umane e materiali disponibili: si tratta di pianificazione e di gestione per garantire l’ottenimento di risultati in linea con gli scopi aziendali ed in grado di soddisfare gli stakeholder, ossia i soggetti portatori di interessi nei confronti dell’azienda. La pianificazione strategica, però, si pone anche come strumento idoneo a soddisfare le esigenze di corretta gestione della *res publica*: nell’ambito del diritto pubblico la pianificazione strategica diviene lo strumento decisionale volto a garantire una cura integrata degli interessi pubblici e privati, tenendo tuttavia, ferma la necessaria soddisfazione dell’interesse pubblico primario di cui è tributaria la pubblica amministrazione procedente¹⁹¹.

La pianificazione paesaggistica, in particolare, può essere qualificata come “pianificazione strategica”, proprio perché, anzitutto, annovera la cura e l’attenzione per la salvaguardia dell’interesse paesaggistico (l’interesse primario) fra i suoi obiettivi principali, imponendo l’integrazione di tale interesse pubblico nelle decisioni riguardanti altri interessi pubblici o privati connessi al territorio (elemento quest’ultimo da considerarsi quale dimensione materiale in cui si sviluppano una molteplicità di interessi).

In secondo luogo, la pianificazione paesaggistica può essere considerata a tutti gli effetti una pianificazione strategica, in quanto è orientata verso la realizzazione dello sviluppo sostenibile, affinché la determinazione del paesaggio futuro sia il risultato di una valutazione integrata del profilo ambientale, economico, culturale e sociale¹⁹².

In terzo luogo, la pianificazione paesaggistica è pianificazione strategica, in quanto, per tutelare il paesaggio, si appropria del tema relativo alla riqualificazione e riconversione delle aree urbane compromesse da fenomeni di degrado¹⁹³, nonostante tale tema sia da sempre oggetto dei piani urbanistici.

Infine, la pianificazione paesaggistica è da ritenersi anche strategica, nel senso che essa rappresenta un’attività volta alla determinazione dei “risultati che si vogliono ottenere, il loro significato ed il loro valore” ed alla specificazione dei “processi organizzativi per raggiungere i risultati e per

¹⁹⁰ Per approfondimenti sul tema, si richiama F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, 2012.

¹⁹¹ Sul punto, si veda S.C. Castigliano Ceretto-L. Staricco, *La pianificazione strategica*, in S.C. Castigliano Ceretto-D. Ciaffi-A. Peano- A. Spaziante- L. Staricco (a cura di), *Interazioni tra pianificazione operativa, strutturale e strategica*, Milano, 2002, 44.

¹⁹² Sul carattere della sostenibilità sotteso ai piani strategici, si veda sempre veda S.C. Castigliano Ceretto-L. Staricco, *La pianificazione strategica*, in S.C. Castigliano Ceretto-D. Ciaffi-A. Peano- A. Spaziante- L. Staricco (a cura di), *Interazioni tra pianificazione operativa, strutturale e strategica*, cit. 42.

¹⁹³ C. Gatttonara, *Il governo per una città in azione*, in *Urbanistica*, 2005, n. 126, 63, che osserva come una delle direttrici seguite in sede di definizione dei piani strategici sia quella della “riqualificazione urbana e del riequilibrio del territorio”.

verificare nel tempo le fasi intermedie del percorso per eventuali correzioni di rotta”¹⁹⁴: non si può negare, infatti, la presenza di tali profili tematici all’interno della pianificazione paesaggistica, poiché, come recita ad esempio l’art. 135 del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, il piano paesaggistico ha l’onere di specificare i risultati che desidera perseguire ed i valori che questi assumono nel contesto territoriale¹⁹⁵.

Si potrebbe continuare su questa via, fornendo altri esempi pertinenti, volti a dimostrare le affinità che intercorrono fra piano paesaggistico e piano strategico: pur tuttavia, quelli elencati paiono già sufficienti per avere un quadro chiaro della situazione, nonché per comprendere che l’unico modo per superare e rispondere alla crisi dei tradizionali strumenti di pianificazione nel governo delle dinamiche territoriali sarebbe quello di privilegiare il suddetto approccio strategico, favorendo in tal modo, all’interno del piano paesaggistico, l’uso di una valutazione globale dei processi economici e sociali che modificano il territorio e dotando il piano paesaggistico stesso della c.d. “vision”, ossia di quella struttura previsionale sugli impatti che tali processi possono effettivamente produrre sul contesto nel quale operano¹⁹⁶. E’ la “vision” la caratteristica fondamentale per trasformare il piano paesaggistico, inteso come “strumento di regolazione giuridica attraverso il quale la pubblica Amministrazione [...] sottopone ad una specifica normativa d’uso il territorio, onde tutelarne, in primis, la forma”¹⁹⁷, in uno strumento pianificatorio efficace e concreto, realmente tutelante l’interesse pubblico contenuto nell’art. 9 della nostra Carta costituzionale.

Un’ultima considerazione deve essere svolta in questa sede sul metodo di studio utilizzato per analizzare le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, relative al tema della pianificazione paesaggistica. Si desidera specificare, infatti, che è volontà dell’autore procedere nella disamina di tale forma di pianificazione partendo dal dato normativo nazionale, contenuto nel Codice dei beni culturali e del Paesaggio, per poi passare allo studio della preziosa disciplina contemplata dalla Convenzione europea (e dalle Linee guida del 2008), non trascurando, ovviamente, la fase di rilevazione delle esigue uguaglianze e delle numerose differenze che i due predetti testi giuridici attualmente presentano, se raffrontati.

2. L’oggetto della pianificazione paesaggistica e l’influenza della Convenzione europea sul paesaggio.

Ai sensi dell’art. 135, comma 1, del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d’ora in poi il Codice) “ *Lo Stato e le Regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito....*”; ai sensi dell’art. 143, comma 1, lett. a), b), c), d), e), g) del Codice, il piano paesaggistico deve contenere almeno la ricognizione del territorio, dei beni

¹⁹⁴ F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit. 70: l’autrice richiama, poi, il contributo di G. Traversa, *Pianificazione e controllo in una Amministrazione Pubblica. Metodi e strumenti per la pianificazione strategica e controllo direzionale*, Roma, 2004, 71.

¹⁹⁵ Nello specifico, l’art. 135, comma 3, prevede che i piani paesaggistici stabiliscano specifiche normative d’uso del territorio ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità agli ambiti territoriali delimitati da loro stessi.

¹⁹⁶ F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit. 69-70.

¹⁹⁷ C.P. Santacroce, *Accordi tra pubbliche Amministrazioni ed atti amministrativi complessi nella copianificazione per la tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, fasc.3, 604.

paesaggistici, di ulteriori aree di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 134, di ulteriori contesti territoriali differenti da quelli indicati dall'art. 134 ed infine l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate: l'oggetto, quindi, della pianificazione paesaggistica risulta individuabile nel "paesaggio/territorio che si manifesta in tutte le sue possibili forme (dall'eccezionalità al degrado)"¹⁹⁸; in particolare, il piano paesaggistico "deve considerare, analizzare e valutare la forma visibile di tutto il territorio regionale, anche delle sue parti non assoggettate a vincoli delle diverse specie, ma non è obbligato a disciplinare tutto il territorio"¹⁹⁹.

Sembrerebbe, dunque, che, la pianificazione paesaggistica sia chiamata ad occuparsi non soltanto dei c.d. beni paesaggistici, sottoposti ai vincoli delle tre tipologie (provvedimentali, ex lege o posti dal piano stesso), ma di tutto il paesaggio inteso ai sensi dell'art. 131 del Codice. Ed è proprio su questo punto che occorre soffermarci, per comprendere il vero significato del termine "paesaggio" e quali e quante nozioni di paesaggio contenga il suddetto Codice, nonchè se quest'ultime risultano essere conformi a quanto dettato dalla Convenzione europea del Paesaggio.

Anzitutto, ai sensi dell'art. 131, commi 1 e 2, del Codice, "*per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*" e "*il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali*". Pare, dunque, che il legislatore abbia provveduto a fornire una definizione generale di paesaggio ed una nozione specifica di "paesaggio tutelato", che restringe la prima a quelle parti di territorio considerate espressione di valori culturali²⁰⁰: "questa prospettiva riconduce il Codice alla visione tradizionale del nostro ordinamento, per la quale solo alcune parti del territorio meritano di essere oggetto di tutela paesaggistica, e restringe così la definizione rispetto a quella della Convenzione europea ripresa nel comma precedente"²⁰¹. L'art. 131 precisa, infatti, che "il Codice contiene non la disciplina del paesaggio, bensì i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici e riconosce che il paesaggio tutelato dal Codice è pur sempre quello espressione di valori culturali; a sua volta, è con riguardo ai soli beni paesaggistici che l'art. 143 individua l'obbligo del piano di disciplinare le prescrizioni d'uso, circoscrive l'obbligatorietà della redazione congiunta del piano, mantiene il carattere vincolante del parere del sovrintendente sulle autorizzazioni paesaggistiche e limita l'applicazione delle misure di salvaguardia"²⁰². Sul punto, invero, si ricorda che l'art. 2 della suddetta Convenzione applica le proprie norme in materia di salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi "*a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli*

¹⁹⁸ G. Scullo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, 56.

¹⁹⁹ S. Amorosino, *Commento agli artt. 135-143-144-145*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012, 1102-1103; sul punto si veda anche G. Scullo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, cit. 56 e A. Crosetti-D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, cit. 251.

²⁰⁰ Dello stesso avviso è G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, fasc. 3, 713, secondo cui "*la nozione di paesaggio si identifica con la categoria dei beni paesaggistici, siccome beni giuridicamente tipizzati cui è imputabile un interesse pubblico di vertice, a loro volta riferibili alla nozione di patrimonio culturale di cui all'art. 2 del Codice*". Si richiama anche il contenuto della nota 32 del suddetto scritto, contenente una nutrita bibliografia in ordine al concetto di paesaggio nel Codice.

²⁰¹ E. Buoso, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni dopo la modifica al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio di cui al d.lgs. n. 63 del 2008: le competenze legislative e le funzioni amministrative in materia di paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, 118.

²⁰² G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 714.

spazi naturali, rurali, urbani e periurbani”, comprendendo anche i paesaggi terrestri, le acque interne e marine, nonché i paesaggi eccezionali, quotidiani e degradati: nella sostanza, la Convenzione estende l’attività di protezione del territorio a tutte le tipologie di paesaggi esistenti.

Può osservarsi, inoltre, che, mentre il “paesaggio storico-culturale”²⁰³ delineato dall’art. 131, comma 2, è collegato alla funzione di tutela, il paesaggio identitario di cui al comma 1 resta, invece, riferibile alla attività di valorizzazione ai sensi degli artt. 6, comma 1, e 131, comma 5, del Codice²⁰⁴. Questo aspetto pone delle problematiche di non poco conto, soprattutto se si considera che l’attività di valorizzazione del paesaggio può esistere solo se risulta essere preceduta dalla differente funzione di tutela, in quanto quest’ultima costituisce un presupposto necessario al suo espletamento: si può valorizzare qualcosa, soltanto se questo qualcosa è stato oggetto di precedente tutela. In particolare, secondo la soluzione paventata dall’art. 131 del Codice, si dovrebbe propendere per dare credito alla tesi per cui, qualora non venisse svolta la funzione di tutela (e cioè sempre perché essa riguarderebbe soltanto il paesaggio con valori storico-culturali), il paesaggio identitario, non espressivo di valori storico-culturali, non sarebbe tutelabile con gli ordinari strumenti paesaggistici, ma soltanto con quelli urbanistico-territoriali, ai sensi dell’art. 155, comma 2-bis²⁰⁵, in quanto l’attività di valorizzazione paesaggistica non avrebbe la sua base normativa da rispettare, approfondire e migliorare. Questo discorso, tuttavia, parrebbe smentito dal contenuto dell’art. 135, comma 4, lett. b), laddove esso stabilisce che *“per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate”*, in tal modo specificando che anche i piani paesaggistici possono occuparsi di aree non espressive di valori storico-culturali: tale contraddizione normativa è, però, agevolmente superabile, se si considera che anche i piani urbanistico-territoriali, con specifica considerazione dei valori paesaggistici, possono rientrare nella nozione di “piani paesaggistici”.

Ritornando sul concetto di paesaggio presente nel Codice (art. 131), è altresì meritevole di attenzione la problematica concernente la rilevanza nazionale o locale dell’area paesaggistica tutelata. Infatti, il riferimento *“agli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale”*, espresso dall’art. 131, comma 2, potrebbe far optare l’interprete per accreditare la soluzione per cui non tutto il paesaggio deve essere tutelato, ma soltanto quella parte caratterizzata da valori culturali nazionali: o più correttamente, che lo Stato avrebbe il compito di tutelare il solo paesaggio di rilievo nazionale, ossia quello costituito dai beni paesaggistici posti dai tre tipi di vincoli, mentre la protezione e la salvaguardia della restante parte del territorio sarebbe lasciata alla discrezionalità delle Regioni tramite l’adozione del piano paesaggistico²⁰⁶. Un ipotesi ricostruttiva di tal genere è certamente fondata sul dato letterale del Codice, che non lascia

²⁰³ Espressione utilizzata da S. Amorosino, *La Governance e la tutela del paesaggio tra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, 103, che richiama a sua volta nella nota n. 8 il contributo di E. Boscolo, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urb. App.*, 2008, n. 7.

²⁰⁴ G. Sciuillo, *La disciplina del paesaggio in Italia dopo la Convenzione europea*, cit. 4.

²⁰⁵ Art. 155, comma 2-bis, Codice dei beni culturali e del paesaggio: *“Tutti gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale si conformano ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche dei vari contesti”*; sul punto si richiama E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, 73.

²⁰⁶ S. Amorosino, *La governance e la tutela del paesaggio tra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 104.

marginari per un'interpretazione difforme, anche se bisogna ammettere che, se si dovesse valutare tale ricostruzione della norma dal punto di vista della sua ragionevolezza, ci si renderebbe conto che essa, così com'è, appare "un assoluto non senso"²⁰⁷, perché, da un lato, è lampante come un ristretto paesaggio locale, quale può essere ad esempio l'isola di Capri, non rappresenta soltanto un simbolo per i cittadini della Campania o addirittura della mera provincia di Napoli, ma viene considerato come territorio appartenente all'intera Nazione e visto come emblema delle bellezze storico-naturali dell'Italia intera; dall'altro, poiché esistono alcuni riferimenti normativi che potrebbero contribuire alla diminuzione del grado di ragionevolezza della suddetta tesi, a cominciare dall'art. 9 cost., che parla di "tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico della Nazione" da parte della Repubblica (intesa come Stato, Regioni ed enti locali), passando poi per gli art. 133, comma 2²⁰⁸, e 135, comma 1²⁰⁹, ed infine arrivando al rispetto di quegli obblighi internazionali e, quindi, anche dell'art. 117 cost., che trovano il loro riconoscimento principalmente nella Convenzione europea del paesaggio²¹⁰. A ciò si aggiunga il fatto che anche il recente orientamento della Corte costituzionale pare orientarsi in questa direzione, poiché, nella sentenza n. 367 del 2007, ha affermato che "la tutela ambientale e paesaggistica grava su un bene complesso ed unitario", confermando, quindi, la volontà di proteggere il paesaggio nella sua interezza.

Protezione totale, dunque, ma soggetta a gradazione: invero, si potrebbe ulteriormente affermare che il contenuto dell'art. 131, commi 1 e 2, denoti la volontà del legislatore di non fare di tutta un'erba un fascio e di graduare la tutela del paesaggio in relazione ai valori che i singoli territori possono mostrare. La dottrina²¹¹, in proposito, ha sviluppato la "teoria del c.d. paesaggio a strati", dove il paesaggio è composto da tre strati: il primo connotato da un'identità debole e diffusa e oggetto dei piani urbanistici locali; il secondo espressivo di identità forte e contemplato dalle due tipologie di piani paesaggistici; ed infine il terzo strato costituito dai beni paesaggistici in senso stretto, assoggettati ai tre tipi di vincoli. In questo modo, verrebbe meno la distinzione tra paesaggio "nazionale" tutelato e quello "locale" non contemplato, facendo permanere la differenza fra i due oggetti soltanto per quanto concerne lo strumento utilizzato per la realizzazione della protezione del bene.

In definitiva, il quadro così tratteggiato non brilla sicuramente per chiarezza ed univocità di pensiero: appare, infatti, ombroso e diviene molto spesso oggetto di interpretazioni opposte e contrastanti.

²⁰⁷ Espressione utilizzata da S. Amoroso, *ibidem*, cit. 105.

²⁰⁸ Art. 133, comma 2: "Il Ministero e le Regioni cooperano altresì per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'art. 131, comma 1". Il riferimento al comma 1 e non al comma 2 dell'art. 131 è significativo del fatto che il legislatore si sia voluto riferire alla attività di tutela-conservazione di tutto il paesaggio e non solo di quello esprime l'identità nazionale.

²⁰⁹ Art. 135, comma 1: "Lo Stato e le Regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono". Quindi, tutto il territorio deve essere salvaguardato, anche se alcune parti dello stesso esprimono differenti valori (per esempio, non solo quelli nazionali, ma anche locali)

²¹⁰ La Convenzione europea, secondo l'art. 2, si applica a "tutto il territorio delle Parti". Per approfondimenti sul concetto di territorio nell'ordinamento europeo, si veda M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009.

²¹¹ E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, cit. 68.

Peraltro, nel Codice è presente anche un'ulteriore contraddizione, espressa dalla distinzione concettuale, che fa riferimento alla materia della pianificazione paesaggistica e rispecchia fedelmente la tipologia di strumento utilizzato per la tutela del paesaggio: ci si riferisce alla distinzione beni paesaggistici/paesaggio, che richiama quella tra vincoli/piano paesaggistico²¹². In effetti, l'art. 134 del Codice definisce "beni paesaggistici" solamente gli elementi individuati al suo interno, fra cui non sono ricomprese, ad esempio, le aree compromesse o degradate, che, tuttavia, a loro volta risultano essere oggetto di disciplina di riqualificazione da parte dei piani paesaggistici, ai sensi degli artt. 135, comma 4, lett. b) e 143, comma 1, lett. g): sulla base di tale dato, dunque, si potrebbe anche sostenere che il Codice, sotto l'influenza della Convenzione europea, abbia accolto, solamente all'interno dell'art. 131, comma 1, la nozione di "paesaggio dilatato"²¹³, non limitato ai beni paesaggistici sottoposti alla disciplina dei tre vincoli (per provvedimento, ex lege e posti dal piano), mentre, già nel successivo comma, dimostri di interessarsi unicamente ai valori estetico-culturali racchiusi in quella parte di territorio ascrivibile al patrimonio culturale.

Tale contraddizione deriva dalla debole influenza normativa che la Convenzione europea ha esercitato sul Codice e che ci spinge ad affrontare il tema del raffronto, in relazione al concetto di paesaggio, tra i due suddetti testi giuridici. Come è stato attentamente sottolineato, "le analogie, che pur caratterizzano i due testi, non testimoniano, infatti, un'identità di prospettiva di oggetto e di metodi, ma solo convergenze su taluni temi specifici. L'ubi consistam della Convenzione, se può ritenersi contenuto, ben difficilmente può dirsi esaurito nella cifra normativa del Codice"²¹⁴. A ben vedere, in effetti, non ci sarebbero state parole più adatte per definire la situazione in cui versa il nostro Codice. Infatti, è vero che l'art. 131, comma 1, intende il paesaggio come "il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni", ponendo in essere un evidente collegamento con la definizione contenuta all'art. 1, lett. a) della Convenzione²¹⁵, ma è altrettanto corretto ritenere che fra i due testi normativi vi sia un palese scollamento rappresentato dal contenuto degli artt. 2, commi 1 e 3, e 131, comma 2 del Codice italiano, che limitano la tutela del paesaggio al solo territorio esprimente valori culturali, quando all'opposto la salvaguardia e la protezione disposte dal documento europeo sono estese ad ogni tipo di paesaggio, anche se privo di pregio o coinvolto in processi di degrado o abbandono²¹⁶.

Procedendo in questa direzione, risulterebbero contrastanti con il dettato della Convenzione europea numerose disposizioni del Codice, a partire dall'art. 131, commi 2 e 4, che prefigurano un'attività di tutela del paesaggio limitata a quegli aspetti e caratteri espressivi di valori culturali²¹⁷, per poi

²¹² Sul punto, G. Sciallo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, cit. 49; S. Amorosino, *La governance e la tutela del paesaggio tra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 106; S. Amorosino, *Il diritto del paesaggio e le categorie generali del diritto amministrativo*, cit. 402;

²¹³ Espressione utilizzata da C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, il Mulino, Bologna, 2007, 8-9.

²¹⁴ G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, cit. 6.

²¹⁵ Art. 1, lett. a), Convenzione europea: "paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

²¹⁶ Sulla attenzione della Convenzione per la "pluralità di paesaggi" si veda D. Sorace, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit. 17 ss.

²¹⁷ Sul punto si segnala l'opinione condivisibile di P. Carpentieri, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, 165. L'autore sostiene che un conto è tutelare un sito Unesco, un altro è recuperare e riqualificare le periferie degradate: le diverse realtà territoriali devono essere trattate in modo giuridico appropriato e differenziato e non si può considerare tutto quanto "paesaggio", poiché, nel recupero e nella riqualificazione dei paesaggi degradati o compromessi, il vincolo non serve a niente e il piano serve a poco, mentre sarebbero necessari e opportuni gli interventi dell'urbanistica e dell'edilizia.

arrivare all'art. 142, comma 2, lett. a), che "sottrae alla disciplina le aree classificate dagli strumenti urbanistici come zone destinate a politiche di completamento edilizio"²¹⁸. L'esistenza del suddetto contrasto fra norme nazionali e sovranazionali è ben evidenziata dal contenuto dell'art. 132²¹⁹ del Codice, che rende doveroso per il legislatore nazionale il rispetto degli obblighi fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio e, dunque, anche di quelli espressi dalla Convenzione europea del paesaggio, nonché dall'art. 117, comma 1 cost., che stabilisce il tassativo rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Come precisano le sentenze della Corte costituzionale, 24 ottobre 2007, n. 348 e 349, anche se con riferimento alle norme della CEDU, "la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale". Per questa ragione, ad avviso di chi scrive, potrebbe profilarsi, lecitamente, una questione di illegittimità costituzionale della disciplina del Codice contrastante con le norme della Convenzione europea, individuando in due argomentazioni le motivazioni essenziali alla base della eventuale declaratoria di incostituzionalità: in primo luogo, il fatto che si tratta di norme contenute in una ordinaria convenzione internazionale, ratificata dall'Italia e attualmente in vigore²²⁰; in secondo luogo, il fatto che sarebbero state violate due norme appartenenti ad un'altra convenzione internazionale, ossia gli artt. 18 e 31²²¹ della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, laddove la prima è volta ad impedire ai legislatori nazionali di privare i trattati internazionali del loro oggetto e del loro scopo, mentre la seconda aspira a dettare criteri generali di interpretazione di tali documenti internazionali.

Se, infatti, fosse stato seguito con più attenzione il Preambolo della Convenzione europea, nella parte in cui sottolinea che "il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali" e che "il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante", e le considerazioni introduttive delle "Guidelines for the implementation of the European Landscape Convention"²²², secondo cui "the landscape is an important part of the quality of life for people everywhere: both in urban areas and in the countryside, in degraded areas and in areas of high quality, in areas recognised as being of outstanding beauty and in everyday areas", probabilmente sarebbe stata realizzata una ricezione molto più attiva e profonda dei contenuti di tale Convenzione. Di conseguenza, "la nozione di paesaggio della Convenzione non rispecchia quella del Codice: quest'ultima risulta tuttora imperniata su di una concezione difensiva e settoriale dell'interesse paesaggistico, laddove la prima

²¹⁸ G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e Convenzione europea: un raffronto*, cit. 7.

²¹⁹ Art. 132 del Codice: "La Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio. La ripartizione delle competenze in materia di paesaggio è stabilita in conformità ai principi costituzionali, anche con riguardo all'applicazione della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, e delle relative norme di ratifica ed esecuzione".

²²⁰ L'osservazione dell'autore condivide l'interpretazione restrittiva del contenuto dell'art. 132 del Codice, contenuta in M. Starita (a cura di), *Art. 132: convenzioni internazionali*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012, 998, secondo cui "le considerazioni che precedono ci inducono a suggerire un'interpretazione restrittiva dell'espressione convenzioni internazionali impiegata nell'articolo in commento, comprendente i soli trattati che già sono in vigore per l'Italia nell'ordinamento internazionale".

²²¹ Per il contenuto dell'art. 18, si veda M. Starita, *Art. 132: convenzioni internazionali*, cit. 998; per l'approfondimento relativo all'art. 31, invece, si veda G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, cit. 9-10.

²²² Recommendation CM/Rec (2008)3 of the Committee of Ministers to member states, adopted by the Committee of Ministers on 6 February 2008 at the 1017th meeting of the Ministers' Deputies.

introduce una pluralità di accezioni del termine paesaggio, talora addirittura antitetico alla nozione di patrimonio culturale contenuta nel Codice, che fa perno sul principio di integrazione”²²³.

3. Le funzioni fondamentali di tutela e valorizzazione del paesaggio.

Dopo aver illustrato qual’ è l’oggetto della pianificazione paesaggistica delineato dal Codice dei Beni culturali e del Paesaggio e quali possono essere le influenze o le diversità rispetto al testo della Convenzione europea, possiamo passare all’analisi delle due principali funzioni pubbliche svolte dalla pianificazione paesaggistica per attuare gli obiettivi predisposti dal Codice.

Si premette, tuttavia, che nel presente paragrafo verranno analizzati i contenuti delle funzioni di “tutela e valorizzazione”, rimettendo al paragrafo n. 5 la descrizione dei soggetti pubblici incaricati del loro svolgimento e della loro attuazione: si inizierà, dunque, illustrando i concetti espressi dagli articoli della Costituzione, per poi passare alle nozioni del Codice ed, infine, ai propositi ed obiettivi formulati, implicitamente od esplicitamente, dalla Convenzione europea del paesaggio e dalle relative Guidelines del 2008.

“La Costituzione del 1948, all’art. 9, comma 2, collocato tra i principi fondamentali, ha previsto la << tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione >>, unitamente allo <<sviluppo della cultura e della ricerca scientifica >> (comma 1), impegnando la Repubblica a darvi attuazione. Da una lettura coordinata delle due disposizioni di cui si compone tale articolo, emerge l’istanza culturale sottesa alla tutela del paesaggio. La tutela del paesaggio non è, cioè, fine a se stessa, ma è diretta alla promozione dello sviluppo della cultura quale imprescindibile condizione evolutiva della società civile”²²⁴.

La tutela del paesaggio, così come delineata dalla suddetta norma costituzionale, assume un dominante “significato difensivo, vale a dire conservativo”, che si caratterizza per indicare “un dovere conservativo diretto e generale degli elementi materiali, e dunque di qualsiasi porzione territoriale della forma del paese, che grava su tutte le istituzioni che compongono la Repubblica e che opera in occasione della manifestazione di qualsivoglia funzione o attività pubblica, anche se a ciò non specificamente finalizzata, che possa incidere sul paesaggio”; e tale significato, “anche se considerato come non esclusivo, rimane comunque precedente e condizionante ogni ulteriore accezione, come a livello legislativo denota la prevalenza della tutela (in senso proprio) sulla valorizzazione evidenziata dall’art. 6, 2° comma, Codice dei beni culturali e del paesaggio”²²⁵.

“Quanto alla valorizzazione del paesaggio, attività di fatto marginale rispetto a quella corrispondente per i beni culturali, è anzitutto un effetto automatico della tutela. Se intesa anche nel

²²³ G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 718: si richiamano, in aggiunta, le note 45 e 46 dell’autore, che rispettivamente riguardano il concetto di “pluralità dei paesaggi” e l’applicazione del “principio di integrazione” nella Convenzione europea.

²²⁴ M. Immordino- M.C. Cavallaro, *Commento art. 131: paesaggio*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012, 985.

²²⁵ Espressioni utilizzate da G. Severini, *Principi fondamentali: la tutela costituzionale del paesaggio*, in S. Battini-L. Casini- G. Vesperini- C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia ed urbanistica*, Utet, 2013, 16 ss..

senso di distinta attività di miglior conoscenza del territorio, perciò in via autonoma (in accordo con l'art. 117, 3° comma, che parla di valorizzazione dei beni ambientali come materia di legislazione concorrente), è comunque subordinata alla tutela e il suo fondamento è rintracciabile nella combinazione dei primi due commi dell'art. 9 (cfr. art. 131, 5° comma del Codice: << la valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura >>)"²²⁶.

Se nell'art. 9 della Costituzione viene menzionato soltanto il termine "tutela", mentre non vi è alcun riferimento esplicito a quello di "valorizzazione", tale problematica può essere risolta ponendo attenzione al contenuto dell'art. 117 della Carta costituzionale italiana: infatti, ai sensi del comma 2 della predetta norma, "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" è attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato; mentre "la valorizzazione dei beni culturali e ambientali viene assegnata alla potestà legislativa concorrente delle Regioni (comma 3)"²²⁷.

E' vero che l'art. 117 menziona le funzioni di "tutela e valorizzazione" con riferimento all'ambiente e ai beni culturali e non al paesaggio, ma è altrettanto vero che il paesaggio può essere agevolmente ricondotto nell'alveo della nozione di "patrimonio culturale", come è evidenziato dall'art. 2 del Codice, secondo cui tale concetto ricomprende al suo interno "i beni culturali e i beni paesaggistici"²²⁸. Pertanto, "è evidente che oggi lo stesso art. 117 va letto nel senso che la potestà esclusiva dello Stato concerne la tutela del paesaggio, dell'ambiente come ecosistema e dei beni culturali; laddove invece le Regioni hanno potestà concorrente in materia di valorizzazione di beni culturali e paesaggistici"²²⁹.

Terminata l'analisi delle disposizioni costituzionali inerenti la tutela e la valorizzazione del paesaggio, si può procedere oltre iniziando ad esaminare le disposizioni del Codice attuative dei precetti costituzionali.

Preliminarmente, occorre osservare che, "mentre con riguardo ai beni culturali il Codice distingue tra l'attività di tutela e l'attività di valorizzazione, dedicando ad esse rispettivamente il Titolo I e il Titolo II della Parte Seconda, con riferimento ai beni paesaggistici si ha il Titolo I della Parte Terza dedicato cumulativamente alle due funzioni, senza ulteriori specificazioni"²³⁰. E' d'obbligo, pertanto, il rinvio agli artt. 1, 3 e 6 contenuti tra le disposizioni generali per ricavare una nozione comune di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, nel quale rientra il paesaggio.

L'art. 1 del Codice, dopo aver precisato al comma 1 che la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in attuazione del dettato costituzionale (art. 9 e 117), al comma 2 contribuisce a ricordare quali sono gli scopi perseguiti da tali funzioni: "preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e promuovere lo sviluppo della cultura".

La seconda delle suddette disposizioni normative (art. 3) è volta a definire i contorni della "tutela del patrimonio culturale", intesa come "esercizio delle funzioni e disciplina delle attività dirette,

²²⁶ G. Severini, *idem*, cit. 17.

²²⁷ Sull'argomento si veda S. Civitarese Matteucci, *Il Paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2003, 235.

²²⁸ Sul punto si veda G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, cit. 27; A. Crosetti-D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, cit. 189-190.

²²⁹ M. Immordino-M.C. Cavallaro, *Commento art. 131: paesaggio*, cit. 993; Corte costituzionale, sentenza n. 367/2007.

²³⁰ Espressione utilizzata da M. Immordino-M.C. Cavallaro, *idem*, cit. 993.

sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione". Ora, analizzando il contenuto di tale disposizione normativa, se da un lato si può ritenere con sufficiente certezza che la distinzione tra "funzioni" ed "attività" riguardi "i soggetti che agiscono, laddove le prime verrebbero esercitate solo dai soggetti pubblici, mentre le seconde possono essere svolte sia dalle amministrazioni pubbliche che dai privati"²³¹, dall'altro si può sostenere che tali funzioni e attività abbiano i medesimi oggetti e obiettivi, riassumibili nella c.d. "triade (conoscenza/individuazione, protezione/conservazione e pubblica fruizione)"²³². Sul punto, tuttavia, si ritiene che "l'adeguata attività conoscitiva" citata nell'art. 3 del Codice possa essere distinta dall'ulteriore e successiva attività di individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale e rappresentare il presupposto logico-giuridico di quest'ultima attività, oltre che, naturalmente, di quelle concernenti la protezione/conservazione e la pubblica fruizione del bene.

Infine, l'art. 6 del Codice affronta il tema della valorizzazione del patrimonio culturale, precisando che essa consiste, anzitutto, "*nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura*" e, secondariamente, in riferimento al paesaggio, comprende "*altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati*". In primo luogo, con riferimento alla valorizzazione del patrimonio culturale in generale, si ritiene che il Codice recepisca "l'accezione della valorizzazione come miglioramento materiale dell'accesso, quando riferisce la valorizzazione alle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso"²³³. In secondo luogo, con riferimento alla valorizzazione del paesaggio, si può osservare come la riqualificazione dei singoli beni, ma soprattutto dei contesti paesaggistici compromessi e degradati, e la creazione di nuovi paesaggi espressivi di valori identitari riconoscibili rappresentino "i due noccioli duri di questa seconda macrofunzione"²³⁴. Infine, si può comunque affermare che vi sono alcuni tratti comuni fra la valorizzazione del patrimonio naturale e quella specificamente riferita al paesaggio: in particolare, esemplificano tale affermazione "il significato comune della locuzione valorizzazione, che non è fine a sé stessa, ma è strumentale alla migliore conoscenza e fruizione dei due tipi di beni, sempre compatibilmente con la loro rigorosa tutela"; "l'aspetto di funzione poliforme assunta dalla valorizzazione"; "l'oggetto di tale funzione, consistente in beni che possono essere sia pubblici che privati, ma accomunati dall'essere assoggettati a regimi normativi ed amministrativi peculiari, ordinati in entrambi i casi alla triade tutela-valorizzazione- fruizione controllata"; infine, "gli strumenti giuridici su cui si incardina la funzione"²³⁵.

²³¹ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 72: l'autore richiama anche G. Sciuolo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, cit. 44 ss. e G. De Giorgi Cezzi, *Commento all'art. 3*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, 33 ss..

²³² Espressione utilizzata da S. Amorosino, *idem*, cit. 72.

²³³ G. Severini, *Commento art. 6: valorizzazione del patrimonio culturale*, cit. 65.

²³⁴ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 78.

²³⁵ Espressioni utilizzate da S. Amorosino, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, fasc. 4, 143-144.

Confrontando le nozioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, indicate negli artt. 3 e 6 del Codice, con le definizioni di cui all'art. 131, commi 4 e 5, si evince che, per quanto concerne la prima delle due funzioni, sono stati ripresi i concetti di individuazione-salvaguardia, mentre è stata aggiunta la considerazione per cui "tutela del paesaggio" significa anche "recuperare i valori culturali che esso esprime": pare, ad avviso di chi scrive, che quest'ultima attività sia ascrivibile più al concetto di valorizzazione che a quello di tutela del paesaggio, considerato che, se si riqualifica un bene immobile o un'area compromessi o degradati, si recupera il valore culturale che essi esprimevano; mentre, se si tutela tali oggetti, ci si limita a conservare e proteggere lo stato disastroso in cui essi versano. Inoltre, è da segnalare anche che nell'art. 131 l'attività di conservazione non è più presupposto-oggetto della funzione di tutela del paesaggio, assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ma diventa una "funzione amministrativa, assegnata a tutti quei soggetti (Stato, Regioni, enti territoriali e altri enti pubblici) che a qualunque titolo intervengono nel territorio e che sono tenuti ad assicurare la conservazione del paesaggio e dei suoi aspetti e caratteri peculiari"²³⁶. Con riferimento, invece, alla valorizzazione del paesaggio, il comma 5 dell'art. 131, dopo aver affermato che essa "*concorre a promuovere lo sviluppo della cultura*", saldandosi così alla definizione iniziale dell'art. 6²³⁷, contribuisce ad integrare l'indicazione di quali attività compongano la valorizzazione del paesaggio, individuandole in "*appropriate attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati*": sostanzialmente, la novità è rappresentata dall'aggiunta delle attività di informazione e formazione, che specificano l'attività di promozione della conoscenza del patrimonio culturale e non trovano alcuna menzione nella disposizione generale del Codice. "Va peraltro avvertito che la linea di confine tra queste due attività (la tutela e la valorizzazione) non è sempre di così facile individuazione con possibili sovrapposizioni e contrapposizioni. Il dato unificante, messo in evidenza anche dalle recenti modifiche correttive del 2008, è che entrambe queste attività concorrono allo sviluppo della cultura, saldando ulteriormente il binomio paesaggio culturale così evidente sul nostro territorio"²³⁸.

Se si volesse riassumere, sinteticamente, il significato astratto della tutela e della valorizzazione del paesaggio, si potrebbe convenire parzialmente sulla seguente definizione: "la tutela deve essere ricondotta nell'ambito dell'attività statica di conservazione e cura dei beni"²³⁹, mentre la valorizzazione presuppone una salvaguardia attiva del paesaggio^{240,241}. Si ritiene che questa affermazione sia corretta in relazione al concetto di tutela generale del patrimonio culturale, mentre appaia inesatta in relazione alla specifica tutela del paesaggio. In proposito, infatti, occorre ricordare come l'attività di tutela del paesaggio contempli fra i suoi contenuti (art. 131, comma 4), in modo giusto o concettualmente errato (secondo le osservazioni di cui sopra), l'attività di recupero dei valori culturali del paesaggio, la quale difficilmente potrà essere catalogata come funzione statica, poiché presuppone la modifica dello status quo ante, cioè un'innovazione. Per quanto concerne, invece, l'attività di valorizzazione, essa ben può essere definita come "salvaguardia attiva", intesa

²³⁶ M. Immordino-M.C. Cavallaro, *Commento art. 131: paesaggio*, cit. 994.

²³⁷ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 78.

²³⁸ A. Crosetti- D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, cit. 190.

²³⁹ M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 1995, 573.

²⁴⁰ S. Amorosino, *Commento agli artt. 138-165*, cit. 433.

²⁴¹ M. Immordino-M.C. Cavallaro, *Commento art. 131: paesaggio*, cit. 993.

come svolgimento di determinati compiti dinamici, che, se eseguiti correttamente, concorrono tutti quanti alla protezione del bene paesaggio.

Terminata la descrizione sui contenuti generali delle attività di tutela e valorizzazione del paesaggio, ci si deve interrogare adesso su quali e quanti di tali contenuti siano stati fatti propri dalla pianificazione paesaggistica, ossia in che modo il piano paesaggistico dovrebbe realizzare il compito di tutelare e/o valorizzare il paesaggio culturale.

Partendo dall'analisi dell'art. 135, comma 1, del Codice²⁴², che enuncia i principi della pianificazione paesaggistica, si può osservare come “il piano è visto come lo strumento principe per l'esplicazione delle quattro funzioni amministrative fondamentali, poste in sequenza logica: conoscenza sistematica del territorio, salvaguardia, pianificazione e gestione del paesaggio”²⁴³. Infatti, al fine di realizzare queste funzioni, l'art. 135, comma 1, precisa che “*le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: piani paesaggistici*” e prosegue al comma 3 specificando che “*in riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità*”. Queste finalità, di tutela e valorizzazione del paesaggio, vengono poi indicate nel successivo comma 4 e specificate nella “*conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela*”, nella “*riqualificazione delle aree compromesse o degradate*”, nella “*salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali*” ed, infine, nella “*individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati*”.

Il piano paesaggistico, a differenza del vincolo, incentrato sul modello tradizionale di tutela (c.d. modello dell'eccezione del patrimonio culturale), che è costruito sull'idea della tutela come regime speciale del bene, attua il modello di tutela della “gestione sostenibile dello sviluppo del territorio, incentrata sulla salvaguardia del paesaggio nell'ambito di una gestione integrata del territorio, nella quale lo sviluppo tenga nel debito conto l'esigenza di protezione del paesaggio”²⁴⁴: ne sono dimostrazione, ad esempio, le prescrizioni o previsioni, contenute nel piano e rivolte ai singoli ambiti paesaggistici, che si occupano di individuare le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati. Sul punto, è da rilevare la “*territorializzazione del piano paesaggistico che consegue alla sua estensione ben oltre le aree gravate da vincoli e apre quindi problemi inediti anche sul piano del rapporto tra paesaggio ed urbanistica*”²⁴⁵: occorrerebbe, dunque, tornare a parlare, come fece in maniera anticipata la Corte costituzionale con sentenza n. 379/1994²⁴⁶, di un sistema integrato, formato dal piano paesaggistico

²⁴² Prima parte dell'art. 135, comma 1: “*Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. ...*”

²⁴³ S. Amorosino, *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, fasc. 1, 28.

²⁴⁴ P. Carpentieri, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, cit. 162.

²⁴⁵ E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, cit. 73.

²⁴⁶ Come ha ricordato M. Immordino, *I piani paesaggistici nella giurisprudenza costituzionale*, in M.A. Sandulli- M.R. Spasiano- P. Stella Richter (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2007, 109.

e dai piani urbanistici comunali e sovracomunali. Il rischio che si corre, tuttavia, è di “un progressivo scolorarsi dei contenuti propriamente paesaggistici entro piani di matrice territorial-urbanistica”²⁴⁷.

La tutela e la valorizzazione del paesaggio possono avvenire indifferentemente con entrambi i tipi di piano (piani paesaggistici puri e piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici), considerato che essi sono “assoggettati alla medesima regolamentazione quanto a caratteri essenziali, contenuti, procedimento formativo, efficacia e ambito di riferimento (artt. 135 e 143). Essi ormai differiscono solo nel senso che l’uno (quello paesaggistico) si presenta come piano tematico, l’altro (quello urbanistico-territoriale) come piano generale di assetto del territorio”²⁴⁸. La tutela e la valorizzazione del paesaggio, tuttavia, non rappresentano le uniche funzioni svolte dal piano paesaggistico, qualunque esso sia: in proposito, dall’analisi dei contenuti dell’art. 135 del Codice si evince che, accanto alla tutela rappresentata dalle lettere a) e c) ed alla funzione di valorizzazione indicata nella lett. b), emerge un’ulteriore attività (individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio), elencata nella lettera d), che trascende le due precedenti, non potendosi collocare al loro interno neppure in relazione agli artt. 3 e 6 del Codice. Dunque, il piano paesaggistico, in particolare quello c.d. puro, potrebbe definire apposite prescrizioni e previsioni in materia di sviluppo urbanistico ed edilizio, materia che non gli appartiene, essendo identificato come piano settoriale relativo al paesaggio: si può ritenere, con un certo grado di sicurezza, che quest’ulteriore attività sia stata attribuita al piano paesaggistico in attuazione dei contenuti della Convenzione europea del paesaggio, che “*si prefigge lo scopo di promuovere*” anche “*la gestione dei paesaggi*”²⁴⁹, ossia “*le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali*”²⁵⁰. E tale formula “pare ben compendiare il lascito che la convenzione ha consegnato al Codice circa gli strumenti di assetto paesaggistico del territorio”²⁵¹. Naturalmente, la suddetta nuova funzione assegnata al piano paesaggistico, come, per la verità, ricorda anche il Codice (lett. d), art. 135), deve rispettare “il valore primario ed assoluto”²⁵² del paesaggio, nonché la considerazione della sua tutela, che “precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”²⁵³. La triade, tutela-valorizzazione-governo del territorio, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 367/2007, ha ridotto a binomio (tutela-fruizione del territorio), può essere raccolta e sintetizzata nel concetto di “amministrazione del paesaggio”²⁵⁴, che il piano paesaggistico deve curare ed attuare.

L’altra norma del Codice che si occupa di definire i contenuti del piano paesaggistico, sempre con riferimento alle tre funzioni da esso svolte, ossia la tutela, la valorizzazione ed il governo del territorio, è rappresentata dall’art. 143. I contenuti delle lettere a), b) e c), invero, racchiudono

²⁴⁷ E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, cit. 74.

²⁴⁸ G. Sciallo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, cit. 55.

²⁴⁹ Art. 3: obiettivi, Convenzione europea del Paesaggio.

²⁵⁰ Art. 1: definizioni, Convenzione europea del Paesaggio.

²⁵¹ Espressione utilizzata da G. Sciallo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, cit. 56.

²⁵² Sentenza n. 367/2007 della Corte costituzionale.

²⁵³ G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione: un raffronto*, cit. 5.

²⁵⁴ P. Marzaro, *L’amministrazione del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2011, 26.

l'esemplificazione di una delle forme in cui si può manifestare la tutela del paesaggio, ai sensi dell'art. 131, comma 4: l'attività di ricognizione. Nel caso contemplato dalla lett. a)²⁵⁵, la ricognizione e, dunque, la tutela vengono eseguite per la prima volta all'interno del piano paesaggistico; mentre nei casi esplicitati dalle lett. b) e c) è vero che tale attività viene svolta sempre per la prima volta all'interno del piano (poiché quest'ultimo si occupa della ricognizione di tutti gli immobili o aree di notevole interesse pubblico e non soltanto del singolo elemento paesaggistico), ma la tutela che ne deriva è anticipata alla fase di apposizione del vincolo, tramite la dichiarazione di notevole interesse pubblico del bene o dell'area o per mezzo del Codice ai sensi dell'art. 142. La tutela del paesaggio, però, può anche attuarsi per mezzo del piano ai sensi delle lett. d) ed e), che parlano rispettivamente di "*eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree di notevole interesse pubblico...*" e di "*individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione*": la tutela, nel caso di specie, si attua nel momento stesso dell'individuazione del bene, area o contesto tramite l'apposizione del vincolo per mezzo del piano paesaggistico.

Accanto alla tutela si collocano, altresì, alcune manifestazioni di valorizzazione del paesaggio realizzate dal piano paesaggistico: l'art. 143, comma 1, lett. g), secondo cui l'elaborazione del piano comprende almeno "*l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela*", e la lett. i) della medesima norma, secondo cui il piano deve individuare "*i diversi ambiti e i relativi obiettivi di qualità*", ne sono chiari esempi. Infine, le lett. f) e h) potrebbero essere riassunte nella funzione di governo del territorio, o più correttamente di "*sostenibilità paesistica delle scelte urbanistiche*"²⁵⁶, che pare che il Codice, spinto dai propositi della Convenzione europea, abbia voluto assegnare, come ulteriore compito, al piano paesaggistico. In realtà, "l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio (lettera f)" potrebbe essere "già ricompresa nell'analisi del territorio di cui alla lettera a); più precisamente ne costituisce un'articolazione, perché è dall'analisi dello << stato delle cose >> che si ricavano le tendenze (le dinamiche) di trasformazione e si possono individuare i fattori di rischio e di vulnerabilità del paesaggio"²⁵⁷.

In sintesi, dunque, l'art. 143 del Codice prefigura due tipologie di contenuti del piano paesaggistico: da un lato, quelli obbligatori, indicati dal comma 1, dall'altro i contenuti facoltativi individuati dal suo comma 4, lett. a) e b)²⁵⁸. L'art. 143, inoltre, contribuisce a delineare la struttura giuridica del piano stesso, che si compone di tre parti: "la parte precettiva, che contiene regole di comportamento direttamente vincolanti per tutte le amministrazioni e per i privati; la parte contenente gli indirizzi generali rivolti all'esterno, cui si devono attenere le amministrazioni regionali e locali preposte all'urbanistica; infine, la parte programmatica, recante indirizzi rivolti all'interno"²⁵⁹.

²⁵⁵ Art. 143, comma 1, lett. a): "*L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135*".

²⁵⁶ Espressione utilizzata da S. Amorosino, *Commento artt. 143-145*, cit. 1102.

²⁵⁷ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 176.

²⁵⁸ A. Crosetti-D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, cit. 253-254.

²⁵⁹ S. Amorosino, *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, cit. 51-52-56; S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 177.

Da ultimo, occorre esaminare il contributo della Convenzione europea per la determinazione dei contenuti della tutela, valorizzazione e fruizione del paesaggio, inseriti all'interno del piano paesaggistico. Si può iniziare dicendo che la pianificazione del paesaggio, nel testo europeo, viene ritenuta “non uno strumento di gestione, ma una modalità di azione : d'altronde non è casuale che manchi nella Convenzione una precisa identificazione degli strumenti amministrativi con cui attuare le politiche del paesaggio, considerato che la scelta degli strumenti non può che dipendere dai quadri istituzionali e legislativi dei singoli paesi membri”²⁶⁰.

Con riferimento, poi, all'oggetto della pianificazione, la Convenzione ha influito sull'elaborazione del Codice nella parte in cui, ai sensi dell'art. 135, comma 1, viene specificato che tutto il territorio regionale deve essere “*adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono*”. Sulla stessa lunghezza d'onda, si collocano le disposizioni del Codice (art. 143, comma 1, lett. d), e), g) e h)) che mostrano di rispettare a attuare i contenuti degli artt. 5, lett. a) e d), e 6, lett. c) della Convenzione europea in materia di ricognizione giuridica del paesaggio, di integrazione del paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio ed, infine, di individuazione e valutazione dei propri paesaggi. In particolare, il principio di integrazione del paesaggio in politiche differenti che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio permette di affermare che la Convenzione europea non rinuncia ad una considerazione unitaria del paesaggio, nonostante la sua prospettiva sia fondata su di una pluralità di paesaggi²⁶¹. In aggiunta, sempre sotto il profilo dell'integrazione, si ribadisce il concetto segnalato nella Premessa del presente capitolo, e cioè che la pianificazione paesaggistica assume una nuova veste, “una dimensione strategica: in altri termini, acquisisce la capacità di esprimere, sulla base di visioni di lungo termine e di largo orizzonte, obiettivi ed interessi strategici condivisi da una pluralità di soggetti interagenti, mettendo in risalto le poste in gioco e gli interessi coinvolti, le priorità e le opzioni di fondo; in questa direzione, la pianificazione strategica rinuncia deliberatamente ad una funzione solo direttamente normativa per esercitare piuttosto una funzione di *stewardship*, di guida”²⁶². La pianificazione paesaggistica si struttura, dunque, anche di una parte programmatica, contenente precisi indirizzi e linee guida, che, come si sottolineava in precedenza, sono rivolte sia a soggetti esterni che interni.

In ultima analisi, il Codice, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. i), dimostra di aver recepito dalla Convenzione anche l'indicazione degli “obiettivi di qualità paesaggistica”²⁶³, individuati ed elencati per ciascun ambito predisposto dal piano. Come sottolineano numerosi interpreti, “tale ultima previsione non può non suscitare perplessità: in genere, infatti, la fissazione di obiettivi di qualità attiene a logiche commerciali e produttive (per le quali si parla pure del raggiungimento di target e risultati) e mal sembra attagliarsi ad una realtà complessa e poliedrica quale il paesaggio”²⁶⁴. Inoltre, tale concetto “non è un concetto giuridico. Volendo attribuirgli un significato si può dire che il piano deve specificare i risultati, in termini di miglioramento della qualità del paesaggio, che persegue per ciascuno degli ambiti di cui si compone”²⁶⁵.

²⁶⁰ R. Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, cit. 123.

²⁶¹ G. F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione: un raffronto*, cit. 7.

²⁶² R. Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, cit. 124-125.

²⁶³ Art. 6, lett. d), Convenzione europea del paesaggio.

²⁶⁴ G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, cit. 118.

²⁶⁵ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 171-172.

Se queste sono le analogie, le differenze tra il contenuto del piano paesaggistico nel Codice e l'attività di pianificazione nella Convenzione sono altre, quali, ad esempio, la problematica vincoli-piano. In effetti, se si considera attentamente il testo del documento europeo, non si ritroverà alcuna traccia di riferimenti o menzioni allo strumento del "vincolo": la Convenzione "per parte sua sembra ignorare lo strumento del vincolo e mostra di puntare soprattutto sulla pianificazione"²⁶⁶. Nel Codice, invece, il piano deve obbligatoriamente recepire il vincolo, così com'è, ed ha l'obbligo di dettare specifiche prescrizioni d'uso, qualora lo stesso vincolo non abbia un proprio contenuto. "Malgrado le ampie trasformazioni della disciplina, tuttavia, anche le partizioni dogmatiche del Codice risentono del passato: per cui sullo sfondo resta salda l'opzione ermeneutica che conferma per i beni paesaggistici una prospettiva disciplinare differenziata rispetto al resto del territorio"²⁶⁷, prospettiva che si concretizza nella tutela ulteriore apprestata a tali beni dal vincolo.

Un ulteriore "immanente" differenza è data dall'oggetto che il piano paesaggistico italiano e la Convenzione europea desiderano tutelare e salvaguardare. Nelle precedenti pagine, infatti, si è sostenuto che il piano paesaggistico è stato parzialmente influenzato dalla Convenzione europea sotto il profilo dell'oggetto tutelato, in particolar modo nell'art. 135, comma 1, laddove prevede che tutto il territorio regionale deve essere "*adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito*". Tale assunto è senz'altro vero, ma necessita di alcune correzioni. In particolare, si evidenzia che, mentre il piano paesaggistico, con riferimento al territorio considerato, è finalizzato "*alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela*" (ai sensi dell'art. 135, comma 4, lett. a)), ossia a custodire e a mantenere intatti tali beni ed i relativi valori culturali che essi esprimono, la Convenzione europea, invece, basa le sue politiche pubbliche di salvaguardia, gestione e pianificazione sul concetto di "pluralità di paesaggi", intesi "come spazi effettivamente percepiti (e quindi determinati) in costante evoluzione, caratterizzati dalla loro diversità e complessità, come anche da valori sempre diversi"²⁶⁸: ciò significa che, nella prospettiva della Convenzione, non esistono valori culturali da preservare, ma soltanto paesaggi, cioè territori, i cui valori vengono percepiti in modo differente a seconda del soggetto con cui si relazionano e che mutano col passare del tempo; in sostanza, sono valori dinamici, non statici. Questo dato, peraltro, è confermato dalle Guidelines del 2008, all'interno delle quali, ai sensi del punto 1.2, rubricato "*Definition of Landscape*", si ammette che "*attention is focused on the territory as a whole,...; it is not limited to cultural, artificial and natural elements*".

In ultima analisi, stante la convergenza fra il contenuto delle Guidelines del 2008 e il Codice con riferimento alla volontà di proteggere il paesaggio tramite le due tipologie di piani (piano paesaggistico puro e piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici)²⁶⁹, è da rilevare una differenza fra i due suddetti testi giuridici, allorquando le prime

²⁶⁶ P. Carpentieri, *Regime dei vincoli e Convenzione europea*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea sul paesaggio e governo del territorio*, cit. 152.

²⁶⁷ G.F. Cartei, *Introduzione*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit. 10.

²⁶⁸ R. Priore, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, cit. 60.

²⁶⁹ Recommendations CM/Rec (2008)3, Appendix 1, punto 1: "*The process could take the form of: a) a proper landscape planning and development system endowed with specific instruments, interconnected at the different administrative levels (landscape plan); b. a systematic introduction of the landscape dimension into ordinary planning at different levels (national, regional, local), supplemented by specific studies and instructions (landscape studies). All spatial planning should have a landscape dimension*".

sottolineano che “*such studies and directions should concern protection of the characteristics of areas already recognised as being high-quality, the ordinary quality of areas...*”, evidenziando la volontà di realizzare specifici studi sul paesaggio finalizzati alla protezione di aree anche ordinarie, mentre il Codice, attraverso il piano, dimostra di interessarsi solamente ad elementi di interesse paesaggistico o ad oggetti degradati o compromessi, senza contemplare il livello intermedio delle c.d. aree di ordinaria qualità.

4. La pianificazione paesaggistica quale ulteriore strumento di difesa del suolo.

“Le attività antropiche alterano la composizione chimica dell’atmosfera terrestre, provocando un cambiamento del clima che non può essere attribuito solamente alla naturale variabilità climatica. Già nel 1980 l’Organizzazione Mondiale di Meteorologia (WMO – World Meteorological Organization) istituì la Prima Conferenza Mondiale sul Clima al fine di “... prevedere e prevenire potenziali cambiamenti climatici causati da attività umane che potrebbero avere un effetto negativo sul benessere dell’umanità”²⁷⁰.

La situazione attuale di cambiamento del clima è sotto gli occhi di tutti. Dal punto di vista dell’effetto serra, si è verificato un aumento di anidride carbonica da 290 ppm a 380 ppm, cioè del 31 %: insieme all’anidride carbonica sono stati immessi (grazie alla rivoluzione industriale) nell’atmosfera altri tipi di gas, come il metano, gli ossidi di azoto, i CFC, che modificano il comportamento dell’atmosfera rispetto al bilancio radiativo del pianeta, dal quale dipendono i meccanismi che determinano la distribuzione dei climi sulla terra. Dal punto di vista della temperatura dei mari, abbiamo avuto una variazione della Temperatura di Superficie del mare nella fascia tropicale degli oceani intorno a 0,48°C nella media generale, 0,51°C nell’emisfero Nord e 0,46°C nell’emisfero Sud: per quanto riguarda il Nord Atlantico tale valore è intorno a 0,53°C e per il Sud Atlantico 0,72°C. Il Mediterraneo è un mare , da un punto di vista climatico, relativamente inerte nel senso che la sua temperatura di superficie è determinata dalle caratteristiche delle masse d’aria che transitano al di sopra piuttosto che da quelle intrinseche del bilancio energetico del mare: a causa della modifica della circolazione generale nell’ultimo quindicennio la temperatura estiva del mare Mediterraneo tende ad aumentare considerevolmente; all’aumento della temperatura corrisponde un aumento della intensità delle precipitazioni che passano dai 40 mm corrispondenti alla temperatura di 22°C agli 80 mm in alcune ore degli eventi estremi corrispondenti alla temperatura di 24°C. Questa relazione spiega l’aumento considerevole negli ultimi anni della frequenza dei cicloni extratropicali, cioè di quelle perturbazioni che, pur senza avere le caratteristiche dei cicloni tropicali in termini di violenza dei venti pure si differenziano dalle normali perturbazioni delle zone temperate²⁷¹.

²⁷⁰ G. Maracchi, *I cambiamenti del clima e gli eventi estremi: prospettive*, in G.F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, 2013, 1.

²⁷¹ Sul punto si veda sempre G. Maracchi, *idem*, cit. 4-5-8.

Osservando questo cambiamento su scala globale e planetaria, si potrebbe dire che gli ultimi quindici anni hanno rivelato la dimensione del fenomeno che stiamo vivendo. “L’impatto degli eventi naturali, che per la maggior parte sono di origine meteorologica, è, a partire dagli anni ’90, di circa tre volte il periodo 1970-1990. Il solo uragano Kathrina nel 2005 ha prodotto danni pari al 10% del PIL italiano, per un importo di 185 miliardi di dollari”²⁷². Gli eventi più gravi sono rappresentati da uragani, esondazioni, siccità e ondate di calore, che inevitabilmente finiscono per incidere sul tessuto produttivo dei Paesi di ogni parte del globo: in particolar modo, il settore che ne risente maggiormente è rappresentato dall’agricoltura, ovviamente più esposta ai danni sul territorio provocati dai suddetti eventi estremi.

Se l’attività industriale dell’uomo ha contribuito in maniera significativa al cambiamento del clima, rendendosi partecipe della creazione di fenomeni naturali estremi aventi pesanti ricadute sul territorio, essa ha, altresì, determinato in maniera rilevante un ulteriore effetto negativo per la natura, il c.d. “consumo di suolo”. Dalla relazione allegata al disegno di legge sulla “*Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo di suolo*”, presentato dal Ministro delle politiche agricole Mario Catania²⁷³, si evince un dato preoccupante: “la crescita delle superfici urbanizzate è stimata in 100 ettari al giorno, 36.500 ettari l’anno, che è come dire che in Italia ogni anno si edifica, a spese dello spazio agroforestale, una superficie pari a quattro volte l’area urbanizzata della città di Napoli”²⁷⁴. Da un punto di vista generale, il suddetto dato implica il riconoscimento del fatto che ogni anno lo 0,12 % del territorio nazionale subisce la trasformazione da usi agroforestali ad usi urbani. Tale percentuale deve essere valutata anche con riferimento ai singoli dati di tre Regioni italiane: Lombardia, Emilia-Romagna e Campania. La prima Regione urbanizza attualmente ogni anno lo 0,18% della propria superficie territoriale complessiva (4.300 ettari/anno); l’Emilia-Romagna si attesta sullo 0,17%, che equivalgono a 3.800 ettari/anno, mentre, infine, la Campania cementifica aree pari allo 0,14% (2.000 ettari/anno). Se si confronta il dato attuale di queste tre Regioni con quello del 1955, si evince che, sessant’anni fa, le aree urbanizzate rappresentavano solo un quinto di quelle oggi esistenti²⁷⁵.

“La forte polarizzazione delle dinamiche di urbanizzazione nei diversi paesaggi italiani emerge nettamente anche dall’elaborazione dei dati Corine relativi al periodo 1990-2006, con il 68% delle nuove urbanizzazioni che si concentra nei paesaggi di pianura, dove già si localizzava il 79% delle aree urbane 1990. Il contributo delle pianure settentrionali è maggiore (39%), rispetto a quelle meridionali (26%). All’opposto, il 75% delle dinamiche di forestazione spontanea conseguente all’abbandono agricolo delle terre si concentra nei sistemi montani del paese, con un contributo dominante dell’Appennino (61%) rispetto alla montagna alpina (14%). I paesaggi di collina sono complessivamente caratterizzati da un mix di cambiamenti d’uso, con un mosaico complesso di dinamiche di urbanizzazione, intensivizzazione agricola, forestazione. In definitiva, quella che emerge è l’immagine di un paese che ha cessato quasi del tutto di provvedere alla necessaria manutenzione dei sistemi montani, e che continua piuttosto a sovraurbanizzare le aree di pianura, incrementando inopinatamente il livello del rischio e le dimensioni di un debito pubblico

²⁷² G. Maracchi, *ibidem*, cit. 7-8.

²⁷³ XVI legislatura, S 3601(Governo Monti), Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo di suolo.

²⁷⁴ A. Di Gennaro, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in G.F. Cartei- L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, 2014, 3.

²⁷⁵ A. Di Gennaro, *idem*, cit. 5.

territoriale, che sovrasta probabilmente quello finanziario, e che costituisce una preoccupante ipoteca sulle reali possibilità di ripresa economica e sviluppo durevole”²⁷⁶.

Il 20% dei comuni italiani ha raggiunto un tasso di urbanizzazione del 10 %; di questi oltre 500 sono urbanizzati per oltre un quarto e sono più di 100 i comuni italiani interessati da urbanizzazioni per oltre il 50 per cento del territorio²⁷⁷.

“Un recente studio di scala nazionale descrive i fenomeni riscontrati nei territori adriatici italiani. L’estensione delle coste con dominanti agrarie, rurali o seminaturali risulta precipitata da 945 a 466 chilometri dagli anni Cinquanta del secolo scorso. L’incidenza sull’insieme della costa adriatica passa così dal 64, 1 al 31,6 per cento, con un differenziale negativo prossimo al 51 per cento, che indica la grave perdita di ecosistemi con produttività ecologiche ed economiche rilevanti per il benessere delle popolazioni. A titolo di esempio degli andamenti regionali, si legge che la Puglia è passata da circa quattro quinti a poco più di un terzo di coste libere da insediamenti. Le aree urbanizzate dei territori adriatici sono triplicate, superando nel decennio scorso i 21 mila ettari. La misura unitaria complessiva dei fenomeni indica una media di oltre 7.500 metri quadrati al giorno di suoli consumati dagli anni Cinquanta al decennio scorso. [...] Quanto oggi ci allarma ed identifichiamo con le fenomenologie del consumo di suolo e della frammentazione paesaggistica non si era ancora verificato con la diffusione e l’intensità che nei decenni seguiti fino ai giorni nostri è risultata un’alluvione insediativa. Non vi erano pertanto le distonie e le distrofie ambientali e sociali che oggi abbiamo difficoltà a trattare e subiamo, con il dissesto idrogeologico ed idraulico, l’inquinamento atmosferico, acustico ed idrico, il dispendio energetico trasportistico, l’impoverimento biologico, la vulnerabilità e la marginalità agronomica”²⁷⁸.

Tra i suddetti temi citati, ossia i cambiamenti climatici ed il consumo di suolo, e la pianificazione esiste una stretta relazione, poiché quest’ultima, anche in qualità di strumento di governo e contenimento del consumo di territorio, potrebbe contribuire a prefigurare nuove politiche per contrastare, mitigare e gestire i risultati negativi derivanti dal mutamento del clima e dall’esaurimento del territorio. Dalla pianificazione ci si devono aspettare risposte più efficaci, etiche e sostenibili rispetto a quelle fino ad ora sviluppate dagli ordinari strumenti di governo del territorio²⁷⁹. In particolare, per garantire ed assicurare la sopravvivenza del territorio e dell’ambiente rispetto all’azione distruttrice dell’uomo, occorre rivisitare il ruolo della pianificazione, soprattutto sotto il profilo del suo dimensionamento spaziale, e convincerci del fatto che sussista uno stretto legame tra indirizzi della pianificazione e mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, in quanto quest’ultimi rappresentano un appropriato “issue di planning”²⁸⁰; occorre, dunque, comprendere che il riscaldamento globale, le emissioni di anidride carbonica in atmosfera e la progressiva erosione di suolo rappresentano argomenti tutti quanti da affrontare per mezzo di

²⁷⁶ Sul punto si rinvia sempre a A. Di Gennaro, *ibidem*, cit. 6 e alle sue note 5-6 per gli opportuni approfondimenti bibliografici.

²⁷⁷ B. Romano, *Una proliferazione urbana senza fine*, in *Terra rubata. Viaggio nell’Italia che scompare*, a cura di D. Ballarin, P. Berdini, F. Ferroni, S. Ficorilli, L. Ghedin, S. Lenzi, R. Maggini, B. Romano, A. Urbani, FAI, WWF, 2012.

²⁷⁸ G. Paolinelli, E. Falqui, P. Pavoni, R. Schirò, C. Tredici, *La pre/occupazione dei “vuoti”. Consumo di suolo e pianificazione territoriale*, in G.F. Cartei-L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit. 18-19.

²⁷⁹ C. Perrone, *Antidoti allo sprawl, climate change e governo del territorio*, in G. F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, cit. 210.

²⁸⁰ Espressione usata da C. Perrone, *idem*, cit. 1.

politiche pianificatorie lungimiranti, orientate verso l'adozione di strategie per la sostenibilità e la salvaguardia della "resilience" ambientale e territoriale.

Ad ogni buon conto, è necessario plasmare e modellare gli strumenti della pianificazione secondo i contenuti del principio dello sviluppo sostenibile²⁸¹, principio che possiede una profonda relazione con l'ambiente e che è volto a fissare un equilibrio tra quest'ultimo e lo sviluppo delle attività economiche dell'uomo. Se la pianificazione tutelasse soltanto l'ambiente, senza concedere al suo interno alcuno spazio allo sviluppo sostenibile, rischierebbe di pregiudicare la finalità ultima della protezione della specie umana. In particolare, infatti, "ambiente e sviluppo sostenibile sono due aree che tendono a confluire: lo sviluppo sostenibile protegge l'ambiente così come la tutela dell'ambiente deve considerare le prospettive di sviluppo, quasi ad avallare ipotesi interpretative che configurino, simmetricamente, l'ambiente come limite allo sviluppo e lo sviluppo quale limite alla tutela dell'ambiente. Anche in tal caso occorre non fermarsi all'apparenza, atteso che la protezione dell'ambiente non è soltanto da concepire come un costo o un limite, configurandosi, almeno nella prospettiva della specie umana, alla stregua di un presupposto per (la sopravvivenza e, quindi per) lo sviluppo"²⁸². Pertanto, si instaura una relazione biunivoca tra ambiente e sviluppo: da un lato, si deve tutelare l'ambiente, finché tale protezione non contrasti con lo sviluppo delle attività socio-economiche dell'uomo; dall'altro, l'umanità deve cercare di sviluppare le proprie conoscenze e attività, purché tale sviluppo non minacci l'esistenza dell'ambiente, da considerarsi quale elemento necessario per la sopravvivenza del genere umano.

E' proprio il concetto di sostenibilità che avvicina e rende compatibili le nozioni di ambiente e di sviluppo. Uno sviluppo, infatti, è da ritenersi sostenibile quando si verificano due circostanze: da una parte, quando comprende i bisogni delle generazioni future in relazione a risorse non rinnovabili e in loro favore arriva a giustificare interventi di protezione-conservazione; dall'altra parte, quando lo sviluppo, non potendo essere realizzato in aree protette, viene ragionevolmente spostato da "qualche altra parte" e si effettua una valutazione più globale e sistemica²⁸³.

La sostenibilità dello sviluppo, tuttavia, può lasciare tracce di sé anche nella materia affine del paesaggio. Infatti, anche se la disciplina del paesaggio non considera le sue risorse sotto il profilo dell'utilizzo, ma le prende in considerazione in funzione soprattutto culturale, delle tracce che su di esse lascia l'uomo e della relativa percezione visiva²⁸⁴, si potrebbe comunque affermare che lo sviluppo sostenibile, se è veramente tale, "dovrebbe in modo consequenziale riflettere l'identità della comunità protagonista dello sviluppo, sicché le sue tracce nel paesaggio verrebbero a rispecchiare pienamente l'idea di sviluppo sostenibile. [...] Non è, infatti, senza significato che lo stesso Codice Urbani e la Convenzione europea del paesaggio facciano cenno al principio dello sviluppo sostenibile"²⁸⁵.

²⁸¹ Sul principio dello sviluppo sostenibile si veda in particolare F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

²⁸² F. Fracchia, *idem*, cit. 258, nota 29.

²⁸³ F. Fracchia, *ibidem*, cit. 258.

²⁸⁴ D. Traina, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in *Giur. cost.*, 2007, fasc. 6, 4108 ss; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, 2007, 157 ss.; Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, in *Giur. cost.*, 2007, 4075, note di Traina, Furno.

²⁸⁵ F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra tutela dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit. 263.

Un principio, quello dello sviluppo sostenibile, che deve essere integrato in tutte le scelte e politiche pubbliche, dal momento che la sua rilevanza è testimoniata da numerose disposizioni di legge, quali, ad esempio, l'art. 11 TFUE, che, disciplinando il principio di integrazione, lo collega strettamente alla prospettiva della promozione dello sviluppo sostenibile, e l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che precisa che la tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità debbono essere integrati nelle politiche dell'Unione "e garantiti conformemente ai principi dello sviluppo sostenibile"; oppure, ancora, nel nostro ordinamento riveste notevole importanza l'art. 3-quater del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, secondo cui "ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future"²⁸⁶.

Applicare correttamente il principio dello sviluppo sostenibile significa, in primo luogo, limitare i cambiamenti climatici in atto sulla terra e, secondariamente, evitare il formarsi delle relazioni tra cambiamenti climatici e shrinking/sprawl urbano insediativo²⁸⁷: si ritiene, infatti, che gli effetti negativi derivanti dal mutamento del clima, quali uragani, esondazioni, siccità, ed altro ancora, influenzino in maniera considerevole le scelte dell'uomo in ordine al luogo da abitare, comportando in tal modo un notevole afflusso di persone dalla città alla campagna e viceversa.

Gestire gli effetti prodotti dai cambiamenti climatici e contenere il consumo di suolo rappresentano senza dubbio due azioni volte ad assicurare la sostenibilità necessaria allo sviluppo dell'umanità: azioni che, purtroppo, fino ad ora, non sono state compiutamente eseguite. Il governo del consumo di territorio, in particolare, è stato caratterizzato da politiche pubbliche di sviluppo e da quadri legislativi abbastanza vaghi, solo in parte riorientati verso il giusto fine dalla programmazione negoziata e dai programmi complessi²⁸⁸.

Per poter funzionare correttamente, il governo del consumo di territorio deve superare logiche e limitazioni settoriali e deve porre attenzione al corretto dimensionamento dei piani. "Sulla soglia degli anni '90", infatti, "il cattivo dimensionamento dei piani mostra le sue conseguenze più esplicite nella crescita dell'urbanizzato diffuso, nel consumo indifferenziato di suolo (o comunque differenziato in base a parametri economici estranei al sistema di relazioni morfo-antropologiche del territorio) e nel dissolvimento della forma città nella forma metropoli (dello sprawl metropolitano e della periferia diffusa) o anche in processi di urbanizzazione regionale ancora da decodificare"²⁸⁹: i risultati sono sotto gli occhi di tutti e si possono riassumere "nella perdita di qualità dell'abitare, di qualità dei paesaggi e di degrado ambientale, durata quasi trent'anni"²⁹⁰.

²⁸⁶ F. Fracchia, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: lo stato dell'arte*, in G. F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, cit. 16.

²⁸⁷ Su tale tema si vedano: E. Wilson-J. Piper, *Spatial Planning and Climate change*, London-New York, Routledge, 2010; B. Stone- J. J. Hess- H. Frumkin, *Urban Form and Extreme Heat events: are sprawling cities more vulnerable than compact cities ?*, in *Environmental Health Perspective*, 2010, n. 118, 1425-1428; A. De Sherbinin- A. Schiller – A. Pulpishier, *The vulnerability of global cities to climate hazards*, in *Environment and Urbanization*, 2007, n. 19, 39-64.

²⁸⁸ Per un approfondimento si veda G. Pasqui, *Territori: progettare lo sviluppo*, Roma, Carrocci, 2005.

²⁸⁹ C. Perrone, *Antidoti allo sprawl, climate change e governo del territorio*, cit. 211.

²⁹⁰ C. Perrone, *idem*, cit. 212; sotto il profilo delle relazioni tra economie e paesaggi si legga anche A. Lanzani e G. Pasqui, *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, Milano, Franco Angeli, 2011.

Oggi, invece, occorre comprendere che vi è una relazione biunivoca tra consumo di territorio e dimensionamento della pianificazione: se questo dato viene compreso nel modo corretto (ossia che i piani dovranno in futuro rispondere ad un problema di misurazione della loro area di efficacia), allora vi sarà la possibilità di produrre una pianificazione di qualità, che sia volta alla ricerca di “garanzie di riproducibilità delle risorse, forme di tutela dei beni paesaggistici e culturali e strumenti di valorizzazione delle forze di auto-organizzazione sociale per la produzione del territorio”²⁹¹. Occorre, quindi, contrapporre alla crescita urbana incondizionata ed incontrollata specifiche pianificazioni volte al riuso dei territori già urbanizzati, che consentano le trasformazioni dei suoli agricoli o naturali soltanto quando quest’ultime risultino realmente inevitabili o eccezionali, purchè a tali trasformazioni facciano sempre seguito delle opportune compensazioni. Questo è il compito che la pianificazione territoriale, da qui in avanti, sarà obbligata ad assumersi per riuscire a porre delle limitazioni all’urbanizzato, ma, soprattutto, per riorganizzarlo in modo efficiente.

Questo compito di contenimento del consumo di suolo è, fra l’altro, già enunciato in modo chiaro nell’ordinamento nazionale, grazie alla recente legge n. 10 del 2013, il cui art. 6 prevede al comma 1 che Comuni, Province e Regioni debbano promuovere l’incremento degli spazi verdi urbani e, al comma 2, che “ *ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni possano: a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell’amministrazione comunale*”. Segue, poi, il comma 4 che invita i Comuni e le Province a dare annualmente conto, nei rispettivi siti internet, del contenimento o della riduzione delle aree urbanizzate e dell’acquisizione e sistemazione delle aree destinate a verde pubblico dalla strumentazione urbanistica vigente. Nonostante, ai sensi del comma 3, le modalità di attuazione di tale disposizione dovranno essere definite dal Governo, d’intesa con la Conferenza unificata, si osserva come l’art. 6 della legge n. 10/2013 abbia “formalmente consacrato, per la materia del governo del territorio, il principio del contenimento del consumo di suolo. Esso costituisce una base legislativa solida per avviare le prime azioni concrete in questa direzione”²⁹².

La tematica del contenimento del consumo di suolo è, altresì, enunciata, in modo diretto o indiretto, in numerose leggi regionali, le quali fanno riferimento al predetto problema quale obiettivo dell’attività di pianificazione regionale e locale²⁹³. Si ricorda, in particolare, il caso della Regione Toscana, che, grazie alla sua legge regionale (la legge n. 1 del 2005), ha affermato esplicitamente il principio del contenimento del consumo di suolo e lo ha declinato nel concetto per cui nuovi impegni di suolo sono consentiti solo se non sussistono alternative di riutilizzazione del territorio

²⁹¹ C. Perrone, *ibidem*, cit. 212; si veda, inoltre, C. Perrone- I. Zietti (a cura di), *Il valore della terra. Teoria e applicazioni per il dimensionamento della pianificazione territoriale*, Milano, Franco Angeli, 2010.

²⁹² L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell’ordinamento italiano*, in G.F. Cartei- L. de Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit. 93-94.

²⁹³ A titolo di esempio, si ricordano le seguenti leggi: art. 1, l.r. Abruzzo n. 16 del 2009; art. 1, l. p. Bolzano n. 13 del 1997 e succ. mod.; artt. 1 e 10, l. r. Calabria n. 19 del 2002; art. 2, comma 1, lett. a), l.r. Campania n. 16 del 2004 e succ. mod.; art. 7-ter, l.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2000; art. 1, comma 3, l.r. Friuli- Venezia Giulia n. 5 del 2007; art. 1, l.r. Lazio n. 38 del 1999; artt. 1 e 11, l.r. Marche n. 22 del 2011; art. 3, comma 4, l.r. Toscana n. 1 del 2005; ecc..

già urbanizzato²⁹⁴. La Toscana, in aggiunta, ha provveduto ad elaborare una proposta di legge²⁹⁵, che prevede, anzitutto, che “i comuni individuino il perimetro del territorio urbanizzato: le trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente all’interno di tale ambito. Trasformazioni di aree inedificate sono consentite solo: a) per destinazioni produttive, infrastrutturali e di grande distribuzione (con esclusione quindi di nuove edificazioni residenziali); b) in caso di accertata insussistenza di soluzioni alternative di riutilizzo e di riorganizzazione; c) seguendo una complessa procedura da condurre su base d’area vasta e alla quale prendono parte tutti i comuni interessati, la provincia e la Regione (con potere di veto: artt. 24 ss.)”²⁹⁶. L’iniziativa della Regione Toscana dimostra come il tema del consumo di suolo debba essere trattato anche a livello regionale, rispettando ovviamente il riparto delle competenze legislative: infatti, la definizione di “consumo di suolo”, intesa come cambiamento d’uso delle terre (land take) e come impermeabilizzazione (soil sealing)²⁹⁷, e la sua difesa possono coinvolgere diverse materie (tutela delle aree agricole, tutela dell’ambiente, tutela del paesaggio, governo del territorio, ecc.), appartenenti ora alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ora a quella concorrente delle Regioni.

Svolgendo un discorso più generale, si rileva che le Regioni potrebbero disciplinare il tema del consumo di suolo proprio attraverso lo strumento del piano paesaggistico, considerata la correlazione tra paesaggio e territorio e l’esigenza, delineata dall’art. 5 della Convenzione europea del paesaggio²⁹⁸, di “*integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un’incidenza diretta o indiretta sul paesaggio*”: come sottolineato in precedenza, è innegabile che il consumo di suolo incida direttamente anche sulla conservazione del paesaggio. Sul punto, si deve osservare come già nel 1969 un illustre giurista aveva inteso in maniera corretta la relazione che si era instaurata tra paesaggio e territorio: tale esperto, infatti, insegnava con convinzione che “la tutela del paesaggio consiste nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio”²⁹⁹, a riprova del fatto che, se si voleva tutelare il paesaggio in maniera efficace, era necessario gestire e guidare le azioni della collettività con ripercussioni sul suolo, inteso come “la pelle del pianeta”³⁰⁰.

Ulteriori giustificazioni del fatto che il piano paesaggistico si possa occupare anche del tema del consumo di suolo si rinvergono nella considerazione per cui l’oggetto del piano, cioè il paesaggio, non è più costituito soltanto dal concetto astratto di “bellezze naturali”, ma è rappresentato

²⁹⁴ Art. 3, comma 4, l.r. n. 1 del 2005. Accanto all’esplicitazione del principio sul contenimento del consumo di suolo, tale legge regionale ha disciplinato in maniera puntuale la nuova edificazione delle aree agricole (Titolo IV), tema quest’ultimo di grande interesse sotto il profilo della progressiva e costante erosione del territorio.

²⁹⁵ Proposta di legge regionale n. 282 del 2013, avente il compito di disciplinare in maniera innovativa la materia del governo del territorio.

²⁹⁶ L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell’ordinamento italiano*, cit. 97-98.

²⁹⁷ A. Di Gennaro, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, cit. 7.

²⁹⁸ Oltre all’art. 5, si segnala anche l’art. 6, lett. c, della Convenzione, previsione che impone a ciascuna parte di individuare i propri paesaggi sull’insieme del territorio, analizzarne le caratteristiche e le pressioni che li modificano, e di seguirne le trasformazioni.

²⁹⁹ L’espressione è di A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, cit. 19.

³⁰⁰ L’espressione appartiene a E. Salzano, *Prefazione*, in G.F. Cartei-L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit. VII.

dall'insieme dei beni materiali e dalle loro composizioni³⁰¹. Ma ancora, le previsioni contenute nell'art. 143, primo comma, lett. f), g) e h) del Codice mostrano chiaramente che il suddetto piano dovrà prestare attenzione anche alle dinamiche di trasformazione territoriale, alla comparazione con gli atti di programmazione e pianificazione territoriale ed, infine, all'individuazione degli interventi di recupero necessari per il corretto inserimento nel contesto paesaggistico degli interventi di trasformazione del territorio: tutte finalità che “attengono agli usi possibili del territorio ed alla loro integrazione”³⁰², sempre e comunque nell'ottica di tutela paesaggistica.

Le disposizioni del Codice, però, maggiormente appropriate e pertinenti al tema del consumo di suolo sono da ricercarsi negli artt. 131, sesto comma, e 135, quarto comma, lett. c). In via generale, occorre rilevare che tutte e due le norme citate affrontano il tema dell' “uso e consumo di territorio”, che attiene “ai noti fenomeni di proliferazione e dispersione urbana e industriale”³⁰³.

Nello specifico, invece, si fa presente che la prima disposizione (art. 131, sesto comma) prevede che tutti gli enti pubblici territoriali debbano informare la propria attività al principio di uso consapevole del territorio, mentre la seconda norma (art. 135, quarto comma, lett. c)) stabilisce che i piani paesaggistici, in riferimento a ciascun ambito, definiscano apposite prescrizioni e previsioni volte alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche, assicurando al contempo il minor consumo di territorio. Dunque, dal combinato disposto delle due suddette norme si ricava il principio per cui il piano paesaggistico dovrà assicurare il minor consumo di territorio possibile ed, in ogni caso, l'uso esiguo che verrà fatto del suolo dovrà essere improntato a criteri di speciale attenzione e consapevolezza della sua esauribilità: come detto in precedenza, il suolo, in quanto risorsa limitata ed infungibile, dovrà essere salvaguardata nell'ambito dello sviluppo sostenibile della specie umana.

Mentre l'ordinamento nazionale ha dedicato al tema dell'uso e consumo di suolo soltanto l'art. 6 della legge n. 10/2013 e poche norme relative alla pianificazione paesaggistica, il ruolo assunto dall'Unione Europea in tale campo appare oggi molto più profondo. La Commissione Europea, però, affronta il problema non dal lato riduttivo del semplice consumo di suolo, ma da quello più vasto relativo alla protezione dello stesso. “La scelta non è casuale: la protezione del suolo, infatti, riflette una strategia che non si limita al mero consumo del territorio, ma si estende alle garanzie che consentono le sue funzioni”³⁰⁴. L'Unione europea, in virtù del principio di coesione territoriale di cui all'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea e agli artt. 174 e 175 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, si interessa al suolo quale “elemento del paesaggio e del patrimonio culturale da tutelare contro le minacce costituite dai processi di erosione, compattazione e contaminazione territoriale e dai connessi problemi di equilibrio ecologico”³⁰⁵. La tematica del suolo deve essere integrata nelle politiche territoriali settoriali degli Stati, tra le quali si ricordano la pianificazione

³⁰¹ Sul punto, si veda Corte costituzionale, sentenza n. 367 del 2007 (punto 7.1 in diritto).

³⁰² G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 729; sul contenuto del piano riguardante tutti gli usi possibili del territorio in funzione della tutela paesaggistica, si richiama, altresì, P. Urbani, *Per una critica costruttiva all'attuale disciplina del paesaggio*, in *Diritto dell'economia*, 2010, 75.

³⁰³ G.F. Cartei, *idem*, cit. 729.

³⁰⁴ G. F. Cartei, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in G.F. Cartei- L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit. 45.

³⁰⁵ G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 730 e nota 83 per un approfondimento bibliografico; Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee del 22 settembre 2006, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006) 231 definitivo.

territoriale, i trasporti, l'energia, l'agricoltura e il paesaggio, perché solo in questo modo si potrà avere una metodologia appropriata di protezione del suolo³⁰⁶.

Ripercorrendo brevemente le tappe di questo convincimento europeo, non si può non iniziare col dire che, già nel 1972, il Consiglio d'Europa riconosceva esplicitamente l'importanza del suolo, sostenendo che "il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente"³⁰⁷. All'interno dell'Unione europea, poi, l'importanza del suolo è stata affermata qualche decennio dopo (2001) dalla Commissione europea, che ha indicato l'erosione del suolo e la diminuzione della sua fertilità tra le principali minacce allo sviluppo sostenibile³⁰⁸. Successivamente, nel 2002, la Commissione ha dichiarato che, tra le principali minacce per il suolo, doveva essere annoverata anche la c.d. impermeabilizzazione, definita come "rivestimento del suolo per la costruzione di edifici, strade o altri usi [...]", a causa del fatto che le superfici impermeabilizzate modificano il deflusso dell'acqua, incrementano la frammentazione della biodiversità e compromettono lo sviluppo sostenibile³⁰⁹. Nella "Strategia tematica per la protezione del suolo"³¹⁰, la Commissione ha ribadito il ruolo dell'elemento materiale "suolo" quale risorsa fondamentale per il genere umano in relazione alla sicurezza alimentare, all'equilibrio ecologico ed alla preservazione dell'ambiente fisico e culturale.

Venendo agli strumenti recenti elaborati dall'Unione Europea, si ricorda la comunicazione della Commissione del 2011, nella quale l'organo europeo ha sottolineato come obiettivo futuro quello di arrivare a "quota zero entro il 2050" di occupazione dei terreni ed ha raccomandato agli Stati di seguire il principio dell'integrazione del suolo nelle politiche territoriali, limitando il più possibile l'occupazione e l'impermeabilizzazione di tale prezioso elemento³¹¹. Degni di rilievo, risultano essere anche gli "*Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*", redatti nel 2012³¹²: in tale documento, la Commissione si sofferma sugli effetti dell'urbanizzazione, fornendo informazioni sul livello di impermeabilizzazione del suolo nell'Unione Europea, sulle sue implicazioni ambientali e sugli esempi di buone pratiche per limitare o ridurre gli effetti dell'impermeabilizzazione³¹³. Tali informazioni vengono accompagnate dai preoccupanti dati statistici relativi alle quote di terreno occupato nell'Unione Europea: sul punto, significativa è la quota di incremento, nel periodo 1990-2006, di terreno occupato pari a circa 1.000 km annui equivalenti ad un incremento di circa il 9% delle aree di insediamento per una superficie complessiva di suolo impermeabilizzato pari a circa 100.000 km consistenti nel 2,3 % della superficie dell'Unione Europea. A fronte di questo quadro

³⁰⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 22 settembre 2006, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006) 231 def.; si richiama altresì l'art. 3 della Proposta di direttiva al Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, 22 settembre 2006, COM (2006) 232 definitivo.

³⁰⁷ Consiglio d'Europa, *Carta europea del suolo* del 1972.

³⁰⁸ Commissione europea, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, COM (2001) 264 def..

³⁰⁹ Commissione Europea, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo* (punto 3.4.), COM (2002) 179 def..

³¹⁰ Commissione Europea, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006)231 def..

³¹¹ Commissione Europea, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM (2011) 571 def..

³¹² SWG (2012) 101 final.

³¹³ Si veda, in particolare, G.F. Cartei, *Consumo di suolo nella prospettiva dell'Unione Europea*, cit. 51: l'autore sottolinea, nello specifico, che "occupazione e impermeabilizzazione del suolo sono ritenuti fenomeni in larga misura imputabili alle decisioni in materia di pianificazione territoriale, decisioni che sarebbero sovente assunte in mancanza di un'adeguata analisi preventiva degli impatti ed in violazione dei principi dell'uso sostenibile del suolo".

così negativo, le metodologie più efficaci e dirette per limitare l'impermeabilizzazione del suolo sono due: la riduzione del terreno occupato e la riutilizzazione di terreni già edificati. Accanto a queste, vanno annoverate altre misure che, seppur indirette, possono produrre effetti positivi sul tema in questione: si ricordano la conservazione dei terreni agricoli urbani e periurbani, il miglioramento della protezione dei suoli già tutelati, l'introduzione di tasse e restrizioni sulle seconde case, la cooperazione delle amministrazioni locali confinanti per lo sviluppo di aree commerciali, nonché il potenziamento del trasporto pubblico e l'introduzione di limiti all'uso dei mezzi privati³¹⁴. Merita, infine, segnalare velocemente il contenuto dell'*Agenda Territoriale dell'Unione Europea 2020*³¹⁵, all'interno della quale "i problemi posti dallo sviluppo sostenibile del territorio sono stati analizzati alla luce del principio di coesione territoriale e dell'integrazione tra i singoli livelli di governo"³¹⁶: tale documento "individua proprio nel fine di coesione territoriale un nuovo compito dell'Unione e pone espressamente tra le sfide imposte dallo sviluppo territoriale i rischi derivanti dalla perdita di qualità delle singole componenti ambientali, incluso, pertanto, il suolo, oltre alla perdita di biodiversità ed al degrado del paesaggio e delle aree naturali a causa dello sfruttamento delle risorse naturali e dei processi di urbanizzazione e di infrastrutturazione"³¹⁷.

Un'ultima notazione a carattere negativo deve essere formulata in questa sede. Seppur, invero, è stato dimostrato che il problema della protezione del suolo costituisce da tempo un tema di attenzione all'interno dell'Unione Europea, è necessario rilevare comunque che le Comunicazioni adottate dalla Commissione europea sono atti di soft law, dotati di efficacia di persuasione morale, e quindi non obbligatori e vincolanti quanto gli atti di hard law: questo dato e, in aggiunta, "l'assenza di ogni riferimento al regime della proprietà fondiaria ed ai meccanismi della rendita immobiliare"³¹⁸, la mancanza di un atto normativo che stabilisca gli obiettivi e le responsabilità istituzionale ed il ricorso a concetti non sempre facilmente determinabili in chiave giuridica, costituiscono un chiaro *vulnus* all'azione dell'Unione Europea"³¹⁹.

5. Il ruolo dello Stato, Regioni ed Enti locali nell'attività di pianificazione paesaggistica.

L'art. 9, secondo comma, della Costituzione italiana prevede che la Repubblica "*tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione*". E' la Repubblica, dunque, e non il solo Stato, che si deve occupare di questo gravoso compito, in quanto "la tutela del paesaggio non può essere propria di uno soltanto, sia pure il più importante, degli enti in cui la Repubblica [...] si compone: si tratta, dunque, di un elemento significativo, che sta a suggerire che il paesaggio è un valore che

³¹⁴ G.F. Cartei, *idem*, cit. 52.

³¹⁵ *Agenda Territoriale dell'Unione Europea 2020 (Verso un'Europa integratrice, intelligente e sostenibile)*, del 19 maggio 2011.

³¹⁶ G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 731.

³¹⁷ G.F. Cartei, *Consumo di suolo nella prospettiva dell'Unione Europea*, cit. 56.

³¹⁸ P. Maddalena, *Per una teoria dei beni comuni*, in *Micromega*, 2013, fasc. 12, 107 ss..

³¹⁹ G.F. Cartei, *Consumo di suolo nella prospettiva dell'Unione Europea*, cit. 53-54.

deve essere rispettato e, appunto, tutelato nell'esercizio di tutte le competenze assegnate, quali che esse siano"³²⁰.

L'art. 117, comma secondo, lett. s) della Costituzione, tuttavia, attribuisce "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" alla esclusiva potestà legislativa statale, mentre il comma terzo dello stesso articolo assegna la materia della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali" alla potestà legislativa concorrente delle Regioni. Potrebbe sembrare, dunque, ad una prima e veloce lettura, che vi sia un contrasto e una mancanza di coordinamento fra le due suddette disposizioni costituzionali, ma così non è.

La Corte Costituzionale, infatti, fino al 2007, ha cercato ed è riuscita a fornire un'interpretazione consona al dettato costituzionale, riuscendo a creare quell'armonia che sarebbe potuta risultare totalmente assente nei rapporti fra le due predette norme. Infatti, già nel 1985 la Corte aveva precisato che "la tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immutabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente": essa, quindi, "presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio"³²¹.

Proseguendo sul crinale dell'equilibrio delle competenze, la Corte, nel 2000, approfondiva il tema dei rapporti tra Stato e Regioni, dichiarando che "la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su competenze statali e regionali che concorrono o si intersecano, in una attuazione legislativa che impone il temperamento dei rispettivi interessi, con l'osservanza in ogni caso del principio di equilibrata concorrenza e cooperazione tra le due competenze, in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio"³²². La Corte, inoltre, era giunta a riconoscere già nel 1986, ma poi ha approfondito questo concetto anche negli anni successivi, l'eventuale apporto costruttivo in termini di tutela del paesaggio che gli enti locali avrebbero potuto offrire per il perseguimento di questo nobile fine³²³.

Ancora nel 2005, la Corte rimaneva ferma su tali idee e concetti, rimarcando in materia di ambiente (ma il discorso vale anche per il paesaggio) che "relativamente all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una materia in senso tecnico, qualificabile come tutela dell'ambiente, riservata rigorosamente alla competenza statale, giacchè essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è

³²⁰ G. Falcon, *I principi costituzionali del paesaggio*, in Riv. giur. urb., 2009, cit. 81.

³²¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 94 del 1985.

³²² Corte Costituzionale, punto 3 in diritto della sentenza n. 437 del 2000.

³²³ Corte Costituzionale, sentenza n. 151 del 1986, sentenza n. 378 del 2000, sentenza n. 478 del 2002. In quest'ultime pronunce la Corte aveva affermato che "attraverso i piani urbanistici il comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali".

incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze”³²⁴.

Nel 2007, invece, accade il punto di svolta nel pensiero della Corte, che inizia a configurare l’ambiente ed il paesaggio come beni complessi ed unitari, costituenti specifiche materie, tutte quante attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ed appartenenti in via esclusiva a tale soggetto pubblico. In particolare, la Corte afferma che “la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle regioni. Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti”³²⁵, e ribadisce con forza che “l’ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall’art. 117, comma secondo lettera s), della Costituzione”³²⁶: tale bene giuridico “funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale”³²⁷.

Questo nuovo orientamento della Corte potrebbe apparire, a prima vista, come base e strumento idoneo ad avvalorare le tesi per cui vi sia un’insanabile contrasto tra l’art. 9 e l’art. 117 della Costituzione e che la tutela del paesaggio possa esplicarsi soltanto attraverso l’utile azione dello Stato, ma non della Repubblica intesa nel suo complesso. In realtà, le cose non stanno in questi termini, dal momento che la Corte, sempre nella sentenza n. 367 del 2007, ha chiarito che “la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni”. Ciò significa che le Regioni, attraverso l’elaborazione del contenuto dei piani paesaggistici, partecipano al compito di tutela del paesaggio, assegnato loro dall’art. 9 della Costituzione: conseguentemente, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, “il carattere esclusivo della competenza statale si traduce non nella negazione di possibili norme di legge regionale, ma nell’escludere la possibilità di contrapporre alla legislazione statale di tutela una specifica competenza regionale garantita dalla Costituzione”³²⁸; più compiutamente, la Corte ha affermato nel 2010 che “le Regioni possono esercitare soltanto funzioni amministrative di tutela, se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all’art. 118, primo comma, Cost.” e ha specificato, altresì, che “le Regioni, se da un lato non possono invadere le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, dall’altro sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la tutela, prevedono il conferimento alle

³²⁴ Corte costituzionale, sentenze n. 108 e 135 del 2005.

³²⁵ Corte Costituzionale, punto 7.1 in diritto della sentenza n. 367 del 2007.

³²⁶ Corte Costituzionale, sentenze n. 378 e 380 del 2007.

³²⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 104 del 2008: su tale pronuncia si veda anche il commento di F. Benelli, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell’ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2008, 905 ss.

³²⁸ Per quanto concerne le Regioni ordinarie e a statuto speciale si veda G. Falcon, *I principi costituzionali del paesaggio*, cit. 94-95.

Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, e, per quanto riguarda le funzioni di valorizzazione, dettano i principi fondamentali che le Regioni stesse sono tenute ad osservare³²⁹. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, invece, emergerebbero ulteriori problemi di coordinamento fra le disposizioni costituzionali, derivanti dalla rilevante circostanza per cui tali soggetti possono assumere, tramite lo statuto speciale, una competenza primaria in materia di tutela del paesaggio.

Secondo la Corte, conseguentemente, l'esclusività della competenza legislativa statale dovrà essere mitigata e temperata da alcuni principi costituzionali, quali quelli della sussidiarietà³³⁰ e della leale cooperazione³³¹. Quanto al primo principio, infatti, con la sentenza n. 303 del 2003³³², la Corte costituzionale ha stabilito che "il principio di sussidiarietà è tanto importante da consentire anche a certe condizioni l'alterazione (in favore dello Stato) del riparto di poteri legislativi stabilito dall'art. 117. Quello che però qui va sottolineato è che tale principio non vale solo per le materie regionali, ma anche per quelle statali: dunque, la stessa qualifica di una materia come soggetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato non implica affatto, poi, che lo Stato debba provvedere anche alla gestione amministrativa delle norme"³³³. Quanto al secondo principio, quello della leale cooperazione, la Corte già nel lontano 1986 aveva affermato che "nel quadro così tracciato, il rapporto fra competenze statali e competenze regionali non può essere valutato alla stregua di moduli di netta separazione, le cui disfunzioni si tratti di prevenire o di comporre mediante rigidi correttivi procedurali; [...] il detto rapporto va invece ricostruito alla luce del principio cooperativo, cui si adegua appunto lo strumento della concorrenza di poteri"³³⁴. Essendo oggi aumentate le competenze dei diversi soggetti territoriali, nonché il loro intreccio e la loro

³²⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 193 del 2010; per un commento si veda P. Carpentieri, *Commento all'art. 133: cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 1014-1015.

³³⁰ Sul principio di sussidiarietà, considerata la sterminata letteratura, si segnalano Aa. Vv., *Problemi attuali della sussidiarietà*, a cura di E. De Marco, 2005, ed ivi G. Pastori, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale* e G. Berti, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*; P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. Cost.*, 1993, 16 ss.; A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, 2001, 13 ss.; A. D'Andrea, *La prospettiva della Costituzione italiana e il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 227 ss.; I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2011; V. Cerulli Irelli, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2010.

³³¹ Sulla leale cooperazione si vedano R. Bin, *La leale cooperazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, relazione al Convegno su *Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Avvocatura dello Stato*, 2008, n.2, 34 ss.; G. Falcon, *I principi costituzionali del paesaggio*, cit. 96-97; R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, 3 ss.; A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1994, 1071; P. Caretti, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Le Regioni*, 1985, 175 ss.; P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 473 ss.; P. A. Capotosti, *Tendenze prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, in *Quaderni regionali*, 1990, 1183 ss.

³³² Per un commento sulla sentenza si possono vedere i contributi di V. Onida, A. Anzon Demmig, R. Bifulco, R. Bin, P. Caretti, A. D'Atena, G. Falcon, S. Mangiameni, E. Rossi, A. Ruggeri, R. Tosi e L. Vandelli pubblicati in *Le Regioni*, 2008, 771 ss., sotto il titolo *Riflessioni sulle sentenze della Corte Costituzionale 303 del 2003 e 14 del 2004, ricordando Carlo Mezzanotte*.

³³³ G. Falcon, *I principi costituzionali del paesaggio*, cit. 96.

³³⁴ Corte Costituzionale, sentenza n. 151 del 1986.

interconnessione, il principio della leale cooperazione è destinato a rimanere uno dei principali strumenti di coordinamento delle competenze, attuato dagli accordi, dalle intese ed, infine, dai pareri, come ci ricorda l'art. 133, commi 1 e 2, del Codice dei beni culturali e del Paesaggio.

Se, dunque, dal dettato costituzionale (artt. 9, 117 e 118), grazie all'intervento correttivo e mitigatore della Corte, si riuscirebbe a ricavare una lettura incentrata sull'armonia ed il coordinamento delle suddette disposizioni in riferimento al paesaggio, dal contenuto del Codice, al contrario, emerge una impostazione gerarchica e statalista³³⁵ del piano paesaggistico, accompagnata da una netta separazione delle competenze fra enti territoriali, in ossequio ai concetti espressi dall'art. 117 cost.: “ l'ordito concettuale del Codice, allorchè accentua la natura gerarchica e l'effetto conformativo del piano, conferma, infatti, la recessività del principio costituzionale di sussidiarietà e certifica la sopravvivenza in varia misura di concetti e nozioni, quali quelli della tutela parallela e interesse differenziato, che nel tempo hanno coagulato l'esegesi del principio contenuto nell'art. 9, secondo comma, Cost. sul crinale semantico di un interesse estetico-culturale assunto come valore costituzionale primario”³³⁶.

In questa prospettiva, le disposizioni del Codice più rilevanti sono, senza dubbio, gli articoli 135 e 143, “nei quali il precedente favor verso la copianificazione paesaggistica è divenuto oggi obbligo di elaborare congiuntamente il piano in relazione a determinate categorie di beni paesaggistici. Il meccanismo premiale previsto dal vecchio art. 143, che collegava alla scelta di elaborazione congiunta del piano una serie di sanzioni positive, quali la possibilità di ulteriori contenuti (comma 5) e la riduzione a obbligatorio del parere del Sovrintendente (altrimenti vincolante: comma 4) nel procedimento per autorizzazione paesaggistica, è stato sostituito dalla necessità di redazione congiunta dei piani paesaggistici”³³⁷.

Quindi, attualmente, ai sensi del combinato disposto fra gli artt. 135 e 143, alle sole Regioni spetta il compito di elaborare i piani paesaggistici (sia i piani paesaggistici puri sia quelli urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici), con cui sottoporre a specifica normativa d'uso il territorio; spetta, invece, allo Stato, tramite il Ministero competente, ed alle Regioni l'elaborazione congiunta di tali piani soltanto con riferimento ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143 (si fa riferimento, in particolare, agli immobili ed aree dichiarati di notevole interesse pubblico di cui all'art. 136, alle aree elencate dall'art. 142 ed, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico individuati dall'art. 134, comma 1, lett. c) e sottoposti a tutela dai piani).

Sempre sotto l'ottica statalista del Codice, si rileva che ulteriori disposizioni forniscono una dimostrazione tangibile di tale assunto. Il potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o inadempienza della Regione, può esserne un chiaro esempio. Nonostante, infatti, “la Corte Costituzionale abbia in più occasioni affermato che esso debba essere esercitato in un'ottica di leale

³³⁵ L'opinione in dottrina è assai diffusa: si vedano in proposito, C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, fasc. 3; R. Chieppa, *Vecchie problematiche e nuove questioni in tema di piani e autorizzazioni paesaggistiche dopo il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63*, in *Aedon*, 2008, fasc. 3; R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Milano, 2009, 179 ss..

³³⁶ G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 715.

³³⁷ E. Buoso, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni dopo la modifica al Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 63 del 2008: le competenze legislative e le funzioni amministrative in materia di paesaggio*, cit. 128-129.

collaborazione e debba, pertanto, in genere, essere preceduto da un tentativo di cooperazione con l'amministrazione sostituenda³³⁸, nel Codice la sostituzione avviene al semplice scadere del termine di provvedere, come previsto ad esempio [...] dall'art. 143, comma 2, per l'approvazione del piano paesaggistico³³⁹.

La disciplina codicistica ispirata ai principi di accentramento e di recupero allo Stato di spazi decisionali³⁴⁰, che si traduce "nella invadenza dello Stato nella pianificazione paesaggistica"³⁴¹, può essere dimostrata anche collegandosi ai contenuti degli artt. 5, comma 6, e 133 del Codice. Quanto al primo, si potrebbe affermare che la previsione per cui "*le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono esercitate dallo Stato e dalle regioni secondo le disposizioni di cui alla Parte terza del presente codice, in modo che sia sempre assicurato un livello di governo unitario ed adeguato alle diverse finalità perseguite*" rende dimostrazione del fatto che "il responsabile di un risultato siffatto è in ogni caso lo Stato, persino per le competenze di tutela attribuite ex lege direttamente alle Regioni; in relazione a quest'ultime l'obiettivo è assicurato attraverso l'esercizio dei poteri statali di indirizzo, di vigilanza e, ove ne sussistano i presupposti, di quelli sostitutivi"³⁴². I limiti alle attribuzioni delle Regioni delineate dall'art. 5, comma 6, sono collegabili a quelle poste dall'art. 131, comma 3, ai sensi del quale "*salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni [...], le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici*": ciò è vero in quanto, oltre alle limitazioni legislative nei confronti delle Regioni poste dal riparto di competenze dell'art. 117 cost., vengono posti ulteriori limiti dall'art. 131, comma 3, nella parte in cui esso prevede che le norme del Codice definiscano la disciplina di tutela dei beni paesaggistici, facendo una chiara allusione all'obbligo (e non più alla facoltà) di elaborazione congiunta tra Ministero e Regioni dei piani paesaggistici.

Con riferimento, invece, alla seconda disposizione sopra citata (art. 133)³⁴³, si potrebbe sostenere che tale norma, nonostante sia rubricata "*cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e valorizzazione del paesaggio*", appare, al contrario, volta a favorire l'accentramento delle funzioni e lo statalismo del Codice. Tale disposizione, invero, secondo cui Ministero e Regioni "*definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio*" e "*cooperano altresì per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale*", da un punto di vista puramente regionalista potrebbe far "dubitare della sua legittimità, considerato che richiede sempre l'intesa con lo Stato anche nella materia

³³⁸ Corte Costituzionale, sentenza n. 240 del 2004.

³³⁹ E. Buoso, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni dopo la modifica al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio di cui al d.lgs. 63 del 2008*, cit. 129-130.

³⁴⁰ G. F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, cit.; C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, cit..

³⁴¹ A. Angiuli, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriali. Un profilo ricostruttivo*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, cit. 312.

³⁴² Si veda art. 5, comma 7, del Codice dei beni culturali e del paesaggio: "*Relativamente alle funzioni esercitate dalle regioni ai sensi dei commi 2,3,4,5, e 6, il Ministero esercita le potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza*"; A. Angiuli, *idem*, cit. 312.

³⁴³ Per un approfondimento del contenuto della disposizione, si veda P. Carpentieri, *Commento all'art. 133: cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio*, cit. 1009 ss..

concorrente della valorizzazione³⁴⁴ del paesaggio e denota l'ingerenza dello Stato in una materia, qual è la pianificazione territoriale, che è collegata, da sempre, alle competenze delle Regioni e degli Enti locali.

Al rafforzamento di siffatta idea contribuisce, peraltro, anche il contenuto dell'art. 156, comma 3, laddove è previsto che *“le regioni ed il Ministero, in conformità a quanto stabilito dall'art. 135 possono stipulare intese, ai sensi dell'art. 143, comma 2, per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici”*³⁴⁵. Infatti, la possibilità per il Ministero di partecipare alla verifica, ma, soprattutto, all'adeguamento dei suddetti piani contribuisce ad un maggiore coinvolgimento dello stesso in attività che, in precedenza, erano affidate alla cura esclusiva delle Regioni o che, tutt'al più, ne menzionavano la presenza in qualità di soggetto interveniente titolare di un mero potere sostitutivo in caso di inadempienza regionale.

Un ragionamento di questo tipo potrebbe essere svolto anche con riguardo al rapporto tra Stato ed autonomia locale³⁴⁶. “Nella letteratura giuridica”, invero, “è presente l'affermazione secondo cui la disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio risulterebbe particolarmente limitativa delle attribuzioni degli enti locali, tanto da suscitare gravi problemi di illegittimità costituzionale”³⁴⁷.

L'art. 133, in particolare, enuclea il principio sistematico che indirizza le scelte del Codice riguardo al ruolo marginale destinato agli enti locali ed alla loro autonomia. Mentre, in passato (e più precisamente quando l'art. 132 sostituiva l'attuale disposizione normativa, cioè sino alle modifiche intervenute con il d. lgs. 24 marzo 2006, n. 157)) era previsto un sistema fondato sull'obbligo di collaborazione esteso a tutte le amministrazioni territoriali con riferimento alla definizione di indirizzi e criteri relativi all'insieme delle attività di tutela, valorizzazione, pianificazione e gestione degli interventi, ora, invece, il contenuto attuale dell'art. 133 menziona come soggetti coinvolti nella suddetta operazione di definizione di indirizzi e criteri solamente le Regioni e lo Stato³⁴⁸. In aggiunta, si deve rilevare che “il Codice sembra optare per un rapporto di mera strumentalità esecutiva”³⁴⁹ in relazione alla caratterizzazione delle funzioni degli enti locali, allorquando stabilisce al comma 3 che *“gli altri enti pubblici territoriali conformano la loro attività di pianificazione agli indirizzi e ai criteri di cui al comma 2 e, nell'immediato, adeguano gli strumenti vigenti”*.

La posizione di subordinazione degli enti territoriali locali nei confronti dello Stato, che per alcuni esperti giuristi si rende necessaria per eliminare o, quantomeno, ridurre i fenomeni del degrado

³⁴⁴ E. Buoso, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni dopo la modifica al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio di cui al d.lgs. 63 del 2008: le competenze legislative e le funzioni amministrative in materia di paesaggio*, cit. 120.

³⁴⁵ Per un approfondimento del contenuto dell'art. 156, si veda M. Breganze, *L'adeguamento dei piani paesaggistici (ex art. 156 d. lgs. n. 42 del 2004)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, e A. Bottiglieri e I. Conte, *Commento all'art. 156: verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, cit. 1185.

³⁴⁶ Per un approfondimento su questo tema, si veda G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit..

³⁴⁷ G.F. Cartei, *idem*, cit. 703 e nota 1, a cui si rinvia per l'approfondimento bibliografico sugli autori costituenti tale parte di letteratura giuridica.

³⁴⁸ P. Carpentieri, *Commento all'art. 133: cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e valorizzazione del paesaggio*, cit. 1011.

³⁴⁹ G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 705.

urbanistico e territoriale italiano, provocati dai processi di decentramento amministrativo³⁵⁰, è resa manifesta dalla disciplina riguardante la pianificazione paesaggistica. Nello specifico, ci si riferisce ai rapporti fra piano paesaggistico e pianificazioni territoriali-urbanistiche locali, che, a seguito dell'entrata in vigore del Codice, sono stati delineati come stringenti e gerarchici ed hanno comportato per la pianificazione locale una forte riduzione e limitazione della propria autonomia: basti pensare al contenuto dell'ultimo comma dell'art. 143, che prevede che, dopo l'approvazione del piano paesaggistico, *“le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici”*, comportando, dunque, una sovraordinazione della disciplina del piano paesaggistico rispetto a quella delineata da quest'ultimi strumenti regolatori³⁵¹.

Su questa medesima linea di pensiero si colloca anche l'art. 145 del Codice, disposizione questa dedicata al *“coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione”*. In particolare, il comma 1³⁵² di tale norma enuclea il principio per cui il Codice conferisce allo Stato, nella persona del Ministero, uno strumento che, *“seppur al fine dichiarato di riguardare unicamente i principi e i criteri direttivi relativi al conferimento di funzioni agli enti territoriali, appare destinato, almeno in linea di principio, a condizionare i processi di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale regionali e locali anche al di là del perimetro dei beni paesaggistici”*³⁵³. Pare, dunque, che lo Stato venga dotato dal Codice di uno strumento che gli consenta di intervenire anche sui piani degli enti locali afferenti alla materia dell'urbanistica³⁵⁴ (meglio, del governo del territorio), in tal modo determinando la c.d. *“territorializzazione del piano paesaggistico, che consegue alla sua estensione ben oltre le aree gravate da vincoli”* e l'instaurazione di *“problemi inediti anche sul piano del rapporto tra paesaggio e urbanistica”*³⁵⁵. In maniera simile, la previsione contenuta nel comma 3 dell'art. 145³⁵⁶, che richiama le caratteristiche

³⁵⁰ Sul punto, si veda soprattutto il contributo di S. Settis, *Paesaggio Costituzione Cemento*, Torino, Einaudi, 2010.

³⁵¹ I limiti all'autonomia degli Enti locali sono evidenziati anche in alcune pronunce della Corte Costituzionale (ad esempio la n. 182/2006), ove si asserisce che il piano strutturale del Comune non può indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione paesaggistica, perché l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica non consente che le decisioni operative concernenti il paesaggio siano trasferite alla dimensione pianificatoria comunale.

³⁵² Art. 145, comma 1, Codice dei beni culturali e del paesaggio: *“La individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali”*.

³⁵³ Si richiama la nota 11 contenuta in G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 707-708, nella quale l'autore rende manifesta la facoltà dello Stato di indirizzare, influire ed influenzare le procedure di elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale regionali e locali, anche se ad oggi tale funzione non è mai stata esercitata in concreto.

³⁵⁴ S. Civitarese Matteucci, *Il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti della pianificazione*, in V. Piergigli e A. L. Maccari (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, Giuffrè, 2006, 598.

³⁵⁵ Si veda in proposito E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a “strati”*, cit. 73; l'autore richiama, altresì, l'espressione utilizzata da S. Amorosino in *Commentario agli artt. 143-145, Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2007, 940, laddove il rapporto fra urbanistica e paesaggio viene definito come rapporto caratterizzato da *“intersezioni”*.

³⁵⁶ Art. 145, comma 3, Codice dei beni culturali e del paesaggio: *“Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli*

di inderogabilità, cogenza e prevalenza dei piani paesaggistici operanti nei confronti di tutti gli altri piani, comunali e non, ed il principio espresso dal successivo comma³⁵⁷, contenente l'obbligo per gli enti locali di conformare o adeguare la loro attività di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici³⁵⁸, dimostrano e confermano la subordinazione delle potestà degli enti locali e territoriali ai contenuti del piano paesaggistico, anche se tali potestà vengano esercitate per la formazione e l'esecuzione dei piani di settore.

La suddetta impostazione gerarchica e statalista del Codice si rinviene, altresì, nei contenuti espressi dall'art. 138 ed, in particolare, nell'ultimo comma di tale disposizione, laddove si prevede che il Ministero possa dichiarare “*il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136*”: tale potere straordinario, seppur necessariamente condizionato dalla presentazione della proposta motivata del soprintendente, permette al Ministero l'autonoma creazione di nuovi vincoli paesaggistici³⁵⁹, senza che lo stesso “sia vincolato dalla pianificazione locale in quanto la norma, se prevede il parere della regione, non impone assolutamente di procedere previa intesa con la stessa”³⁶⁰.

In definitiva, dunque, il Codice italiano pare fondarsi sui principi della “verticalizzazione delle competenze e della supremazia del piano paesaggistico”, che si traducono nel concetto per cui “la primazia dell'interesse paesaggistico può comprimere fino ad assorbire ogni disciplina e funzione territoriale con lo stesso contrastante”³⁶¹.

Questa linea di impostazione strutturale del Codice pare contrastare con il dettato normativo contenuto nella Convenzione europea del paesaggio. Nel Codice, infatti, si assiste all'espletamento di tutele parallele, aventi come oggetto interessi differenti e separati, sul presupposto che la tutela del paesaggio rappresenti l'interesse primario e gerarchicamente sovraordinato, a cui tutti gli altri interessi pubblici e privati devono sottostare. Nella Convenzione, invece, traspare un'orientamento ben diverso, che fa leva sul principio di integrazione del paesaggio³⁶² “*nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o*

interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”.

³⁵⁷ Art. 145, comma 4, Codice dei beni culturali e del paesaggio: “*I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo”.*

³⁵⁸ E. Boscolo, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 133; G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, cit. 128.

³⁵⁹ Si richiama la nota 19 in G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 710: l'autore, all'interno di tale nota, richiama la pronuncia del TAR Lazio, sez. II-quater, 14 dicembre 2010, che, unitamente alle pronunce n. 33362, 33363, 33364 e 33365 dello stesso Tribunale amministrativo regionale, ha definito la vicenda dell'ambito meridionale dell'Agro Romano. In tale pronuncia si definiscono i presupposti dell'esercizio di siffatto potere del Ministero.

³⁶⁰ Si veda TAR Lazio, sez. II, 6 dicembre 2010, n. 35381.

³⁶¹ Espressioni utilizzate da G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 710-711; si richiama anche P. Stella Richter, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, II, 319.

³⁶² Sul principio di integrazione si veda M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente (come sistema complesso, adattativo, comune)*, cit. 218 ss..

*indiretta sul paesaggio*³⁶³: in particolare, nel documento normativo europeo, in virtù della stretta correlazione tra paesaggio e territorio, la strategia di tutela del paesaggio per mezzo di logiche e strumenti settoriali viene superata da una metodologia di protezione, a carattere globale e complessivo, per mezzo della quale si difende il valore paesaggio insieme ad altri interessi territoriali che possono avere un'incidenza diretta o indiretta su di esso³⁶⁴.

Ma ancora, la Convenzione dimostra di discostarsi dal Codice sotto il profilo dei soggetti pubblici affidatari delle competenze amministrative in materia di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio. Infatti, se è vero che, formalmente, ai sensi dell'art. 4³⁶⁵, la Convenzione afferma di non voler decidere in ordine alla ripartizione delle competenze amministrative, lasciando tale compito agli ordinamenti giuridici ed ai principi costituzionali delle Parti contraenti, è altrettanto vero che essa menziona il rispetto del principio di sussidiarietà e della Carta europea dell'autonomia locale quale corollario e conseguenza dell'attuazione degli obblighi in essa contenuti, affidando, quindi, un ruolo di assoluta importanza alle autonomie locali territoriali³⁶⁶. Sulla stessa linea di pensiero, si colloca l'opinione, non vincolante ma esortativa³⁶⁷, del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che, nelle "Guidelines for the implementation of the European Landscape Convention" del 2008, ha sottolineato la centralità dell'affermazione per cui le competenze in materia di paesaggio devono essere allocate ai diversi livelli di amministrazione in accordo col principio di sussidiarietà, che impone l'attribuzione, il più vicino possibile alla popolazione, delle azioni volte alla protezione, gestione e pianificazione del paesaggio³⁶⁸.

“Ne appare secondario che sempre la Convenzione, nella disposizione di cui all'art. 5, menzioni unicamente gli enti territoriali regionali e locali quali soggetti pubblici tra i quali avviare le

³⁶³ Art. 5, lett. d), Convenzione europea del paesaggio.

³⁶⁴ Si veda in proposito la parte I.5 delle Recommendations CM/Rec (2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, adottate il 6 febbraio 2008: "Landscape planning may be regarded in the same way as a territorial project and concerns forms of changes that can anticipate new social needs by taking account of ongoing developments". Già nel 1969, tuttavia, veniva offerto un insegnamento in sintonia con quanto affermato quarant'anni più tardi dalla Convenzione: si veda in proposito A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, cit. 19, laddove l'autore affermava che "[...] la tutela del paesaggio consiste nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio (che agiscono sul paesaggio)". Per un'opinione attuale conforme a quanto sopra si veda R. Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, cit. 120.

³⁶⁵ Art. 4, Convenzione europea del paesaggio: "Ogni parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea delle autonomie locali. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche".

³⁶⁶ R. Priore, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, cit. 70 ss..

³⁶⁷ Sui carattere non vincolante, ma esortativo delle raccomandazioni degli organi internazionali, si veda B. Conforti, *Manuale di diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010, 174.

³⁶⁸ Recommendations CM/Rec (2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, Part. II.1, cit.: "Competences should be allocated to the different levels in line with the subsidiarity principle, which requires that action should be taken as close to the population as possible". Il Comitato dei Ministri, proseguendo nella sua linea di pensiero, fa presente che i soggetti pubblici più distanti dalla popolazione possono assumere il ruolo di guida e coordinamento delle funzioni in materia di paesaggio, laddove tale ruolo non venga esercitato dai livelli amministrativi locali o laddove si voglia raggiungere una maggiore e migliore efficienza ("However, higher administrative levels may assume the tasks of guidance and coordination where these are not dealt with at local level (e.g. guidance, co-ordination, specialist data banks, national and regional planning policies and instruments, etc.) or where this would lead to greater efficiency").

procedure di partecipazione preordinate alla definizione e realizzazione delle politiche paesaggistiche³⁶⁹.

Appare, quindi, evidente la volontà di iniziare “dal basso”, cioè dal livello più prossimo ai cittadini, nel definire il contenuto delle politiche paesaggistiche, coinvolgendo il più possibile le autonomie locali nell’espletamento di questa attività, a discapito del soggetto pubblico statale. La legittimazione di tale fondamento ideologico deriva dal presupposto del valore identitario del paesaggio, che, nel testo della Convenzione, risulta essere prettamente locale: il paesaggio è, dunque, “incentrato su una dimensione identitaria strettamente locale affinché le popolazioni possano godere di un paesaggio di qualità e svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione”³⁷⁰. In questo senso, l’art. 5 della Convenzione precisa che “ogni parte si impegna a: a. riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità [...]”. Pertanto, siccome il paesaggio assume un valore in quanto rappresenta l’identità delle popolazioni che lo vivono, spetta alle autonomie locali il compito di proteggerlo, gestirlo e pianificarlo. Viceversa, nel Codice è riassunta una posizione completamente differente da quella sopra esposta: l’impostazione accentrata delle competenze legislative e amministrative affonda le proprie radici nel presupposto per cui il paesaggio è tutelato e valorizzato in quanto territorio espressivo di identità³⁷¹, di un’identità, però, nazionale³⁷², coincidente col significato di “memoria della comunità nazionale e del suo territorio”³⁷³. Sintetizzando, dunque, se nel Codice si può parlare di un “quasi monopolio” delle funzioni paesaggistiche in capo allo Stato, nella Convenzione, invece, viene “posta in primo piano la dimensione sociale del paesaggio” ed il ruolo di “non semplici comprimari” attribuito alle comunità locali³⁷⁴.

In definitiva, alla luce delle predette osservazioni, appare evidente che il disposto dell’art. 132, secondo comma, del Codice, secondo cui “la ripartizione delle competenze in materia di paesaggio è stabilita in conformità ai principi costituzionali, anche con riguardo all’applicazione della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, e delle relative norme di ratifica ed esecuzione”, enunci un principio completamente disatteso sia dal punto di vista astratto che concreto ed esprima, conseguentemente, “un dato esegetico in contrasto con quello offerto dalla Convenzione”³⁷⁵.

6. Connessioni e rapporti tra il piano, il vincolo e l’autorizzazione paesaggistica.

³⁶⁹ G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 721.

³⁷⁰ G.F. Cartei, *idem*, cit. 723.

³⁷¹ Art. 131, comma 1, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

³⁷² Art. 131, comma 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

³⁷³ Art. 1, comma 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

³⁷⁴ D. Sorace, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, cit. 21.

³⁷⁵ G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 721.

Il piano paesaggistico, ai sensi delle disposizioni dell'attuale Codice, riveste la funzione di strumento gestorio del contenuto dei vincoli paesaggistici³⁷⁶, considerato che, "in ragione delle dimensioni territoriali delle aree vincolate, lo strumento autorizzatorio non è più in grado, se mai lo è stato in passato, di assicurarne una razionale ed efficace salvaguardia"³⁷⁷. Se è vero che la funzione di conservazione del bene paesaggistico svolta dal vincolo risulta essere l'attività basilare e necessaria per ottenere la protezione dello stesso, è altrettanto vero che detta funzione non può essere considerata l'unica attività sufficiente alla realizzazione di tale fine: infatti, occorre tenere in considerazione il fatto che, molto spesso, le aree in cui sono collocati i beni paesaggistici oggetto di vincolo rappresentano dei territori fortemente antropizzati, sottoposti a continui e frequenti usi economici, sociali e produttivi³⁷⁸. E', dunque, evidente che, accanto a misure di pura conservazione del bene, siano eseguite ulteriori attività di gestione e contenimento dell'uso produttivo ed insediativo, in modo tale da assicurare il raggiungimento dell'equilibrio tra società e ambiente³⁷⁹, "equilibrio la cui realizzazione costituisce oggi l'essenza stessa della problematica ambientale"³⁸⁰. Questa esigenza di far convivere la conservazione del territorio con la sua trasformazione, derivante dal tessuto economico-sociale, considerata la non idoneità del vincolo all'attuazione di questo fine, troverebbe risposta nella realizzazione del piano paesaggistico, a cui è demandato il compito di garantire la tutela del patrimonio paesistico-ambientale ed, al tempo stesso, il soddisfacimento dei bisogni di un giusto progresso delle popolazioni residenti sul territorio: il piano, infatti, oltre a recepire come "parte integrante"³⁸¹ del suo contenuto la specifica disciplina della dichiarazione di notevole interesse pubblico, senza alcuna facoltà di modifica, deve, altresì, individuare "le misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate"³⁸².

Il rapporto giuridico, dunque, che viene a configurarsi tra piano e vincolo alla luce delle disposizioni attuali del Codice, potrebbe essere interpretato come relazione "sia, in senso diacronico e procedimentale, di presupposizione, sia, in senso gerarchico e sostanziale, di sott'ordinazione del piano al vincolo, e di sovraordinazione del piano stesso all'autorizzazione"³⁸³. Infatti, dalla lettura del Codice emergerebbe l'esistenza di una triade di strumenti conservatori e valorizzatori del paesaggio, riassumibile nel "paradigma vincolo-piano-autorizzazione"³⁸⁴: all'interno di tale schema

³⁷⁶ I vincoli paesaggistici sono intesi quali "vincoli diretti alla conservazione di valori naturali, estetici e storico-culturali di particolare rilevanza all'interno di aree omogenee nelle quali detti valori, colti nel loro complesso, hanno un percepibile significato identitario del territorio in cui le stesse ricadono": così in M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Il Diritto dell'economia*, 2005, fasc. 4, 723.

³⁷⁷ M. Immordino, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Cedam, 1991, 154.

³⁷⁸ Sul punto, anche se con riferimento specifico al territorio della Regione Lombardia, si veda C. Macchi Cassia e G. Ponti, *Introduzione*, in AA.VV., *Dal vincolo al piano. L'attuazione della legge Galasso*, Franco Angeli, Milano, 1987, 3.

³⁷⁹ N. Lipari, *Il problema dell'uomo nell'ambiente*, in AA.VV., *Tecniche giuridiche*, Bari, 1979, 50.

³⁸⁰ M. Immordino, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, cit. 155.

³⁸¹ Art. 140, comma 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio: "La dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato. Essa costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo".

³⁸² Art. 143, comma 1, lett. h), Codice dei beni culturali e del paesaggio.

³⁸³ Cons. Stato, sez. II, 20 maggio 1998, n. 548, in *Foro.it*, 1999, III, 330; analogamente, Cons. Stato, sez. VI, 22 agosto 2003, n. 4766, in *riv. giur. amb.*, 2004, 36.

³⁸⁴ G.F. Cartei, *L'individuazione dei beni paesaggistici nel Codice dei beni culturali e del paesaggio: profili esegetici ed aspetti problematici*, in V. Piergigli-A. Maccari (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, 2006, 517.

triadico, il piano si porrebbe come “anello intermedio della progressiva specificazione della disciplina paesaggistica, perché è posto tra il vincolo (che lo precede e lo condiziona) e l’autorizzazione che lo segue (sempre che il piano in quella determinata regione sia stato approvato); in questa costruzione il piano sarebbe gerarchicamente sottordinato al vincolo, ma ovviamente sopraordinato alla autorizzazione”³⁸⁵.

Una parte della dottrina³⁸⁶ ha, però, rilevato che è sbagliato fondare la suddetta tesi del rapporto tra piano e vincolo esclusivamente sul criterio di gerarchia, nel senso che, siccome il piano è sottordinato ai vincoli, esso deve recepire passivamente tutti i loro contenuti senza alcuna facoltà di adattarli ed armonizzarli. Se ciò davvero avvenisse, il piano verrebbe ridotto ad uno strumento contenente discipline eterogenee, con differenti gradi di approfondimento, tutte quante, però, caratterizzate dalla mancanza di un disegno coerente ed unitario volto alla tutela e valorizzazione del paesaggio. Per questo motivo, accanto al criterio della gerarchia, occorrerebbe tenere in considerazione anche il parametro della competenza³⁸⁷, secondo cui alcune materie o oggetti sono riservate a fonti sottordinate: che tradotto nel caso di specie significa che il piano paesaggistico non può ridursi a mero ricettore di discipline eterogenee e tra loro non coordinate, ma deve piuttosto diventare lo strumento principe per realizzare “un quadro d’insieme, articolato per ambiti, di discipline coerenti e complesse”³⁸⁸. Ne deriva, quindi, che gli effetti del criterio di prevalenza gerarchica del vincolo rispetto al piano, secondo cui quest’ultimo è sottordinato al primo, dovranno essere mitigati dal criterio della competenza degli strumenti paesaggistici, in accordo del quale il vincolo assumerebbe la funzione di tutela puntiforme del paesaggio, mentre il piano quella di tutela organica e d’insieme.

La giurisprudenza amministrativa ha affermato che il piano paesaggistico deve prendere atto di tutti i vincoli, preesistenti o successivamente imposti, recependone le relative prescrizioni d’uso: in questo modo, si è riconosciuto che le prescrizioni del piano dirette alla conservazione degli elementi costitutivi dei beni paesaggistici sono efficaci solo allorchè non risultino già contenute negli atti di individuazione dei singoli beni soggetti a tutela³⁸⁹. Peraltro, le Regioni devono non soltanto tipizzare, ma, anche indicare in modo inequivoco e puntuale gli immobili e le aree da sottoporre alla disciplina di salvaguardia e di utilizzazione a garanzia della certezza dei limiti all’uso dei beni: in caso contrario, le previsioni del piano, al di là della qualificazione offerta dallo strumento, non possono che assumere la funzione di mera ricognizione, di analisi, di indicazione per ulteriori previsioni conformative dei valori paesaggistici riservate all’autonomia dei Comuni³⁹⁰.

³⁸⁵ Su tale configurazione del rapporto tra piano e vincolo si veda V. G. Severini, *La pianificazione paesistica: estensione e limiti*, in F. Bassi, L. Mazarroli e N. Aicardi (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell’ambiente*, Torino, 2000, 101 ss.

³⁸⁶ In questo senso, S. Amoroso, *I piani paesaggistici*, in V. Piergigli e A. Maccari (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, 2006, 539 ss.

³⁸⁷ Il prezioso insegnamento sul criterio della competenza delle fonti, anche se con riferimento a quelle normative, è stato introdotto da V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1962.

³⁸⁸ S. Amoroso, *I piani paesaggistici*, cit. 540.

³⁸⁹ T.A.R. Lazio, sez. II quater, 14 dicembre 2010, n. 36851; T.A.R. Lazio, sez. II quater, 10 novembre 2010, n. 33362.

³⁹⁰ T.A.R. Sardegna, sez. II, 13 dicembre 2007, n. 2241; T.A.R. Sardegna, sez. II, 12 novembre 2007, n. 2050.

Sempre secondo la giurisprudenza amministrativa, l'operatività dei vincoli postula la loro esplicita individuazione ed inserimento nella cartografia del piano, non essendo sufficiente la loro considerazione per mere categorie generali³⁹¹.

Per quanto concerne più specificamente il rapporto tra piano e vincoli paesaggistici, occorre ricordare che, da un punto di vista storico, quando era in vigore la legge n. 1497/1939, tale rapporto poteva qualificarsi come “semplice, episodico, eventuale e virtuale”³⁹², in quanto il piano era uno strumento facoltativo e solo per alcune località tra quelle vincolate era prevista l'interposizione, tra il vincolo e l'autorizzazione, di un piano paesistico: inoltre, i piani paesistici ex lege n. 1497/1939 sono stati, tra il 1939 e il 1985, molto rari. Con la legge n. 431/1985 e sino al T.U. del 1999, la situazione è cambiata ed è divenuta più complessa, in quanto in tali discipline era contenuto l'obbligo rivolto a tutte le Regioni e Province autonome di dotarsi di piani paesistici o territoriali paesistici: e siccome i vincoli paesistici non avevano contenuti precettivi, spettava al piano stesso dettare la disciplina specifica, finalizzata alla tutela delle aree vincolate; l'effetto che ne derivava era quello di avere instaurato fra vincoli e piano un rapporto di tipo organico³⁹³. Infine, dal T.U. del 1999 fino al Codice Urbani del 2004, arrivando in ultima analisi alle modifiche apportate con i decreti correttivi del 2006 e del 2008, il rapporto tra piano e vincoli paesaggistici si è trasformato ed è divenuto “bidirezionale, ove una direttrice di relazioni dal piano ai vincoli si incrocia, infatti, con una direttrice inversa, dai vincoli al piano”³⁹⁴.

Sotto il profilo del primo tipo di relazione, si può dire che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 135 e 143 del Codice, il piano riveste una triplice funzione nei confronti dei vincoli paesaggistici: “di ricognizione e puntuale localizzazione delle aree già vincolate, sia ex lege sia con provvedimenti singolari antecedenti al piano stesso; di eventuale individuazione di ulteriori aree da vincolare, che esso stesso dichiara di pubblico interesse; di posizione, per tutte le aree vincolate, di vario tipo, ma anche per il resto del paesaggio rilevante, a valenza identitaria, di una disciplina unitaria e coerente, variamente graduata, di uso e di valorizzazione”³⁹⁵.

Sotto il profilo del secondo tipo di relazione, invece, si può affermare che, ai sensi dell'art. 140, comma 2³⁹⁶, il contenuto della dichiarazione di notevole interesse pubblico costituisce “*parte integrante del piano paesaggistico*” e “*non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo*”: in sostanza, la disciplina di “*conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato*” risulta essere “intangibile” dal legislatore regionale. Questa regola vale sia per i “vincoli c.d. vestiti”, cioè quelli predisposti dopo il 2004 e a cui fa riferimento il comma 2 dell'art. 140, sia per “i vincoli c.d. nudi”, denominati in tal modo poiché meramente identificativi di aree ma senza prescrizioni d'uso³⁹⁷, ai quali si riferisce il dettato dell'art. 141-bis, che ricollega anche a tale

³⁹¹ T.A.R. Sardegna, 31 marzo 2011, n. 290.

³⁹² S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 163.

³⁹³ S. Amorosino, *idem*, cit. 164.

³⁹⁴ S. Amorosino, *ibidem*, cit. 164.

³⁹⁵ S. Amorosino, *Commento artt. 143-145*, cit. 1103.

³⁹⁶ Per un commento su detta disposizione, si veda M.A. Quaglia (con l'aggiornamento di A. Rallo), *Commento art. 140: dichiarazione di notevole interesse pubblico e relative misure di conoscenza*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 1058-1059.

³⁹⁷ S. Amorosino, *La governance e la tutela del paesaggio tra Stato e regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 99 ss..

tipologia di strumenti paesaggistici la produzione degli “*effetti previsti dal secondo periodo del comma 2 dell’articolo 140*”³⁹⁸.

In realtà, tale rigidità del vincolo, che provoca la sua intangibilità da parte del soggetto pubblico che non lo ha predisposto, potrebbe venire meno “in sede di pianificazione congiunta obbligatoria, quando a ciò consenta l’ente che aveva imposto il vincolo stesso. Non parrebbe ragionevole sostenere il contrario, infatti, pur in presenza di un (apparente) contrario dettato normativo, posto che, in ogni caso, sulla riforma del contenuto deve ottenersi il consenso di entrambi i soggetti titolari del potere di tutela dei beni paesaggistici nel nostro ordinamento”³⁹⁹.

Se quanto affermato vale per i vincoli preesistenti al piano, per ciò che concerne i vincoli successivi occorre rilevare che “il piano può disciplinare i criteri e i limiti in base ai quali, nel corso del procedimento di elaborazione ed approvazione del piano stesso, o successivamente, potranno essere adottati vincoli provvedimentali, prendendo in considerazione la loro incidenza sulla disciplina complessiva preesistente”⁴⁰⁰.

La giurisprudenza, affermando la legittimità di vincoli provvedimentali sopravvenuti al piano paesaggistico, ha precisato che il riconoscimento di un bene paesaggistico e la conseguente dichiarazione di interesse pubblico, sia che provenga dallo Stato che dalla Regione, costituiscono un presupposto intoccabile dal piano paesaggistico, che non potrà far altro che prendere atto di tutti i vincoli preesistenti o successivamente imposti, recependo le relative norme d’uso, di conservazione e ripristino, avendo la funzione di delineare gli ambiti in cui suddividere tutto il territorio regionale e di definire prescrizioni e previsioni dirette alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici solo ove già non contenute negli atti di individuazione dei singoli beni soggetti a tutela del territorio⁴⁰¹. D’altro canto, l’integrazione nel piano non attribuisce valenza pianificatoria alla dichiarazione di interesse pubblico, restando questa individuata dal contenuto e dall’efficacia propri⁴⁰².

Il ruolo centrale che la riforma del 2008 ha attribuito alla politica vincolistica, derivante, ad esempio, dal recupero del potere statale, autonomo e concorrente rispetto a quello regionale, di dichiarare il notevole interesse pubblico dei beni aventi valore paesaggistico (art. 138, comma 3) e dalla nuova veste assunta dal vincolo, che, oramai, non si limita più a fissare divieti, ma diventa un contenitore della disciplina d’uso del bene paesaggistico, contribuisce a segnalare “l’impronta marcatamente statalista della disciplina sulla pianificazione paesaggistica”⁴⁰³.

Terminata l’analisi delle disposizioni in materia di rapporto fra vincoli e piano paesaggistico, si può passare, ora, ad esaminare brevemente le prescrizioni normative del Codice che si occupano del rapporto fra il piano e le autorizzazioni paesaggistiche.

³⁹⁸ Per un commento su tale norma, si legga A. Rallo, *Commento art. 141-bis: integrazione del contenuto delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico*, in A.M. Sandulli, (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 1065.

³⁹⁹ P. Marzaro, *Il nuovo regime del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico; dal procedimento alla separazione delle funzioni di tutela dei beni paesaggistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2, 149.

⁴⁰⁰ P. Ungari e G.F. Cartei, *Elaborazione, contenuti ed effetti del piano paesaggistico (art. 143, D.lgs. 22.1.2004, n.42)*, cit. 741.

⁴⁰¹ T.A.R. Lazio, Roma, sez. II quater, 14 dicembre 2010, n. 36581.

⁴⁰² Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2011, n. 7004-7005.

⁴⁰³ A. Angiuli, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, cit. 311.

Si è già anticipato che l'autorizzazione paesaggistica⁴⁰⁴ disciplinata dall'art. 146 del Codice rappresenta lo strumento "a valle", successivo al vincolo e al piano, necessario per evitare che i proprietari, possessori o detentori di immobili ed aree di interesse paesaggistico rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. L'autorizzazione paesaggistica rappresenta il mezzo obbligatorio di controllo della conformità del progetto di intervento sul bene alle prescrizioni del vincolo e del piano; essa è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato. Spetta alla Regione esercitare tale funzione autorizzatoria, che, tuttavia, può delegarne l'esercizio per i rispettivi territori a Province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali, agli Enti parco oppure ai Comuni, purchè *"gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche, nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia"*⁴⁰⁵: "il nuovo comma 6 dell'art. 146 del Codice, infatti, non richiede più l'individuazione del livello almeno sovracomunale, o superiore, come ambito ottimale di gestione delle funzioni amministrative, ma ammette che la funzione possa essere trasferita anche ai Comuni"⁴⁰⁶.

Venendo, ora, ai rapporti specifici che si instaurano fra il piano e l'autorizzazione paesaggistica, si può affermare che, in sede di rilascio di quest'ultima per compiere interventi di trasformazione del bene, l'amministrazione competente deve conformarsi alle prescrizioni dettate dal piano paesaggistico, approvato o anche solo adottato (perché in quest'ultimo caso vengono applicate le c.d. misure di salvaguardia): "l'autorizzazione è in funzione di controllo della conformità del progetto di intervento alle prescrizioni del piano"⁴⁰⁷.

L'obbligatorietà dell'autorizzazione paesaggistica per l'esecuzione degli interventi sul paesaggio può venire meno in due specifiche situazioni, delineate dall'art. 143, comma 4, che introduce appunto due deroghe al principio generale dell'obbligatorietà dell'autorizzazione paesaggistica. Le due deroghe riguardano, da un lato, "le aree ricomprese in una delle situazioni territoriali assoggettate a vincolo ex lege (art. 142), e dall'altro le aree vincolate con provvedimenti singoli che il piano stesso ha qualificato come gravemente compromesse o degradate. In queste aree la realizzazione degli interventi non è subordinata alla previa autorizzazione"⁴⁰⁸.

"Seguono, poi, nel Codice due disposizioni (il comma 6 e il comma 7 dell'art. 143) che sono poste come deterrenti nei confronti dei possibili abusi della, pur parziale e condizionata, liberalizzazione costituita dall'esonero dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica nei casi indicati dal comma 4"⁴⁰⁹. Tali disposizioni prevedono, infatti, che il piano, quale fonte precettiva, possa *"anche subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la realizzazione di interventi senza autorizzazione paesaggistica, ai sensi del comma 4, all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del*

⁴⁰⁴ Per un commento generale sull'autorizzazione paesaggistica, si veda M. R. Spasiano, *Commento art. 146: autorizzazione*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 1118 ss.

⁴⁰⁵ Art. 146, comma 6, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁴⁰⁶ E. Buoso, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni dopo la modifica al Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d. lgs. 63 del 2008: le competenze legislative e le funzioni amministrative in materia di paesaggio*, cit. 127.

⁴⁰⁷ S. Amorosino, *Commento artt. 143-145*, cit. 1104.

⁴⁰⁸ S. Amorosino, *idem*, cit. 1104.

⁴⁰⁹ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 169.

*territorio realizzate*⁴¹⁰; inoltre, esse, al successivo comma, stabiliscono che il piano possa prevedere “*comunque che nelle aree di cui al comma 4, lettera a), siano effettuati controlli a campione sugli interventi realizzati e che l'accertamento di significative violazioni delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli articoli 146 e 147, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni*”⁴¹¹. Secondo una parte della dottrina⁴¹², infine, si tratterebbe di due norme inattuabili in ragione del fatto che esse prevedono lo svolgimento di attività amministrative “*complesse e di durata*”, quali il monitoraggio dei comportamenti e l'esecuzione di controlli a campione, “*che nessuna amministrazione paesistica statale, regionale o locale che sia, è in grado di compiere, per carenza di strutture (ancor prima che di volontà amministrativa)*”.

7. Il procedimento di formazione del piano paesaggistico: dalla fase di avvio a quella di approvazione e pubblicità del piano.

Il piano paesaggistico rappresenta il risultato dell'attività di pianificazione del paesaggio, espletata dalle autorità pubbliche competenti all'interno di un procedimento amministrativo articolato in numerose fasi, che, da un punto di vista generale, segue le regole dettate dalla legge n.241/1990: alle singole Regioni spetta, poi, il compito di definire in modo specifico e particolareggiato la disciplina inerente tale procedimento⁴¹³.

Come si è evidenziato nel terzo paragrafo del primo capitolo, il procedimento amministrativo, che consente la realizzazione del piano definitivo, è suddiviso in fasi procedurali, ossia “*in unità temporali, in cui l'atto o il complesso di atti necessari alla realizzazione di un certo effetto trovano la loro concretizzazione*”⁴¹⁴; e, quindi, ove vengono compiuti atti aventi una specifica ed omogenea funzione, dai quali dipende la denominazione della fase stessa⁴¹⁵. Le fasi procedurali che compongono il procedimento si possono distinguere per la denominazione, il numero, nonché per la rispettiva successione cronologica. In proposito, si è soliti individuare come fasi procedurali quelle della “*determinazione degli indirizzi, della redazione, dell'adozione e dell'approvazione del piano*”⁴¹⁶, che, tutte insieme, formano nel medesimo ordine cronologico un procedimento di pianificazione completo: salvo la fase dell'approvazione, però, tali momenti procedurali non rappresentano elementi obbligatori e comuni a tutti i procedimenti di pianificazione, poiché nel diritto positivo sono consentite forme di pianificazione basate soltanto sulla “*deliberazione o approvazione*” dell'atto di piano da parte di determinati organi pubblici⁴¹⁷.

Nello specifico, il procedimento di pianificazione paesaggistica è senza dubbio un procedimento plurifase, caratterizzato dalla presenza di attività con funzioni differenti e dal coinvolgimento di due

⁴¹⁰ Art. 143, comma 6, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁴¹¹ Art. 143, comma 7, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁴¹² S. Amoroso, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 169.

⁴¹³ P. Ungari e G.F. Carlei, *La partecipazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica (art. 144, D.Lgs. 22.1.2004, n. 42)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, 2013, 745 ss.

⁴¹⁴ A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, cit. 37, nota 14.

⁴¹⁵ A.M. Sandulli, *idem*, 80 ss..

⁴¹⁶ G. Sciallo, *La pianificazione amministrativa e partecipazione*, cit. 145.

⁴¹⁷ G. Sciallo, *idem*, cit. 146 e 131 con nota 40.

Amministrazioni pubbliche nella realizzazione del piano: piano che deve essere considerato quale “atto complesso ineguale”, perché alla sua costituzione partecipano più organi (perciò complesso) e le deliberazioni regionali sono esposte a modifiche o integrazioni (perciò ineguale)⁴¹⁸.

Il procedimento di formazione del piano paesaggistico, che si può definire come “una serie coordinata di atti e di operazioni volti ad assicurare, mediante il provvedimento conclusivo, il miglior soddisfacimento possibile dell’interesse pubblico alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio, a scala regionale”⁴¹⁹, rappresenta “un procedimento complesso, come tutti quelli precettivi”⁴²⁰, avente ad oggetto atti di pianificazione o programmazione, che si articola nelle “tre classiche fasi dell’avvio, dell’istruttoria e della decisione”⁴²¹: in estrema sintesi, la fase dell’avvio risulta essere doverosa per le Regioni, che, qualora non provvedano, subiranno l’esercizio del potere sostitutivo del Ministero; la fase dell’istruttoria, invece, si caratterizza per il fatto che i suoi atti sono finalizzati all’elaborazione congiunta del piano, con la collaborazione fra Stato e Regioni, mediante accordi o intese (la c.d. “amministrazione per accordi”⁴²²); infine, la fase della decisione è suddivisa nella fase obbligatoria dell’approvazione del piano, che appartiene alla competenza regionale del Consiglio, e in quella eventuale di revisione del piano, qualora sopraggiungano nuove esigenze di modifica della disciplina di tutela del paesaggio (ad esempio, quando vengono scoperte nuove aree archeologiche ed occorre cambiare la mappatura del paesaggio locale).

Questo rappresenta il quadro teorico generale da cui possiamo partire per analizzare più nel dettaglio le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio inerenti l’avvio, il rafforzamento e la conclusione del procedimento di formazione del piano paesaggistico.

Iniziando dalla prima fase, quella dell’avvio, si evidenzia che essa è di competenza della Giunta regionale ed è obbligatoria, ossia deve essere attuata a prescindere da qualsivoglia valutazione politica di convenienza ed opportunità del piano paesaggistico: infatti, mentre la spinta alla predisposizione di un piano economico, infrastrutturale o territoriale deriva, di solito, dalla decisione dei componenti del partito politico di maggioranza, che siedono in Giunta, al contrario, la volontà di elaborare il piano paesaggistico dipende esclusivamente dalla scelta effettuata dall’art. 135 del Codice⁴²³, che costringe le Regioni a sottoporre “*a specifica normativa d’uso il territorio mediante piani paesaggistici*”. Quindi, le Regioni non possono scegliere se elaborare o meno il piano paesaggistico, ma devono obbligatoriamente assolvere a tale onere, potendo sindacare soltanto il mezzo con cui giungere alla ricognizione, tutela e valorizzazione del paesaggio, decidendo di optare per il piano paesaggistico “puro” oppure per quello urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici. Tale onere grava pure sullo Stato (o, più correttamente, sul Ministero dei Beni culturali), anche se solo limitatamente all’elaborazione di quei piani che contemplano al loro interno i beni paesaggistici di cui all’art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), essendo la predisposizione di codesti piani “congiunta” fra Stato e Regioni.

⁴¹⁸ Sul concetto di “atto complesso ineguale”, anche se riferito al Piano regolatore generale, si veda G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, cit. 40.

⁴¹⁹ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 177.

⁴²⁰ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, cit..

⁴²¹ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 177.

⁴²² Espressione utilizzata da M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, cit..

⁴²³ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 178.

Qualora le Regioni violino l'obbligo di elaborazione "esclusiva" o "congiunta" del piano paesaggistico, potrebbero aprirsi diversi scenari interessanti. Nella prima situazione, si potrebbe ritenere legittimo l'esercizio da parte dello Stato del potere sostitutivo indicato dall'art. 120 Cost., proprio perché utilizzato in funzione del rispetto della normativa internazionale e comunitaria in tema di paesaggio (nello specifico, la Convenzione europea del paesaggio), la quale riconosce che *"il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo"*⁴²⁴. Naturalmente, il fatto che il potere sostitutivo dello Stato debba essere esercitato nel rispetto del principio di leale collaborazione fra enti pubblici impone al Ministero, prima di servirsene, "di sollecitare ripetutamente la Regione a predisporre e approvare il piano entro un termine ragionevole, offrendo al contempo la sua più ampia collaborazione: solo in caso di pervicace inerzia o di dimostrate false partenze del procedimento di pianificazione è da ritenere che il ministero possa avviare presso di sé, il procedimento di pianificazione, invitando la Regione a collaborarvi paritariamente; solo in caso di ulteriore silenzio o rifiuto regionale il Ministero, in ragione dell'esigenza unitaria di cui all'art. 120 Cost., può adottare l'intero piano concernente tutto il paesaggio rilevante"⁴²⁵.

Nel secondo caso (ossia, quello di elaborazione congiunta del piano), invece, lo Stato, oltre all'esercizio del potere di cui sopra, potrebbe anche decidere di utilizzare i poteri sostitutivi (se previsti) contemplati all'interno dell'intesa stipulata con la Regione, ai sensi dell'art. 143, comma 2, del Codice: infatti, quest'ultima norma, prescrivendo che lo strumento dell'intesa e quello dell'accordo fra pubbliche amministrazioni debbano essere utilizzati dallo Stato e dalle Regioni per disciplinare, in maniera coordinata ed armonica, le modalità di elaborazione e di revisione del piano avente ad oggetto i beni paesaggistici, permetterebbe allo Stato di inserire, all'interno di tali strumenti consensuali, regole inerenti l'esercizio del potere sostitutivo.

Altro scenario interessante, ma a cui purtroppo non è possibile fornire una risposta esatta, è senz'altro quello riguardante il caso in cui sia lo Stato che la Regione non adempiano al suddetto obbligo prospettato dal Codice: cioè, ci si potrebbe domandare che cosa succeda quando la Regione non predisponga il piano paesaggistico e lo Stato non eserciti il potere sostitutivo che gli è proprio. Naturalmente, dovendo escludere un intervento a carattere sovranazionale, l'unica soluzione prospettabile sarebbe quella di attendere un intervento successivo dello Stato o della Regione, sperando che arrivi prima che siano compiuti scempi e deturpazioni al paesaggio nostrano. Se, però, i tempi di attesa sono simili a quelli misurati per la creazione dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, previsto dall'art. 133 del Codice⁴²⁶, struttura con funzioni di studio e di elaborazione di proposte, finalizzate anche alla definizione degli indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, allora sicuramente non potremo considerare valida questa soluzione. Infatti, anche se formalmente l'Osservatorio nazionale è stato istituito con decreto (15 marzo 2006) del Ministro per i beni e le attività culturali, che ha stabilito la composizione,

⁴²⁴ Preambolo, Convenzione europea del paesaggio. Si ricorda, peraltro, che l'art. 4 della Convenzione affida alla competenza degli Stati contraenti soltanto la decisione sulle modalità applicative delle relative disposizioni (quindi, sul "quomodo" e non sull'"an"), in armonia con le proprie politiche, purchè esse non deroghino alle norme della Convenzione.

⁴²⁵ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 179.

⁴²⁶ Per un commento sulla disposizione si veda P. Carpentieri, *Commento art. 133: cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e valorizzazione del paesaggio*, cit. 1019.

l'organizzazione e le funzioni originarie dell'Osservatorio, ed è stato poi ridisciplinato dal successivo decreto ministeriale del 25 settembre 2008, che gli ha assegnato compiti più incisivi in tema di tutela, pianificazione e valorizzazione paesaggistica, nonché di studio ed analisi rivolti anche alla tematica della qualità architettonica dei progetti relativi ad opere e interventi che insistono su beni paesaggistici, tuttavia, dal punto di vista pratico l'Osservatorio nazionale non ha espletato le sue funzioni: questo, perché, ai sensi dell'art. 2 del decreto ministeriale datato 13 ottobre 2010, i componenti dell'Osservatorio hanno superato il termine di scadenza per la loro carica, come era stato previsto dall'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (9 novembre 2009), che stabiliva la durata in carica dei componenti fino al 2011⁴²⁷. Attualmente, dunque, l'Osservatorio non è regolarmente operativo e neppure funzionante: a questo dato si aggiunga il fatto che nell'anno 2012, in tema di spending review, è intervenuto un decreto legge (n. 95/2012) che, ai sensi del proprio art. 12, comma 20, ha abrogato tutti gli organismi a carattere collegiale ed ha trasferito le relative funzioni agli uffici incardinati presso i Dipartimenti pubblici; tale previsione porterebbe a ritenere che anche l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio sia formalmente venuto meno.

Un discorso apparentemente diverso deve essere fatto con riguardo agli Osservatori regionali italiani⁴²⁸, sempre menzionati dal suddetto art. 133 del Codice. Infatti, oltre a quelli di più vecchia data (Osservatori abruzzese⁴²⁹, calabrese⁴³⁰ e sardo⁴³¹), ne sono stati realizzati altri tre in conformità al dettato dell'art. 133 del Codice: Osservatorio veneto⁴³², umbro⁴³³ e pugliese⁴³⁴; accanto a questi, poi, vi sono altri tre Osservatori regionali, che, però, non sono stati istituiti ai sensi dell'art. 133 del Codice (Marche⁴³⁵, Emilia-Romagna⁴³⁶ e Basilicata⁴³⁷) e che si caratterizzano per essere strutture virtuali (gli ultimi due) o mere attività di osservazione rispetto ad un organo propriamente inteso. Infine, sono ancora in fase di costruzione ed attuazione gli Osservatori della Toscana e della Lombardia⁴³⁸. Le conclusioni, che si possono trarre da questo quadro generale, sono essenzialmente due: in primo luogo, si deve rilevare come le Regioni, a differenza dello Stato, si siano mosse nella direzione di attuazione della previsione del Codice (art. 133); secondariamente, però, si deve anche constatare come gli Osservatori regionali italiani abbiano dimostrato una certa lentezza nell'incrementare le loro attività in campo paesaggistico e, di conseguenza, non possano essere equiparati, sotto il profilo della attività svolta, agli Osservatori paesaggistici stranieri, come ad esempio a quello catalano⁴³⁹, sia per la natura giuridica assunta da quest'ultimo sia per la mole di

⁴²⁷ In tema di Osservatori sul paesaggio, sia nazionale che regionali, sia consentito il richiamo a L. Di Giovanni, *Italian landscape observatories between rules and practices*, in *Quaderni di Careggi-Fifth issue- Landscape Observatories*, 2013, 65 ss..

⁴²⁸ Per approfondimenti, si veda Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino, *Gli Osservatori del paesaggio*, in *Landscape indicators, Indicatori per il monitoraggio e la gestione della qualità del paesaggio*, rapporto di ricerca marzo 2009.

⁴²⁹ Per approfondimenti, si veda il sito web www.regione.abruzzo.it/osservatorioPaesaggio/.

⁴³⁰ Per approfondimenti, si veda il sito web www.regione.calabria.it.

⁴³¹ Per approfondimenti, si veda il sito web www.sardegna territorio.it.

⁴³² Per approfondimenti, si veda il sito web www.regione.veneto.it.

⁴³³ Per approfondimenti, si veda il sito web www.territorio.regione.umbria.it.

⁴³⁴ L'Osservatorio pugliese è stato istituito con legge regionale n. 20/2009, art. 3, comma 1.

⁴³⁵ Per approfondimenti, si veda il sito web www.ambiente.marche.it.

⁴³⁶ Per approfondimenti, si veda il sito web <http://territorio.regione.emilia-romagna.it>.

⁴³⁷ Per approfondimenti, si rimanda a <http://paysmed.regione.basilicata.it>.

⁴³⁸ Per approfondimenti, si vedano i siti web www.paesaggiotoscana.it e www.regione.lombardia.it.

⁴³⁹ Per approfondimenti, si veda il sito web www.catpaisatge.net.

funzioni che lo stesso ha espletato fino ad oggi, che lo ha fatto diventare il centro di riferimento per tutte le strutture simili in Europa.

Conclusa questa breve parentesi sugli Osservatori del paesaggio, volta a dimostrare la scarsa attivazione sia dello Stato che delle Regioni nel creare una efficiente rete di produzione di studi, analisi e proposte in campo paesaggistico, nonché una debole attenzione di tali enti pubblici riguardo al problema “paesaggio” in generale, è ora opportuno ritornare sul tema del procedimento di formazione del piano paesaggistico, introducendo e descrivendo la seconda e la terza fase della medesima procedura: la fase c.d. dell’ “istruttoria” e quella c.d. della “decisione”.

Infatti, qualora l’avvio del suddetto procedimento sia stato determinato su esclusivo impulso della Regione, che (lo ripetiamo) si verifica quando il territorio oggetto di ricognizione da parte del piano paesaggistico non ricomprende al suo interno i beni paesaggistici di cui all’art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), le successive azioni che l’Ente territoriale potrebbe porre in essere sono di varia natura, ma tutte quante riconducibili all’interno della seguente sequenza procedimentale, “in tutto analoga a quella prevista per l’approvazione degli altri strumenti di pianificazione territoriale, caratterizzata dalle seguenti fasi: predisposizione da parte degli uffici dell’amministrazione regionale o eventuale affidamento a terzi dell’incarico di predisporre lo schema di piano; adozione dello strumento con delibera (generalmente) di Giunta regionale, sentiti eventualmente, ove esistenti, gli organi di consulenza tecnica in materia di pianificazione urbanistico-territoriale; pubblicazione della delibera di adozione e degli allegati alla stessa e adozione delle ulteriori forme di pubblicità previste dalla normativa regionale; ricezione delle osservazioni presentate nei confronti del piano adottato; esame e controdeduzioni alle stesse; approvazione del piano (generalmente) da parte del Consiglio regionale e sua definitiva pubblicazione”⁴⁴⁰.

Qualora, invece, l’elaborazione del piano paesaggistico debba avvenire in maniera congiunta Stato-Regioni, ossia solo per la parte limitata ai beni paesaggistici di cui al suddetto art. 143, la fase istruttoria è caratterizzata dal fenomeno c.d. dell’amministrazione consensuale o per accordi⁴⁴¹. Infatti, ai sensi dell’art. 143, comma 2, “*le regioni, il Ministero ed il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici [...]. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L’accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all’eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell’articolo 141-bis*”.

La norma in questione introduce il tema della “copianificazione paesaggistica obbligatoria”, fondata “su due distinte, ma strumentalmente connesse, fattispecie consensuali: l’intesa per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta del piano, e l’accordo sul contenuto del piano congiuntamente elaborato”⁴⁴².

⁴⁴⁰ G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, cit. 124.

⁴⁴¹ Per approfondimenti sulla natura e sulla struttura degli accordi fra pubbliche amministrazioni, si rimanda al recente contributo di F. Pascucci, *Accordi tra pubbliche amministrazioni*, in R. Tomei (a cura di), *La nuova disciplina dell’azione amministrativa*, Padova, 2005, 375 ss..

⁴⁴² C.P. Santacroce, *Accordi tra pubbliche Amministrazioni ed atti amministrativi complessi nella copianificazione per la tutela del paesaggio*, cit. 607.

Si tratta di strumenti di natura consensuale di cui si possono servire le amministrazioni pubbliche per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Tali accordi sono regolati, in quanto applicabili, dalle disposizioni previste dall'art. 11, commi 2,3 e 5 della legge n. 241/1990, che, rispettivamente, prevedono la stipulazione, a pena di nullità, per atto scritto e l'applicazione dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, la soggezione ai medesimi controlli previsti per gli ordinari provvedimenti amministrativi ed, infine, la riserva della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione di tali accordi. La loro caratteristica fondamentale rispetto agli accordi stipulati fra pubbliche amministrazioni e privati concerne la posizione di globale simmetria tra le parti, considerato che partecipano alla stipulazione dell'accordo due soggetti interamente pubblici⁴⁴³. Se una parte della dottrina ha tentato di inquadrare la fattispecie degli accordi tra amministrazioni nell'alveo degli atti amministrativi complessi⁴⁴⁴, "*sub specie* a complessità esterna, intesi come manifestazione di una volontà unilaterale portatrice di interessi comuni e non, come nei contratti, collidenti, tale tentativo non ha avuto largo seguito in quanto i soggetti dell'accordo, sebbene appartenenti alla pubblica amministrazione in senso lato sono espressione, spesso, soprattutto nella fase storica successiva all'adozione della Costituzione repubblicana, di una pubblica amministrazione progressivamente evolutasi da unitaria in policentrica e si presentano, quindi, pur sempre come parti separate e distinte di un rapporto giuridico, le quali intendono perseguire i propri interessi parimenti separati e distinti"⁴⁴⁵. L'accordo di cui all'art. 15 della legge sul procedimento amministrativo, in definitiva, rientra, anche per quanto concerne la collocazione sistematica, tra gli accordi che i soggetti pubblici concludono per pervenire ad una semplificazione dell'azione amministrativa. Esso rappresenta una figura organizzatoria con finalità di autocoordinamento, considerato che ad esso è attribuito lo scopo di disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune funzionalizzato⁴⁴⁶, interesse che, in quanto tale, non è proprio dell'amministrazione, ma la trascende restando esterno ad essa⁴⁴⁷. "In tal senso, quindi, appaiono calzanti, almeno sotto quest'ultimo aspetto, le tendenze che qualificano gli accordi tra amministrazioni come atti bilaterali non negoziali: bilaterali, in quanto risultanti dall'incontro delle volontà delle parti, non negoziali poiché il potere esercitato dalle amministrazioni tramite gli accordi rappresenta solo un modo di esplicarsi della discrezionalità che, trattandosi pur sempre di potere amministrativo funzionalizzato, non può conciliarsi con la nozione di autonomia privata"⁴⁴⁸.

Ritornando, nello specifico, sugli strumenti di carattere consensuale delineati dall'art. 143, comma 2, del Codice, per quanto concerne il primo strumento, ossia l'intesa, è opportuno rilevare che essa può essere osservata e studiata sotto due angoli prospettici differenti. In primo luogo, l'intesa rappresenta la sede dove viene manifestata e formalizzata la volontà di collaborazione tra i due enti pubblici: sotto questo profilo, l'intesa potrebbe essere inserita nella fase di avvio del procedimento di formazione del piano paesaggistico piuttosto che in quella istruttoria. Secondariamente, l'intesa rappresenta "lo strumento giuridico attraverso il quale vengono, da un lato, apprestati i mezzi

⁴⁴³ G. Falcon, *Convenzioni e accordi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, 5.

⁴⁴⁴ F. Migliarese, *Atto complesso*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988.

⁴⁴⁵ F. Pascucci, *Accordi tra pubbliche amministrazioni*, cit. 383; Cfr. F. Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960, 524 ss..

⁴⁴⁶ E. Sticchi Damiani, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992.

⁴⁴⁷ Vaiano, *Appunti in materia di convenzioni amministrative*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, Roma, 1981, 654.

⁴⁴⁸ F. Pascucci, *Accordi tra pubbliche amministrazioni*, cit. 385.

funzionali alla concretizzazione (della volontà o della necessità) della copianificazione, e, dall'altro, fissati gli indirizzi, i parametri normativi e le modalità organizzative (di interazione Stato-Regione) a cui ispirare l'intero iter di redazione congiunta del piano, o di una sua parte⁴⁴⁹. Sotto quest'ultimo profilo, l'intesa può essere ricondotta alla categoria giuridica degli accordi tra pubbliche amministrazioni e, più propriamente, a quella degli accordi organizzativi (art. 15, l. n. 241/1990)⁴⁵⁰.

Per quanto concerne il contenuto dell'intesa, si deve rilevare che esso non è determinato a priori dal Codice ed è lasciato alla libera discrezionalità delle parti, salvo l'unico riferimento previsto dall'art. 143, comma 2, relativo all'inserimento del "*termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano*". Le informazioni, tuttavia, che ci derivano dalla prassi amministrativa italiana relativa alla stipulazione di intese⁴⁵¹, forniscono un quadro generale piuttosto deludente, in quanto: in primo luogo, su 20 Regioni italiane solo 12 hanno partecipato a questa fase consensuale; in secondo luogo, sui 12 accordi stipulati fra Stato e Regioni solo 4 rappresentano degli strumenti con effettivi contenuti organizzativi e funzionali, mentre i restanti 8 sono per lo più dei "protocolli d'intesa", ossia strumenti amministrativi contenenti le mere volontà politiche degli enti partecipanti, che, quasi sempre, precedono la realizzazione dell'intesa vera e propria.

All'interno del procedimento di formazione del piano paesaggistico, dopo la stipulazione dell'intesa segue la fase di realizzazione del piano, che è, di solito, affidata ad un comitato (o tavolo) tecnico a composizione mista, statale e regionale. Detto organo amministrativo-politico dovrà rispettare, da un lato, le norme codicistiche e, dall'altro, quelle di natura negoziale contenute nell'intesa stipulata fra Stato e Regione. In aggiunta, il suo "modus procedendi" nell'elaborazione del piano dovrà ispirarsi ad un criterio generale e ad un parametro concreto: infatti, il piano elaborato dal comitato tecnico dovrà rispecchiare il contenuto del principio del più ampio coinvolgimento dei livelli amministrativi infraregionali e, allo stesso tempo, sarà obbligato a suddividere il territorio per ambiti, come sottolinea l'art. 135 del Codice⁴⁵².

Terminata la fase di elaborazione dello strumento pianificatorio paesaggistico, il Codice prevede che il piano così predisposto formi "*oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241*"⁴⁵³: l'accordo fra Stato e Regione, dunque,

⁴⁴⁹ C.P. Santacroce, *Accordi tra pubbliche Amministrazioni ed atti amministrativi complessi nella copianificazione per la tutela del paesaggio*, cit. 615.

⁴⁵⁰ Per approfondimenti sugli accordi organizzativi, si vedano G. Sanviti, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Milano, 1978; G. Falcon, *Convenzioni e accordi amministrativi*, in *Enc. giur.*, vol. X, Roma, 1988; G. Pastori, *Accordo e organizzazione amministrativa*, in A. Masucci (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma 1988, 39 ss.; E. Sticchi Damiani, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, cit.; R. Ferrara, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993; A. Travi, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996, 673 ss.; A. Pioggia, *Gli accordi di programma*, in B. Cavallo (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000; G. Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003.

⁴⁵¹ Si richiama C.P. Santacroce, *Accordi tra pubbliche Amministrazioni ed atti amministrativi complessi nella copianificazione per la tutela del paesaggio*, cit. 616, nota 40, per il quadro dettagliato delle intese stipulate tra Stato e Regioni fino al 2012. In questa sede si fa soltanto presente che lo Stato ha stipulato protocolli d'intesa e intese con le seguenti Regioni: Campania, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Sardegna, Puglia, Piemonte, Abruzzo, Veneto, Calabria, Umbria, Marche e Basilicata.

⁴⁵² Il criterio ed il parametro sopramenzionati vengono definiti come "principio cardinale" (il primo) e come "modalità operativa ricorrente" (il secondo) da C.P. Santacroce, *idem*, cit. 619.

⁴⁵³ Art. 143, comma 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

serve a cristallizzare in un unico atto amministrativo⁴⁵⁴ le volontà politiche dei suddetti enti, volontà comuni ed orientate verso una univoca direzione, rappresentata dall'accoglimento dello strumento di pianificazione paesaggistica così elaborato. L'accordo dovrà essere utilizzato anche per definire congiuntamente “*i presupposti, le modalità e i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'art. 141-bis*”: in pratica, “la revisione scatta nel caso che, dopo l'approvazione del piano, sopraggiungano nuovi vincoli vestiti (art. 140 e 141) o vengono rivestiti i vincoli originariamente nudi (art. 141-bis)”⁴⁵⁵; il legislatore, in tal modo, ha voluto riaffermare la prevalenza dei vincoli sul piano, in quanto “il piano stesso non solo deve recepire integralmente il contenuto precettivo dei vincoli vestiti ad esso anteriori, ma deve anche adeguarsi ex post al contenuto di eventuali vincoli sopravvenuti”⁴⁵⁶. Infine, l'accordo dovrà essere utilizzato anche per disciplinare l'esercizio del potere sostitutivo di approvazione da parte dello Stato, qualora la Regione non approvi il piano entro il termine concordato, poiché, ai sensi dell'art. 143, comma 2, del Codice spetta alla Regione adempiere all'onere di approvare il piano con provvedimento regionale: in ogni caso, l'approvazione del piano paesaggistico in via sostitutiva riguarderà soltanto la parte dello strumento pianificatorio che disciplina i beni paesaggistici.

L'accordo amministrativo dispiega i suoi effetti vincolanti sia tra le parti (Stato e Regioni) sia nei confronti dei terzi. Infatti, a seguito dell'approvazione del piano da parte della Regione, lo Stato, nella persona del Ministero per i beni culturali o in quella del Ministero dell'ambiente, non può violare le regole sancite dal piano stesso e deve conformare la propria attività al contenuto del suddetto strumento pianificatorio: ciò significa, in concreto, che lo Stato non potrà autonomamente decidere di imporre nuovi vincoli preclusivi di qualsiasi trasformazione in un'area in cui il piano, al contrario, consente la realizzazione di trasformazioni. Dal canto suo, anche la Regione, nell'attività di approvazione del piano, deve attenersi a quanto prescritto in sede di accordo, non potendolo modificare a proprio piacimento. Con riferimento ai terzi, invece, si può affermare che l'accordo dispieghi i propri effetti sia sulle altre amministrazioni (terzi pubblici), quali i Comuni, sia sui privati, quali ad esempio i proprietari di beni immobili ricadenti in aree sottoposte a tutela da parte del piano: sotto un profilo squisitamente processuale, i terzi, qualora ritengano che il contenuto dell'accordo sia contrastante con i loro diritti, dovranno aspettare l'approvazione dello strumento pianificatorio da parte della Regione e successivamente impugnare sia l'accordo che il piano paesaggistico, poichè il primo rappresenta un atto interno al procedimento di formazione del piano ed, in quanto tale, non è dotato di efficacia esterna.

L'efficacia del piano paesaggistico, tuttavia, non deriva soltanto dall'approvazione del piano, ma discende, altresì, dal compimento della fase di adozione: a ciò, infatti, provvedono le c.d. misure di salvaguardia, che anticipano gli effetti del piano. Il riconoscimento del valore delle misure di salvaguardia, che, per la verità, non è di così recente data⁴⁵⁷, si accompagna alla convinzione

⁴⁵⁴ Sugli accordi fra amministrazioni pubbliche si veda il recente contributo di R. Ferrara, *Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 673 ss..

⁴⁵⁵ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 183.

⁴⁵⁶ S. Amorosino, *idem*, cit. 187.

⁴⁵⁷ Infatti, già nel 1994, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 379, aveva riconosciuto la legittimità di tali misure contenute nella legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, che prevedeva il divieto del rilascio di ogni titolo edilizio finchè i piani regolatori dei vari comuni nell'area di Sorrento-Amalfi non fossero stati adeguati alle previsioni dello strumento sovraordinato (ossia il piano territoriale urbanistico di quell'area).

dell'attuale Codice per cui la definizione e determinazione di tali misure “non è più rimessa all'ambito (ed all'autonomia) della legislazione regionale, ma viene direttamente ed espressamente stabilita dalla legge dello Stato, [...] in quanto l'applicazione delle stesse è determinazione che attiene non ad aspetti organizzativi e procedurali ma alla sostanza della normativa in materia di pianificazione paesaggistica, profilandosi come elemento di principio della relativa disciplina”⁴⁵⁸; ecco, perché la previsione relativa a tali misure non è più contenuta nell'art. 144, ma piuttosto nell'art. 143, comma 9, che prevede, innovando la precedente disciplina codicistica (peraltro, già innovata dal decreto correttivo del 2006), che “non siano autorizzabili gli interventi che contrastino con le prescrizioni del piano adottato, anche se esso non è stato ancora definitivamente approvato”⁴⁵⁹.

Una volta che la fase decisoria è stata portata a compimento, ossia quando il piano è stato approvato dalla Regione con proprio provvedimento (e questo, come si è visto, succede sia nel caso di elaborazione congiunta Stato-Regione sia nel caso di predisposizione dello strumento pianificatorio per via solitaria), il piano paesaggistico diventa un provvedimento amministrativo generale, cioè rivolto alla collettività stanziata sul territorio oggetto di tutela, ed a contenuti precettivi, ossia contenente regole direttamente limitative della sfera giuridica dei suoi destinatari, formato, da un lato, dalla relazione generale e dai suoi allegati e, dall'altro lato, dalle norme di attuazione e dalle cartografie, che attualmente sono state in parte sostituite dalle rappresentazioni computerizzate, al cui interno è raffigurata la proiezione spaziale sul territorio delle scelte di piano⁴⁶⁰. Il procedimento di approvazione del piano paesaggistico, ai sensi dell'art. 144 del Codice, dovrà in ogni caso essere improntato al metodo della concertazione istituzionale, “già presente nella normativa previgente, che prevedeva l'approvazione di piani regolatori e l'adozione di provvedimenti a tutela del vincolo paesaggistico tramite il concerto tra i ministeri e l'amministrazione locale (v. artt. 12 e 13, legge n. 1497/1939). La regolamentazione del procedimento per l'approvazione del piano paesistico deve garantire la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi individuate ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e deve prevedere ampie forme di pubblicità”⁴⁶¹.

Il piano, dunque, a norma dell'art. 144, comma 2, una volta terminata la fase decisoria, dovrà essere successivamente pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione e diverrà efficace dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione, fatta salva l'anticipazione degli effetti a far data dall'adozione del piano, ai sensi dell'art. 143, comma 9 (misure di salvaguardia).

8. Riflessioni sulla fase della partecipazione pubblica alla formazione del piano.

Il tema della partecipazione pubblica al procedimento amministrativo di formazione del piano paesaggistico rappresenta un argomento particolarmente caro alla Convenzione europea del

⁴⁵⁸ G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, cit. 126-127.

⁴⁵⁹ S. Amoroso, *Commento artt. 143-145*, cit. 1102.

⁴⁶⁰ S. Amoroso, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 188-189.

⁴⁶¹ A. Crosetti-D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, cit. 256.

paesaggio, la cui impostazione nell'affrontare tale questione appare totalmente diversa da quella espressa dal Codice italiano.

Invero, già nella sua parte introduttiva, il documento europeo manifesta una certa sensibilità sul tema, dichiarando che è consapevole delle “*importanti funzioni di interesse generale*” svolte dal paesaggio, fra cui, ad esempio, la cooperazione dello stesso “*all’elaborazione delle culture locali*”, nonché desideroso di “*soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione*”⁴⁶². La Convenzione, dunque, riconosce espressamente il ruolo attivo che le popolazioni locali devono svolgere nella trasformazione del paesaggio e decide di adottare questa strategia, poiché è consapevole del valore giuridico assunto dal paesaggio “*in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità*”⁴⁶³. Il paesaggio, quindi, assume valore giuridico in quanto si pone in stretta correlazione con le popolazioni locali, rappresentandone il contesto di vita, ma soprattutto il loro specifico patrimonio culturale e naturale, cioè la loro “*unica*” identità: per questo motivo, chi può trasformarlo in maniera consapevole è soltanto la comunità che lo abita, che lo conosce in tutte le sue parti e che, soprattutto, si riconosce nelle sue manifestazioni; chi può cambiarlo razionalmente è soltanto la collettività locale che, considerandolo “*un elemento chiave del benessere individuale e sociale*”⁴⁶⁴, si assume determinate responsabilità, nonché diritti, in ordine alla sua corretta salvaguardia, gestione e pianificazione.

“I riferimenti insistiti ai bisogni sociali, alla cultura locale ed i richiami al benessere collettivo e ad uno sviluppo incentrato su criteri di sostenibilità, consegnano il paesaggio ad un processo di condivisione sociale incentrato su una dimensione identitaria strettamente locale”⁴⁶⁵, poiché solo le popolazioni locali, cioè le persone che considerano il paesaggio come il loro personale contesto di vita, e non “*gli estranei*”, possono aspirare a modificarlo *in melius*. Lo strumento per perseguire tale fine e, dunque, per consentire a tali soggetti di trasformare il paesaggio è senza dubbio rinvenibile nel coinvolgimento delle collettività locali nei processi di pianificazione, assicurando una loro corretta e proficua partecipazione. La Convenzione, infatti, obbliga ogni Stato ad “*avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche*” volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi⁴⁶⁶. Secondo le “*Guidelines del 2008*”, tale forma di partecipazione implicherebbe “*two-way communication from experts and scientists to the population and vice versa*”, perché “*the population possesses empirical knowledge (local and naturalistic knowledge) that may be useful in completing and contextualising specialist knowledge*”⁴⁶⁷. L’ingresso delle popolazioni locali nelle politiche sul paesaggio, sempre secondo le Linee guida per l’attuazione della Convenzione, influisce sul concetto stesso di paesaggio, che assume la connotazione di “*an exercise in democracy whereby differences are accepted, common characteristics found and operational compromises eventually reached; these represent an*

⁴⁶² Preambolo, Convenzione europea del paesaggio.

⁴⁶³ Art. 5, lett. a), Convenzione europea del paesaggio.

⁴⁶⁴ Preambolo, Convenzione europea del paesaggio.

⁴⁶⁵ G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 723.

⁴⁶⁶ Art. 5, lett. c), Convenzione europea del paesaggio.

⁴⁶⁷ Recommendations CM/Rec (2008)3, Part. II.2.3 (*Participation*).

*alternative to the drawing up by experts of hierarchical classifications of landscape qualities*⁴⁶⁸: in Europa, dunque, si protegge il paesaggio in quanto luogo di dialogo e compromesso, all'interno del quale le differenze identitarie delle comunità locali sono accettate e le caratteristiche comuni rilevate, sempre cercando di raggiungere utili e proficui compromessi, qualora non si possano salvaguardare tutte le parti del paesaggio. Il tema della partecipazione, in definitiva, dovrebbe sempre rappresentare una caratteristica distintiva di tutte le differenti fasi dei processi di *“drawing up and implementing landscape policies”*, in quanto essa può costituire una preziosa risorsa come *“a system for the mutual information of the relevant stakeholders”*⁴⁶⁹.

Più in particolare, la partecipazione adempie, da un lato, ad una funzione di garanzia e di corresponsabilizzazione dei cittadini, dall'altro consente alle autorità pubbliche di apprendere e di acquisire dati e contributi utili alla formazione di decisioni più consapevoli e meno controverse⁴⁷⁰: risultati questi che appaiono veramente desiderabili se applicati nei processi di pianificazione paesaggistica, in quanto il bene da tutelare e valorizzare è pubblico e costituisce un valore superprimario. Ovviamente, *“la partecipazione comporta costi marginali in termini di appesantimento della funzione decisoria e di moltiplicazione delle c.d. attività di influenza, che sono di regola crescenti. I benefici marginali, nella duplice valenza dell'apporto conoscitivo e della visibilità dei processi decisionali, sono viceversa decrescenti, di pari passo con l'innalzamento del livello di partecipazione”*⁴⁷¹.

La partecipazione, per come è descritta nella Convenzione e nelle relative Linee guida, dimostra di fondare i suoi aspetti salienti sui principi di democrazia partecipativa esposti dalla Convenzione di Aarhus⁴⁷². Tale atto internazionale, infatti, contiene obbligazioni direttamente ricadenti sulle autorità pubbliche, che toccano il cuore del diritto amministrativo, come l'accesso ai documenti e la partecipazione al procedimento in materia ambientale⁴⁷³: queste obbligazioni, poi, si trasformano in corrispettivi diritti procedurali appartenenti ai privati. Nello specifico, rilevano gli artt. 6 e 7 della predetta Convenzione, i quali pongono determinati obblighi a carico delle Parti contraenti: infatti, la prima disposizione stabilisce che *“la partecipazione del pubblico debba cominciare dall'inizio della procedura, ossia quando tutte le opzioni e le soluzioni sono ancora possibili e quando il pubblico può esercitare una vera influenza”*; l'art. 7, invece, riferendosi specificamente ai piani ed ai programmi, chiede agli Stati aderenti di utilizzare soluzioni che facilitino la partecipazione del

⁴⁶⁸ Recommendations CM/Rec (2008)3 , Part. II.2.3 (Participation).

⁴⁶⁹ Recommendations CM/Rec (2008)3 , Part. II.2.3 (Participation).

⁴⁷⁰ F. Ledda, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 133 ss; S. Cimini, *Partecipazione procedimentale: limiti di effettività della forma scritta e prospettiva dell'oralità*, in AA.VV., *Procedimento amministrativo e partecipazione*, a cura di A. Crosetti- F. Fracchia, Milano, 2002, 45 ss; con specifico riferimento al settore ambientale G. Bologna, *Manuale della sostenibilità*, Edizioni ambiente, 2008, 209 ss..

⁴⁷¹ M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, cit. 313-314. L'autore, in merito alle *“attività di influenza”*, sottolinea che *“quanto maggiori siano le implicazioni distributive di una decisione, tanto più si innalza il rischio della intensificazione dei tentativi di condizionamento, potenzialmente atti a compromettere l'efficienza o comunque a distogliere il decisore dal raggiungimento dei fini programmati”*. Si veda, altresì, J.M. Buchanan-G. Tullock, *Il calcolo del consenso*, Il Mulino, Bologna, 1998, 153 ss..

⁴⁷² Convenzione di Aarhus *sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale* del 25 giugno 1998. Sui principi della democrazia partecipativa si veda U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, *Enc. dir. Annali*, IV, 2011, in particolare 315 ss.; sull'influenza della Convenzione di Aarhus rispetto alla Convenzione europea del paesaggio si rimanda a G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 724.

⁴⁷³ M. Macchia, *Legalità amministrativa e violazione dei diritti non statali*, Giuffrè, 2012, 269 ss..

pubblico all'elaborazione delle politiche relative all'ambiente, la quale dovrà avvenire sempre *“in un ambiente trasparente ed equo”*⁴⁷⁴.

La Convenzione europea del paesaggio non è, però, soltanto tributaria dei concetti espressi nella Convenzione di Aarhus. Accanto a quest'ultima, invero, hanno esercitato una notevole influenza pure la Carta europea dell'assetto del territorio del 1983, la cui premessa stabilisce il principio per cui *“tutti i cittadini europei devono avere la possibilità di partecipare, in un quadro istituzionale consono, alla realizzazione ed all'applicazione di tutte le misure di assetto del territorio”*⁴⁷⁵, e la Carta di Aalborg del 1994⁴⁷⁶, ossia la *“Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile”*. Quest'ultima, in particolare, rileva l'importanza dell'autonomia locale, del principio di sussidiarietà e della partecipazione dei cittadini, disponendo che le città europee *“fonderanno pertanto la loro azione sulla cooperazione fra tutti gli attori interessati e faranno sì che tutti i cittadini e i gruppi interessati abbiano accesso alle informazioni e siano messi in condizioni di partecipare al processo decisionale locale”*, dal momento che esse sono convinte *“dell'impossibilità di arrivare ad un modello di vita sostenibile in assenza di collettività locali che si ispirino ai principi della sostenibilità”*.

Se i principi sulla democrazia partecipativa espressi dalla Convenzione europea del paesaggio risultano essere chiari e manifesti, all'opposto quelli dettati dal Codice italiano appaiono sfumati, sbiaditi e di scarsa incisività. Infatti, *“non si può non rilevare la sostanziale mancanza nel Codice di ogni riferimento alle percezioni e alle attese delle popolazioni e degli altri soggetti interessati, ed alla partecipazione della società civile nelle fasi cruciali del riconoscimento dei valori paesaggistici, della definizione degli obiettivi di qualità e di definizione e realizzazione delle politiche del paesaggio. Rischia così di smarrirsi proprio quella dimensione sociale del paesaggio che costituisce il fondamento principale della svolta politico-culturale impressa dalla Convenzione europea”*⁴⁷⁷.

Infatti, nonostante l'art. 144 del Codice⁴⁷⁸ preveda che *“nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici”* siano *“assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi [...] e ampie forme di pubblicità”* e che le Regioni possano disciplinare, mediante apposite norme di legge, *“ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione”*, tali previsioni appaiono come deboli esortazioni nell'impostazione complessiva del Codice, che, come si è già visto nel paragrafo 5, è tutt'altro che improntata a favorire le autonomie locali: nello specifico, si ricorda che, ai sensi dell'art. 131, il paesaggio a cui allude il Codice non comprende in alcun modo l'identità locale, ma unicamente

⁴⁷⁴ Sulle declinazioni che può assumere la partecipazione, si veda S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss..

⁴⁷⁵ Premessa, Carta europea dell'assetto del territorio, Torremolinos, maggio 1983.

⁴⁷⁶ Carta di Aalborg, approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg, Danimarca, il 27 maggio 1994. Sulla Carta di Aalborg ed i suoi precedenti si veda A. Giuffrida, *La Carta di Aalborg*, in F. Fracchia- M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010, 305 ss..

⁴⁷⁷ R. Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, cit. 133.

⁴⁷⁸ Per un commento sulla disposizione citata, si veda S. Amoroso, *Commento artt. 143-145*, cit. 1109-1110.

quella nazionale, nel significato di memoria della comunità nazionale⁴⁷⁹ e di sovranità dello Stato, rispetto alle autonomie territoriali, nella tutela artistica o artistico-paesaggistica⁴⁸⁰.

Ed è proprio questo il profilo di maggior divisione fra il Codice e la Convenzione. Se nel Codice le competenze legislative ed amministrative sono pienamente nelle mani dello Stato, nella Convenzione, invece, in ossequio al principio di sussidiarietà ed alla Carta europea dell'autonomia locale⁴⁸¹, si assiste ad una impostazione del problema in maniera diversa, ove "l'autonomia locale è intesa non quale mero decentramento, ma quale capacità di scelta degli enti territoriali di individuare gli obiettivi delle proprie azioni e di elaborare un autonomo indirizzo politico-amministrativo con riguardo alle esigenze espresse dalle collettività di riferimento"⁴⁸²; collettività locali che paiono assumere non "il ruolo di semplici comprimari"⁴⁸³, ma una posizione assai più importante nelle politiche di pianificazione del paesaggio.

Nonostante l'art. 144 rappresenti una disposizione importante perché "si pone in deroga con quanto previsto dall'art. 13 della legge n. 241/1990, secondo cui le norme generali sulla partecipazione non trovano applicazione nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione"⁴⁸⁴, tuttavia, tale norma appare come una mera prescrizione di principio, indebolita dagli effetti negativi e contrari delle altre disposizioni del Codice, che continuano a sottolinearne "l'impronta marcatamente statalista"⁴⁸⁵. E', dunque, solo "nelle leggi regionali di disciplina delle procedure di approvazione dei piani paesaggistici ed in quelle di adeguamento degli strumenti urbanistici che vanno ricercati quegli spazi partecipativi e co-decisorivi che, assicurati dal legislatore statale attraverso le norme generali di principio, possano conferire ad essi la configurazione reale di strumenti di scelte condivise e non sostanzialmente imposte"⁴⁸⁶: è, quindi, unicamente affidato al legislatore regionale il compito di attuare, e di rafforzare ulteriormente, le disposizioni della Convenzione sulla partecipazione delle autonomie territoriali e delle collettività locali ai procedimenti di elaborazione del piano paesaggistico, poiché "i problemi ambientali sono meglio gestiti se vi è partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli"⁴⁸⁷. Il risultato finale dovrà essere, in ogni caso, quello di preservare, anche in armonia con le aspirazioni degli Enti

⁴⁷⁹ G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit. 722.

⁴⁸⁰ Sulla tutela sopra menzionata quale pubblica funzione storicamente concepita a presidio dell'identità nazionale si veda R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti (La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana)*, Bologna, Il Mulino, 2003, 47 ss.. Occorre, tuttavia, far presente che autorevole dottrina (A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, cit.), già negli anni 70, sosteneva l'idea opposta, ossia quella che scorge nel paesaggio un elemento da salvaguardare tramite l'azione delle comunità locali, poiché esso è "insediato nel territorio".

⁴⁸¹ Art. 4, Convenzione europea del paesaggio.

⁴⁸² G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, cit. 8.

⁴⁸³ D. Sorace, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, cit. 21.

⁴⁸⁴ A. Crosetti-D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, cit. 256.

⁴⁸⁵ C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, cit..

⁴⁸⁶ A. Angiuli, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, cit. 317. Si veda, altresì, Cons. Stato, sez. VI, 4 agosto 2008, n. 3893, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2008, come pronuncia giurisprudenziale volta ad escludere ogni carattere meramente formale all'adempimento previsto dall'art. 144 ed a sottolinearne il carattere sostanziale, coincidente con il prezioso effetto della ricerca di idonei accordi con le Amministrazioni interessate, considerate i "primari interlocutori della pianificazione".

⁴⁸⁷ Dichiarazione di Rio De Janeiro del 1992, principio 10.

locali⁴⁸⁸, il “paesaggio sociale”⁴⁸⁹, ossia quel paesaggio inteso come “frammento di territorio-ambiente che una comunità avverte nel tempo come espressivo di senso”.

9. Il coordinamento del piano paesaggistico con le altre forme di pianificazione.

Una disamina delle forme di coordinamento nel rapporto fra il piano paesaggistico e le altre tipologie di piano non può prescindere dall’analisi del dato testuale codicistico. Tale contenuto normativo è principalmente racchiuso nel dettato dell’art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio⁴⁹⁰, che sottolinea “l’importanza di due principi: il carattere sovraordinato del piano e la natura non indennizzabile dei limiti posti alla proprietà”⁴⁹¹.

Invero, se il comma 1 si preoccupa di riconoscere al Ministero un ruolo rilevante “nell’individuazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio”, i commi successivi affrontano il problema del coordinamento fra i piani paesaggistici e gli altri strumenti di pianificazione territoriale e di settore. Nello specifico, il comma 2 della suddetta norma riconosce la facoltà, e non più l’obbligo, ai piani paesaggistici di “prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico”. Rileva una certa dottrina⁴⁹² che “la formula usata dal legislatore è imprecisa, in quanto deve essere a monte la legislazione regionale a disciplinare, puntualmente, i moduli di raccordo interprocedimentali tra la pianificazione paesaggistica e tutte le altre, mentre non può essere ciascun piano, che è un provvedimento amministrativo, a farlo”; a ciò si aggiunga che la soppressione dell’obbligo per i piani paesaggistici di prevedere misure di coordinamento con gli altri piani o programmi ad incidenza territoriale (intervenuta con il decreto correttivo del 2008) e la sua dequalificazione in una mera facoltà comportano la non incisività di tale previsione normativa, “con il conseguente indebolimento del principio di necessario coordinamento tra i piani delle diverse specie”⁴⁹³.

Il comma 3 dell’art. 145 è, dal canto suo, sicuramente la disposizione più interessante e che offre il maggiore contributo nella definizione del rapporto tra lo strumento paesaggistico e le altre forme di pianificazione. Esso dispone, infatti, che “le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli

⁴⁸⁸ In riferimento agli Enti locali, occorre rilevare che il giudice amministrativo ha sottolineato, alla luce del principio di leale cooperazione, l’importanza della fase di esame e valutazione delle osservazioni presentate dagli Enti locali al piano paesaggistico, rilevando che la loro disamina non può limitarsi al semplice rispetto dei principi formati in materia di osservazioni presentate nei confronti dei piani urbanistici: dal momento, infatti, che il piano è destinato a limitare in misura incisiva le competenze delle amministrazioni territoriali nella gestione del proprio territorio la Regione deve dimostrare di avere apprezzato a posteriori con la necessaria ponderazione i rilievi specifici formulati dagli Enti locali (T.A.R. Sardegna, 6 ottobre 2009, n. 1489).

⁴⁸⁹ E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, cit. 61.

⁴⁹⁰ Per un’analisi approfondita della norma in questione si richiama S. Amorosino, *Commento artt. 143-145*, cit. 1114-1115.

⁴⁹¹ P. Ungari e G.F. Cartei, *Rapporto dei piani paesaggistici con gli altri piani settoriali e con i piani urbanistici (art. 145, D.Lgs. 22.1.2004, n. 42)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, 2013, 748.

⁴⁹² S. Amorosino, *idem*, cit. 1115.

⁴⁹³ S. Amorosino, *La governance e la tutela del paesaggio tra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 110.

143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette".

In sintesi, riassumendo il lungo elenco delle caratteristiche del piano paesaggistico nel rapporto esterno con gli altri piani, si potrebbe affermare che tale strumento sia sovraordinato, dal punto di vista gerarchico, a tutti gli altri piani aventi un'incidenza paesaggistica, diretta o indiretta⁴⁹⁴. Tale sovraordinazione si manifesta attraverso le caratteristiche di inderogabilità, cogenza e prevalenza del piano paesaggistico nei confronti di tutte le forme di pianificazione: sia di livello locale che nazionale, sia generali che settoriali, sia territoriali che sociali, come quelle relative allo sviluppo economico⁴⁹⁵. Si deve constatare la presenza di una immutata disciplina di fondo ed occorre prendere atto del sostanziale rafforzamento della "forza gerarchizzante del piano paesaggistico"⁴⁹⁶. Una vis che porta il piano paesaggistico a prevalere su tutti gli altri strumenti di pianificazione, dall'urbanistica all'economia, dall'ambiente allo specifico settore delle aree naturali protette: quindi, su tutti quei piani che incidono nel medesimo territorio e che, anche indirettamente, finiscono coll'indebolire la disciplina paesaggistica o, più in generale, col colpire il paesaggio oggetto di protezione.

Una vis gerarchizzante che, tuttavia, non trova più giustificazione nell'antico principio per cui il piano speciale e di settore prevale su quello generale. Infatti, se il piano paesistico, previsto dall'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 per la tutela delle c.d. "bellezze d'insieme", veniva qualificato, fino a qualche tempo fa, "in termini di piano speciale, ricognitivo dei vincoli rinvenienti da dichiarazioni di notevole interesse pubblico"⁴⁹⁷, e se al Piano Regolatore Generale, previsto dalla legge urbanistica del 1942, non poteva essere data altra definizione se non quella di strumento pianificatorio generale, con la conseguenza che le norme del primo piano, in quanto speciali, prevalevano su quelle di quest'ultimo, ora, invece, questo rapporto si è modificato. Infatti, il piano paesaggistico, dopo avere assunto una connotazione diversa, ossia una natura giuridica mutata dalla

⁴⁹⁴ L'orientamento consolidato della Corte Costituzionale, infatti, ha rilevato l'esistenza di un modello gerarchico tra il piano paesaggistico e gli strumenti urbanistici degli enti territoriali, fondato sulla immediata prevalenza del primo e sull'obbligo di adeguamento dei secondi che implicherebbe una limitazione degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio (Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367; Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182): ad esempio, la Corte ha asserito che il piano del parco non può introdurre un disciplina sostitutiva di quella del piano paesaggistico in quanto quest'ultimo si colloca in una posizione sovraordinata rispetto al primo e ad ogni altro strumento di pianificazione territoriale (Corte cost., 30 maggio 2008, n. 272).

La giurisprudenza amministrativa è in linea con il suddetto orientamento della Corte, poiché asserisce la sussistenza di un rapporto di gerarchia tra i vari livelli di strumenti di pianificazione in virtù del quale la tutela del paesaggio prevale sugli altri strumenti urbanistici precedendo ed orientandone le scelte di politica territoriale (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II quater, 14 dicembre 2010, n. 36851; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II quater, 10 novembre 2010, n. 3363; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II quater, 10 novembre 2010, n. 3362).

⁴⁹⁵ A. Angiuli, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, cit. 310.

⁴⁹⁶ P. Carpentieri, *Il secondo correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 681 ss. (nello specifico, 691).

⁴⁹⁷ A. Angiuli, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale*, cit. 293.

disciplina introdotta dalla legge c.d. Galasso (8 agosto 1985, n. 431)⁴⁹⁸, è diventato un piano generale a tutti gli effetti, caratterizzato dall'integralità e dalla globalità delle sue valutazioni, volte ad una ricognizione totale delle aree vincolate ex lege: il piano paesaggistico, dunque, assume la funzione di regolamentazione globale e generale del territorio vincolato⁴⁹⁹. Ma, nonostante l'accadimento di questa trasformazione da piano speciale a piano generale, il piano paesaggistico, per espressa previsione normativa, continua a prevalere su tutti i piani urbanistici aventi incidenza paesaggistica.

Pertanto, si rende necessario reperire un ulteriore criterio giustificativo della prevalenza del piano paesaggistico (piano generale) sul Piano Regolatore generale (ovviamente, anch'esso generale). Un criterio che non tragga le sue fondamenta esistenziali dallo strumento pianificatorio in sé, ma un parametro che derivi dall'oggetto protetto dal piano paesaggistico, ossia da quell'interesse pubblico afferente alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, considerati espressione di un bene unitario costituzionalmente protetto, insuscettibili di essere posposti ad altri interessi non diversamente pubblici e talora tutelati dalla Costituzione, ma non con carattere di primarietà⁵⁰⁰. Si tratta, in sostanza, di una forma di gerarchizzazione tra interessi pubblici, che prevede inequivocabilmente la regola per cui "la disciplina paesaggistica primaria non può essere subordinata all'urbanistica, o addirittura inclusa in essa"⁵⁰¹ e che impedisce di subordinare l'interesse estetico-culturale a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici, nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti⁵⁰², come attesta, peraltro, il comma 4 dell'art. 145, che stabilisce il principio per cui "*i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione*".

I commi 3 e 4, inoltre, affermano chiaramente che il principio di sovraordinazione del piano paesaggistico, oltre ad applicare la sua forza prevalente e inderogabile sui piani urbanistici, esplica i suoi effetti anche nei riguardi degli strumenti pianificatori emanati dai gestori delle aree naturali protette. Tale sovraordinazione, tuttavia, non è chiara e non può essere assoluta, nel senso che è necessario che essa venga fondata e dosata sul principio di competenza.

Con riferimento, ad esempio, al piano dei parchi, si rende necessario un coordinamento col piano paesaggistico in virtù dell'art. 12 della legge quadro sulle aree naturali protette, n. 394/1991, secondo cui il piano per il parco "*sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o*

⁴⁹⁸ Corte cost., 24- 27 giugno 1986, n. 151, in www.giurcost.org: in tale pronuncia la Corte afferma che tale normativa avrebbe prodotto una vera e propria rivoluzione copernicana, allorché ha previsto l'obbligatorietà del piano e, dunque, la perdita del suo precedente carattere di facoltatività-episodicità.

⁴⁹⁹ Così Corte cost., 28 luglio 1995, n. 417, in www.giurcost.org.

⁵⁰⁰ Così Corte cost., 5-24 febbraio 1992, n. 67, in www.giurcost.org; Corte cost., 27 maggio- 4 giugno 1993, n. 269, in www.giurcost.org; da ultimo, si veda Corte cost., n. 367/2007.

⁵⁰¹ Corte cost., 18-21 dicembre 1985, n. 359, in www.giurcost.org; sul piano della giurisprudenza amministrativa si segnalano Cons. Stato, sez. VI, 22 aprile 1997, n. 660, in Cons. stato, 1997, fasc. I, 569; Cons. Stato, sez. VI, 11 ottobre 1995, n. 1088, in Foro amm., 1995, 2269; TAR Campania, sez. I, 10 ottobre 1998, n. 2845, in TAR, 1998, fasc. I, 4182.

⁵⁰² Corte cost., 24- 27 giugno 1986, n. 151, anche se, come si è già ricordato, una parte della giurisprudenza costituzionale più recente ammette la subordinazione dell'interesse paesaggistico a quello concernente la sistemazione sul territorio di impianti di energia rinnovabile, a seguito di una valutazione concreta del caso specifico e nel rispetto del principio di proporzionalità (si veda G.F. Cartei, *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, in *Diritto dell'economia*, 2013, vol. 26, n. 82, 602 ss.).

urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione". Tale previsione si legava a scelte operate da singole leggi regionali che in tempi antecedenti, anticipando scelte del legislatore statale, avevano dettato una prima disciplina di protezione delle aree naturali, attribuendo, appunto, efficacia anche di piano paesaggistico al piano del parco⁵⁰³. "E' indiscutibile, comunque, che la norma della legge quadro del 1991 oggi debba ritenersi abrogata per incompatibilità con il citato art. 145, comma 3, del Codice, [...] ma, a prescindere da ciò, non si può, da un lato, non sottolineare la delicatezza dell'intreccio delle competenze che viene in rilievo in questa materia a causa della pluralità degli interessi coinvolti e della genesi stessa della loro disciplina, e, dall'altro, non constatare ancora una volta la sostanziale assenza di dialogo e di attenzione in sede di elaborazione della disciplina codicistica, quando si è trattato di andare a comporre ad unità i poteri tuttora spettanti agli attori principali del sistema di amministrazione del paesaggio"⁵⁰⁴.

Il problema deriva, infatti, dalla natura contestuale di bene naturalistico-ambientale e di bene paesaggistico attribuita ai parchi italiani. Sul punto, si potrebbe sostenere che, siccome il piano paesaggistico si deve occupare della forma del paesaggio e le aree naturali, ex lege, sono aree paesaggistiche, allora conseguentemente il predetto piano dovrà occuparsi di quest'ultime: tuttavia, il piano paesaggistico "non si potrà occupare, e quindi dettare regole, per quelli che sono gli aspetti strutturali, fisici delle aree naturali. Ad esempio: per quanto riguarda la Laguna di Grado e di Marano, in Friuli Venezia Giulia, certamente il piano territoriale paesaggistico regionale può dettare precetti sugli usi del paesaggio lagunare compatibili con la sua tutela e conservazione, ma non può, perché non è di sua competenza, dettare prescrizioni in materia di conservazione delle specie faunistiche, della flora, della qualità delle acque, della manutenzione dei canali, o della tutela dei capanni di pesca. Di questo si occupa, in via esclusiva, il piano del parco"⁵⁰⁵. Dunque, per questi aspetti vi è una sorta di riserva di competenza del piano del parco anche rispetto al piano paesaggistico, a cui è affidata, invece, la sola disciplina generale del paesaggio⁵⁰⁶. In definitiva, il rapporto gerarchico tra le due tipologie di pianificazione deve intendersi riferito "soltanto alle previsioni di carattere strettamente paesaggistico, le quali costituiscono un minimo di tutela che il piano d'assetto dell'area naturale protetta non potrebbe derogare in pejus"⁵⁰⁷.

Su un piano più generale, si potrebbe sostenere che il criterio della gerarchizzazione tra interessi pubblici diventa utile per dirimere eventuali conflitti o divergenze, quando in gioco troviamo interessi afferenti a beni costituzionali di diverso valore: quando, invece, occorre scegliere tra interessi pubblici di uguale spessore costituzionale, ossia interessi egualmente preordinati alla tutela di valori riconosciuti di rango primario dalla Costituzione, allora tale criterio deve lasciare il posto al più proficuo criterio della competenza.

Un criterio, quest'ultimo, che si riferisce sia alla competenza per materia di ciascun piano (cioè, ogni piano è competente in una determinata materia inerente l'interesse pubblico primario) sia alla

⁵⁰³ Sul punto si veda Re Borgonovo, *Parchi naturali nazionali e regionali*, in *Dig. Disc. pubbl.* vol. X, 1995, 596 ss..

⁵⁰⁴ P. Marzaro, *L'amministrazione del paesaggio*, cit. 17.

⁵⁰⁵ S. Amorosino, *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, cit. 31.

⁵⁰⁶ Per un approfondimento si rinvia a S. Amorosino, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici*, in AA. VV., *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, a cura di M. Immordino e N. Gullo, Napoli 2008.

⁵⁰⁷ G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, cit. 132; così anche A. Borzi, *Paesaggio, beni paesaggistici e pianificazione paesaggistica alla luce del d. lgs. n. 157/2006 e della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2007, fasc. 2, 301 ss..

competenza per il coordinamento fra piani diversi (cioè, un solo piano, fra tanti eleggibili, viene scelto per coordinare le proprie misure con quelle degli altri piani). Questo è quello che è accaduto al piano paesaggistico, allorquando si è individuato in esso “la sedes per la determinazione delle misure di coordinamento sia con i piani a valenza economica, sia con i piani settoriali diversi, ma comunque ad incidenza territoriale” e gli si è attribuito “il ruolo di fonte di individuazione degli strumenti più idonei ad assicurare un coordinamento siffatto”⁵⁰⁸.

Questo discorso, oltre ad applicarsi ai piani per i parchi, deve valere anche con riferimento ai piani di bacino. L’esigenza di coordinamento che sussiste fra queste due forme di pianificazione (paesaggistica e di bacino) è senza dubbio sorretta dalla collocazione di vertice che i piani per la difesa dal rischio idrogeologico hanno assunto nella pianificazione a valenza ambientale⁵⁰⁹: col risultato che sia il Codice dell’ambiente sia il Codice dei beni culturali e del paesaggio affermano di contenere, al loro interno, due strumenti di primaria importanza sotto il profilo della loro incidenza territoriale. La soluzione andrebbe ricercata nell’applicazione del criterio di prevalenza della legge più recente, accordando preferenza all’art. 143, comma 1, lett. c), del Codice dei beni culturali e del paesaggio (considerandolo, ovviamente, nella sua versione dopo l’intervento dei due decreti correttivi del 2006 e del 2008), che colloca nella fase di elaborazione del piano “*l’analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l’individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo*”: in tal modo, “*ric conducendo alla fase istruttoria della pianificazione paesaggistica anche la considerazione previa delle misure pianificatorie preordinate alla tutela del suolo nel rapporto con quelle da introdurre, siccome necessarie alla tutela dei valori paesaggistici*”⁵¹⁰. Quindi, anche con riferimento ai piani di bacino distrettuale, il coordinamento deve avvenire all’interno del piano paesaggistico, quale strumento all’uopo competente.

Ai fini della tematica del coordinamento tra forme di pianificazione deve essere menzionato pure il conflitto tra attività produttive in campo energetico e paesaggio, in quanto, almeno in linea astratta, tutti gli impianti energetici posizionati sul suolo sono rilevanti in relazione al paesaggio, perché modificano la forma del territorio. Si tratta, in particolare, del conflitto emergente tra due interessi pubblici superprimari: l’ambiente e il paesaggio, la cui contestuale tutela e realizzazione appare molto difficile⁵¹¹. Ad esempio, l’installazione di un impianto solare fotovoltaico o di una centrale eolica, se realizzati in una zona ambientale di particolare pregio estetico-culturale, potrebbe provocare gravi e seri danni al paesaggio e, di conseguenza, violare l’art. 9 della Costituzione. Occorre, quindi, comprendere quale esatto valore attribuire alla tutela del paesaggio, poiché, se interpretato in modo rigoroso come “valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse

⁵⁰⁸ A. Angiuli, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, cit. 310.

⁵⁰⁹ L’art. 65 del Codice dell’ambiente (d. lgs. n. 152/2006), rubricato “*Valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale*”, al comma 4 prevede che: “*Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato*”.

⁵¹⁰ A. Angiuli, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, cit. 309.

⁵¹¹ S. Amoroso, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell’ambiente e del paesaggio*, in *Beni naturali Energie rinnovabili Paesaggio*, Napoli, 2012, 754.

interferente”⁵¹², esso condurrebbe “alla fatale soppressione dell’interesse sotteso alla diffusione dell’energia eolica o solare”⁵¹³.

La risposta al suddetto dilemma fornita dalla giurisprudenza (europea, costituzionale e amministrativa) appare alquanto vaga e, soprattutto, orientata all’applicazione di determinati principi, che, tuttavia, non forniscono una risposta univoca nel senso di prevalenza di un interesse pubblico sull’altro. Infatti, se la Corte di Giustizia, in una recente pronuncia⁵¹⁴ avente ad oggetto la compatibilità con il diritto dell’Unione Europea di una disciplina nazionale più restrittiva di quella europea riguardo alla realizzazione di impianti di aerogenerazione, ha riconosciuto la legittimità della disciplina nazionale sulla base dell’art. 193 TFUE e delle direttive comunitarie, precisando, però, che il principio di proporzionalità deve costituire il parametro di riferimento dei provvedimenti nazionali, la Corte Costituzionale italiana ha, in un caso⁵¹⁵, fatto leva sul principio di prevalenza della tutela ambientale per risolvere tale conflitto, mentre, in un altro⁵¹⁶, ha sostenuto l’applicazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea. La giurisprudenza amministrativa, infine, si è orientata nel ritenere che la tutela dell’interesse paesaggistico non può essere assoluta a scapito degli altri interessi costituzionali, ma deve rientrare in una valutazione comparativa, nonostante la tutela dell’interesse energetico non assurga a valore costituzionale prevalente⁵¹⁷.

E, anche se la Corte Costituzionale ritiene possibile risolvere l’incertezza della materia tramite l’affidamento alle “Linee guida”, intese quale “strumento per assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riferimento agli impianti eolici, nel paesaggio”⁵¹⁸, le quali non lasciano margini di discrezionalità nelle valutazioni da effettuare, si deve rilevare, invece, che un certo grado di discrezionalità comunque permane all’interno di tale strumento logistico⁵¹⁹. Infatti, “considerazione analoga pare emergere, altresì, dal contenuto dell’Allegato 4, specificamente dedicato all’inserimento degli impianti eolici nel paesaggio e nel territorio, in cui, pur a fronte della previsione di analisi e di misure volte a consentire il minor nocimento possibile sotto il profilo della modificazione e della percezione dei luoghi, l’obiettivo della corretta realizzazione territoriale dell’impianto eolico appare affidato ad un insieme di criteri suscettibili di introdurre valutazioni comparative. Invero, suscita perplessità la scarsa attenzione prestata all’unico atto che sembra idoneo a fornire indicazioni in tal senso: il piano paesaggistico”⁵²⁰. In definitiva, pare evidente che

⁵¹² Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182 (punti 2 e 3 in diritto), in *Giur. cost.*, 2006, 1841 ss.

⁵¹³ G. F. Cartei, *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, cit. 602.

⁵¹⁴ Corte di Giustizia, 21 luglio 2011, C-2/10, *Azienda agro-zootecnica Franchini e eolica di Altamura contro Regione Puglia*.

⁵¹⁵ Corte cost., 29 maggio 2009, n. 166 (punto 6 in diritto).

⁵¹⁶ Corte cost., 11 ottobre 2012, n. 224 (punto 4.5 in diritto).

⁵¹⁷ Sull’incertezza interpretativa che affligge la materia si veda TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 21 settembre 2012, n. 570, in *Ambiente e Sviluppo*, 2012, 1037 ss., con nota di M. Mazzoleni, *Impianti a fonti rinnovabili: autorizzazione paesaggistica, Via e autorizzazione unica (nota a Tar Emilia Romagna n. 570/2012)*. Per un’analisi più approfondita della problematica sopra esposta si richiamano M. Ragazzo, *Le politiche sulle energie rinnovabili*, Torino, 2011, 28 ss.; TAR Toscana, 14 ottobre 2009, n. 1536, in www.giustizia-amministrativa.it; F. De Leonardis, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, 889 ss..

⁵¹⁸ Corte cost., 11 novembre 2011, n. 308 (punti 3.2 e 3.3. in diritto).

⁵¹⁹ Si veda R. Morelli, *Fonti energetiche rinnovabili e poteri delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it., secondo cui la disciplina contenuta nelle “Linee guida” lascia la scelta delle aree non idonee nelle mani degli enti territoriali.

⁵²⁰ G. F. Cartei, *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, cit. 605-606. L’autore, nella nota 62, rileva inoltre che “il piano paesaggistico appare menzionato, oltre che al già citato art. 17.2, all’art. 15.3 delle “Linee

la soluzione della prevalenza dell'interesse paesaggistico o di quello energetico dovrà essere sviluppata a seguito di una valutazione del caso concreto, durante lo svolgimento della fase di elaborazione del piano paesaggistico, se quest'ultimo non è stato ancora elaborato quando emerge l'esigenza di collocazione dell'impianto energetico; qualora, invece, il piano sia già stato realizzato, occorrerà usufruire del prezioso contenuto dell'art. 152 del Codice dei beni culturali e del paesaggio⁵²¹.

Infine, in materia di coordinamento tra il piano paesaggistico e piani aventi incidenza territoriale, merita segnalare il rapporto che si instaura tra il primo ed i piani settoriali relativi a cave e torbiere. L'attività di cava, infatti, concerne beni privati d'interesse pubblico⁵²², posti sulla superficie terrestre, ma anche subito sotto di essa, che interferiscono con la tutela del paesaggio e, più in generale, con il governo del territorio e la protezione dell'ambiente. Vengono, infatti, a contatto due tipologie di interessi pubblici contrastanti: da un lato, la consueta tutela del paesaggio, dall'altro l'interesse pubblico allo svolgimento delle attività produttive. In questo caso, tuttavia, il compito di individuare quale dei due interessi prevale è più agevole rispetto al caso delle energie rinnovabili, in quanto è pacifico che l'interesse paesaggistico e quello ambientale sono sovraordinati rispetto a quello afferente alla materia produttiva⁵²³. Ad ogni modo, nonostante la sicurezza di questo assunto teorico, fra piani paesaggistici e piani settoriali relativi all'attività di cava si verificano notevoli interferenze, che, dunque, rendono necessario il coordinamento preventivo delle loro disposizioni.

“La dialettica, spesso il conflitto, tra attività di cava e tutela del paesaggio si articola in due dimensioni distinte: in termini di funzioni, su più livelli di procedimenti amministrativi sopraccennati, di pianificazione e di gestione; in termini diacronici, a seconda che la disciplina di tutela paesaggistica preesista all'attivazione della cava o, invece, sopravvenga quando già l'attività (si intende: regolarmente autorizzata) sia in corso”⁵²⁴.

Per quanto concerne le funzioni, basti dire che il rapporto tra piano paesaggistico e piano delle cave è dettato dal solito art. 145 del Codice, che prevede la sovraordinazione (declinata nelle forme di prevalenza, cogenza ed inderogabilità) delle previsioni dei piani paesaggistici rispetto a quelle di tutti i piani aventi incidenza paesaggistica. In particolare, all'interno di questo rapporto, “la relazione di sovraordinazione è espressa con la formula giusta la quale i primi sono vincolanti per i secondi. La sovraordinazione è secca in quanto non sono configurabili riserve di competenza (com'è, invece, nel caso dei piani dei parchi naturali, i quali debbono conformarsi alle prescrizioni dei piani paesaggistici, ma solo nei limiti della funzione di questi ultimi, che è quella di porre prescrizioni d'uso relative alla forma visibile del territorio, mentre non compete ad essi porre le prescrizioni relative alla salvaguardia fisica delle componenti naturali, flora, fauna, geologia, sorgenti, ecc.). [...] Di conseguenza, i piani delle attività estrattive debbono uniformarsi alla

guida” con riguardo alla disciplina dell'autorizzazione unica, si tratta, ad ogni modo, di un richiamo generico alle prescrizioni e previsioni di un atto cui, secondo gli artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, è affidata la disciplina dell'intero territorio regionale”.

⁵²¹ Per un commento sulla disposizione, si veda R. Damonte, *Commento art.152: interventi soggetti a particolari prescrizioni*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 1167 ss..

⁵²² Si veda F. Francario, *Le miniere, le cave e le torbiere*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte II, Diritto amministrativo speciale, tomo II, Milano, 2003, 1327 ss..

⁵²³ Di questo avviso è pure l'art. 145, comma 3, del Codice, allorché subordina le previsioni dei piani sullo sviluppo economico a quelle contenute nel piano paesaggistico.

⁵²⁴ S. Amorosino, *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, cit. 76.

disciplina pianificatoria del paesaggio nella sua integralità, ivi compresa la sua parte relativa ad aree non vincolate, ma ritenute rilevanti ai fini dell'identità del paesaggio"⁵²⁵.

Si ricorda, peraltro, che, ai fini dell'effettivo coordinamento tra queste due tipologie di piani, gioverebbero sia l'art. 117 Cost. sia gli artt. 143-145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio: invero, da un lato, le Regioni possiedono una competenza legislativa esclusiva residuale nella materia delle cave e delle torbiere e, dall'altro, sono i soli soggetti pubblici titolari del potere di elaborazione del piano paesaggistico, riferito alla restante parte del paesaggio identitario⁵²⁶. Ciò significa che, grazie al legislatore, le Regioni sono state messe in grado di elaborare due piani, afferenti ad interessi pubblici diversi, perfettamente coordinati fra loro.

Questo discorso vale se la realizzazione dei due piani è coincidente nel tempo. Qualora, invece, vi sia un problema di coordinamento fra piani sopravvenienti (cioè dialettica tra piani sotto il profilo diacronico), è ragionevole pensare che "la Regione dovrà adeguare il piano delle attività estrattive, ove lo abbia già adottato, al piano paesaggistico che sopravvenga; mentre, se quest'ultimo è previgente, quello delle attività estrattive si dovrà ad esso conformare"⁵²⁷.

Infine, sempre sotto il profilo del coordinamento tra piani differenti, un ultimo cenno deve essere riferito alla Convenzione europea del paesaggio. Infatti, nonostante all'interno della Convenzione non vi sia una norma specifica sul punto, tuttavia, è plausibile ritenere che tale documento europeo affronti il suddetto problema in un modo più generale ed implicito. Invero, fermo restando che gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono consapevoli che "*le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria [...] continuano in molti casi ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi*"⁵²⁸ e fermo restando che la loro volontà è orientata al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile "*fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente*"⁵²⁹, ogni Parte contraente si impegna a "*integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio*"⁵³⁰. Pertanto, gli Stati aderenti alla Convenzione europea hanno l'obbligo di inserire l'oggetto "paesaggio" in ogni strumento pianificatorio, che, direttamente o indirettamente, possa arrivare a lambirlo nell'attuazione delle proprie politiche: le pianificazioni devono prendere in considerazione il paesaggio e, quindi, studiarlo, come se quest'ultimo rappresentasse il loro contenuto primario; le modalità di questa integrazione non sono, però, individuate dalla Convenzione, che rimanda "*alla ripartizione delle competenze*"⁵³¹ propria degli ordinamenti degli Stati membri.

Un aiuto nella definizione di queste modalità può venire senza dubbio dall'apporto costruttivo delle "Guidelines for the implementation of the European Landscape Convention del 2008", che riconoscono la necessità di enfatizzare il concetto per cui "*landscape issues should be approached through a systematic landscape planning adapted to the different administrative levels, from*

⁵²⁵ S. Amorosino, *idem*, cit. 78-79.

⁵²⁶ E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, cit. 57 ss..

⁵²⁷ S. Amorosino, *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, cit. 81.

⁵²⁸ Preambolo della Convenzione europea del paesaggio.

⁵²⁹ Preambolo della Convenzione europea del paesaggio.

⁵³⁰ Art. 5, lett. d), Convenzione europea del paesaggio.

⁵³¹ Art. 4, Convenzione europea del paesaggio.

*national to local, throughout the whole territory, including urban and extra-urban areas. The process could take the form of: [...] b. a systematic introduction of the landscape dimension into ordinary planning at different levels (national, regional, local), supplemented by specific studies and instructions (landscape studies). All spatial planning should have a landscape dimension*⁵³². Da siffatta consapevolezza occorre partire per includere il paesaggio nelle politiche e negli strumenti pianificatori settoriali: tale azione è particolarmente importante nel presente contesto, poiché *“all spatial planning and development instruments, whether sectoral or partial, to comply with the provisions contained in landscape plans or studies. [...] In particular, by way of example, landscape plans and studies should be part of energy management programmes, all types of infrastructure and transport programmes and projects; plans for catchment areas; heritage and tourism programmes and plans; programmes, regulations, plans, actions and financial instruments for farming activities, existing nature- protection instruments (e.g. parks and reserves, etc.)”*⁵³³. Pertanto, sia la Convenzione sia le Guidelines (quest’ultime con maggiore precisione) si limitano a sottolineare che l’attenzione per la protezione del paesaggio deve trovare posto in tutte le forme di pianificazione dello spazio, sia globali che settoriali: dalle pianificazioni energetiche ai programmi infrastrutturali e dei trasporti, dai piani per regolamentare il turismo agli strumenti di protezione di parchi e riserve naturali. Le modalità, tuttavia, con cui deve avvenire l’integrazione del concetto di paesaggio ed il coordinamento che deve sussistere tra le varie forme di pianificazione sono lasciati alle competenze ed alle regole proprie di ciascuno Stato firmatario della Convenzione.

10. Cenni sulla vigilanza e sulle sanzioni applicabili in caso di violazione di regole poste dal piano.

Il principio di vigilanza sulle trasformazioni fatte in aree e su beni di interesse paesaggistico trova menzione negli artt. 150 e 155 del Codice⁵³⁴.

Prima di iniziare ad analizzare le due suddette norme, occorre dare conto, brevemente, del dibattito sorto in dottrina sulle nozioni da attribuire al concetto di vigilanza. Infatti, secondo una prima ricostruzione, la vigilanza, implicando l’esistenza di un vero e proprio rapporto organizzatorio, esprime una forma di supremazia speciale caratterizzata dal fatto di operare tra soggetti appartenenti ad una ente organizzato: il potere di vigilanza, in tal caso, si esplica nelle forme del potere di annullamento degli atti del soggetto vigilato per motivi di legittimità e presuppone, pertanto, la sussistenza di un rapporto di supremazia analogo a quello presente nel rapporto gerarchico⁵³⁵. Secondo una seconda ricostruzione, invece, la vigilanza non presuppone necessariamente l’esistenza del suddetto rapporto organizzatorio, poiché vi sono casi in cui, ad esempio, lo Stato la esercita nei confronti di soggetti non legati da alcun vincolo organizzativo, che non hanno le facoltà

⁵³² Recommendation CM/Rec (2008)3, Appendix 1, point 1: landscape planning: autonomous landscape plans or landscape studies as part of spatial planning.

⁵³³ Recommendation CM/Rec (2008)3, Appendix 1, point 2: inclusion of the landscape in sectoral policies and instruments.

⁵³⁴ Sul tema della vigilanza in generale, si vedano L. Arcidiacono, *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Padova, 1984; M. Santoloci, *Beni ambientali*, in S. Maglia, M. Santoloci, *Il Codice dell’ambiente*, Milano, 2004, 752; A. Crosetti- D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, cit..

⁵³⁵ L. Arcidiacono, *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, cit. 108.

per emanare atti suscettibili di annullamento postumo: quindi, tale ricostruzione preferirebbe che si approcciasse al problema della natura giuridica della vigilanza sotto il profilo funzionale di attività diretta alla tutela dell'interesse pubblico curato dal soggetto vigilante⁵³⁶. La vigilanza non è sinonimo di controllo di legittimità degli atti, dal momento che il soggetto vigilante dispone di poteri più ampi rispetto al semplice potere di annullamento, quali, ad esempio, i poteri di informazione e di ispezione: di conseguenza, la vigilanza, implicando una valutazione complessiva sullo svolgimento dell'attività esercitata dal soggetto vigilato deve essere intesa quale funzione poliedrica che si esercita attraverso l'impiego di strumenti di natura diversa rispetto a quelli tipici dell'attività di controllo⁵³⁷.

Terminata questa breve disamina dottrinale sul concetto di vigilanza, possiamo ora ad analizzare gli artt. 150 e 155 del Codice. Partendo da quest'ultima disposizione, si osserva come alcuni studiosi hanno individuato in essa una tipologia di vigilanza a carattere amministrativo e preventivo⁵³⁸, mentre altri, invece, ne hanno rinvenuto una forma anche a carattere repressivo⁵³⁹. Si ritiene che, alla luce del dato testuale del Codice, sia preferibile seguire la prima interpretazione e rinvenire la seconda tipologia di vigilanza, quella a carattere repressivo, in altre norme, quali, in particolare, gli artt. 150, 151, 167 e 181 del Codice.

L'art. 155, comma 1, attribuisce “*le funzioni di vigilanza sui beni paesaggistici*” al Ministero e alle Regioni: l'oggetto, dunque, della funzione di vigilanza è rappresentato “da tutti i beni paesaggistici, siano o meno individuati ex lege”⁵⁴⁰. Ai sensi del comma 2, la funzione stessa è assegnata, in prima battuta, alle Regioni per verificare l'ottemperanza alle disposizioni del Codice da parte delle amministrazioni sub-regionali (competenti e delegate al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 146, comma 5); in capo al Ministero, invece, è assegnato “un generico potere di indirizzo e vigilanza sulle funzioni esercitate dalle Regioni, nonché il potere di sostituirsi ad esse nell'esercizio di tali competenze in caso di inottemperanza o persistente inerzia rispetto alle funzioni assegnate”⁵⁴¹, in ossequio al disposto dell'art. 5, comma 7, del Codice. Con riguardo, infine, ai commi 2-bis e 2-ter, si rileva che tali norme sono state introdotte con l'art. 2 del d. lg. n. 63/2008, ma la loro collocazione all'interno dell'art. 155 appare irragionevole, non avendo esse alcun contenuto inerente la funzione di vigilanza menzionata: infatti, il comma 2-bis prevede che gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale devono conformarsi ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche dei vari contesti, mentre il comma 2-ter è norma di natura prettamente processuale, che stabilisce l'estensione del sistema di impugnazione di cui all'art. 146, comma 12, del Codice, agli atti di pianificazione urbanistica o territoriale che ricomprendano i beni paesaggistici.

Nel quadro delle attività di vigilanza, l'art. 150, rubricato “inibizione o sospensione dei lavori” disciplina “le misure cautelari che Ministero e Regioni possono assumere, in via urgente e

⁵³⁶ S. Valentini, *Vigilanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 702.

⁵³⁷ S. Valentini, *idem*, cit. 709.

⁵³⁸ A. Bouvret, *Commento art. 155: vigilanza*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 1182.

⁵³⁹ S. Amoroso, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 192; M. Salvi, *Commento all'art. 155*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, 1013.

⁵⁴⁰ A. Bouvret, *Commento art. 155: vigilanza*, cit. 1183.

⁵⁴¹ G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, cit. 230.

preventiva, al fine di evitare la compromissione di beni di rilevante interesse ambientale e paesistico, ancorchè non ancora formalmente assoggettati alla relativa previsione vincolistica⁵⁴². Tali misure cautelari, consistenti nella diffida ad eseguire “*lavori senza autorizzazione o comunque capaci di recare pregiudizio al paesaggio*”⁵⁴³ e nell’ordine di “*sospensione di lavori iniziati*”⁵⁴⁴, rappresentano misure “facoltative e discrezionali e, soprattutto, non presuppongono né l’avvio, né l’avvenuta conclusione dei procedimenti volti all’imposizione del vincolo: possono operare, pertanto, in surrogazione del vincolo paesistico”⁵⁴⁵, ma solo nel senso che esse anticipano gli effetti del vincolo, ma non lo sostituiscono. Con riferimento specifico al contenuto delle singole misure cautelari, si sottolinea che, mentre la diffida viene utilizzata in via anticipatoria, prima della realizzazione degli interventi pregiudizievoli al paesaggio, la sospensione interviene, al contrario, a lavori già iniziati e non ancora ultimati⁵⁴⁶, senza che sia necessario che sia stata adottata la predetta diffida. Come tutti i provvedimenti cautelari, anche la diffida e la sospensione dei lavori sono dotati di efficacia temporanea, limitata nel tempo: ai sensi del comma 2 dell’art. 150, invero, tali provvedimenti cautelari “*cessano di avere efficacia se entro il termine di novanta giorni non sia stata effettuata la pubblicazione all’albo pretorio della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui all’art. 138 o all’art. 141, ovvero non sia stata ricevuta dagli interessati la comunicazione prevista dall’art. 139, comma 3*”. Dunque, pur mantenendo un unico termine di efficacia, che, in dottrina, si ritiene decorra dal momento della notificazione⁵⁴⁷, la norma in commento opera una distinzione a seconda del bene oggetto del provvedimento: “più in particolare, laddove il provvedimento cautelare inerisca alle bellezze panoramiche, esso perde efficacia quando nel sopracitato termine non venga pubblicato all’albo pretorio la proposta della commissione di cui all’art. 138, ovvero quella dell’organo ministeriale intervenuto in via sostitutiva ex art. 141; se la tutela anticipatoria ha viceversa ad oggetto bellezze individue, la stessa viene meno se, entro il medesimo termine di cui sopra, agli interessati non venga comunicato l’avvio del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico prescritto dal comma 4 dell’art. 139”⁵⁴⁸.

Fa da corredo alla suddetta disciplina il disposto dell’art. 151⁵⁴⁹ del Codice, che assume, per certi versi, una funzione indennitaria, quale rimborso spese a seguito della sospensione dei lavori già iniziati. Invero, tale norma prevede che “*l’interessato*” possa “*ottenere il rimborso delle spese sostenute sino al momento della notificata sospensione*”, se si verificano due condizioni: da un lato, la sospensione dei lavori non deve essere stata preceduta dalla diffida; dall’altro, la sospensione dei lavori ricade su immobili od aree di cui non sia stato in precedenza dichiarato il notevole interesse pubblico, ai sensi degli artt. 136, 143, comma 1, lett. d) e 157. La norma in commento, dunque,

⁵⁴² A. Berra, *Commento art. 150: inibizione o sospensione dei lavori*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 1161.

⁵⁴³ Art. 150, comma 1, lett. a), Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁵⁴⁴ Art. 150, comma 1, lett. b), Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁵⁴⁵ A. Berra, *Commento art. 150*, cit. 1161; T. Alibrandi- P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit. 717 ss.; D. Antonucci, *Codice commentato dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2009, 729 ss; Cons. St., sez. VI, 2 maggio 2005 n. 2057, in *riv. giur. ed.*, 2005, fasc. 5, 1579; Cons. St., sez. V, 11 maggio 2005, n. 5484, in *riv. giur. ed.*, 2006, fasc. 1, 235; Cons. St., sez. VI, 20 ottobre 2000, n. 5651, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵⁴⁶ D. Antonucci, *Codice commentato dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 730; C. Pallini, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 614.

⁵⁴⁷ C. Pallini, *idem*, cit. 588.

⁵⁴⁸ A. Berra, *Commento art. 150*, cit. 1164.

⁵⁴⁹ Per un commento su tale disposizione, si legga A. Berra, *Commento art. 151: rimborso spese a seguito della sospensione dei lavori*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 1165.

mira a garantire la posizione soggettiva dell'interessato, purchè esso sia in buona fede ed i lavori già eseguiti non siano in contrasto con le norme edilizie ed urbanistiche vigenti⁵⁵⁰.

Per quanto concerne il sistema sanzionatorio, occorre far presente che il Codice “tiene ferma la bipartizione, presente sin dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, che connota in modo distinto ed autonomo il sistema delle sanzioni amministrative per illeciti paesaggistici rispetto al regime delle sanzioni penali apprestate per la repressione delle condotte adottate in danno di quegli stessi valori”⁵⁵¹. I comportamenti, dunque, che violano le regole poste dal Codice sono sanzionate sia in sede amministrativa sia in sede penale, con uno sdoppiamento dei procedimenti che debbono essere considerati “indipendenti, nel senso che si svolgono parallelamente”⁵⁵².

Il presupposto per poter irrogare una determinata sanzione è sicuramente l'abuso, non sanabile, che può essere “sostanziale”, quando l'intervento contrasta con la disciplina di tutela, e “formale”, quando l'intervento è stato realizzato in assenza di autorizzazione⁵⁵³. Dal punto di vista amministrativo, infatti, ai sensi dell'art. 167⁵⁵⁴, comma 1, “*in caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese*”: per rimessione in pristino il Codice intende, oltre ad una sanzione puramente demolitoria, anche uno strumento “per rimettere a posto il segmento di paesaggio modificato dall'intervento abusivo”⁵⁵⁵; ciò significa che il trasgressore, oltre alla demolizione dell'opera abusiva, è obbligato a ristabilire tutti i precedenti caratteri paesaggistici del luogo violato. L'unica eccezione all'irrogazione della suddetta sanzione, si ha nel caso della sanabilità ex post, individuata dal comma 4 dell'art. 167. L'obbligatorietà della misura ripristinatoria, infatti, viene temperata dalla previsione della sanabilità degli abusi minori che non abbiano comportato “*creazione di superfici utili o volumi o aumento di quelli legittimamente realizzati, ovvero siano consistiti nell'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, ovvero abbiano avuto ad oggetti lavori qualificabili, ai sensi dell'art. 3 t. u. edilizia, come interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria*”. Ricorrendo tali casi, qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica dei suddetti interventi, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggior importo tra il danno arrecato ed il profitto conseguito mediante la trasgressione.

La sanzione pecuniaria, contemplata dall'art. 167, comma 4, ha carattere reale⁵⁵⁶ e ha carattere alternativo rispetto a misure di tipo ripristinatorio, rientrando, pertanto, nell'area dei poteri autoritativi dell'amministrazione a tutela diretta di interessi pubblici⁵⁵⁷. Sul punto, è interessante ricordare il recente orientamento giurisprudenziale amministrativo, che la considera: una “sanzione pecuniaria, alternativa alla sanzione della demolizione, che va applicata non solo per le violazioni

⁵⁵⁰ C. Linzola, *Testo unico sui beni culturali*, Milano, 2000, 548; D. Antonucci, *Codice commentato dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 735.

⁵⁵¹ G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, cit. 236.

⁵⁵² S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 196.

⁵⁵³ S. Amorosino, *idem*, cit. 196.

⁵⁵⁴ Per un commento su tale disposizione, si legga M.A. Sandulli, *Commento art. 167: ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 1229.

⁵⁵⁵ S. Amorosino, *ibidem*, cit. 197.

⁵⁵⁶ TAR Liguria, sez. I, 28 giugno 2011, n. 1015, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Liguria, sez. I, n. 137/2009, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵⁵⁷ Cass. Civ., sez. un., 8 agosto 2005, n. 16612, in www.giustamm.it, 2005, 9.

di carattere sostanziale, ma anche per le violazioni meramente formali che non hanno provocato alcun danno ambientale, come per esempio la sola inottemperanza all'obbligo previsto dalla legge di chiedere ed ottenere prima dell'inizio dei lavori il nulla osta paesistico, per cui tale sanzione pecuniaria ha una funzione deterrente, in quanto prescinde dalla sussistenza di un danno all'ambiente”⁵⁵⁸.

Infine, per quanto concerne il sistema sanzionatorio penale, occorre brevemente analizzare l'art. 181 del Codice⁵⁵⁹, che compone un sistema articolato di sanzioni penali. E' un principio ampiamente consolidato in dottrina e in giurisprudenza quello secondo cui il reato ambientale di cui all'art. 181 del Codice rappresenti una tipica ipotesi di reato di pericolo astratto o presunto⁵⁶⁰. Il principio generale (comma 1), posto a fondamento di tale reato ambientale, è che *“chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'art. 44, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”*: le pene previste dall'art. 44, lettera c) sono l'arresto fino a due anni e l'ammenda da €15.493 a € 50.645. Il comma 1 dell'art. 181 delinea la *“sanzione base”*⁵⁶¹, mentre il comma 1-bis dello stesso articolo trasforma la pena dell'arresto in quella della reclusione da uno a quattro anni *“quando i lavori di cui al comma 1: a) ricadano su immobili od aree che per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori; b) ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'art. 142 ed abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi”*. Il comma 1-ter, dal canto suo, esclude l'applicabilità della sanzione per i casi in cui sia rilasciata l'autorizzazione in sanatoria, mentre il comma 1- quater disciplina la procedura di sanatoria amministrativa, prevedendo anche in questo caso il previo parere vincolante della soprintendenza. L'art. 1- quinquies, infine, al comma 1, prevede l'estinzione del reato se il trasgressore effettua la rimessione in pristino prima che essa sia disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa o che sia intervenuta la condanna; il comma 2, invece, dispone che alla condanna segua sempre l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato.

Alla luce delle osservazioni svolte, in conclusione, è evidente che: *“le sanzioni penali sono graduate a seconda della gravità del reato e che la previsione dell'estinzione del reato in caso di rimessione in pristino conferma che la sanzione penale è ordinata alla salvaguardia del paesaggio, più che a punire le condotte illecite; nel caso di eliminazione dell'abuso viene meno l'interesse pubblico a punire il trasgressore”*⁵⁶².

⁵⁵⁸ TAR Veneto, sez. II, 17 dicembre 2008, n. 3875, in www.giustizia-amministrativa.it; si vedano in proposito anche Cons. St., sez. IV, 4 febbraio 2004, n. 395 (e pure 396-397); Cons. St., sez. IV, 25 novembre 2003, n. 7765; Cons. St., sez. IV, 5 agosto 2003, n. 4481.

⁵⁵⁹ Per un approfondimento su tale disposizione, si legga P. Tanda, *Commento art. 181: opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 1293.

⁵⁶⁰ P. Tanda, *idem*, cit. 1306.

⁵⁶¹ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit. 198.

⁵⁶² S. Amorosino, *idem*, cit. 199.

CAPITOLO 3

GLI ESPERIMENTI CONCRETI DI PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA IN ITALIA ED IN EUROPA

Sommario: 1. Premessa; 2. Il piano paesaggistico pugliese: un esempio di “produzione sociale del paesaggio”; 3 La vicenda regressiva della Sardegna con il ritorno al piano paesaggistico del 2006; 4. Il piano paesaggistico piemontese e la creazione della rete di connessione paesaggistica; 5. Il modello pianificatorio sviluppato in Toscana; 6. L’approccio veneto al problema della gestione del paesaggio regionale; 7. I primi passi della Regione Umbria nell’attività di pianificazione del paesaggio; 8. Alcune esperienze pianificatorie europee; 8.1. Il piano paesaggistico del Comune di Offenburg (Germania); 8.2. Il piano paesaggistico del Comune di Midden- Delfland (Olanda); 8.3. Il piano paesaggistico regionale di Ljubljana (Slovenia).

1. Premessa.

Se la disciplina normativa italiana ed europea sulla pianificazione del paesaggio è giunta ad uno stadio in cui si caratterizza per l’attenzione e l’analiticità delle sue previsioni in materia di protezione, salvaguardia e gestione di tale bene, non ci si può servire delle stesse qualificazioni per descrivere l’attività pianificatoria amministrativa delle Regioni.

Se, infatti, la disciplina codicistica detta previsioni puntuali volte a fornire immediata protezione al paesaggio e, più in particolare, ai beni paesaggistici che lo compongono, la disciplina regionale appare scarna e, salvo alcune rare eccezioni, risulta essere ancora da sviluppare integralmente.

Inoltre, anche se sviluppata in armonia con le disposizioni del Codice, molto spesso viene osteggiata dal tessuto imprenditoriale locale, che la ritiene fonte di vincoli e limitazioni al proprio personale ed egoistico sviluppo economico. Le Autorità amministrative territoriali, infatti, nella maggior parte dei casi vengono assorbite all’interno di quella spirale negativa volta esclusivamente alla produzione di denaro attraverso uno “sfrenato consumo di suolo”, dimenticando l’immenso valore che il territorio e, quindi, il paesaggio racchiudono in sé stessi. Un valore culturale, identitario, economico, ma soprattutto sociale, in quanto il paesaggio e, nello specifico, il luogo in cui viviamo rappresentano fedeli e precisi indicatori della qualità della nostra vita: conseguentemente, se si continuerà percorrendo la strada della distruzione di tale bene, si arriverà in maniera inevitabile alla completa eliminazione del benessere sociale, sia individuale che collettivo.

Le Regioni, sfortunatamente, non essendosi ancora dotate di piani paesaggistici effettivamente funzionanti non hanno ancora compreso l’entità dei danni che si potrebbe verificare a seguito del continuo consumo di suolo.

La situazione in Italia appare, allo stato attuale, davvero negativa. Su venti Regioni presenti all’interno del nostro territorio, si può dire che soltanto tre di queste si sono dotate di piani di tutela del paesaggio, conformi alle norme del Codice nazionale così come modificato dal d.lg. n.63/2008. La Puglia, il Piemonte e la Toscana, però, hanno finora sviluppato solo dei piani paesaggistici adottati, ma non approvati in via definitiva, che comportano determinate conseguenze negative.

Infatti, se è vero che, come evidenziato nel secondo capitolo, dal momento dell'adozione scattano le c.d. misure di salvaguardia, è altrettanto vero che quest'ultime sono sempre soggette ad una più rapida modifica da parte della Giunta regionale rispetto alla fase di approvazione del piano paesaggistico, che vede il coinvolgimento anche del Consiglio regionale e, dunque, di una maggiore e più ampia rappresentanza politica: la non definitività del piano comporta instabilità delle sue prescrizioni, nonché, in via più generale, incertezza del diritto; inoltre, le misure di salvaguardia stabiliscono esclusivamente dei vincoli limitativi a carico dei proprietari di beni di interesse paesaggistico, senza indicare e suggerire le linee guida e le modalità di uso di tali beni.

Oltre alle sopramenzionate Regioni, allo stato attuale non ne esiste alcuna che sia giunta alla fase di adozione del piano e l'abbia superata: quelle più avanti coi lavori hanno terminato l'elaborazione del piano e di tutti i documenti che lo compongono e sono passate alla fase delle osservazioni proposte dalla collettività di riferimento, ma devono ancora adottarlo vuoi per resistenze politiche di partito vuoi per incapacità oggettiva di realizzare un atto così complesso attraverso strutture precarie ed insufficienti. Altre Regioni italiane si trovano addirittura ad uno stadio precedente: la Regione Veneto, infatti, si situa ancora nella fase di predisposizione del piano regionale e ha scelto di procedere alla composizione di un piano paesaggistico formato da specifici piani infraregionali, che si preoccupano di tutelare i beni paesaggistici, nonché il paesaggio generale, afferenti ad una determinata area regionale, ma purtroppo non ha ancora completato la redazione di tutti questi piani subregionali. La Regione Umbria, invece, è ancora più indietro nell'attività di pianificazione paesaggistica, poiché sta ottemperando al primo fondamentale obbligo in materia, ossia la ricognizione dei beni paesaggistici presenti sul proprio territorio, realizzando all'uopo un Atlante di individuazione e catalogazione di tali beni, mentre deve ancora predisporre le norme tecniche di attuazione del piano regionale.

Una situazione, dunque, evidentemente negativa, considerato anche il cospicuo lasso di tempo che è trascorso da quando è entrata in vigore la norma relativa all'obbligo per le Regioni di dotarsi di nuovi piani paesaggistici in conformità alle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (esattamente nel 2004, cioè ben 10 anni fa).

Ciò premesso, il presente capitolo intende illustrare in maniera dettagliata lo stato attuale della pianificazione paesaggistica in Italia, procedendo ad una descrizione della struttura dei vari piani ed analizzando, se vi sono, i punti di sintonia o di contrasto, nonché gli aspetti innovativi, che essi presentano ad una comparazione sistematica con il Codice e con la Convenzione europea del paesaggio. Si cercherà, inoltre, di fornire un quadro essenziale anche di alcune esperienze paesaggistiche estere, utili senza dubbio per verificare quali sono i punti di convergenza o divergenza fra piani italiani e stranieri, nonché quali efficaci metodologie di tutela hanno assunto quest'ultimi per salvaguardare il paesaggio. Infine, si procederà ad una sintesi e ad una comparazione fra i suddetti strumenti pianificatori al fine di evidenziare quali aspetti la pianificazione paesaggistica italiana potrebbe trarre dalle esperienze estere per poter migliorare ed approfondire il proprio grado e la propria incisività nelle azioni di tutela.

2. Il piano paesaggistico pugliese: un esempio di “produzione sociale del paesaggio”.

“I paesaggi della Puglia, prodotti durante il lungo arco temporale della storia della collettività locale che li vive, costituiscono il principale bene patrimoniale, ambientale, territoriale, urbano, socio-culturale e la principale testimonianza identitaria per realizzare un futuro socio-economico durevole e sostenibile della Regione”⁵⁶³.

Per concretizzare questa convinzione, nel corso del 2007 l’Amministrazione regionale ha avviato la redazione di un nuovo Piano paesaggistico, coerente con le recenti innovazioni legislative, con l’obiettivo di realizzare uno strumento capace di riconoscere i principali valori del territorio della Regione, di definirne le regole d’uso e di trasformazione e di stabilire le condizioni normative e progettuali per la costruzione del paesaggio.

Con delibera n. 1435 del 2 agosto 2013, pubblicata sul BURP n. 108 del 06.08.2013, la Giunta regionale ha adottato il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia.

Tale piano possiede una struttura suddivisa in tre componenti, ciascuna con un suo proprio significato e funzione: l’Atlante del Patrimonio ambientale, paesaggistico e territoriale, lo Scenario Strategico, le Regole (N.T.A.).

L’Atlante ha il compito di descrivere in maniera accurata, aggiornata e pertinente l’identità dei tanti paesaggi della Puglia e le regole fondamentali che ne hanno guidato la costruzione nel lungo periodo delle trasformazioni storiche. Esso rappresenta un fedele “Quadro conoscitivo” che individua e suddivide il territorio pugliese in 11 ambiti di paesaggio, ossia in sistemi territoriali e paesaggistici individuati a scala subregionale e caratterizzati da particolari relazioni tra le componenti fisico-ambientali, storico-insediative e culturali che ne connotano l’identità di lunga durata. Ogni ambito di paesaggio viene individuato in base alla rappresentazione della dominanza dei caratteri che ne connota l’identità paesaggistica ed è articolato in figure territoriali e paesaggistiche (ossia, “entità territoriali riconoscibili per la specificità dei caratteri morfotipologici che persistono nel processo di stratificazione di diversi cicli di territorializzazione”) che rappresentano le unità minime in cui si scompone a livello analitico e progettuale la Regione ai fini del PPTR: l’insieme delle figure territoriali definisce l’identità territoriale e paesaggistica dell’ambito dal punto di vista dell’interpretazione strutturale. L’individuazione degli 11 ambiti di paesaggio per opera dell’Atlante pugliese deriva dallo sviluppo e dall’approfondimento di un preciso lavoro analitico, articolato in due parti: l’analisi morfotipologica, che cataloga tali sistemi complessi sulla base degli elementi e delle caratteristiche del territorio fisico, e l’analisi storico-strutturale, volta a studiare e a rappresentare i paesaggi storici della Puglia, analizzando le relazioni sussistenti fra insediamento umano e ambiente nelle diverse fasi storiche e individuando regole, permanenze e dominanze. In particolare, quest’ultima tipologia di analisi ha permesso di articolare la Puglia in due livelli: da un lato, la Puglia c.d. classica (o grande Puglia), caratterizzata storicamente da grandi eventi e dominanze esogeni, e dall’altro i c.d. quadri territoriali minori pugliesi (secondo livello), racchiusi nella grande Puglia e identificati in contesti regionali con una maggiore presenza storica di fattori socio-economici locali (ad esempio, il Tavoliere oppure l’arco ionico di Taranto, o ancora i contesti del Gargano).

⁵⁶³ Le informazioni concernenti il piano paesaggistico pugliese sono tratti dal sito <http://paesaggio.regione.puglia.it>.

Lo Scenario Strategico, invece, si situa in una fase intermedia fra l'Atlante del Patrimonio e le Regole (N.T.A.) e non ha valore normativo, ma ha il compito di indicare, con diversi strumenti di rappresentazione e documenti, le grandi strategie del piano, che saranno da guida ai progetti sperimentali, agli obiettivi di qualità paesaggistica, alle norme tecniche. Esso assume i valori patrimoniali del paesaggio pugliese e li traduce in obiettivi di trasformazione per contrastare le tendenze in atto al degrado paesaggistico e costruire la precondizione di un diverso sviluppo socio-economico. La struttura dello Scenario Strategico si articola nelle seguenti parti: gli obiettivi generali del PPTR, un progetto di territorio futuro, i progetti integrati sperimentali, le linee guida ed, infine, la specificazione degli obiettivi di qualità paesaggistica a livello degli ambiti. Nello specifico, si rammenta che tra gli obiettivi generali perseguiti dal piano paesaggistico ritroviamo elencati l'attivazione del sistema di produzione sociale del paesaggio, la realizzazione di un equilibrio idrogeomorfologico dei bacini idrografici, lo sviluppo della qualità ambientale del territorio, la valorizzazione del patrimonio identitario culturale-insediativo, la valorizzazione della fruizione lenta dei paesaggi e la definizione degli standard di qualità edilizia, urbana e territoriale per gli insediamenti residenziali urbani e rurali.

Infine, le Regole, costituite dalle Norme Tecniche di Attuazione, rappresentano un elenco di indirizzi, direttive e prescrizioni che dopo l'approvazione del PPTR avranno un effetto immediato sull'uso delle risorse ambientali, insediative e storico-culturali che costituiscono il paesaggio. Se gli indirizzi possono essere identificati in tutte quelle linee guida relative alle azioni da svolgere sul e nel territorio, le direttive e le prescrizioni si differenziano per il carattere maggiormente cogente delle loro disposizioni, dato dal fatto che le direttive contengono in buona parte obblighi di risultato a carico degli enti territoriali locali, mentre le prescrizioni dettano vincoli e stabiliscono limitazioni anche nei confronti delle facoltà dei privati cittadini. I destinatari, quindi, delle Norme Tecniche di Attuazione sono in parte le istituzioni pubbliche, che elaborano strumenti di pianificazione e di gestione del territorio e delle sue risorse: per l'altra parte, invece, i destinatari delle Regole sono i comuni cittadini, che potranno intervenire sulla trasformazione dei beni e delle aree riconosciuti come meritevoli di una particolare forma di tutela, secondo le prescrizioni previste dal piano.

Il Piano paesaggistico pugliese, oltre ad essere composto dai suddetti tre elaborati, è accompagnato anche da ulteriori significativi documenti, che, per un verso, spiegano in maniera maggiormente dettagliata le finalità e la struttura del piano (ad esempio, la Relazione generale), nonché la composizione degli ambiti paesaggistici (ad esempio, le Schede degli Ambiti paesaggistici) e, per l'altro, forniscono elementi per valutare l'impatto positivo o negativo del piano paesaggistico sull'ambiente, illustrando altresì quali siano le modalità di monitoraggio di tale strumento pianificatorio (ad esempio, il Rapporto ambientale).

Volendo approfondire il contenuto di uno dei sopramenzionati documenti, meritano senza dubbio di essere segnalati i concetti espressi all'interno della Relazione generale al piano pugliese⁵⁶⁴. Il primo dato espresso nella Premessa concerne la situazione fattuale, economica e sociale, che i redattori del piano si trovarono di fronte una volta iniziati i lavori di componimento di tale documento. La

⁵⁶⁴ La Relazione generale del piano paesaggistico pugliese rappresenta l'elaborato n. 1 del documento regionale di piano ed è consultabile nel sito www.paesaggio.regione.puglia.it. Essa si suddivide in sette capitoli, che, partendo dall'illustrazione della filosofia del piano e dalla spiegazione del concetto di "produzione sociale del paesaggio", arrivano ad esplicitare la visione progettuale di tale documento attraverso lo scenario strategico, sorretta da un solido impianto normativo costituito dalle N.T.A..

società pugliese, infatti, era caratterizzata “dall’assenza di una cultura storica municipale”, nel senso del protrarsi di un sistema decisionale patrizio, centralistico, esogeno e burocratico che ha reso possibile la persistenza di una dipendenza economica e di una scarsa produttività in molti settori, accompagnate dalla speculare inerzia burocratica della struttura amministrativa; inoltre, si registrava un diffuso “anarco-abusivismo privato” e “un brulicare di intrecci locali di interessi pubblici e privati finalizzati alla rendita”⁵⁶⁵. In tale realtà la pianificazione non veniva considerata come la forma ordinaria di governo e l’urbanistica era qualificata come sanatoria, che distribuisce ex ante o ex post i diritti edificatori.

Da questa situazione, i soggetti attivi della pianificazione hanno cercato di costruire la “via pugliese alla pianificazione”, ossia un modo originale ed efficace di realizzare un piano capace di sviluppare “una forte processualità negoziale e partecipativa” come strumento per la costruzione di un neomunicipalismo di cittadinanza attiva: un piano, quindi, “capace nel contempo di definire una forte cornice istituzionale di regole certe, chiare, semplificatorie, stabilendo con ciò le precondizioni di un processo di valorizzazione del basso territorio”⁵⁶⁶.

La “via pugliese alla pianificazione”, in particolare, consiste nel concepire in maniera differente rispetto alle altre Regioni il rapporto tra piano paesaggistico e piano territoriale: infatti, “se in altre Regioni il piano paesaggistico regionale è spesso parte del Piano territoriale (ad esempio in Piemonte e in Veneto, ma anche in Catalogna), o interno alla parte statutaria del medesimo (ad esempio in Toscana), in Puglia invece si è scelto, essendo già vigente un piano per il paesaggio e assente invece un piano territoriale regionale, di redigere un nuovo Piano paesaggistico a valenza territoriale (PPTR). Per questa valenza il Piano fornisce indirizzi e direttive in campo ambientale, territoriale e paesaggistico ai piani di settore, ai PTCP, ai PUG”⁵⁶⁷.

Infatti, la Regione Puglia già disponeva di un piano paesaggistico, denominato PUTT/P (piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio), entrato in vigore nel 2000, redatto ai sensi della L. 431/85 e quindi riferito soltanto ad alcune aree del territorio regionale. Tuttavia, siccome le modifiche che si sarebbero dovute apportare al piano per via degli interventi correttivi sulla disciplina del paesaggio sarebbero state talmente numerose che di fatto rimettervi mano avrebbe comunque significato rifarlo ex novo, si optò per la produzione di un nuovo Piano, anziché correggere e integrare quello precedente⁵⁶⁸.

Questo nuovo piano, dunque, oltre a recepire i contenuti della Convenzione europea e del Codice italiano con le ultime modifiche del 2008, consistenti nell’obbligo di tutelare e gestire attivamente il paesaggio, ha svolto una articolata ricerca sugli strumenti di governance e partecipazione per la “produzione sociale del paesaggio”.

Tale espressione fonda il suo significato sulla consapevolezza diffusa dei limiti di efficacia e della crisi delle pratiche ordinarie di pianificazione del territorio di tipo comprensivo, gerarchico e settoriale: conseguentemente, dà atto che il paesaggio, come concepito dalla Convenzione europea e

⁵⁶⁵ Relazione generale, *Premessa. La collocazione del PPTR nella nuova stagione della Pianificazione in Puglia, 1.1 la via pugliese alla pianificazione*, 2.

⁵⁶⁶ *Idem*, 3.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, 1.2 *Dall’urbanistica al governo del territorio e del paesaggio*, 4.

⁵⁶⁸ *Ibidem*, 1.3 *Perché un nuovo piano per il paesaggio? I limiti del PUTT/P vigente*, 5.

dal Codice, non si può progettare a tavolino, ma è frutto di una complessità di atti di produzione del territorio da parte di una molteplicità di attori sociali; per questa ragione, si prefigge di mobilitare e attribuire decisionalità a forme di cittadinanza attiva per progettare e gestire strategie di sviluppo che presuppongono l'autogoverno della società locale per mettere in valore i patrimoni identitari locali⁵⁶⁹.

Il punto fondamentale di questa innovativa idea è il riconoscimento che il paesaggio regionale nel suo insieme è il frutto di una serie di atti complessi e temporalmente stratificati, di atti di produzione del territorio da parte di una molteplicità di attori pubblici e privati, con differenti finalità. Da questa consapevole premessa, il piano pugliese, nel corso della sua costruzione, ha cercato di mettere in atto una molteplicità di strumenti per interagire con questi atti, essendo convinto del fatto che questa sarebbe risultata in futuro la preconditione dell'efficacia futura del piano. L'obiettivo del piano è, dunque, quello di dialogare con i produttori di questi atti, per tutelare e valorizzare insieme il bene comune "paesaggio". Il dialogo fra la Regione Puglia e gli altri attori paesaggistici si è concluso per ora nella realizzazione di un insieme di "progetti socialmente prodotti"⁵⁷⁰, che hanno reso lo strumento pianificatorio pugliese un piano di progettazione attiva del paesaggio fondato sulla valorizzazione dei patrimoni identitari della Puglia (in sostanza, si tratta di politiche, formate da azioni e progetti, socialmente condivise fra i diversi produttori di paesaggio che mirano a tutelare e trasformare il territorio regionale in un'ottica di attuazione del principio dello sviluppo sostenibile).

Il tema della "produzione sociale del paesaggio" è formato da due grandi campi di azioni e procedure: da un lato, la produzione sociale del piano, dall'altro la gestione sociale del territorio e del paesaggio⁵⁷¹.

La produzione sociale del piano rappresenta il processo preordinato a costruire tale documento tramite l'attivazione di forme di governance allargata e di democrazia partecipativa, laddove per "governance allargata" si deve intendere "un sistema negoziale e decisionale che, oltre agli istituti di copianificazione a livello della regione e degli altri enti pubblici territoriali, coinvolge le rappresentanze sociali degli interessi economici, sindacali, culturali, ambientali, locali, con particolare attenzione alle rappresentanze degli attori più deboli e solitamente non rappresentati ai tavoli negoziali", mentre il concetto di "democrazia partecipativa" richiama "l'attivazione di molteplici forme e tecniche di coinvolgimento diretto degli abitanti nella costruzione dei quadri identitari relativi ai loro mondi di vita, nella costruzione degli scenari strategici di trasformazione del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, in funzione dell'aumento del benessere e della felicità pubblica"⁵⁷².

In particolare, mentre la governance allargata è stata attuata attraverso l'espletamento di determinate azioni, quali quelle di copianificazione, verticale (fra Regioni, Province e Comuni) e orizzontale (fra settori e assessorati della Regione) e la conclusione del "patto tra gli attori della trasformazione", affinché l'azione di ciascun portatore di interessi riconosca il valore del bene comune e indirizzi le sue azioni specifiche (economiche, culturali, sociali) a cercare e trovare

⁵⁶⁹ Relazione generale, *La produzione sociale del paesaggio*, 2.1 *Chi produce il paesaggio ?*, 27.

⁵⁷⁰ *Ivi*, 27.

⁵⁷¹ *Ibidem*, 28 e ss.

⁵⁷² Relazione generale, *La produzione sociale del paesaggio*, 2.2. *La produzione sociale del piano*, 29.

vantaggio e convenienze nel migliorare la qualità del paesaggio e dei luoghi di vita delle collettività locali, la democrazia partecipativa⁵⁷³, invece, è stata attuata grazie ad una molteplicità di strumenti, in parte conosciuti ed in parte completamente nuovi, quali ad esempio le conferenze d'area (ossia, riunioni volte a dare la più ampia pubblicizzazione dei contributi raccolti nelle due fasi di elaborazione del piano, consistenti nella costruzione del quadro conoscitivo e dell'atlante del patrimonio identitario), i progetti integrati di paesaggio sperimentali e attivati (i primi rappresentano la sperimentazione degli scenari strategici del piano e sono proposti da attori territoriali su specifici temi; i secondi, invece, sono progetti già attivati, il cui risultato è già stato ottenuto), il sito web interattivo (che ha il compito di divulgazione delle informazioni concernenti le attività e i documenti in elaborazione del piano, nonché quello di costituire un osservatorio interattivo permanente) ed, infine, il fenomeno dei c.d. ecomusei (ossia, "istituzioni culturali che assicurano in forma permanente, su un determinato territorio e con la partecipazione della popolazione, le funzioni di ricerca, conservazione, valorizzazione di un insieme di beni naturali e culturali, rappresentativi di un ambiente e dei modi di vita che lì si sono succeduti").

Se le azioni e le pratiche sopramenzionate rientrano nel concetto di produzione sociale del piano, è corretto affermare che le stesse servono anche per definire che cosa si intenda per "gestione sociale del paesaggio" e per individuare quali siano i mezzi per poter conseguire tale obiettivo⁵⁷⁴. Invero, la fase della gestione sociale del PPTR, una volta approvato, dovrà proseguire attivando come forma ordinaria di governo del territorio gli strumenti attivati nella fase sperimentale di produzione del Piano, utilizzando a questo fine gli strumenti di governance che la Regione attiva: intese con il Ministero, protocolli d'intesa con soggetti pubblici e privati, accordi di programma, patti territoriali locali. Accanto a questi classici strumenti di governance, si pongono gli strumenti di partecipazione democratica e quelli di governance allargata già esaminati in precedenza. Infine, deve essere annoverato anche l'Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio⁵⁷⁵, soggetto giuridico che ricopre un ruolo fondamentale per la gestione e produzione sociale del paesaggio, in quanto ricopre funzioni conoscitive e propositive per la conservazione, fruizione e valorizzazione del patrimonio paesaggistico e dei beni culturali della Regione e dei caratteri identitari di ciascun ambito del territorio regionale, per il perseguimento di adeguati obiettivi di qualità, per la riqualificazione e la ricostruzione dei paesaggi compromessi o degradati urbani e rurali, nonché la sensibilizzazione e mobilitazione della società pugliese verso un quadro di sviluppo sostenibile e di tutela ambientale (art. 4, comma 1, L.R. n. 20/2009).

Riassumendo, dunque, i contenuti della parte relativa alla produzione sociale del piano e quelli inerenti alla gestione sociale del territorio e del paesaggio, unendosi, formano il concetto di "produzione sociale del paesaggio", un'idea innovativa ed originale progettata dal piano regionale pugliese.

Terminata la descrizione delle caratteristiche strutturali del piano paesaggistico pugliese, per come individuate e classificate dalla Relazione generale al piano, si può ora passare ad esaminare i

⁵⁷³ *Idem*, 2.3 *Dalla governance alla partecipazione*, 35 e ss..

⁵⁷⁴ *Ibidem*, 2.4 *La gestione sociale del paesaggio*, 42 ss..

⁵⁷⁵ L'Osservatorio è stato istituito con Legge Regionale n. 20/2009 "Norme per la pianificazione paesaggistica".

contenuti generali delle N.T.A.⁵⁷⁶. ed i rapporti che tali regole hanno instaurato con le norme del Codice e con quelle della Convenzione europea.

Anzitutto, occorre ribadire che tali regole presentano un carattere fortemente innovativo, in quanto attribuiscono al piano una concezione dinamica e progettuale, facendo dimenticare quella precedente basata su una tradizione vincolistico-prescrittiva⁵⁷⁷. Ciò è vero soprattutto in relazione al fatto che il piano, grazie all'idea sulla "produzione sociale del paesaggio", si prefigge di fare propria una concezione di tutela del paesaggio più complessa e maggiormente proattiva rispetto a quella contenuta nel piano paesaggistico del 2000, evidenziando la necessità di consentire l'attuazione di: una tutela attiva dei beni paesaggistici, una riproduzione del patrimonio e delle sue invarianti strutturali, una applicazione dei principi di democrazia partecipativa e di copianificazione fra i produttori del paesaggio ed, infine, una territorializzazione del sistema normativo per ambiti territoriali paesistici.

L'idea sulla "produzione sociale del paesaggio", dunque, rappresenta il vero tratto distintivo del piano paesaggistico pugliese rispetto agli altri strumenti di pianificazione italiani. Con le sue conferenze d'area, le mappe di comunità, il sito web interattivo, ma, più in generale, con tutti i suoi strumenti di governance allargata e di democrazia partecipativa acquisisce quel carattere interpretativo nuovo che lo rende un piano con una sua filosofia e una propria originalità⁵⁷⁸.

Una filosofia che integra nei propri contenuti i principi dettati dalla Convenzione europea, quali ad esempio quelli della più ampia partecipazione e della sussidiarietà⁵⁷⁹. Le N.T.A., infatti, dopo aver espresso all'art. 8 il principio per cui "*la promozione della qualità del paesaggio e la valorizzazione dei patrimoni identitari della Puglia sono attuate dalla Regione attraverso la produzione sociale del paesaggio...*", specificano all'art. 9 che "*i procedimenti per la produzione sociale del paesaggio attuano i principi di partecipazione e sussidiarietà ...*", attraverso i propri strumenti partecipativi e consensuali, consistenti in forme di governance allargata, strumenti di democrazia partecipativa, aggregazioni di soggetti pubblici e privati su progetti sperimentali, forme di coprogettazione locale e strumenti di conoscenza, comunicazione e valutazione per l'interazione di conoscenze esperte e saperi contestuali.

Il principio di sussidiarietà viene, peraltro, declinato nelle forme del metodo della copianificazione, "quale forma di cooperazione e concertazione tra i diversi soggetti coinvolti nelle attività di pianificazione e programmazione urbanistica, territoriale e di settore che presentino implicazioni

⁵⁷⁶ Le Norme Tecniche di attuazione sono contenute nell'elaborato n. 2 del piano paesaggistico territoriale pugliese.

⁵⁷⁷ Tale espressione è stata utilizzata dai redattori del piano a pag. 77 della Relazione generale (6.1 La struttura delle norme tecniche di attuazione).

⁵⁷⁸ Si ricorda che tutti gli strumenti di attuazione dell'idea sulla "produzione sociale del paesaggio", ossia quelli di governance allargata, nonché di democrazia partecipativa, sono elencati e descritti dettagliatamente da pag. 14 a pag. 19 delle N.T.A. (da art. 8 ad art. 24).

⁵⁷⁹ La Convenzione europea del paesaggio, infatti, richiama i suddetti principi agli artt. 4 e 5, lett. c), ove afferma rispettivamente che "*Ogni parte applica la presente Convenzione e segnatamente dei suoi art. 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale*" e che "*Ogni parte si impegna a: c) avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b*".

per la tutela e la valorizzazione dei paesaggi di Puglia”⁵⁸⁰. Tale metodologia di pianificazione implica il richiamo all’art. 3 della Convenzione europea, nella parte in cui ammette che uno degli obiettivi da perseguire concerne l’organizzazione della cooperazione europea per una maggiore e più incisiva salvaguardia, gestione e pianificazione paesaggistica.

Inoltre, si potrebbe fare riferimento anche all’art. 5, lett. d), del documento europeo, in virtù del fatto che “*integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico ...*” significa inevitabilmente coordinare i differenti contenuti ed obiettivi di tutte queste numerose pianificazioni, attribuendo ai redattori dei documenti di piano la qualità di “copianificatori del paesaggio”, in quanto tutti partecipano (chi più chi meno) con la loro attività alla tutela ed alla valorizzazione paesaggistica⁵⁸¹.

A dire il vero, i principi espressi dall’ art. 5 e 6, lett. D) della Convenzione non afferiscono solamente al metodo delle copianificazione, ma si può ritenere che essi influenzino notevolmente anche gli artt. 27 e 28 delle N.T.A., ossia le disposizioni relative agli obiettivi generali e specifici dello scenario strategico, che delineano la visione progettuale di medio lungo periodo del piano, proponendosi “*di mettere in valore, in forme durevoli e sostenibili, gli elementi del patrimonio identitario individuati nell’Atlante di cui al Titolo III, elevando la qualità paesaggistica dell’intero territorio regionale*”⁵⁸².

Tuttavia, le novità del piano paesaggistico pugliese non terminano qui e proseguono sotto altri profili di notevole interesse.

Da un lato, infatti, come già evidenziato in precedenza, la Regione Puglia ha voluto procedere alla completa eliminazione del precedente piano paesaggistico e si è orientata nella predisposizione di un piano paesaggistico territoriale, ritenendo insufficiente la tutela apprestata al paesaggio da uno strumento paesaggistico “puro”: tale presa di posizione discende dalla consapevolezza che il paesaggio in quanto forma del territorio non può essere protetto e valorizzato se prima di tutto non si salvaguarda e non si protegge il substrato materiale da cui esso è formato (cioè, il territorio medesimo). E questa scelta politica di fondo è innovativa proprio perché nelle altre Regioni si è proceduto nel senso opposto: cioè, da un piano territoriale già esistente si è formato un piano paesaggistico puro, separato dal primo, oppure si è inclusa nel piano territoriale la disciplina specifica di tutela del paesaggio. Se il risultato può di fatto apparire lo stesso, cambia tuttavia l’approccio al problema, diversificando la procedura di formazione del piano.

La seconda novità riguarda l’introduzione all’interno del piano delle c.d. “figure territoriali e paesaggistiche”, che vengono definite all’art. 7, punto 5 delle N.T.A. come “*entità territoriali riconoscibili per la specificità dei caratteri morfotipologici che persistono nel processo storico di stratificazione di diversi cicli di territorializzazione*”. La novità, in questo caso, consiste nell’aver

⁵⁸⁰ Tale espressione è contenuta nel Titolo II, Capo I, art. 10 delle N.T.A (pag. 14).

⁵⁸¹ Il concetto di copianificazione, inteso come integrazione della materia paesaggistica nelle differenti forme di pianificazioni che in questo modo diventano artefici della tutela e valorizzazione del paesaggio, si può evincere anche dalle “Guidelines for the implementation of the European Landscape Convention”, che, nella parte I.1, lett. f), relativa ai principi generali, suggeriscono di “*integrare il paesaggio nelle politiche di settore*”, ossia di “*permettere una sistematica inclusione della dimensione paesaggistica in tutte le politiche che influenzano la qualità di un territorio*”.

⁵⁸² Tale affermazione è contenuta nell’art. 28, comma 2, delle N.T.A. del piano paesaggistico pugliese.

riesumato tale analitica tipologia paesaggistica, che era inserita all'interno della prima versione del Codice dei beni culturali e del paesaggio e che è stata poi sostituita dall'impianto strutturale indicato dall'ultima versione del Codice, dove, per descrivere ed interpretare gli ambiti paesaggistici, si fa soltanto menzione delle "caratteristiche paesaggistiche" e degli "obiettivi di qualità paesaggistica"⁵⁸³.

Il Piano paesaggistico pugliese può considerarsi innovativo anche sotto un ulteriore profilo, perché sembra discostarsi dal disposto normativo dell'art. 133, commi 2 e 3, del Codice, laddove tale ultima norma relega ad un ruolo marginale le proposte e le azioni degli Enti locali in materia di pianificazione del paesaggio. Il Codice, invero, identifica gli Enti territoriali locali quali meri soggetti recettori degli indirizzi e dei criteri concernenti la pianificazione territoriale, disposti congiuntamente dallo Stato e dalle Regioni, i quali devono preoccuparsi esclusivamente di porre in essere un'attività di conformazione e adeguamento dei propri strumenti urbanistici vigenti. Il Piano pugliese, invece, ai sensi degli articoli 17, 18, 19 e 20 delle N.T.A., attribuisce ai suddetti soggetti pubblici significativi compiti di partecipazione attiva, finalizzati, ad esempio, all'attività di specificazione in modo condiviso delle priorità dello scenario strategico del PPTR oppure alla determinazione dello sviluppo locale autosostenibile e durevole del territorio⁵⁸⁴.

Questa impostazione del Piano pugliese, di apertura agli strumenti della "programmazione negoziata" (ai sensi dell'art. 15, legge n. 241/1990 e successive modifiche) in materia di paesaggio, che permette il coinvolgimento degli Enti locali e dei soggetti privati presenti sul territorio e che appare in sintonia con i contenuti della Convenzione europea⁵⁸⁵, può, al contrario, essere controproducente nel rendere veramente efficace l'azione di pianificazione del territorio: è risaputo, invero, che più numerosi sono gli attori che decidono in ordine a determinate opzioni di politica pianificatoria, maggiore è il rischio di divergenze nelle scelte da prendere o, comunque, di realizzare una protezione e valorizzazione del paesaggio non omogenea e non rispondente a criteri uniformi di salvaguardia e fruizione del territorio⁵⁸⁶.

⁵⁸³ Gli articoli dell'ultima versione del Codice a cui si fa riferimento sono il 135 e il 143, comma 1, lett. i).

⁵⁸⁴ Il coinvolgimento degli Enti locali è soprattutto evidente nel contenuto degli artt. 18 e 20, che stabiliscono rispettivamente che "La Regione e gli altri enti territoriali promuovono la sottoscrizione di protocolli d'intesa con soggetti pubblici e privati al fine di specificare in modo condiviso le priorità dello scenario strategico del PPTR di cui al Titolo IV rispetto alle peculiarità del territorio interessato" e che "Per il coordinamento, l'integrazione e la definizione di programmi e progetti finalizzati allo sviluppo locale autosostenibile e durevole del territorio nel rispetto della tutela, valorizzazione e conservazione dei paesaggi di Puglia si auspica la sottoscrizione di patti territoriali locali", laddove "i patti sono strumenti ad adesione volontaria, di natura negoziale tra Regione, province, enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici e privati".

⁵⁸⁵ In particolare, si ricorda che nella Parte II.1 delle Guidelines del 2008 (intitolata "Division of powers and administrative arrangements") si fa presente che, per implementare il livello di integrazione del paesaggio nelle differenti politiche territoriali, è necessario ed essenziale realizzare stabili procedimenti di consultazione e regolari incontri sia a livello verticale (tra i Ministeri e gli altri enti pubblici) sia a livello orizzontale (tra soggetti pubblici e privati): tali procedure, volte ad instaurare una proficua collaborazione fra le suddette parti, possono consentire la definizione di strategie condivise di protezione del paesaggio (che, ovviamente, sono supportate da precedenti accordi fra i soggetti attivi coinvolti).

⁵⁸⁶ Tale problema è emerso con prepotenza nella materia dell'Urbanistica, laddove gli Enti locali, per ovviare alla rigidità dei piani comunali, hanno consentito la stipulazione di patti con soggetti privati, affinché questi potessero costituire delle varianti agli strumenti urbanistici, così creando una completa eterogeneità di fonti, non coordinate fra loro, che hanno determinato lo sviluppo dei centri urbani secondo criteri non uniformi e non proporzionali.

Per quanto concerne il tema degli obiettivi di qualità paesaggistica, menzionati all'art. 135 del Codice, il Piano pugliese sembra mantenere un certo allineamento con quanto statuito dal legislatore nazionale. L'art. 37 delle N.T.A. del Piano prevede, infatti, che a ciascun ambito paesaggistico vengano attribuiti adeguati obiettivi di qualità e specifiche normative d'uso, al fine di determinare le specifiche finalità (tutela, valorizzazione e recupero dei valori paesaggistici, nonché minor consumo di suolo) cui devono tendere i soggetti attuatori pubblici e privati. Queste finalità generali, che rispecchiano una trasposizione lineare all'interno del Piano del contenuto dell'art. 135, comma 4, del Codice, sono peraltro approfondite dagli obiettivi generali e specifici dello Scenario strategico del Piano⁵⁸⁷. A ciò si aggiunga che il contenuto del Piano pugliese relativo agli obiettivi di qualità paesaggistica di ciascun ambito è determinato, conformemente a quanto dispone il Codice, da previsioni e prescrizioni, nella veste di indirizzi e direttive le prime, in quella di disposizioni normative vincolanti le seconde.

Gli obiettivi di qualità paesaggistica delineati dal Piano pugliese sono, peraltro, adeguati a quanto disposto dalla Convenzione europea e dalla relative Guidelines del 2008. Se, infatti, tali documenti sovranazionali richiedono un'attività di individuazione e valutazione degli obiettivi che deve essere condivisa con la comunità locale, il Piano, dal canto suo, pare accogliere questa impostazione di fondo, annoverando tra gli obiettivi generali, elencati dall'art. 27, quelli di "valorizzazione del patrimonio identitario culturale-insediativo" e di "valorizzazione della struttura estetico-percettiva dei paesaggi della Puglia".

Accanto alle novità, però, si riscontrano anche alcune problematiche all'interno della struttura del piano paesaggistico pugliese: senza avere la presunzione di analizzarle tutte, si è proceduto a selezionarne alcune, che rivestono una indubbia rilevanza anche ai fini dell'efficacia dello strumento pianificatorio.

In primo luogo, deve essere esaminata la questione degli "ulteriori contesti", citati dall'art. 38 delle N.T.A., che rappresentano ulteriori aree ritenute possessive di determinate caratteristiche paesaggistiche, sulle quali non esistono pareri concordanti circa la relativa disciplina di protezione e valorizzazione da applicare. Tali aree territoriali, infatti, possono essere considerate equiparate ai beni paesaggistici e, quindi, la loro disciplina deve essere dettata congiuntamente dalla Regione e dal Ministero, oppure possono essere ritenute simili alle zone urbanistiche con conseguente assoggettamento alla mera disciplina di questi luoghi, senza che occorra procedere alla formazione dell'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del Codice: potrebbero, infine, costituire un "tertium genus"⁵⁸⁸, né paesaggistico né urbanistico, da sottoporre ugualmente a specifiche misure di

⁵⁸⁷ Si tratta degli artt. 27 e 28 delle N.T.A., che approfondiscono i concetti di conservazione, riqualificazione e garanzia della qualità paesaggistica, urbana e territoriale.

⁵⁸⁸ In proposito, tuttavia, occorre osservare che l'esistenza di una terza categoria di beni non introduce un particolare regime giuridico. Anche per questo tipo di immobili, infatti, vale la disciplina tracciata a suo tempo dalla giurisprudenza costituzionale e che comporta che il vincolo cui sono sottoposti tali beni sia di carattere ricognitivo, e come tale non indennizzabile, e che ogni loro modifica ricada sotto il regime autorizzatorio (Corte cost., 29 maggio 1968, n. 56; Corte cost., 20 gennaio 1966, n. 6). Merita, inoltre, segnalare una recente pronuncia del Consiglio di Stato, ove viene riconosciuta la potestà del piano di qualificare come beni paesaggistici aree ulteriori rispetto a quelle dichiarate tali in via amministrativa o ex lege, ritenendo che l'introduzione di tale categoria di vincoli costituisca pur sempre espressione del più ampio potere di pianificazione paesaggistica, secondo una concezione che considerando il territorio nella sua interezza legittima la determinazione di prescrizioni anche più incisive e modulate al di fuori dei vincoli tradizionali (Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2011, n. 1366).

salvaguardia e di utilizzazione, a norma dell'art. 143, comma 1, lett. e) del Codice, senza però dover essere dettate dalla necessaria e concorde volontà della Regione e del Ministero.

La scelta sulla qualificazione degli “ulteriori contesti” da parte del Piano paesaggistico pugliese può lasciare spazio a dubbi e perplessità e si pone in contrasto con la scelta effettuata dal secondo correttivo del Codice (quello del 2008). Infatti, l'art. 38 delle N.T.A. dimostra di considerare queste aree come “beni paesaggistici”⁵⁸⁹ e la Relazione generale al piano dichiara apertamente “*di voler attribuire valore paesaggistico all'intero territorio con conseguente necessità di considerarlo nella sua interezza quale bene da tutelare e valorizzare*”⁵⁹⁰. Il decreto correttivo del 2008, invece, è stato pensato ed orientato in tutt'altra direzione, in quanto ha ristretto le facoltà del piano paesaggistico di individuare ulteriori beni paesaggistici rispetto a quelli già segnalati, perché, ampliando l'elenco di tali beni, si sarebbe violato il principio costituzionale della proprietà privata. Pare, quindi, che il piano pugliese, considerando gli ulteriori contesti come beni paesaggistici, vada contro l'idea di fondo propria dell'ultima riforma del Codice. Né può essere considerata una valida giustificazione quella fornita dalla Relazione generale al piano (pag. 78), poiché, sebbene quest'ultimo intenda superare una concezione meramente vincolistica, tuttavia, porterà le aree che prima non erano assoggettate a nessuna disciplina ad essere regolate da stringenti disposizioni, a tutto danno dei proprietari privati, creando vincoli ingiustificati⁵⁹¹.

Se, come sembra, si è costretti a far rientrare gli “ulteriori contesti” nella categoria dei beni paesaggistici, occorre allora notare una incongruenza all'interno dell'art. 38, comma 8, delle N.T.A.⁵⁹². Invero, tale disposizione disciplina i casi della sovrapposizione e del contrasto fra le normative di tutela dei beni paesaggistici e quelle degli ulteriori contesti, prevedendo nel primo caso l'applicazione di entrambe, mentre nel secondo caso soltanto di quella più restrittiva. Orbene, se i beni paesaggistici e gli ulteriori contesti ad essi assimilati sono disciplinati d'intesa dalla Regione e dal Ministero, non vi dovrebbero essere né sovrapposizioni né contrasti, poiché entrambe le istituzioni partecipano alla redazione delle norme sia nell'uno che nell'altro caso. Ammettendo pure che vi possano essere i suddetti contrasti, la regola dell'applicazione della disciplina più restrittiva, a qualunque bene essa si riferisca, porta alla conclusione per cui può capitare che la disciplina dell'ulteriore contesto possa prevalere su quella del bene paesaggistico, in modo tale da considerare la prima area come avente un interesse pubblico maggiormente significativo rispetto al bene paesaggistico. Questa impostazione, se può essere compatibile con i principi affermati dalla Convenzione europea, per cui bisogna tutelare tutto il paesaggio allo stesso modo, in quanto tutti i luoghi della vita comune sono degni di protezione e valorizzazione, sembra confliggere con

⁵⁸⁹ L'art. 38, comma 1, infatti, recita così: “*Il PPTR d'intesa con il Ministero individua e delimita i beni paesaggistici di cui all'art. 134 del Codice, nonché ulteriori contesti a norma dell'art. 143, comma 1, lett. e) del Codice e ne detta rispettivamente le specifiche prescrizioni d'uso e le misure di salvaguardia e di utilizzazione*”.

⁵⁹⁰ Relazione generale, 6. *La declinazione normativa del piano, 6.1 La struttura delle norme tecniche d'attuazione*, pag. 78.

⁵⁹¹ La Relazione, infatti, al punto 6.1, stabilisce che la disciplina degli ulteriori contesti dovrà fondarsi sul principio del “*superamento della concezione meramente vincolistica del piano finalizzata alla tutela intesa come sottrazione al mercato di beni e aree eccellenti, derivante dalla convinzione assiomatica delle incompatibilità tra difesa di tali beni e uso del territorio funzionale allo sviluppo economico*”.

⁵⁹² L'art. 38, comma 8, prevede che: “*Nei territori interessati dalla sovrapposizione di ulteriori contesti e beni paesaggistici vincolati ai sensi dell'articolo 134 del Codice si applicano tutte le relative discipline di tutela. In caso di disposizioni contrastanti prevale quella più restrittiva*”.

l'impostazione offerta dal Codice italiano, che è orientata alla primaria ed antecedente protezione dei beni paesaggistici⁵⁹³.

In secondo luogo, merita attenzione la problematica relativa all'attuazione dell'art. 71 delle N.T.A.⁵⁹⁴. Il contenuto di questa disposizione, infatti, prevede al comma 1 che, qualora vi sia un contrasto tra la disciplina dei parchi e riserve e quella del PPTR, prevalga sempre quest'ultima soltanto nel caso in cui essa sia maggiormente restrittiva. Tale norma implica un debole, ma presente, conflitto con quanto specificato nel comma 3 dell'art. 145 del Codice, laddove si ricorda che “ *Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette*”.

Invero, la norma del Codice italiano sembra alludere ad una prevalenza costante e continua delle disposizioni dei piani paesaggistici su quelle dei piani relativi alle aree naturali protette e non, invece, ad una subordinazione di quest'ultime solamente occasionale, quando le norme del PPTR appaiono più restrittive.

Peraltro, l'art. 71, ad un'analisi attenta, provocherebbe anche un conflitto interno fra disposizioni del piano paesaggistico pugliese, in quanto violerebbe il dettato dell'art. 4, comma 2, delle N.T.A., che stabilisce la prevalenza costante delle previsioni del PPTR su qualsiasi disposizione eventualmente difforme contenuta “ *negli strumenti urbanistici e negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette*”.

Il suddetto art. 4, comma 2, pone, in aggiunta, un ulteriore problema di carattere interpretativo generale. Infatti, tale disposizione, per definire che cosa si debba intendere con il termine “previsione” del PPTR, fa esplicito richiamo all'art. 6, comma 4, che menziona al suo interno soltanto le disposizioni normative a carattere prescrizionale (in sostanza, le prescrizioni pure). Per cui, dal combinato disposto delle due norme, se ne ricaverebbe che l'art. 4, comma 2, e qualsiasi altra disposizione che utilizzi il termine “previsione” farebbero riferimento soltanto alle mere prescrizioni e non anche agli indirizzi e alle direttive: questa conclusione non potrebbe accettarsi, in quanto il Codice, all'art. 135, comma 4, espressamente prevede la distinzione tra previsioni (cioè indirizzi e direttive) e prescrizioni (le vere e proprie regole) e all'art. 145, comma 3, menziona solo le prime e non anche le seconde.

Questo problema di carattere interpretativo potrebbe in futuro lasciare spazio ad una serie di ricorsi amministrativi, azionati dai proprietari di beni immobili, per illogicità ed irragionevolezza della

⁵⁹³ Si ricorda, infatti, che l'art. 131, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che: “*Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici*”.

⁵⁹⁴ L'art. 71, comma 1, prevede, infatti, che: “*La disciplina dei parchi e riserve è quella contenuta nei relativi atti istitutivi e nelle norme di salvaguardia ivi previste, oltre che nei piani territoriali e nei regolamenti ove adottati, in quanto coerenti con la disciplina del presente Piano. La predetta disciplina specifica è sottoposta a verifica di compatibilità con il PPTR a norma dell'art. 98 all'esito della quale si provvederà, nel caso, al suo adeguamento. In caso di contrasto prevalgono le norme del PPTR se più restrittive*”.

norma rispetto alle disposizioni generali del Codice dei beni culturali e del Paesaggio, potendo aprire una seria questione di legittimità del PPTR rispetto alla sua fonte normativa: invero, sia che si consideri il termine “previsione” dell’art. 145, comma 3, come comprensivo anche del concetto di “prescrizione” sia che, invece, si abbracci la teoria lessicale pura, per cui tale termine si riferisce soltanto agli indirizzi ed alle direttive, la norma del PPTR pugliese, che identifica la “previsione” con la nozione di “prescrizione”, sarebbe ugualmente illegittima.

3. La vicenda regressiva della Sardegna con il ritorno al piano paesaggistico del 2006.

Il piano paesaggistico della Regione Sardegna rappresenta il primo modello di piano sviluppato e realizzato da una Regione a Statuto speciale⁵⁹⁵. Questa rilevante caratteristica comporta che la materia della tutela del paesaggio appartenga alla potestà legislativa esclusiva della Regione, sulla base dell’articolo 3, lettera f) dello Statuto speciale, e che, conseguentemente, nei suoi confronti non operi la potestà legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione. Ciò significa che la Regione Sardegna, pur dovendo rispettare i limiti imposti dall’art. 3 dello Statuto (e, quindi, tra questi le norme fondamentali di riforma economico-sociale contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio), può legiferare con ampia libertà e discrezionalità⁵⁹⁶.

In proposito, si ricorda che l’art. 6, comma 2, del DPR n. 480/1975, rubricato “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna”, attribuisce alla Regione la competenza in materia di redazione e approvazione dei piani territoriali paesaggistici. La specificità del procedimento di redazione ed approvazione del piano territoriale paesaggistico sardo deriva dal fatto che la ordinaria procedura di adozione e approvazione ad opera della Giunta e del Consiglio regionale viene modificata nel senso di attribuire solo al primo organo regionale le funzioni di adozione e di approvazione del piano⁵⁹⁷.

Ciò premesso, si rileva che, attualmente, nella Regione sarda è tornato in vigore il piano paesaggistico del 2006 (integrato dall’aggiornamento del repertorio del Mosaico 2014), che ha costituito uno dei primi esempi in Italia di pianificazione paesaggistica di nuova impostazione: infatti, la Giunta regionale con deliberazione n. 39/1 del 10 ottobre 2014 ha revocato la D.G.R. n. 45/2 del 25 ottobre 2013, concernente l’approvazione preliminare del Piano paesaggistico della Sardegna. Il provvedimento fa seguito alla D.G.R. n. 10/20 del 28 marzo 2014 con cui era stata annullata la deliberazione n. 6/18 del 14 febbraio 2014 di approvazione definitiva dell’aggiornamento e revisione del PPR sardo.

Questo ritorno al passato non può che essere fortemente criticato, in quanto nella concreta applicazione del piano del 2006 erano emerse rilevanti criticità che avevano reso difficile l’attuazione delle sue previsioni, anche per il fatto che le norme di salvaguardia operavano oramai da ben oltre i dodici mesi originariamente previsti visto che la quasi totalità dei Comuni non aveva ancora adeguato i rispettivi strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale⁵⁹⁸.

⁵⁹⁵ Tutte le informazioni e i documenti tecnici relativi al piano paesaggistico sardo sono stati raccolti tramite la lettura del sito www.sardegna.territorio.it.

⁵⁹⁶ Si veda la deliberazione n. 45/2 del 25 ottobre 2013.

⁵⁹⁷ Si ricorda, infatti, che la Giunta della Regione Sardegna, con delibera n. 36/7 del 5 settembre 2006, ha approvato in via definitiva il Piano paesaggistico regionale-primario ambito omogeneo.

⁵⁹⁸ Si veda la premessa della delibera n. 45/2 del 25 ottobre 2013, 1.

Dopo i primi anni dalla sua attuazione, quindi, il legislatore regionale aveva ravvisato la necessità di procedere ad alcune revisioni del PPR, e sin dal 2008, con la L.R. n. 13/2008, aveva apportato allo stesso alcune modifiche; con le L.R. n. 4/2009 e n. 21/2011, invece, aveva espressamente trattato il tema dell'aggiornamento e revisione del PPR, prevedendo con la prima un processo periodico di revisione del piano sardo e dettando con la seconda nuove Linee Guida inerenti l'aggiornamento e revisione di tale strumento pianificatorio. Tutte queste leggi regionali, dunque, avevano recepito l'esigenza di provvedere al superamento delle suddette richiamate criticità prevedendo idonee misure in tal senso, ma soprattutto stabilendo la necessità di procedere ad aggiornamento e revisione del Piano paesaggistico regionale-primo ambito omogeneo⁵⁹⁹.

Con la revoca definitiva dell'aggiornamento e della revisione del nuovo PPR sardo si è ritornati alle origini, lasciando il territorio sotto la protezione del vecchio piano paesaggistico del 2006, non aggiornato alle modifiche intervenute sul Codice dei beni culturali e del paesaggio con il d.lg. n. 63/2008: come si può leggere dai comunicati ufficiali, l'obiettivo della Giunta regionale è ora quello di completare il percorso avviato con il MIBACT per la verifica e l'adeguamento del PPR ai sensi dell'art. 156 del Codice⁶⁰⁰.

Nonostante l'attività di aggiornamento e revisione del piano paesaggistico sardo sia venuta meno a seguito della suddetta revoca, preme allo scrivente descriverne comunque le caratteristiche fondamentali e segnalarne le parti degne di apprezzamento o quelle da cui sono sorte le maggiori problematiche.

Anzitutto, si può affermare che tale attività si sia incentrata sulla convinzione che “il paesaggio sia una realtà dinamica, che vive un processo di formazione e trasformazione continua, e al cui interno si sovrappongono e si intrecciano fenomeni complessi”⁶⁰¹. “Come il paesaggio evolve nel tempo, dati i suoi caratteri di mobilità e processualità (Linee Guida del Piano paesaggistico regionale), allo stesso modo, parallelamente alla sua evoluzione, anche il quadro normativo di riferimento del paesaggio cambia: evolvono necessariamente le norme relative, la legislazione e, di conseguenza, gli strumenti impiegabili”⁶⁰². Pertanto, se il paesaggio muta col tempo e, conseguentemente, anche le norme che ad esso si riferiscono devono essere modificate, l'attività di aggiornamento e revisione del piano si rende necessaria ed imprescindibile per la realizzazione di un efficace strumento di pianificazione.

L'aggiornamento e la revisione sono state poste in essere avendo di mira una serie di principi di grande spessore, soprattutto inerenti i temi della partecipazione sociale alla redazione del piano, della sostenibilità dello sviluppo e della chiarezza concettuale ed espositiva delle norme paesaggistiche⁶⁰³: in particolare, il primo tema consisteva nella convinzione che “il paesaggio

⁵⁹⁹ Idem, 1 e 7.

⁶⁰⁰ Per un commento dell'art. 156, si rimanda a P. Ungari e G.F. Cartei, *Adeguamento dei piani paesaggistici preesistenti (art. 156, D. Lgs. 22.1.2004, n. 42)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, 2013, 754 ss.

⁶⁰¹ Si vedano, in proposito, le Linee Guida del piano paesaggistico regionale approvate dal Consiglio regionale il 26 maggio 2005.

⁶⁰² Espressione utilizzata all'interno della Relazione Generale dell'atto di aggiornamento e revisione, Capitolo I “L'aggiornamento e la revisione del Piano paesaggistico”, 1.1. *L'aggiornamento e revisione*, 7.

⁶⁰³ Per un approfondimento dettagliato su tali principi, si legga la Relazione Generale dell'atto di aggiornamento e revisione, da pag. 9 in avanti.

percepito deve essere un paesaggio partecipato e, quindi, condiviso” e che “un progetto di paesaggio partecipato comporta comunicazione, socializzazione dei problemi e delle soluzioni, comporta trasparenza nel processo decisionale e contribuisce in questo modo a far diventare il paesaggio come patrimonio comune e come patrimonio costitutivo di un’identità collettiva”⁶⁰⁴; la seconda tematica, invece, era sostanzialmente incentrata sul riconoscimento del ruolo fondamentale rivestito dal paesaggio per l’identificazione di un processo di sviluppo sostenibile che vede in esso la propria forza; il terzo argomento infine, poggiava le sue basi sul tentativo di garantire al piano una maggiore semplicità e, dunque, chiarezza del testo normativo, nella convinzione che queste caratteristiche avrebbero innalzato il livello di tutela (infatti, semplicità e chiarezza sono state ottenute tramite una scrupolosa attività di riordino del testo normativo, all’interno della quale è stata posta massima cura al coordinamento tra le definizioni normative e le definizioni e identificazioni presenti nelle cartografie, nonché in generale in ogni altro documento del PPR sardo⁶⁰⁵).

Se questi sono i principi a cui si è ispirata l’attività di aggiornamento e revisione, le azioni concretamente poste in essere sono altre e, principalmente, possono essere così sintetizzate: da un lato, troviamo le ordinarie attività dettate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, consistenti nella ricognizione dei beni immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico, nonché, più in generale, del territorio sardo oggetto di pianificazione; dall’altro lato, invece, troviamo attività innovative e straordinarie, quali, ad esempio, quelle relative alla costruzione del processo partecipativo “Sardegna Nuove idee”, quelle relative alla costituzione della banca dati geografica e alla sua specifica strutturazione ed, infine, le attività relative alla definizione degli strumenti informatici ICT per l’utilizzazione e la divulgazione del piano paesaggistico⁶⁰⁶.

Fra le attività innovative e straordinarie merita sicuramente qualche cenno quella relativa alla realizzazione del processo partecipativo “Sardegna nuove idee”, che è stata considerata da chi scrive quale aspetto caratterizzante il piano paesaggistico revisionato di tale regione.

Il progetto “Sardegna Nuove Idee”⁶⁰⁷, invero, voleva rendere il piano paesaggistico regionale non un semplice atto di pianificazione, bensì uno strumento di conoscenza del territorio in costante evoluzione: in sostanza, lo strumento pianificatorio viene visto come un mezzo di condivisione dei valori che una comunità esprime rispetto allo spazio in cui abita. Il processo partecipativo “Sardegna Nuove Idee”, quindi, è stato attivato dalla Regione proprio per coinvolgere le comunità locali nella condivisione degli obiettivi per la tutela, la salvaguardia e la valorizzazione dei paesaggi della Sardegna, assumendo che il contributo delle popolazioni locali fosse indispensabile per orientare la sensibilità comune e individuale verso azioni virtuose.

In proposito, il contributo delle comunità locali stanziate in Sardegna si può rinvenire nell’ideazione dei c.d. “Ambiti locali di Progettazione Paesaggistica”, ossia porzioni di territorio ricomprese all’interno dei classici ambiti di paesaggio riconosciuti dal Codice, che vengono individuate sia su base tecnico-conoscitiva sia attraverso la lettura delle istanze provenienti dal territorio ed, in

⁶⁰⁴ Espressioni citate sia nelle Linee Guida del Piano Paesaggistico Regionale approvate dal Consiglio Regionale il 26 maggio 2005 sia nella Relazione Generale a pag. 9.

⁶⁰⁵ Si veda la Relazione Generale, 1.2.4 *La semplicità e la chiarezza innalzano il livello di tutela*, 12-13.

⁶⁰⁶ Per approfondimenti, si segnala sempre la Relazione Generale, 1.3 *Le principali attività dell’aggiornamento e revisione del Piano Paesaggistico Regionale*, 13 ss..

⁶⁰⁷ Per approfondimenti, si veda la Relazione Generale, 1.3.9. *Processo partecipativo “Sardegna nuove idee”*, 23-24.

particolare, dalle analisi di dettaglio di tutti gli elementi strutturanti il territorio (geologia, uso del suolo, elementi insediativi, ambientali, storico culturali, ecc.) e da quelle inerenti le opinioni dei Comuni partecipanti al processo “Sardegna Nuove idee” e ai bandi finanziati dalla Regione (ad esempio, Premio per i programmi integrati per il paesaggio, Progettazione integrata, Pianificazione strategica, ecc.).

Grazie a tale attività, in Sardegna sono stati individuati ben 76 ambiti locali di progettazione paesaggistica, che derivavano dalla suddivisione dei 27 ambiti di paesaggio costiero in aree spaziali di maggiore dettaglio. Per ciascun ambito locale di progettazione paesaggistica, inoltre, è predisposta una scheda con indicate le specificità che identificavano il paesaggio locale e le linee guida per la progettazione finalizzati al conseguimento di obiettivi di sviluppo territoriale insieme con la tutela e la valorizzazione dei paesaggi.

Il processo partecipativo “Sardegna Nuove Idee”, inoltre, è stato strutturato in tre tavoli di progettazione paesaggistica, denominati rispettivamente “Tavolo 1- La struttura dei paesaggi”, “Tavolo 2-Nuove idee per il paesaggio” e “Tavolo 3- Il progetto dei paesaggi”⁶⁰⁸. Il primo Tavolo si caratterizzava per rappresentare la fase di start up del processo partecipativo, finalizzata all’identificazione degli obiettivi di qualità paesaggistica e delle azioni utili ad attuarli. Il secondo Tavolo, invece, si è svolto fra la fine del 2010 e l’inizio del 2011 ed è consistito nell’organizzazione di 10 nuovi laboratori, incaricati di sviluppare nuove idee, ossia di approfondire specificamente le questioni relative agli ambiti di paesaggio sotto ogni punto di vista. Infine, all’interno del Tavolo 3, che si è tenuto in una sola giornata (18 febbraio 2011) a Cagliari, si è voluto sintetizzare quanto avvenuto nelle riunioni precedenti, invitando tutti gli Enti locali e le rappresentanze degli ordini professionali e delle associazioni ambientaliste a condividere insieme gli esiti emersi negli incontri precedenti ed a verificare su una scala di osservazione più ampia le precedenti riflessioni attivate sui singoli ambiti.

Al fine di attuare il principio di partecipazione espresso dalla Convenzione europea, accanto al suddetto processo partecipativo sono state elaborate altre due tipologie di strumenti affini: da un lato, quelli costituenti una partecipazione istituzionale e, dall’altro, quelli che garantiscono una più ampia partecipazione del tessuto sociale ed economico.

Per quanto riguarda i primi, occorre ricordare la conclusione di numerosi protocolli d’intesa tra la Regione Sardegna e il Ministero per i beni e le attività culturali, volti in particolare a condividere le finalità e le metodologie per la gestione e la valorizzazione del patrimonio storico, nonché per l’attuazione di azioni regionali di supporto ai territori in tema di paesaggio e sviluppo locale⁶⁰⁹.

⁶⁰⁸ Per approfondimenti, si veda Relazione Generale, 2.3.2. *Il processo partecipativo “Sardegna Nuove Idee”,* 33-34-35.

⁶⁰⁹ In proposito, si fa riferimento al protocollo d’intesa, sottoscritto il 2 febbraio 2011 tra la Regione Sardegna, la Direzione Regionale per la Sardegna del Ministero per i beni e le attività culturali, la Federazione dell’Ordine degli Ingegneri della Sardegna, la Federazione dell’Ordine degli Architetti della Sardegna, alcune Unioni di Comuni e Comunità montane con le relative Amministrazioni comunali, volto a dare avvio alla collaborazione, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze, per la definizione di metodologie congiunte di gestione, valorizzazione e rivitalizzazione dei paesaggi, con particolare riferimento ai centri storici, attraverso un’azione concorde e coordinata che consenta ed agevoli il confronto, lo scambio di conoscenze ed ogni fattiva forma di collaborazione volta al perseguimento dell’obiettivo comune. Per approfondimenti, si rimanda alla Relazione Generale, 2.1.2 *Protocollo d’intesa per la condivisione di finalità e metodologie per la gestione e valorizzazione del patrimonio costruito storico e per l’attuazione di azioni regionali di supporto ai territori in tema di paesaggio e sviluppo locale,* 27-28.

Accanto a questi protocolli, ne esistevano di ulteriori che la Regione Sardegna ha stipulato non con il Ministero, ma con altri enti pubblici, per tutelare e valorizzare beni od aree specifiche, localizzate esattamente sul territorio sardo⁶¹⁰ o per instaurare vere e proprie collaborazioni fra autorità amministrative volte ad effettuare precise ricognizioni, delimitazioni e rappresentazioni in scala idonea dei beni indicati dall'art. 142 del Codice⁶¹¹.

Per quanto concerne i secondi, invece, sono stati predisposti alcuni mezzi per garantire una più proficua partecipazione del cittadino, tramite riunioni o tramite applicazioni informatiche, ove lo stesso veniva reso soggetto attivo e partecipe delle decisioni relative alla protezione e valorizzazione del paesaggio: ne erano chiari esempi le conferenze territoriali, la creazione di "SardegnaGeoBlog" e l'instaurazione della procedura "Segnala i tuoi paesaggi", dedicati all'ascolto dei rappresentanti degli Enti locali della Sardegna insieme al partenariato sociale ed economico e alle associazioni datoriali ed ambientaliste, con il preciso obiettivo di ascoltare i contributi del territorio attraverso i suoi rappresentanti., oppure predisposti per la raccolta e la condivisione di informazioni georeferenziate, tramite una piattaforma informatica, attivata sul sito web sardegnaterritorio.it⁶¹².

Infine, si collocano in un posto intermedio tra i primi e i secondi gli strumenti che consentivano la partecipazione sia dei soggetti privati che degli Enti pubblici alla formazione del piano paesaggistico regionale (ad esempio, i bandi emanati dalla Regione Sardegna, aventi ad oggetto lo svolgimento di una precisa attività relativa al paesaggio e i concorsi a premi, rivolti a tutti coloro che si sono distinti nella realizzazione di meritevoli azioni di tutela e valorizzazione del paesaggio sardo⁶¹³).

L'apporto costruttivo e positivo fornito dai suddetti strumenti partecipativi ha permesso l'elaborazione di un piano paesaggistico formato dalla Relazione Generale al Piano e da numerosi documenti interni, che potevano suddividersi in tre parti aventi differente finalità. La prima parte era rappresentata da tutti quei documenti che assolvevano la funzione di ricognizione del territorio e di rappresentazione e delimitazione dei beni paesaggistici: Atlanti degli ambiti di paesaggio,

⁶¹⁰ Ci si riferisce al protocollo stipulato fra la Regione e il Parco Geominerario Storico Ambientale della Sardegna, finalizzato alla tutela ed alla valorizzazione dei siti e dei beni ricompresi nel territorio del Parco Geominerario Storico Ambientale della Sardegna (Relazione Generale, 29).

⁶¹¹ Si fa riferimento alla collaborazione instaurata fra Ministero, Regione Sardegna, Direzione generale all'urbanistica, Direzione Corpo forestale e di vigilanza ambientale, Direzione generale della difesa dell'ambiente per effettuare una ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni indicati dall'art. 142, comma 1, lettera g) (si veda la Relazione Generale, 30).

⁶¹² Per approfondimenti relativi alle conferenze territoriali, si segnala Relazione Generale, 32-33; per quanto riguarda gli strumenti informatici partecipativi, invece, Relazione Generale, 37-38.

⁶¹³ In proposito, devono essere sicuramente menzionati i Bandi CIVIS e BIDDAS, che prevedevano interventi di valorizzazione delle aree caratterizzate da insediamenti storici per le reti di piccoli comuni (in sostanza, il bando era orientato alla rivitalizzazione dei centri minori riuniti a rete) e i bandi LITUS e SALTUS, che prevedevano, il primo, interventi di recupero e di riqualificazione delle aree naturali e paesaggistiche e di quelle aree degradate localizzate nella fascia costiera, mentre, il secondo, sempre interventi di recupero e di riqualificazione ma questa volta orientati all'architettura degli insediamenti rurali storici extraurbani (per approfondimenti, Relazione Generale, 39-40-41). Per quanto concerne i premi, devono essere menzionati quelli relativi alle "Architetture per i litorali", rispondenti all'esigenza di preservare la risorsa legata al paesaggio costiero, e il "Premio per il paesaggio", riconosciuto anche dalla Convenzione europea e volto a premiare interventi di qualità paesaggistica e sostenibilità ambientale di opere di urbanistica, edilizia e infrastrutturali, che apportavano un contributo di qualità nelle trasformazioni del territorio (Relazione Generale, 42-43).

Repertori di beni paesaggistici, Inventari generali, Tavole d'insieme, ecc.. La seconda parte era costituita dalle regole applicabili alle aree individuate dai sopramenzionati documenti, volte alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio e dei beni paesaggistici: cioè, le c.d. Norme Tecniche d'Attuazione. Infine, l'ultima parte era formata dal Rapporto ambientale, documento finalizzato a valutare gli impatti positivi o negativi che il piano paesaggistico sardo aveva prodotto o poteva produrre in futuro sull'ambiente, e dalla Sintesi Non Tecnica, costituente un riassunto del corposo documento precedente, elaborato con termini generali comprensibili anche ai non addetti ai lavori. In sintesi, dunque, il PPR sardo sembrava, in linea astratta, idoneo a svolgere le tre funzioni fondamentali di qualunque piano paesaggistico, ossia la ricognizione dei beni paesaggistici, la regolamentazione degli usi e delle trasformazioni del suolo ed, infine, il controllo ed il monitoraggio sullo "stato di salute" del territorio.

In questa sede, tuttavia, merita un particolare approfondimento la parte relativa alle Norme Tecniche d'Attuazione del PPR sardo, che, nel corso degli anni, fin dal 2006, sono state studiate e giudicate dal lavoro della giurisprudenza amministrativa. Per esempio, risulta essere di notevole interesse (considerata la riesumazione del piano paesaggistico del 2006) la pronuncia n. 1366/2011 del Consiglio di Stato⁶¹⁴, che ha affrontato la tematica dei vincoli paesaggistici ed ambientali in materia di tutela delle bellezze naturali proprio relativamente al PPR originario. Il Consiglio di Stato, infatti, si era trovato di fronte una questione assai delicata, che riguardava la possibilità per la Regione Sardegna di imporre, tramite il PPR, nuovi vincoli ad aree più estese rispetto a quelle già segnalate come di specifico interesse archeologico-paesaggistico. In particolare, la questione era stata sollevata davanti al TAR della Sardegna da parte del Comune di Cagliari, che, volendo fare chiarezza sulla normativa del piano paesaggistico applicabile, contestava il potere esercitato dalla Regione di applicare un vincolo paesaggistico all'interno dell'Ambito 1-Golfo di Cagliari e, più precisamente, sopra tutta l'area Tuvixeddu-Tuvummannu, quale "Area caratterizzata da preesistenze con valenza storico culturale", in quanto, secondo l'Ente pubblico comunale, il valore archeologico-paesaggistico sarebbe dovuto essere limitato ad una porzione di territorio più ridotta.

Il Consiglio di Stato, dopo aver risolto le questioni preliminari relative ai supposti difetti di istruttoria e di legittimazione, ma soprattutto dopo aver sviluppato una logica considerazione basata sulle norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio, concludeva ritenendo di dover condividere la valutazione espressa dal giudice di primo grado per cui era indubbio che la Regione, attraverso il PPR e le NTA avesse un potere non soltanto ricognitivo di vincoli già precedentemente disposti, ma anche un'autonoma facoltà di imporre nuovi vincoli ad ulteriori contesti, qualora la stessa fosse riuscita ad accertare le determinate caratteristiche di valore paesaggistico e storico culturale di quei luoghi. In particolare, secondo l'opinione del supremo organo giurisdizionale, il vincolo relativo al carattere archeologico dell'area sarda non poteva essere equiparato a quello apposto successivamente dalla Regione tramite il PPR, in quanto quest'ultimo non aveva natura archeologica, ma piuttosto paesaggistica. L'interesse archeologico e quello paesaggistico dovevano rimanere distinti, anche se il primo poteva costituire titolo per entrambi i due tipi di tutela, eventualmente concorrenti, e, di conseguenza, oggetto di due distinti titoli di accertamento: da una parte, quello relativo al patrimonio storico artistico e, dall'altra, quello paesaggistico, qui in questione. Dunque, la Regione aveva operato in modo legittimo, in quanto la sottoposizione di tutta l'area

⁶¹⁴ Cons. Stato, sez. VI, 03/03/2011, n. 1366.

Tuvixeddu-Tuvumannu a vincolo non era inquadrabile nella estensione del vincolo archeologico già apposto in precedenza, bensì era relativa alla creazione ed alla applicazione di un nuovo vincolo, questa volta di carattere paesaggistico, ad un'ulteriore contesto territoriale, proprio come prevede e rende lecito il Codice italiano: mentre il vincolo archeologico è di carattere ubicazionale, con questo nuovo vincolo di carattere paesaggistico viene definita una tutela volta alla salvaguardia della interrelazione di insieme che si è prodotta nella storia tra le diverse testimonianze della civiltà umana e il più ampio ambito del contesto naturale. In conclusione, svolgendo le Norme Tecniche d'Attuazione del Piano sardo sia la funzione ricognitiva che quella costitutiva, alla sopramenzionata area si dovevano applicare due normative di tutela: quella di natura archeologica soltanto sull'area in cui è apposto il vincolo archeologico, quella di carattere paesaggistico, invece, sia su quest'ultima che sulla restante parte di territorio⁶¹⁵.

Ciò premesso, ritornando ora al contenuto delle N.T.A. (aggiornate e revisionate), è opportuno partire dalla disamina della struttura che il legislatore regionale ha fornito loro, per poi passare all'approfondimento di alcuni problemi che esse avrebbero potuto porre agli operatori del diritto.

Le N.T.A. del PPR sardo si componevano di cinque parti, aventi diverso oggetto. La prima parte si preoccupava di enunciare quali fossero le disposizioni generali del piano, cioè a quali principi generali il piano si ispirava e quale era la disciplina generale che lo contraddistingueva. L'art. 1, ad esempio, ricordando che il piano sardo era stato redatto in conformità alle disposizioni del Codice e della Convenzione europea, sottolineava la necessità di voler attuare politiche volte *“all'uso consapevole del territorio, alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità per uno sviluppo fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente”*⁶¹⁶. Accanto ai principi ed alle finalità, vi erano anche le definizioni concernenti la terminologia utilizzata all'interno del piano paesaggistico, nonché i contenuti sostanziali e gli elaborati di cui si componeva tale strumento pianificatorio⁶¹⁷.

La seconda parte delle NTA, invece, conteneva le norme relative alle modalità di esatta individuazione dei beni paesaggistici presenti sul territorio: essa era compresa fra gli artt.14-37 e contemplava tutte le tipologie di beni paesaggistici, che, in virtù delle disposizioni generali del Codice, potevano essere protette e valorizzate attraverso lo strumento del piano paesaggistico. Tale parte operava, quindi, sulla base di elementi monotematici ed individuali, a differenza della terza

⁶¹⁵ Il Consiglio di Stato, nella sentenza in esame, ha concluso il suo ragionamento come segue: *“... in questo quadro la Regione Sardegna ha esercitato il potere che le è stato attribuito dalla normativa nel momento in cui, individuato nel PPR, l'Ambito 1- Golfo di Cagliari, vi ha perimetrato l'area di Tuvixeddu-Tuvumannu quale “Area caratterizzata da preesistenze con valenza storico culturale” (Tavola 557 III allegata alla deliberazione di Giunta regionale n. 367 del 2006) ai sensi delle caratterizzazioni di cui al comma 1 dell'art. 48 delle NTA con conseguente sottoposizione alle prescrizioni dell'art. 49 delle medesime per le “aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale”, e tra queste per la categoria dei beni paesaggistici (prescrizioni consistenti essenzialmente in misure di salvaguardia in attesa dell'adeguamento dei piani urbanistici comunali al PPR: non già dell'introduzione di ulteriore regime di vincolo archeologico, come diffusamente appare lamentato.....)”*.

⁶¹⁶ Art. 1, comma 5, N.T.A. In proposito, è interessante notare come tale norma specificasse al suo comma 3 la volontà di perseguire, oltre ai consueti obiettivi fissati dalla Convenzione europea e dal Codice (relativi alla protezione e valorizzazione del paesaggio), anche la finalità di *“contribuire all'efficiente utilizzo delle risorse naturali ed alla protezione del clima, nell'ottica della sostenibilità ambientale in linea con le priorità stabilite dalla Commissione europea nella strategia “Europa 2020- Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed esclusiva”*.

⁶¹⁷ Ad esempio, artt. 2-3-4-5 delle N.T.A.

parte delle NTA⁶¹⁸, che racchiudeva in sé le definizioni degli “assetti paesaggistici”, ossia di quelle complesse e composte porzioni di territorio formate da più elementi singoli e divisibili. Nello specifico, quest’ultima parte prendeva in considerazione gli assetti ambientali (come, ad esempio, la fascia costiera, le aree naturali, seminaturali e subnaturali, quelle di recupero ambientale e di pericolosità idrogeologica, ecc.), quelli storico-culturali (fra cui si ricordano le aree caratterizzate da insediamenti storici o, comunque, tutte quelle aree dotate di un interesse storico, identitario e paesaggistico) ed, infine, gli assetti insediativi (cioè, gli edificati urbani, gli insediamenti turistici, produttivi, ecc.).

Infine, mentre la parte quarta delle N.T.A.⁶¹⁹ si preoccupava di dettare la disciplina transitoria generale e specifica, che si sarebbe dovuta applicare dalla data di adozione del piano paesaggistico sardo fino alla data di approvazione dello stesso (le c.d. misure di sicurezza e salvaguardia), la parte quinta delle suddette N.T.A. conteneva le norme finali relative all’adeguamento degli atti di pianificazione e programmazione (locale e settoriale) alla disciplina del PPR sardo.

La struttura che caratterizzava le Norme Tecniche di Attuazione del PPR sardo, se a prima vista poteva apparire ben congeniata, in realtà avrebbe potuto far sorgere alcune problematiche di carattere nozionistico e concettuale inerenti le cinque parti di cui era composta.

In particolare, con riferimento alla prima parte, pare che il piano della Regione Sardegna non rappresentasse tanto un vero e proprio strumento di pianificazione del paesaggio quanto piuttosto ponesse in essere un’attività pianificatoria a carattere ambientale. La manifestazione di questo assunto risiede nei contenuti dei primissimi articoli delle N.T.A. (art. 1 e art.2)⁶²⁰, laddove il piano, per lo più, dimostrava di ispirarsi a principi e di perseguire finalità a carattere prettamente ambientale, volte a garantire la realizzazione di uno sviluppo sostenibile dell’economia sarda: l’art. 1, invero, commi 3 e 4, faceva uso di nozioni proprie del diritto ambientale, come, ad esempio, il principio di precauzione, la protezione del clima, la riduzione delle emissioni di gas serra, la gestione ed il recupero degli ecosistemi marini, la predisposizione di strategie territoriali per le zone ecologicamente sensibili; l’art. 2, invece, che si occupava della definizione dei contenuti del piano, appariva orientato (come è giusto che sia) verso la dimensione paesaggistica del territorio, prescrivendo che il piano si sarebbe dovuto uniformare alle norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Pertanto, pare che il piano sardo, nelle finalità e nei principi a carattere generale, fosse orientato più verso la sfera di protezione ambientale del territorio, mentre, a livello dei contenuti specifici, rimanesse ancorato alla tradizionale visione del piano paesaggistico quale strumento di tutela e valorizzazione del bene “paesaggio”. Questa evidente discrasia, col passare del tempo, avrebbe potuto sviare il PPR sardo da quelle che erano state originariamente le sue priorità

⁶¹⁸ La terza parte delle N.T.A. è compresa tra gli artt. 38-68.

⁶¹⁹ La parte quarta è compresa tra gli artt. 69-79.

⁶²⁰ In proposito, si ricorda che l’art. 1, comma 3, lett. d) prevedeva che il PPR perseguisse anche la finalità di “contribuire all’efficiente utilizzo delle risorse naturali e alla protezione del clima, nell’ottica della sostenibilità ambientale in linea con le priorità stabilite dalla Commissione europea nella strategia “Europa 2020-Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva””; l’art. 1, comma 4, lett. b), f), g), j) prevedeva che i principi contenuti nel PPR, assunti a base delle azioni da attuare per il perseguimento dei fini di tutela paesaggistica fossero rappresentati dalla “gestione dell’ecosistema urbano secondo il principio di precauzione”, dalle “politiche settoriali per un utilizzo efficiente delle risorse al fine di conservare la diversità biologica e ridurre le emissioni di gas ad effetto serra”, dalle “strategie territoriali integrate per le zone ecologicamente sensibili”, dalla “gestione e recupero degli ecosistemi marini”. L’art. 2, invece, riprendeva i contenuti degli artt. 135 e 143 del Codice.

(ossia, la protezione e la valorizzazione del paesaggio) e avrebbe finito per assegnargli contenuti prevalentemente a carattere ambientale, con ciò trasformando la sua originaria natura e facendolo diventare uno strumento di pianificazione ambientale a tutti gli effetti.

Sempre con riferimento alla prima parte delle N.T.A., deve essere evidenziata una ulteriore discrasia tra il contenuto dell'art. 3 e la disciplina prevista dall'art. 135, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Quest'ultima norma, invero, prevede che i piani paesaggistici debbano definire, per ciascun ambito, apposite prescrizioni e previsioni, con ciò lasciando intendere la eterogeneità di queste due parole, che alludono a concetti non convergenti⁶²¹. L'art. 3, comma 1, delle N.T.A., invece, pareva confondere tale diversità lessicale, allorquando inseriva all'interno delle previsioni anche le prescrizioni e le misure di salvaguardia⁶²², disposizioni, al contrario, strettamente vincolanti che, in virtù dell'art. 143, comma 9, del Codice, non potevano essere equiparate alle previsioni, soprattutto ai fini dell'adozione del piano paesaggistico.

Infine, la prima parte delle N.T.A. (aggiornate e revisionate) risultava essere problematica anche con riferimento alla menzione delle tipologie di ambiti paesaggistici presenti nel PPR e alla classificazione effettuata da quest'ultimo nei riguardi dei c.d. "ulteriori contesti" paesaggistici, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. e) del Codice.

Per quanto concerne i primi, occorre rilevare, invero, come il Piano sardo avesse approfondito il concetto di "ambito paesaggistico" presente nel Codice e si fosse spinto oltre, procedendo ad individuare anche i c.d. "ambiti locali di progettazione paesaggistica", definiti dall'art. 6 delle N.T.A. quali porzioni di territorio caratterizzate da elementi costitutivi uniformi e sui quali è stanziata una comunità legata da un forte senso di appartenenza alle specificità locali.

Per quanto concerne, invece, gli "ulteriori contesti", che il PPR sardo suddivideva all'art. 6 in "sistemi e contesti identitari"⁶²³, occorre rilevare come tale piano paesaggistico avesse preso una posizione netta sulla loro natura, classificandoli in via negativa come "non aventi natura di beni paesaggistici": cioè, sono aree territoriali o singoli beni, che hanno una forte valenza identitaria⁶²⁴, ma che sono sottoposti alla disciplina di salvaguardia e di utilizzazione dei piani urbanistici locali⁶²⁵. In particolare, l'art. 52 delle N.T.A. (compreso nella Parte III del PPR) affermava esplicitamente sia che i sistemi identitari relativi ad insediamenti storici, pur rappresentando le matrici di sviluppo degli insediamenti attuali, fossero privi dei requisiti di notevole integrità e rilevanza d'insieme propri dei beni paesaggistici di cui all'art. 37 delle medesime N.T.A. sia che tali aree dovessero essere sottoposte alla disciplina normativa (indirizzi, direttive, regole) dei piani urbanistici locali e settoriali: conseguentemente, al fine di verificare la compatibilità e

⁶²¹ In particolare, le previsioni sono formate da "indirizzi e direttive", mentre le prescrizioni sono composte dalle disposizioni normative maggiormente vincolanti e stringenti.

⁶²² L'art. 3, comma 1, prevedeva nello specifico che *"Il PPR contiene le seguenti tipologie di previsioni: prescrizioni, misure di salvaguardia e di utilizzazione, direttive, indirizzi, linee guida per la progettazione paesaggistica e misure di comparazione che attuano i principi e le finalità di cui all'articolo 1 delle N.T.A. e sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione il territorio regionale"*.

⁶²³ L'assimilazione di tali oggetti agli "ulteriori contesti", menzionati dall'art. 143, comma 1, lett. e) del Codice, era resa agevole dal riferimento esplicito a questa norma effettuato dall'art. 6, commi 3 e 4, delle N.T.A.

⁶²⁴ L'art. 6, commi 3 e 4, infatti, specificava che i sistemi identitari ad alta intensità di tutela ed i contesti identitari fossero da considerare quali porzioni territoriali finalizzati *"al riconoscimento del senso di appartenenza delle comunità locali alla specificità della cultura sarda, del suo paesaggio e della sua identità"*.

⁶²⁵ Il richiamo era diretto agli artt. 9 e 10 delle N.T.A..

l'ammissibilità degli interventi di trasformazione all'interno degli "ulteriori contesti", sarebbe stato necessario ottenere il rilascio del mero titolo urbanistico abilitativo da parte della competente amministrazione⁶²⁶.

Oltre ai suddetti profili di interesse, non possono non essere forniti brevi cenni anche in relazione al rapporto di collaborazione fra amministrazioni pubbliche delineato dal Piano sardo. Si vuol fare riferimento alle disposizioni contenute nella Parte V⁶²⁷ delle N.T.A., che, da un lato, sembravano condividere il relegamento delle amministrazioni locali al ruolo marginale previsto dal Codice⁶²⁸, mentre, dall'altro, aprivano qualche spiraglio ad un loro più significativo e rilevante coinvolgimento nell'assunzione delle decisioni di stampo paesaggistico. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, si segnala il disposto dell'art. 85 delle suddette N.T.A., che attribuiva alle Province ed ai Comuni la facoltà di proporre alla Regione sarda e al Ministero l'individuazione di aree soggette a tutela ai sensi dell'art. 142 del Codice e delle aree gravemente compromesse o degradate⁶²⁹: tali proposte avrebbero dovuto essere sottoposte alla valutazione positiva congiunta tra Ministero, Regione e gli stessi enti locali, valutazione che, se sussistente, avrebbe consentito a queste amministrazioni pubbliche di partecipare attivamente all'attività di individuazione e definizione del territorio paesaggistico sardo.

Le questioni interpretative inerenti il PPR sardo, così come aggiornato e revisionato, coinvolgono anche il profilo dell'applicazione del principio della chiarezza e della semplicità della disciplina normativa, a tutto vantaggio del cittadino: occorre, invero, puntualizzare che la suddetta semplicità, che si traduce a volte in eccessiva genericità del dettato prescrittivo, può far discendere notevoli problemi interpretativi in capo a coloro che operano costantemente con siffatte norme.

Ad esempio, infatti, il TAR della Sardegna in una recente pronuncia⁶³⁰ ha rilevato che l'art. 26 delle N.T.A., relativo alle aree c.d. seminaturali, che "*vieta gli interventi edilizi o di modificazione del suolo ed ogni altro intervento, uso od attività suscettibile di pregiudicare la struttura, la stabilità o la funzionalità ecosistemica o la fruibilità paesaggistica, fatti salvi gli interventi di modificazione atti al miglioramento della struttura e del funzionamento degli ecosistemi interessati, dello status di conservazione delle risorse naturali biotiche e abiotiche, e delle condizioni in atto e alla mitigazione dei fattori di rischio e di degrado*", introduceva un criterio di contenuto assai generico, connotato essenzialmente dall'effetto che individua come vietato (cioè, la modificazione del suolo ed ogni altro intervento, uso od attività suscettibile di pregiudicare la struttura, la stabilità o la funzionalità ecosistemica o la fruibilità paesaggistica): "*pertanto, nell'applicarlo, l'Amministrazione è tenuta a indicare specificamente, e con riferimento al concreto stato dei*

⁶²⁶ Si fa presente, tuttavia, che il titolo abilitativo avrebbe dovuto, altresì, tenere in considerazione anche le norme di salvaguardia e di utilizzazione esplicitate nelle schede monografiche contenute nell'Atlante dei beni paesaggistici tutelati dal PPR, ai sensi degli artt. 52, comma 6, e 56, commi 2 e 3, delle N.T.A..

⁶²⁷ Artt. 80 e ss. delle N.T.A..

⁶²⁸ Il riferimento va fatto agli artt. 133, comma 3, e 145, comma 4, del Codice, che prevedono per gli enti locali un ruolo di subordinazione agli indirizzi ed alle direttive delle Regioni e del Ministero.

⁶²⁹ Occorre in questo caso formulare una precisazione: il suddetto potere, conferito agli Enti locali come sopra individuati, sarebbe stato esercitato in modo legittimo se e solo se lo stesso avesse avuto ad oggetto le aree di cui all'art. 142 del Codice "*non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti di individuazione di beni paesaggistici vincolati con provvedimento amministrativo, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del PPR e dello strumento urbanistico comunale*" (art. 85).

⁶³⁰ TAR Cagliari, sez. II, 18/03/2014, n. 226.

luoghi, gli elementi del progetto che possano produrre un simile effetto negativo, senza limitarsi ad un rinvio sostanzialmente apodittico a tale disciplina". Dunque, la genericità dell'art. 26 costringeva l'Amministrazione pubblica ad uno sforzo suppletivo per definire in maniera più nitida i casi di applicazione o meno di tale norma, senza poter fornire la classica "motivazione per relationem".

Oltre alla questione della genericità delle norme per renderle semplici e comprensibili ai cittadini, occorre rilevare la sussistenza di un'ulteriore problematica afferente la chiarezza delle disposizioni contenute nello strumento pianificatorio: infatti, come già anticipato nelle precedenti pagine, il piano sardo era strutturato secondo la preminente filosofia che, quando il paesaggio muta e si trasforma, occorre contestualmente cambiare e, quindi, modificare anche le norme del piano. Se il perseguire questa filosofia, quando vi sono delle trasformazioni lente, rappresenta un'azione giusta e corretta, il voler applicare, invece, tale concetto anche ai cambiamenti rapidi e repentini potrebbe creare notevoli difficoltà proprio a quei cittadini che, con la genericità e la semplicità del contenuto delle norme paesaggistiche, si vogliono agevolare. Non si può negare, infatti, che la velocità con cui avvengono i mutamenti normativi potrebbe creare incertezza nell'applicazione del diritto e, quindi, confusione e conseguente immobilismo nelle azioni di tutela e valorizzazione del paesaggio. Pertanto, si sarebbe potuto ravvisare un conflitto concettuale di fondo fra le due filosofie del PPR sardo: il voler modellare il piano paesaggistico sulla base delle veloci trasformazioni del paesaggio avrebbe potuto comportare, successivamente, la perdita di quella semplicità e, dunque, chiarezza del piano che era stata pensata e progettata a tutto vantaggio dei cittadini, degli operatori paesaggistici e delle Amministrazioni pubbliche.

Dalla prassi, inoltre, era emersa un'ulteriore incertezza prodotta dal piano paesaggistico sardo, ma che, per la sua genericità, avrebbe potuto rappresentare una questione estendibile anche agli strumenti di pianificazione delle altre Regioni. Il problema, invero, nasceva dal fatto che il Codice, tramite gli artt. 135, comma 4, lett. d) e 143, comma 1, lett. h)⁶³¹, assegnava al piano una funzione territoriale che si sarebbe potuta definire "quasi urbanistica", anche se in realtà tale non era, in quanto conservava sempre la finalità di protezione del paesaggio che la contraddistingueva: e questa apparente mescolanza di funzioni avrebbe potuto ingenerare nei soggetti privati e pubblici un certa dose di confusione su quale regime, urbanistico o paesaggistico, dover seguire per rendere le proprie azioni lecite e collocarle in un contesto di legittimità. Il piano sardo, in particolare, si sarebbe imbattuto nel sopramenzionato problema, poiché le sue norme, relative alla disciplina transitoria (parte IV), erano in maggioranza incentrate su contenuti di carattere urbanistico, riguardando gli usi possibili e le trasformazioni consentite. La soluzione a questo problema (concernente l'indicazione delle modalità di comportamento degli operatori del paesaggio) è stata fornita da una recente pronuncia⁶³² del TAR Sardegna, attraverso la quale codesto organo giurisdizionale ha chiarito che *"se è vero, da un lato, che il PPR organizza diversamente l'utilizzo e la tutela del territorio (anche) in relazione alla differente destinazione urbanistica delle varie zone (nel caso di specie, ad esempio viene in rilievo quella agricola), ciò non esclude che la conseguente*

⁶³¹ Si ricorda che l'art. 135, comma 4, lett. d) prevede che i piani paesaggistici debbano definire, per ciascun ambito paesaggistico, apposite prescrizioni e previsioni finalizzate *"alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio...."*, mentre l'art. 143, comma 1, lett. h) stabilisce che il piano paesaggistico debba almeno contenere *"l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate"*.

⁶³² TAR Cagliari, sez. II, 18/03/2014, n. 227.

disciplina sia, comunque, connotata da una chiara funzione paesaggistica, peraltro conforme allo strumento pianificatorio che la prevede; in altre parole, la destinazione urbanistica delle varie zone è utilizzata dal PPR quale criterio discrezionale tra le diverse discipline di tutela, che, però, conservano, come ovvio, natura e funzione paesaggistiche e pertanto devono essere applicate dalle autorità cui per legge è rimessa la tutela del paesaggio". L'utilizzo, pertanto, di prescrizioni urbanistiche all'interno del piano paesaggistico deve essere sempre interpretato come soluzione avente finalità a carattere paesaggistico, in quanto le N.T.A. perseguono l'obiettivo primario di garantire la tutela e la valorizzazione del paesaggio e non, invece, quello di regolare i possibili usi del suolo.

In conclusione, si può affermare che il piano sardo, per come era stato aggiornato e revisionato, appariva coerente (salvo le esigue questioni in precedenza evidenziate) con i contenuti del Codice e della Convenzione europea e si allineava alle loro filosofie anche rimarcando l'importanza della partecipazione della collettività locale all'interno dei processi decisionali di scelta delle migliori soluzioni paesaggistiche.

Invero, proprio sotto il profilo della partecipazione pubblica all'attività di pianificazione paesaggistica, sussisteva una convergenza di vedute tra il PPR sardo (testimoniata, soprattutto, dal processo partecipativo "Sardegna nuove idee") e il predetto documento europeo, che, nelle Guidelines del 2008, ampliando il concetto espresso dall'art. 5, lett. c), dimostrava di sposare l'assunto per cui ogni politica paesaggistica doveva essere preceduta ed accompagnata da procedure di partecipazione pubblica, al fine di consentire a tutti gli stakeholders interessati "di giocare un ruolo attivo nella formulazione, implementazione e monitoraggio degli obiettivi di qualità paesaggistica"⁶³³: questo perché "la partecipazione deve essere considerata quale strumento di rafforzamento dell'identità delle popolazioni, che riconoscono loro stesse nei propri dintorni territoriali"⁶³⁴.

4. Il piano paesaggistico piemontese e la creazione della rete di connessione paesaggistica.

Il 4 agosto 2009, la Giunta della Regione Piemonte ha adottato il primo Piano paesaggistico regionale, predisposto per promuovere e diffondere la conoscenza del paesaggio piemontese e il suo ruolo strategico per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale, e per attivare un processo di condivisione con gli Enti pubblici a tutti i livelli del quadro conoscitivo e regolativo in esso contenuto⁶³⁵.

⁶³³ Si fa riferimento alla Parte I, l.1, lett. G, delle Guidelines, il cui testo integrale è il seguente: "All action taken to define, implement and monitor landscape policies should be preceded and accompanied by procedures for participation by members of the public and other relevant stakeholders, with the aim of enabling them to play an active role in formulating, implementing and monitoring landscape quality objectives".

⁶³⁴ Parte II.2.3 delle Guidelines, il cui testo integrale è il seguente: "....., participation is regarded as an instrument for strengthening the identities of populations, which recognize themselves in their surroundings".

⁶³⁵ L'adozione del PPR piemontese è avvenuta con Delibera di Giunta regionale n. 53-11975 del 4 agosto 2009. In linea generale, tuttavia, si segnala il sito web della Regione Piemonte

Il piano è stato redatto in attuazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, soprattutto con riferimento all'elaborazione congiunta fra Ministero e Regione, che quest'ultimo prevede come obbligatoria per specifiche tipologie di pianificazione: infatti, nel marzo 2008 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC), con il quale sono stati condivisi i contenuti del suddetto piano paesaggistico. Nello specifico, le parti di tale accordo hanno deciso di realizzare in maniera condivisa il primo piano paesaggistico regionale, tramite un'azione concorde e coordinata che potesse consentire ed agevolare il confronto, lo scambio di informazioni ed ogni fattiva forma di collaborazione volta al perseguimento dell'obiettivo comune (ossia, l'elaborazione progressiva e congiunta del PPR), nel rispetto dei principi di collaborazione e cooperazione istituzionale sanciti dall'art. 132 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Inoltre, la Regione e il Ministero hanno convenuto, in attuazione del Codice ed in coerenza con i contenuti della Convenzione europea, di voler assicurare la concertazione istituzionale e la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi, di promuovere la salvaguardia e la reintegrazione dei valori del paesaggio rendendo con essi compatibili le politiche di pianificazione del territorio ed, infine, di promuovere programmi pluridisciplinari di formazione sul paesaggio destinati agli operatori del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate.

Il piano è attualmente in fase di revisione a seguito della procedura di Valutazione ambientale strategica e delle osservazioni pervenute a seguito della pubblicazione, e in attuazione del Protocollo d'intesa sottoscritto con il MiBAC.

Il piano, anche se soltanto adottato, dispiega comunque la sua efficacia restrittiva e limitativa delle facoltà dei soggetti attivi sul territorio, poichè dalla data di adozione dello stesso, per espressa previsione codistica⁶³⁶, non sono consentiti sugli immobili e sulle aree tutelate ai sensi dell'art. 134 interventi in contrasto con le prescrizioni degli artt. 13, 14, 16, 18, 26, 33 delle Norme Tecniche di Attuazione del piano.

In data 26 febbraio 2013, la Giunta regionale con propria delibera ha controdedotto alle osservazioni pervenute a seguito della pubblicazione del piano paesaggistico e ha adottato la riformulazione delle prescrizioni contenute nei commi 8 e 9 dell'art. 13 delle N.T.A., che sostituiscono i corrispondenti commi dell'art. 13 delle norme di attuazione adottate nel 2009⁶³⁷.

Attualmente, dunque, il PPR piemontese disciplina la pianificazione del paesaggio e, unitamente al Piano territoriale regionale (PTR) e al Documento Strategico Territoriale (DST), costituisce il Quadro di Governo del Territorio (QGT), con il quale la Regione definisce gli indirizzi strategici per uno sviluppo sostenibile del proprio territorio⁶³⁸. Il PPR è redatto in coerenza con il Codice dei beni culturali e del paesaggio e con la Convenzione europea e costituisce un atto di pianificazione generale regionale: inoltre, è improntato ai principi di sviluppo sostenibile, uso consapevole del territorio, minor consumo di suolo agronaturale, salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e

(www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/ppr.htm) da cui sono state assunte le informazioni concernenti il piano paesaggistico piemontese.

⁶³⁶ In proposito, invero, operano le misure di salvaguardia previste dall'art. 143, comma 9, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁶³⁷ La delibera di Giunta regionale è la n. 6-5430 del 26 febbraio 2013.

⁶³⁸ Si veda, in particolare, l'art. 1, comma 1, delle Norme Tecniche d'Attuazione del PPR piemontese.

di promozione dei valori paesaggistici coerentemente inseriti nei singoli contesti ambientali⁶³⁹. Infine, come i piani analizzati in precedenza, è formato da una serie di documenti, sia normativi che descrittivi, che gli permettono di svolgere le sue funzioni di conoscenza, regolazione e controllo sia sui beni paesaggistici che sul paesaggio in generale (relazione, norme di attuazione, tavole di piano, schede degli ambiti di paesaggio, rapporto ambientale e sintesi non tecnica).

Per quanto concerne, in particolare, la struttura dell'attività espletata dal piano paesaggistico⁶⁴⁰, occorre osservare in linea generale che essa è strutturata sulla base di tre azioni di diverso tipo: in primo luogo, il piano definisce il quadro strutturale, individuando le risorse, i caratteri e le opzioni di fondo da considerare ai fini delle scelte paesaggistico-ambientali, così come di quelle urbanistico-insediative, economico-territoriali e infrastrutturali; secondariamente, si preoccupa di individuare sul territorio gli ambiti di paesaggio (ne riconosce 76), le unità di paesaggio e le componenti paesaggistiche da cui esso è composto; infine, il piano configura la rete di connessione paesaggistica, costituita dal collegamento fra gli elementi della rete ecologica, della rete storico-culturale e della rete fruitiva⁶⁴¹.

In coerenza con la concezione integrata e multidimensionale della Convenzione europea, il PPR, oltre a servirsi di un largo patrimonio conoscitivo e valutativo alimentato dalle attività istituzionali dei diversi settori dell'amministrazione regionale (in tema di difesa del suolo, gestione delle acque, ambiente e conservazione della natura, inquinamento idrico e atmosferico, agricoltura e foreste, trasporti, urbanistica, ecc.), fonda la sua analisi su una pluralità di contributi d'indagine e di valutazione, in particolar modo riferiti agli aspetti naturalistici (fisici ed ecosistemici), storico-culturali, urbanistici e insediativi, nonché percettivi e identitari⁶⁴².

Gli aspetti naturalistici, essendo relativi all'intensità ed alla tipologia dei processi di morfogenesi, essenziali nella costituzione dei principali lineamenti geomorfologici, permettono di raffigurare il territorio del Piemonte come un mosaico estremamente variegato di paesaggi, molti dei quali presentano caratteri di unicità nel contesto delle Regioni circostanti, mentre altri vi si raccordano con continuità⁶⁴³. Gli aspetti storico-culturali, invece, ineriscono al processo di riconoscimento, su scala regionale, dei caratteri fondamentali del territorio storico, non inteso come processo di individuazione di beni puntuali, ma piuttosto come messa a fuoco di sistemi che condizionano significativamente il territorio, sia perché hanno costituito elementi di valenza morfogenetica per la struttura insediativa storica, quali in molte situazioni il sistema plebano e dei castelli, sia perché dalla sommatoria dei loro caratteri emerge il profilo identitario della Regione Piemonte⁶⁴⁴. Gli aspetti urbanistici e insediativi hanno permesso di prendere in considerazione le complesse relazioni che l'assetto insediativo ha instaurato con i caratteri e le condizioni dell'ambiente e del paesaggio regionale: la distribuzione dei pesi insediativi, il consumo di suolo ed i processi di frammentazione conseguenti alla dispersione insediativa ed alla proliferazione delle infrastrutture rappresentano

⁶³⁹ Art. 1, comma 2, delle N.T.A..

⁶⁴⁰ Un utile ausilio per la comprensione della struttura e dei contenuti del PPR piemontese è rappresentato dal contributo di R. Gambino, *Il Piano paesaggistico regionale del Piemonte*, in *Quaderni 9, Paesaggi agrari del Novecento. Continuità e fratture*, Edizioni Istituto Alcide Cervi, 2013, 163 ss..

⁶⁴¹ Per approfondimenti, si veda la Relazione generale al PPR piemontese, scaricabile e consultabile sul sito web della Regione Piemonte www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/ppr.htm.

⁶⁴² In proposito, si veda la Relazione generale, 2. *Approcci tematici*, 11.

⁶⁴³ Per approfondimenti, si rinvia alla Relazione generale, 2.1 *Aspetti fisici ed ecosistemici*, 11 ss..

⁶⁴⁴ Relazione generale, 2.2 *Aspetti storico-culturali*, 25 ss..

alcune delle dinamiche che rivestono particolare interesse ai fini del PPR⁶⁴⁵. Infine, gli aspetti percettivi e identitari servono per manifestare il ruolo ed i significati derivanti dall'elaborazione culturale che le comunità hanno svolto e che l'immagine mediatica ha consolidato: si tratta, quindi, di una lettura indiretta del materiale territoriale rilevato attraverso il modo e l'intensità con cui viene percepito dalla popolazione e interpretato attraverso gli strumenti di comunicazione⁶⁴⁶.

All'interno del PPR, tutti i suddetti aspetti rappresentano approcci tematici alla situazione territoriale e paesaggistica e descrivono il territorio secondo criteri di lettura sistematica e organizzata, ma ancora con un'ottica settoriale e, quindi, non consentono di trarre considerazioni di insieme e di comprendere le interazioni e le interferenze tra i diversi aspetti del paesaggio.

La sintesi di tali informazioni settoriali è fornita dal c.d. "Quadro strutturale"⁶⁴⁷, che riassume in un quadro di insieme i fattori idrogeomorfologici, naturalistici e storici della Regione Piemonte, ritenuti strutturali per la funzionalità dell'ecosistema e per la continuità nel tempo del patrimonio storico-culturale, fondato sulle tracce del passato e sulla progressiva strutturazione dell'assetto insediativo. Per l'individuazione di tali caratteri strutturali, il piano paesaggistico ha adottato una logica interpretativa, che distingue tre tipologie di sistemi di relazioni: il piano, infatti, ha delineato un sistema di relazioni "primario" tra gli aspetti climatici, idrogeomorfologici e quelli dell'assetto e delle dinamiche naturali dell'ecosistema; successivamente, ha raffigurato un sistema di relazioni "secondario", basato sugli insediamenti storicizzati e organizzati in sistemi che comprendono i centri, i complessi isolati, le connessioni infrastrutturali e i contesti agricoli; infine, ha individuato un sistema di relazioni "terziario", che riflette la percezione complessiva del paesaggio, dei nessi visibili tra fattori naturali e storico-culturali⁶⁴⁸. Accanto a questi tre ordini di relazioni si pongono le reti delle infrastrutture, delle attrezzature e dei servizi, che costituiscono un ulteriore sistema di fattori pesanti, capitale fisso accumulato dalla strutturazione antica e recente dell'insediamento, incrementabile, adattabile ma nel suo insieme permanente e duraturo. Da questo complesso sistema di relazioni derivano numerose interferenze che il piano paesaggistico della Regione Piemonte mira ad analizzare, controllare e regolare nel suo successivo sviluppo.

Il Quadro strutturale del PPR piemontese, dunque, basandosi su una visione d'insieme, olistica e multidisciplinare, mira ad individuare le componenti strutturali del territorio regionale, lasciando intravedere alcuni temi chiave della strutturazione regionale. Questi temi emergenti dal territorio (sei temi: arco alpino, il sistema dei fiumi, il pedemonte, il sistema urbano, l'area metropolitana denominata "corona verde", il sistema infrastrutturale) sono attraversati dai processi di diversificazione che hanno impresso, nel corso dei secoli, caratteri peculiari alle diverse parti della Regione, dando luogo a differenti "ambienti insediativi" e creando paesaggi distintamente riconoscibili.

⁶⁴⁵ Idem, *2.3 Aspetti urbanistici e insediativi*, 29 ss..

⁶⁴⁶ Ibidem, *2.4 Aspetti percettivi e identitari*, 45 ss..

⁶⁴⁷ La disciplina del Quadro strutturale è contenuta nella Parte II delle Norme Tecniche di Attuazione del PPR piemontese, da pag. 12 in avanti (art. 7 ss.)

⁶⁴⁸ Per approfondimenti, si segnala la lettura della Relazione generale, *3. Sintesi e interpretazioni strutturali, 3.1 Fattori strutturali, caratterizzanti e qualificanti*, 49 ss..

All'interno di questi macro-temi (o, più correttamente, macro aree territoriali) il PPR individua gli ambiti di paesaggio⁶⁴⁹, ossia porzioni di territorio strutturati unitariamente in dipendenza da una forte matrice geomorfologica, come accade in montagna, o da una dominante strutturazione storica dell'insediamento rurale (come si registra in collina e in parte della pianura piemontese) o urbano (come si verifica lungo la fascia pedemontana e pedecollinare). Ne individua 76, rimarcando ed evidenziando le loro caratteristiche principali, le relazioni interne che li strutturano e che costituiscono i fattori di differenziazione del paesaggio più macroscopici: successivamente, questi ambiti così individuati dovranno essere precisati e specificati a livello provinciale⁶⁵⁰.

Siccome, però, il territorio del Piemonte è ampiamente variegato ed articolato, si sono rese necessarie alcune sovra e sotto-articolazioni degli ambiti di paesaggio: infatti, il PPR ha dovuto suddividere gli ambiti in sub-ambiti paesaggistici denominati "Unità di paesaggio", ossia in ambiti caratterizzati da peculiari sistemi di relazioni che forniscono un riconoscibile e complessivo senso identitario. Le Unità di paesaggio, così individuate, che dovranno essere delimitate in modo più specifico dalle Province e dai Comuni (poiché sono di un ordine dimensionale più vicino a quello di tali enti pubblici rispetto agli ambiti), sono 535 e sono raccolte in nove tipologie diversamente connotate per la dominanza di una componente paesaggistica o la compresenza di più componenti, per la resistenza e l'integrità delle risorse.

Il piano paesaggistico piemontese, oltre a descrivere analiticamente le suddette figure territoriali, ha il compito di delineare gli obiettivi, generali e specifici, che dovrà perseguire nell'interesse della collettività: accanto al "quadro strutturale", dunque, viene collocato il "quadro strategico", avendo la pianificazione territoriale una duplice natura (sia strutturale che strategica)⁶⁵¹. La parte strutturale del piano deve essere vista come una parte di lunga durata e stabilità, mentre quella strategica deve riguardare gli interventi la cui realizzazione è necessaria in una precisa fase congiunturale.

Il quadro strategico del PPR⁶⁵², tuttavia, non può essere considerato separatamente dal quadro strategico generale di governo del territorio, in quanto complesse sono le interazioni che legano il paesaggio alle diverse politiche territoriali, in ossequio all'art. 5, lett. d), della Convenzione europea. Vi è, quindi, una coerenza di fondo fra il PPR e il PTR, che dimostrano di essere accomunati da uniformi scelte di metodo.

Per quanto riguarda gli obiettivi strategici che si propone di realizzare il piano paesaggistico, occorre sottolineare che queste finalità sono state selezionate in base alle necessità ed alle disfunzioni del territorio piemontese, che possono essere così brevemente riassunte: la crescente fragilità e vulnerabilità delle risorse primarie (acqua, energia, biodiversità) minacciate dal cambiamento climatico globale; l'abbandono del presidio e della cura del territorio rurale; l'insostenibilità del modello insediativo urbano e produttivo, preoccupante soprattutto nei suoi

⁶⁴⁹ La disciplina relativa agli Ambiti e alle Unità di paesaggio è contenuta nella Parte III delle N.T.A. del PPR piemontese, da pag. 14 in avanti (art. 9 ss.).

⁶⁵⁰ Per approfondimenti, si veda la Relazione generale, 4. *L'articolazione per ambiti*, 4.1. *Gli ambiti di paesaggio*, 57 ss...

⁶⁵¹ Per approfondimenti, si segnala la Relazione generale, 5. *Il Quadro strategico*, 5.1 *Obiettivi generali di governo del territorio*, 71 ss..

⁶⁵² La disciplina del Quadro strategico è contenuta nella Parte VI delle N.T.A. del PPR piemontese, da pag. 62 in avanti (art. 43 ss.).

aspetti di maggior dispersione spaziale; la perdita di identità locali socialmente riconosciute; infine, l'indebolimento delle filiere di produzione/consumo legate al territorio.

Da questi bisogni contingenti parte l'azione strategica del PPR, affinché si riescano a realizzare i seguenti obiettivi⁶⁵³: la riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio, che si articola in salvaguardia e valorizzazione della biodiversità e del patrimonio naturalistico-ambientale, valorizzazione del patrimonio culturale, tutela e riqualificazione dei caratteri dell'immagine identitaria del paesaggio, riqualificazione del contesto urbano e periurbano; la sostenibilità ambientale e l'efficienza energetica, che consiste nella tutela e valorizzazione delle risorse primarie (acqua, aria, suolo, ecc.) e nell'utilizzo delle risorse locali per usi energetici con modalità appropriate e compatibili con le specificità dei paesaggi; la integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione e logistica, che si suddivide nella riorganizzazione della rete territoriale dei trasporti e nello sviluppo dei nodi della logistica; infine, la promozione della ricerca, innovazione e transizione economico-produttiva, nonché la valorizzazione delle risorse umane, delle capacità istituzionali e delle politiche sociali⁶⁵⁴.

Tale quadro di obiettivi costituisce il riferimento per gli aspetti di qualità paesaggistica, da individuare differenzialmente per ciascun ambito di paesaggio: infatti, nelle Schede relative agli ambiti di paesaggio sono riportati gli obiettivi specifici di maggiore rilevanza per la qualità paesaggistica dell'ambito, accompagnati dalle azioni strategiche più opportune per le situazioni che si verificano in ciascuna parte del territorio⁶⁵⁵.

Il piano paesaggistico piemontese, al fine di attuare i suddetti obiettivi, si serve di determinati "progetti e programmi strategici integrati"⁶⁵⁶, che possono essere suddivisi in tre categorie: in primo luogo, fanno parte di tali strumenti i "progetti localizzati", ossia quei progetti specifici per la scala sovracomunale, da realizzare sulla base delle capacità di iniziativa e di gestione delle comunità e degli enti locali; secondariamente, vi sono i "programmi di rete", da realizzare con attività locali ma con un supporto e una regia provinciale o regionale, che assicuri l'efficacia delle azioni locali entro relazioni reticolari di portata sovralocale e spesso sovraregionale; infine, vengono utilizzate anche le "politiche per azioni diffuse", da realizzare a scala regionale o sovraregionale con accordi intersettoriali, che convogliano agli obiettivi di valorizzazione paesaggistica risorse e iniziative di settore, normalmente destinate solo ad altri aspetti funzionali del territorio (agricoltura, trasporti o industria, ecc.)⁶⁵⁷.

La vera specialità del PPR piemontese, tuttavia, si rinviene in alcuni elementi, che sono presenti soltanto in questo strumento di pianificazione, cioè la "rete di connessione paesaggistica"⁶⁵⁸ e le c.d. "scelte chiave"⁶⁵⁹ per la tutela e la valorizzazione del paesaggio.

⁶⁵³ Le strategie e gli obiettivi perseguiti dal PPR piemontese sono contenuti negli Allegati A e B delle N.T.A..

⁶⁵⁴ Idem, 5. *Il Quadro strategico*, 5.3 *Linee strategiche paesaggistico-ambientali*, 73 ss..

⁶⁵⁵ Si veda l'Allegato B delle N.T.A. del PPR piemontese.

⁶⁵⁶ Tali progetti e programmi sono menzionati nell'art. 44 delle N.T.A.

⁶⁵⁷ Relazione generale, 5. *Il Quadro strategico*, 5.4 *Progetti e programmi strategici integrati*, 78 ss..

⁶⁵⁸ La rete di connessione paesaggistica trova menzione e disciplina nella Parte V delle N.T.A. del piano paesaggistico piemontese, da pag. 58 in avanti (art. 42 ss.).

⁶⁵⁹ La disciplina relativa alle suddette scelte nodali è contenuta nella Parte IV delle N.T.A., da pag. 18 in avanti (art. 12 ss.).

Per quanto concerne le seconde, occorre evidenziare come il PPR si sia concentrato su peculiari tematiche inerenti la conformazione del territorio, riconoscendo alle stesse una fondamentale importanza nell'attività di salvaguardia e fruizione del paesaggio locale⁶⁶⁰. In primo luogo, il PPR, ponendo l'attenzione sul rapporto esistente fra il capoluogo di Regione, Torino, e le sue montagne, e desiderando ridurre drasticamente la dipendenza socioeconomica e culturale della montagna in favore di relazioni basate sulla reciprocità degli scambi di valore, ha attuato una serie di azioni volte a: rivitalizzare la montagna, contrastando l'abbandono del territorio e riqualificando i paesaggi alterati; rafforzare i caratteri identitari e le specificità delle risorse e delle vocazioni; articolare le forme di disciplina normativa dedicate alle diverse componenti dei territori di montagna, in modo tale da modellare le prescrizioni sulla base delle esigenze del caso concreto⁶⁶¹. In secondo luogo, il PPR, affrontando la tematica delle fasce fluviali, ha inteso recuperare il significato complesso dei fiumi e del loro rapporto storico e attuale col territorio. Per realizzare questo obiettivo, il piano piemontese definisce determinate strategie "di bacino" inerenti la gestione complessiva dei cicli delle acque e di valorizzazione delle risorse naturali e fluviali, nonché predispone una disciplina che distingue le fasce fluviali in senso stretto, nelle quali è vietato qualsiasi intervento modificativo dello stato dei luoghi, dalle fasce "allargate", in cui alcune tipologie di interventi trasformativi sono considerati ammissibili⁶⁶². In terzo luogo, il PPR ha recepito il Progetto "Corona Verde" (avviato nel 1997 dalla Regione), cioè quel progetto inerente la cintura verde della città di Torino, costituita da numerose ville sabaude, che fa da perimetro al territorio urbano della città: il PPR si prefigge l'obiettivo di ristabilire in questa zona l'equilibrio ecologico, con la conservazione attiva degli spazi naturali e la difesa dello spazio rurale, nonché di valorizzare il patrimonio storico-culturale, sia nelle sue espressioni di eccezionale valore che nei sistemi diffusi dei paesaggi culturali⁶⁶³. In quarto luogo, lo strumento di pianificazione della Regione Piemonte riserva anche un particolare trattamento alle zone dei grandi insediamenti di attività economiche (industriali, commerciali, direzionali, ecc.), riconoscendo i frequenti risultati negativi che quest'ultimi hanno avuto sul paesaggio e, più in generale, su tutto l'ambiente territoriale piemontese: il piano, dunque, tenta di ridurre il rischio di effetti indesiderabili e di favorire la produzione di esternalità positive mediante la promozione dell'attività di recupero delle strutture e degli edifici dismessi o sottoutilizzati e l'elaborazione di una nuova disciplina che sottoponga qualsiasi intervento industriale sul territorio alla preventiva analisi dei rischi ed alla valutazione degli impatti attesi⁶⁶⁴.

Infine, il piano paesaggistico riconosce la rilevanza dei processi di dispersione insediativa e di improprio consumo di suolo rurale, nonché l'importanza dei "Sistemi di terreni di interesse regionale", ossia di quei terreni che connotano la tradizione piemontese per le loro specificità storiche, fisiche e ambientali (ad esempio, i Tenimenti dell'Ordine mauriziano). Il PPR riconosce a

⁶⁶⁰ Idem, 7. *Le scelte chiave*, 95 ss..

⁶⁶¹ Le aree di montagna sono disciplinate all'art. 13 delle N.T.A., che prevede indirizzi, direttive e mere prescrizioni rivolte agli operatori del paesaggio, pubblici e privati.

⁶⁶² Le fasce fluviali sono contemplate dagli artt. 14, 15 e 44 delle N.T.A. del PPR piemontese (come per le aree di montagna la disciplina normativa è articolata in indirizzi, direttive e prescrizioni).

⁶⁶³ Il Progetto "Corona Verde" è previsto dall'art. 44 delle N.T.A..

⁶⁶⁴ Le zone dei grandi insediamenti industriali ed economici sono prese in considerazione dagli artt. 27 e 44 delle N.T.A..

tutti questi elementi un valore di integrità territoriale e, all'uopo, propone azioni volte alla conservazione ed all'uso consapevole di questo prezioso patrimonio regionale⁶⁶⁵.

Per quanto concerne, invece, l'ulteriore elemento peculiare del piano paesaggistico piemontese, occorre osservare che la "Rete di connessione paesaggistica" rappresenta l'esempio dell'integrazione tra differenti tipologie di reti, quali quelle ecologica, storico-culturale e fruitiva: tali reti costituiscono insieme la trama di valore ecologico e storico culturale che collega reti naturali (fiumi, varchi ambientali, corridoi ecologici) e infrastrutture per la fruizione delle emergenze storico culturali e turistiche rappresentative del paesaggio regionale. In particolare, mentre la rete ecologica regionale, che viene inquadrata nella rete ecologica nazionale ed europea, è costituita dal sistema integrato delle risorse naturali ed è volta ad assicurare la sostenibilità e conservazione della biodiversità, la rete storico culturale, invece, è formata dall'insieme dei sistemi regionali di valorizzazione del patrimonio culturale e dai siti archeologici che vengono considerati nella loro interconnessione con particolare riferimento ai corridoi e ai sistemi ambientali, storici e infrastrutturali. La rete per la fruizione del paesaggio, infine, è costituita da una serie di mete di diverso interesse collegate tra loro da itinerari e rappresentative del paesaggio regionale, formate da assi infrastrutturali di tipo stradale (greenways regionali), ferroviario (ferrovie verdi), dalla rete di percorsi ciclo-pedonali e dalla sentieristica. L'unione delle sopramenzionate reti tramite il piano paesaggistico regionale consente di proteggere le risorse naturali ed i monumenti storici localizzati in Piemonte e, contestualmente, di saperne fruire senza procurare loro irreversibili danni, permettendo di tramandarle intatte alle generazioni future, senza alcuna modificazione, nel rispetto del principio dello sviluppo sostenibile.

Come è stato anticipato nella parte introduttiva di questo paragrafo, le Norme Tecniche di Attuazione del PPR piemontese risultano essere conformi a quanto previsto dal Codice e dalla Convenzione europea del paesaggio, salvo qualche piccola difformità.

Anzitutto, prendendo come riferimento la Parte I delle N.T.A., contenente le "Disposizioni generali" del piano, si può evidenziare come tale strumento di pianificazione rispecchi fedelmente i principi a cui il Codice si ispira, quali, ad esempio, quelli dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del territorio, nonché del minor consumo di suolo (ovviamente oltre a quelli della protezione e della valorizzazione delle caratteristiche paesaggistiche dei luoghi piemontesi)⁶⁶⁶, e recepisca in maniera esatta anche i contenuti più specifici previsti dal legislatore nazionale all'art. 143⁶⁶⁷: si fa riferimento, in particolar modo, alle attività di ricognizione dei beni paesaggistici, all'individuazione dei differenti ambiti di paesaggio e degli ulteriori contesti, all'individuazione degli interventi di recupero e di riqualificazione, all'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio, nonché all'applicazione delle misure di salvaguardia a far data dall'adozione del piano paesaggistico.

L'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile, ad esempio, trova adeguata manifestazione nel contenuto dell'art. 42 delle N.T.A.. Ciò è vero in quanto tale norma, nel prevedere che il PPR possa

⁶⁶⁵ Il problema della dispersione insediativa viene affrontato dal PPR piemontese tramite gli artt. 38 e 44 delle sue N.T.A..

⁶⁶⁶ Si veda l'art. 1, comma 3, delle N.T.A. e, per quanto riguarda il Codice nazionale, gli artt. 131, comma 6, 133, comma 2, 135, commi 2 e 4, lett. c).

⁶⁶⁷ La prova è fornita dagli artt. 1, comma 5, e 3, comma 5, delle N.T.A..

rappresentare uno strumento utile alla promozione della formazione integrata della rete ecologica, inteso quale “sistema integrato di risorse naturali interconnesse”, volto ad assicurare in tutto il territorio regionale le condizioni di base per la sostenibilità ambientale dei processi di crescita, di trasformazione e primariamente per la conservazione attiva della biodiversità⁶⁶⁸, ammette implicitamente che anche tale piano possa diventare uno strumento attuatore, in via mediata, del suddetto principio.

Peraltro, l’applicazione effettiva dei suddetti principi è dimostrata anche dal dettato normativo degli artt. 13 e ss. delle N.T.A., che disciplinano le forme di protezione delle aree di montagna, dei fiumi, dei laghi e di tutte quelle zone aventi elementi di specifico interesse geomorfologico, naturalistico e storico-culturale, da preservare e tramandare alle generazioni future, in tal modo limitando il consumo di suolo della Regione Piemonte, la cui ulteriore erosione potrà avvenire esclusivamente per finalità di interesse pubblico a rilievo costituzionale⁶⁶⁹. Questa impostazione di fondo, che, a dire il vero, è rinvenibile anche in altre parti delle N.T.A., dimostra che il PPR piemontese considera il “paesaggio” quale valore costituzionale primario, che, tuttavia, può essere sacrificato nell’ottica di protezione di ulteriori e più significativi beni giuridici.

Una parziale differenza tra il Codice ed il PPR piemontese, invece, può essere rinvenuta nella Parte III delle N.T.A., con riferimento agli ambiti di paesaggio ed alla loro ulteriore suddivisione in specifiche “unità paesaggistiche”. L’art. 135 del Codice, infatti, sembra lasciare intendere che gli “ambiti di paesaggio” debbano essere considerati quali elementi di base tramite i quali suddividere il territorio in porzioni omogenee: il PPR piemontese (ma per la verità anche altri strumenti pianificatori italiani), al contrario, opera nella direzione di una aggiuntiva delimitazione del territorio oggetto di ricognizione, allorquando definisce gli ambiti come “complessi integrati di paesaggi locali differenti”⁶⁷⁰. L’ambito di paesaggio, dunque, non è visto come la porzione minimale di territorio, ma piuttosto è considerato come un insieme di paesaggi differenti e, allo stesso tempo, fortemente connessi ed integrati. Questa scelta di carattere strutturale, se può dirsi opportuna con riferimento alla predisposizione di una tutela del paesaggio maggiormente specifica ed efficace per i singoli luoghi piemontesi, potrebbe far sorgere alcuni dubbi sulla sua legittimità, qualora si interpretasse il dettato codicistico esclusivamente in modo restrittivo.

Sempre con riferimento agli ambiti di paesaggio, occorre rilevare come il PPR piemontese sia in piena sintonia con quanto disposto dal Codice relativamente alla individuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica: invero, tale piano assegna ad ogni ambito precisi obiettivi di qualità e fornisce l’indicazione delle azioni necessarie per conseguirli sul territorio⁶⁷¹. La predisposizione di tali

⁶⁶⁸ Art. 42, comma 2, delle N.T.A. del PPR piemontese.

⁶⁶⁹ Ad esempio, l’art. 13, comma 9, stabilisce, infatti, che “*nelle aree di montagna sono vietati interventi di nuova edificazione o di sistemazione del terreno ricadenti in un intorno di 50 m. per lato dai sistemi di vette e crinali montani e pedemontani individuati nella Tavola P4, fatti salvi gli interventi strettamente necessari per la difesa del suolo e la protezione civile*”: è da rilevare come il conseguimento dell’interesse pubblico alla protezione del suolo possa venire meno in relazione ad altre finalità di carattere costituzionale, quali ad esempio quelle concernenti la pubblica sicurezza del territorio in cui è stanziata la comunità locale.

⁶⁷⁰ Si veda l’art. 9, comma 1, delle N.T.A..

⁶⁷¹ Le Schede d’ambito, contenute nell’allegato B del Piano piemontese, sono strutturate in due parti: nella parte a sinistra sono menzionati gli obiettivi da perseguire in quel preciso ambito paesaggistico, nella parte destra, invece, sono individuate le azioni che permettono il conseguimento dei predetti obiettivi.

contenuti avviene tramite l'elaborazione di specifiche previsioni e prescrizioni⁶⁷², che, essendo redatte sulla base delle indicazioni fornite dall'art. 135, comma 4, del Codice, sono improntate al rispetto dei seguenti principi: conservazione delle caratteristiche e dei valori paesaggistici dei luoghi piemontesi, riqualificazione delle aree compromesse o degradate, garanzia del minor consumo di suolo, individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati⁶⁷³.

La conformità delle disposizioni normative del PPR piemontese al Codice è dimostrata anche dal rispetto del contenuto dell'art. 145, commi 2 e 3. In particolare, con riferimento al primo dei due commi, si deve osservare come il piano paesaggistico in questione preveda misure di coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione territoriale e di settore: gli enti territoriali, infatti, devono assumere le indicazioni presenti nelle norme del piano paesaggistico e coordinare i rispettivi atti di pianificazione alla luce del quadro strutturale e al sistema di strategie di cui alla Parte II delle N.T.A.⁶⁷⁴; i piani locali, così impostati, potranno concorrere all'attuazione delle finalità generali del PPR mediante l'articolazione a livello locale di strategie di azione coerenti con il quadro di obiettivi di cui all'art. 8 delle N.T.A.⁶⁷⁵.

Anche con riferimento al comma 3 dell'art. 145 si può affermare la piena sintonia tra Codice e PPR: l'art. 2 delle N.T.A., infatti, dispone che il piano paesaggistico prevalga e sia sempre cogente sulle disposizioni eventualmente incompatibili contenute negli ulteriori strumenti di pianificazione generale e settoriale di governo del territorio⁶⁷⁶.

Tuttavia, in questa sede preme rilevare un parziale discostamento del piano paesaggistico piemontese rispetto ai contenuti fissati dall'art. 133 del Codice, che provvede ad assegnare agli enti locali un ruolo davvero marginale nella definizione delle politiche di salvaguardia e valorizzazione del paesaggio. Se, invero, sussiste continuità di vedute tra il comma 3 dell'art. 133 e l'art. 46 delle N.T.A., che conferma e ribadisce l'obbligo per gli enti locali di adeguamento dei propri piani alle norme del PPR, all'opposto vi è divergenza quando le norme del piano paesaggistico consentono ai suddetti enti pubblici di poter essere partecipi delle scelte in materia di paesaggio tramite la co-redazione di progetti e programmi strategici⁶⁷⁷, quest'ultima resa possibile dalla stipulazione di apposite intese tra Regione, Province, Comuni ed il Ministero, in caso di presenza di beni paesaggistici⁶⁷⁸. Tali accordi e intese, che, ai sensi dell'art. 44, comma 4, delle N.T.A., possono essere stipulati anche tra Comuni e altri soggetti pubblici e privati, "costituiscono la base su cui formare i progetti e programmi strategici di interesse regionale", che devono necessariamente afferire alle seguenti aree tematiche: reti di valorizzazione ambientale, qualificazione dei sistemi

⁶⁷² Al riguardo, si precisa che le N.T.A. del piano piemontese, conformemente a quanto disposto dall'art. 135, comma 4, del Codice, distinguono in maniera chiara le previsioni, che si compongono degli indirizzi e delle direttive, dalle prescrizioni, che, invece, sono formate dalle disposizioni normative a carattere vincolante fin dal momento dell'adozione del piano.

⁶⁷³ Se i suddetti principi si riferiscono all'ambito di paesaggio complessivamente considerato, per le Unità di paesaggio il Piano detta ulteriori obiettivi cui gli interventi sul territorio devono tendere, finalità che possono essere riassunte nei concetti di coesione, identità e qualità delle Unità di paesaggio (art. 11, comma 2, N.T.A.).

⁶⁷⁴ Art. 43, comma 1, delle N.T.A..

⁶⁷⁵ Art. 43, comma 2, delle N.T.A..

⁶⁷⁶ Si veda l'art. 2, commi 2 e 3, che disciplinano il ruolo del PPR ed i rapporti con i piani ed i programmi territoriali.

⁶⁷⁷ Art. 44, comma 1, delle N.T.A..

⁶⁷⁸ Art. 43, comma 4, delle N.T.A..

periurbani, salvaguardia attiva dei paesaggi a rischio ed, infine, valorizzazione dei paesaggi identitari⁶⁷⁹. Pertanto, il PPR piemontese appare uno strumento utile al coinvolgimento degli enti locali nelle scelte relative alla pianificazione del paesaggio e all'interruzione di quell'isolamento normativo derivante dalla pedissequa applicazione dell'art. 133 del Codice.

Il Piano, infine, dimostra di apportare un ulteriore contributo innovativo rispetto al Codice (come, del resto, hanno fatto anche i piani paesaggistici della Puglia e della Toscana), allorché collega i principi sul paesaggio a quelli sull'ambiente, prendendo in considerazione (e, conseguentemente, disciplinando) l'istituto giuridico della VAS e prevedendo che quest'ultimo sia *“uno strumento atto a valutare, a priori, gli effetti ambientali indotti dall'attuazione di un piano o di un programma, garantendo l'integrazione del principio di sostenibilità ambientale, sociale ed economica nel processo decisionale fin dalla fase di elaborazione di tali strumenti”*: la VAS, dunque, *“costituisce un'azione fondamentale per il monitoraggio dell'attuazione del PPR”* e la sua attività di valutazione *“si avvale di tutti gli elementi e informazioni in possesso della Regione e del Ministero”*⁶⁸⁰.

Se quelli appena delineati costituiscono alcuni dei rapporti, di armonia o di conflitto, attualmente esistenti tra il contenuto del Codice dei beni culturali e del paesaggio ed il piano paesaggistico piemontese, occorre ora verificare quali tipologie di relazioni sussistano fra piano e Convenzione europea.

Anche sotto quest'ultimo profilo, si può affermare la conformità dello strumento di pianificazione al documento europeo. Il piano paesaggistico piemontese, infatti, oltre a dichiarare espressamente la piena coincidenza di contenuti con il suddetto atto⁶⁸¹, afferma di ispirarsi *“ai principi di cooperazione, sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione”*⁶⁸²: tutti principi che derivano direttamente o indirettamente dalla Convenzione europea e che sono riscontrabili anche nelle trame del nostro ordinamento normativo⁶⁸³.

L'elaborazione in concreto dei suddetti principi, infatti, si rinviene sia nell'accordo stipulato dalla Regione Piemonte con il Ministero dei beni culturali (nel 2008), attuativo del principio di leale cooperazione e collaborazione fra amministrazioni pubbliche, sia nel ruolo preminente assegnato alle Province, che sono state coinvolte nel processo di elaborazione del piano paesaggistico

⁶⁷⁹ Si legga l'art. 44, comma 3, delle N.T.A..

⁶⁸⁰ L'istituto della VAS è disciplinato, in linea generale, dall'art. 6 delle N.T.A.: invece, la parte specifica relativa al monitoraggio degli impatti causati dall'attuazione del PPR è contenuta all'interno del Rapporto ambientale e della Sintesi non tecnica.

⁶⁸¹ Art. 1, comma 2, delle N.T.A..

⁶⁸² Art. 2, comma 1, delle N.T.A..

⁶⁸³ Al principio di cooperazione è espressamente dedicato il Capitolo III della Convenzione europea, mentre il principio di sussidiarietà e la sua declinazione amministrativa (adeguatezza e differenziazione dell'ente pubblico locale incaricato di svolgere una determinata funzione pubblica) sono ricompresi nell'art. 4 del documento europeo. In particolare, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza e differenziazione sono illustrati con maggiore precisione dalle Guidelines del 2008, nella Part I “General Principles”, I.1 “Issues covered by the general principles”, lett. F., che prevede che l'integrazione del paesaggio nelle politiche settoriali debba avvenire sia a livello orizzontale che verticale (horizontal and vertical integration) e, quindi, debba riguardare tutti gli enti pubblici appartenenti a qualsiasi livello funzionale; e nella Part II “General provisions”, II.1 “Division of powers and administrative arrangements”, laddove si prevede che le competenze debbano essere allocate a differenti livelli amministrativi in ossequio al principio di sussidiarietà e, in ogni caso, tale collocamento funzionale deve essere realizzato al livello più vicino alla comunità locale.

attraverso le azioni del riconoscimento dei valori paesaggistici, della verifica critica dei contenuti del piano ed, infine, della fornitura di indicazioni tecniche⁶⁸⁴.

Il ruolo delle Province, ma più in generale la posizione assunta da tutti gli enti locali e dai diversi portatori di interessi culturali od economici, diventa rilevante nel momento in cui viene compreso che l'apporto delle comunità locali nella costruzione e gestione del paesaggio può risultare più incisivo rispetto a quello offerto dal livello regionale, perché maggiormente idoneo a valorizzare gli aspetti caratterizzanti di ciascun luogo.

All'interno di questa filosofia di fondo, il PPR, nel suo complesso, diviene un "quadro di confronto essenziale", che deve essere sottoposto ad un continuo processo di integrazione con gli approfondimenti e gli aggiornamenti necessari a causa delle progressive ed incessanti modifiche dell'assetto del territorio. Per questa ragione, il PPR è stato "impostato in funzione di un processo interattivo complesso", che, però, esclude dal suo ambito di applicazione la disciplina dei beni paesaggistici (poiché questi beni non possono subire alcuna modificazione)⁶⁸⁵.

Di conseguenza, le Province e tutti gli enti locali partecipano all'attuazione del PPR mediante strumenti generali e settoriali che hanno incidenza sulle proprie politiche territoriali⁶⁸⁶: i piani provinciali e locali, infatti, possono specificare le indicazioni cartografiche del PPR, nonché provvedere al riconoscimento di eventuali ulteriori componenti da salvaguardare e valorizzare (tali specificazioni devono essere sempre condivise dal Ministero e dalla Regione); il ruolo delle Province è finalizzato a garantire il perseguimento degli obiettivi di qualità paesaggistica di livello sovracomunale, mentre quello dei Comuni è orientato alla tutela e valorizzazione delle peculiarità paesaggistiche ed alla riqualificazione dei territori di propria competenza⁶⁸⁷.

Tuttavia, il PPR piemontese non specifica se gli Enti locali debbano essere ritenuti i soggetti che partecipano alla definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica assieme alla Regione e al Ministero, secondo quanto previsto dalla Convenzione europea⁶⁸⁸, in quanto tale piano si limita a precisare che le Province hanno un mero ruolo di garanzia del perseguimento di tali obiettivi⁶⁸⁹ e che le stesse possono promuovere la stipulazione di intese tra Comuni e altri soggetti pubblici o privati finalizzate alla realizzazione e gestione dei progetti strategici sul paesaggio⁶⁹⁰. Pare, quindi, che ai suddetti Enti locali non rimanga altro spazio se non quello di controllare che le proprie azioni siano e rimangano coerenti con il quadro degli obiettivi di cui all'art. 8, commi 2 e 3, delle N.T.A., senza poter partecipare alla loro elaborazione.

⁶⁸⁴ Così attesta il documento di "Presentazione sintetica del PPR", consultabile presso il sito web www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/ppr.htm.

⁶⁸⁵ Per approfondimenti, si legga la Relazione generale, 8. *L'attuazione e la gestione del piano*, 8.1 *Il processo attuativo e valutativo*, 105-106.

⁶⁸⁶ Art. 43, comma 2, delle N.T.A..

⁶⁸⁷ Art. 5, commi 2 e 5, delle N.T.A..

⁶⁸⁸ Nella Convenzione europea (art. 6, lett. D) si afferma con chiarezza che "Ogni parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'art. 5 c". Nella Parte II.2.2 delle Guidelines del 2008, al fine di rendere il processo di definizione di tali obiettivi pienamente soddisfacente, è previsto che "it is necessary to consult the public and all other relevant stakeholders from the outset and secure their approval and involvement".

⁶⁸⁹ Art. 5, comma 5, delle N.T.A..

⁶⁹⁰ Art. 44, comma 4, delle N.T.A..

Ciò detto, occorre osservare che tra il piano piemontese e la Convenzione europea vi è convergenza di vedute anche in relazione ad altre due rilevanti tematiche, inerenti, da un lato, l'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile e, dall'altro, l'integrazione del paesaggio nei numerosi campi di pianificazione settoriale.

Sotto il primo aspetto, infatti, la Convenzione ha una visione di tale principio fondata "su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente"⁶⁹¹: il Piano, a sua volta, traspone questa concezione all'interno delle sue norme relative alla formazione della rete ecologica (e non solo queste), al fine di assicurare in tutto il territorio regionale "*le condizioni di base per la sostenibilità ambientale dei processi di crescita e di trasformazione e in primo luogo per la conservazione attiva della biodiversità*"⁶⁹².

Per quanto attiene al secondo profilo, la prova della comunanza di interessi tra i due suddetti atti giuridici è fornita da tutte quelle disposizioni (a cominciare da quelle generali) che orientano le attività di governo del territorio degli Enti locali anche verso obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio e che, in ogni caso, impongono ai suddetti soggetti pubblici di calibrare le proprie azioni secondo i canoni paesaggistici delineati dal piano paesaggistico regionale⁶⁹³: sostanzialmente, lo strumento di pianificazione del paesaggio diventa il centro di un cerchio sul cui confine, in modo equidistante, si pongono gli altri obiettivi di governo del territorio da perseguire.

5. Il modello pianificatorio sviluppato in Toscana.

L'elaborazione di un piano paesaggistico per il territorio toscano si è posto quale impegno culturale, civile e politico che amministratori, cittadini e tecnici hanno dovuto realizzare in conformità ai contenuti normativi del Codice dei beni culturali e del paesaggio e della Convenzione europea⁶⁹⁴.

Il paesaggio, nella Regione Toscana, rappresenta un bene di notevole importanza, che incorpora la memoria del lavoro delle generazioni passate e costituisce un patrimonio per le generazioni a venire: rappresenta un bene comune, la cui riproduzione richiede non solo tutela, ma anche cura e manutenzione continua, esprimendo un valore aggiunto straordinario in termini di riconoscibilità e attrattività del territorio. Per questo motivo, la Regione Toscana si è voluta dotare di uno strumento di pianificazione che dedicasse al paesaggio una specifica attenzione, nonostante la vigenza di un Piano di indirizzo territoriale che già considerava (in termini di protezione e sviluppo) il territorio toscano nel suo complesso.

⁶⁹¹ Preambolo, Convenzione europea del paesaggio

⁶⁹² Art. 42, comma 2, delle N.T.A.. Peraltro, si ricorda che anche l'art. 6, comma 3, inerisce al concetto di sviluppo sostenibile, prevedendo che "*ciascun piano territoriale e settoriale, alle diverse scale, misura la sostenibilità ambientale e territoriale delle proprie previsioni in rapporto al perseguimento degli obiettivi generali e specifici del PPR e PTR, così come espressi nelle rispettive VAS*".

⁶⁹³ Le N.T.A., che vanno in questa direzione, sono, ad esempio, quelle seguenti: artt. 2, 5, 7, 8, 10, da 13 a 40, ecc..

⁶⁹⁴ Tutte le informazioni relative ai documenti del piano paesaggistico della Regione Toscana sono tratte dal sito web www.paesaggiotoscana.it.

Il lungo processo di realizzazione del piano paesaggistico è giunto ad una tappa significativa nel luglio del 2007, allorquando il Consiglio della Regione Toscana ha proceduto all'approvazione del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), nel quale la disciplina paesaggistica veniva collocata all'interno della parte statutaria del piano⁶⁹⁵.

Successivamente, in data 18 novembre 2008, la Regione Toscana, gli Enti territoriali regionali ed il Ministero per i Beni e le Attività Culturali hanno stipulato un Protocollo di Intesa avente ad oggetto "Adempimenti per l'attuazione del Codice. Coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli strumenti di pianificazione". "La necessità di dare piena attuazione a tale protocollo e le carenze riscontrate nei contenuti paesaggistici del piano approvato nel 2007 hanno indotto la Regione a procedere all'integrazione del PIT per la parte relativa al piano paesaggistico. A tal fine, con la deliberazione n. 32 del 16 giugno 2009, il Consiglio regionale ha adottato l'integrazione paesaggistica al PIT consistente in una sostanziale revisione ed organizzazione dei contenuti delle schede dei paesaggi, una verifica dei perimetri degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico con una prima formulazione della disciplina d'uso, l'integrazione della disciplina generale del piano con le disposizioni riguardanti i beni paesaggistici"⁶⁹⁶.

Tale processo di revisione e riorganizzazione dei contenuti del PIT è, poi, proseguito al fine di rendere il piano stesso pienamente coerente rispetto a quanto stabilito dall'art. 143 del Codice e si è articolato in varie fasi e tappe importanti.

Preliminarmente, nell'aprile del 2011, la Giunta regionale ha approvato la modifica del disciplinare tecnico inerente l'attuazione del protocollo di intesa tra il MiBAC e la Regione Toscana⁶⁹⁷. In seguito, con delibera di Giunta regionale del giugno 2011, la Regione ha avviato, ai sensi dell'art. 15 della L.R. n. 1/2005, il procedimento per l'integrazione paesaggistica del PIT, secondo gli obiettivi ed il quadro conoscitivo di riferimento indicato nel Documento di Avvio approvato con la medesima deliberazione⁶⁹⁸.

Secondariamente, in data 22 ottobre 2012 è stata sottoscritta tra il MiBAC e la Regione Toscana la prima Intesa attuativa riferita all'Atto di integrazione e modifica del disciplinare del 24 luglio 2007 inerente l'attuazione del protocollo di intesa tra il Ministero e la Regione Toscana: questa intesa ha riguardato l'istruttoria congiunta inerente la c.d. "vestizione dei vincoli" per decreto relativa ai 365 immobili ed aree di notevole interesse pubblico ex art. 136 del Codice. Sempre con riferimento all'Atto di cui sopra, è stata sottoscritta tra gli stessi soggetti, in data 13 dicembre 2013, una seconda intesa avente ad oggetto il lavoro congiunto sulle aree tutelate per legge ex art. 142 del Codice ed il perfezionamento dell'intesa del 22 ottobre 2012 sopra richiamata. Infine, in data 24 dicembre 2013, è stata sottoscritta l'Attestazione in merito alla conformità del PIT con valore di piano paesaggistico ai disciplinari attuativi dell'intesa tra il Ministero e la Regione Toscana: in questa attestazione le parti prendono atto che gli elaborati dell'integrazione paesaggistica del PIT

⁶⁹⁵ Delibera regionale n. 72 del 14 luglio 2007.

⁶⁹⁶ Si veda il documento "Relazione del Responsabile del procedimento" sull'integrazione del Piano di indirizzo territoriale con valenza di Piano paesaggistico, pag. 3.

⁶⁹⁷ L'approvazione della modifica del disciplinare è avvenuta con delibera n. 255 del 11 aprile del 2011; il disciplinare è poi stato sottoscritto in data 15 aprile 2011.

⁶⁹⁸ Delibera n. 538 del 27 giugno del 2011.

sono stati redatti secondo quanto previsto dai disciplinari di attuazione del protocollo di intesa tra Ministero e Regione Toscana⁶⁹⁹.

La tappa più importante di questo lungo processo costruttivo è, tuttavia, da individuarsi nell'adozione, da parte del Consiglio regionale, dell'integrazione del PIT con valenza di piano paesaggistico e nella conseguente abrogazione di tutti quei documenti già contenuti nel PIT approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 72 del 24 luglio 2007⁷⁰⁰: dal momento dell'adozione, infatti, ai sensi dell'art. 143, comma 9, del Codice, diventano immediatamente operative ed efficaci le misure di salvaguardia contenute nel PIT, misure che, come già precisato, limitano i diritti e le facoltà dei proprietari di beni aventi valore paesaggistico.

Il nuovo PIT adottato nel luglio del 2014, dunque, si configura come uno strumento di pianificazione regionale che contiene sia la dimensione territoriale che quella paesaggistica: un piano, tuttavia, in cui la componente paesaggistica mantiene comunque una propria identità chiaramente evidenziata e riconoscibile. Rispetto a un PIT già articolato in una parte statutaria e una parte strategica, i contenuti del piano paesaggistico confluiscono principalmente nello statuto del PIT (con la sola eccezione dei "progetti di paesaggio", che trovano la loro naturale collocazione nella parte strategica), ridefinito anche con una nuova articolazione delle invarianti strutturali, elemento del raccordo tra contenuti paesaggistici e contenuti territoriali del piano nel suo insieme (infatti, l'elemento di raccordo tra dimensione strutturale e percettiva, tra territorio e paesaggio, è stato, nel caso specifico, individuato nelle c.d. "invarianti strutturali", già presenti nel PIT vigente prima del 2014)⁷⁰¹.

Dunque, il PIT sottoposto ad integrazione paesaggistica persegue l'obiettivo di raggiungere sia la qualità del territorio sia quella relativa al paesaggio, in quanto, secondo un'interpretazione ampiamente diffusa, il territorio rappresenterebbe la dimensione strutturale, mentre il paesaggio l'aspetto percettivo del territorio stesso.

Volendo approfondire la parte tematica relativa al paesaggio, si reputa opportuno iniziare dagli obiettivi generali e specifici che il PIT si propone di perseguire e di realizzare⁷⁰².

In breve, l'azione regionale nel campo del paesaggio risponde a tre meta-obiettivi, che si possono sintetizzare come segue: in primo luogo, il piano tende a perseguire la migliore conoscenza delle peculiarità identitarie che caratterizzano il territorio della Regione Toscana e del ruolo che i suoi paesaggi possono svolgere nelle politiche di sviluppo; secondariamente, il piano tende ad essere maggiormente consapevole che una più strutturata attenzione al paesaggio può portare alla costruzione di politiche maggiormente integrate ai diversi livelli di governo; infine, lo strumento di pianificazione vuole tendere al rafforzamento del rapporto intercorrente fra paesaggio e partecipazione, tra tutela del paesaggio e comunità locale (nonché cittadinanza attiva).

⁶⁹⁹ Relazione del Responsabile del procedimento sull'integrazione del PIT con valenza di piano paesaggistico, pag. 3-4.

⁷⁰⁰ L'adozione del nuovo PIT con valenza paesaggistica è avvenuta tramite la deliberazione del Consiglio regionale n. 58 del 2 luglio 2014.

⁷⁰¹ Per approfondimenti, si rimanda alla "Relazione generale del Piano paesaggistico" toscano, pag. 6, contenuta all'interno del sito web www.paesaggiotoscana.it.

⁷⁰² Per approfondimenti, si rimanda alla Relazione generale del Piano paesaggistico, 12-13.

Per quanto concerne, invece, gli obiettivi specifici, il PIT si propone di realizzare le seguenti dieci finalità paesaggistiche: rappresentare e valorizzare la ricchezza del patrimonio paesaggistico, evitando il rischio di banalizzazione e omologazione della complessità dei paesaggi toscani; trattare in modo sinergico e integrato i diversi elementi strutturanti del paesaggio, ossia le componenti idrogeomorfologiche, ecologiche, insediative e rurali; perseguire la coerenza tra base geomorfologica e localizzazione delle aree paesaggistiche; promuovere la consapevolezza dell'importanza paesaggistica; diffondere il riconoscimento degli apporti dei diversi paesaggi non solo naturali ma anche rurali; trattare il tema della misura e delle proporzioni degli insediamenti, valorizzando la complessità del sistema policentrico; assicurare coevoluzioni virtuose fra paesaggi rurali e attività agro-silvo-pastorali; garantire il carattere di bene comune del paesaggio toscano e la fruizione collettiva dei diversi paesaggi della Toscana (accesso alla costa, ai fiumi, ai territori rurali); approfondire la conoscenza del paesaggio e migliorare le tecniche di tutela e di valorizzazione dei luoghi toscani; infine, assicurare che le diverse scelte di trasformazioni del territorio e del paesaggio abbiano come supporto conoscenze, rappresentazioni e regole adeguate.

Se questa è, in estrema sintesi, la parte strategica della disciplina paesaggistica del PIT, altra è invece quella strutturale, che si compone di due livelli, uno regionale e uno d'ambito⁷⁰³.

In particolare, il livello regionale, a sua volta, è articolato in una parte che riguarda l'intero territorio regionale, trattato attraverso il dispositivo delle "invarianti strutturali", e una parte che riguarda invece i "beni paesaggistici formalmente riconosciuti in quanto tali. Il piano, quindi, contiene le invarianti (che sono quattro: i caratteri idrogeomorfologici dei sistemi morfogenetici e dei bacini idrografici; i caratteri ecosistemici del paesaggio; il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, infrastrutturali e urbani; i caratteri identitari dei paesaggi rurali toscani) e l'interpretazione dei loro caratteri e delle loro relazioni che consentono la lettura strutturale dell'intero territorio regionale e dei suoi paesaggi. Il piano, però, contiene anche i beni paesaggistici formalmente riconosciuti, ossia la codificazione della descrizione, interpretazione e disciplina di tali beni ai sensi di determinati decreti (art. 136 Codice) o di legge (art. 142 Codice), oltre che della cartografazione georeferenziata delle aree interessate da ciascun vincolo.

Per quanto concerne il livello d'ambito, in questa sede è sufficiente ricordare che, in conformità a quanto previsto dal Codice, il PIT ha l'obbligo di riconoscere gli aspetti, i caratteri peculiari e le caratteristiche paesaggistiche del territorio regionale, nonché di delimitarne i relativi ambiti, in riferimento ai quali predisporre specifiche normative d'uso ed adeguati obiettivi di qualità. Per l'individuazione degli ambiti, sono stati presi, come criteri di riferimento, una serie di parametri, quali, ad esempio, i sistemi idro-geomorfologici, i caratteri eco-sistemici, la struttura insediativa, i sistemi socio-economici locali, ecc.: questa attività di individuazione ha portato alla creazione di 20 differenti ambiti regionali, ognuno dotato di una specifica scheda d'ambito, che approfondisce le elaborazioni di livello regionale ad una scala di maggior dettaglio, specificandone le interrelazioni con l'obiettivo di sintetizzarne i relativi valori e criticità, nonché di formulare specifici risultati di qualità e la relativa disciplina.

Riassumendo, dunque, il Piano di Indirizzo Territoriale a valenza paesaggistica della Regione Toscana⁷⁰⁴ si compone di due parti principali: da un lato, lo Statuto del territorio toscano, volto a

⁷⁰³ Si rimanda sempre alla Relazione generale del Piano paesaggistico, pag. 14 ss..

definire la disciplina delle sopramenzionate invariante strutturali e a determinare le disposizioni generali relative all'efficacia del piano⁷⁰⁵; dall'altro, la Strategia dello sviluppo territoriale, che racchiude in sé gli obiettivi strategici da perseguire per il raggiungimento di un più proficuo sviluppo economico e sociale del territorio toscano⁷⁰⁶. Tali parti principali del PIT sono precedute da una parte generale che funge da premessa⁷⁰⁷ e sono succedute, invece, dall'ultima parte, concernente le misure di salvaguardie da utilizzarsi in caso di adozione del PIT⁷⁰⁸.

Dal punto di vista documentale (cioè gli elaborati che compongono il PIT), preme evidenziare come il piano toscano sia formato da numerosi documenti, che, tuttavia, sono rinvenibili anche negli strumenti pianificatori delle altre Regioni: invero, accanto alla Relazione generale, troviamo la Disciplina generale del Piano, gli elaborati di livello regionale, le Schede d'ambito comprensive della relativa disciplina, il riconoscimento dei Beni paesaggistici di cui all'art. 134 del Codice, nonché una serie di allegati. In particolare, gli elaborati di livello regionale sono composti dagli "Abachi delle invariante", dai rapporti che trattano de "I paesaggi rurali storici", dell' "Iconografia", della "Visibilità e caratteri percettivi", nonché in una serie di "Elaborati cartografici"; gli allegati, invece, sono formati da tre documenti, che affrontano la materia dell'energia, della riqualificazione paesaggistica e della fruizione lenta del paesaggio regionale (rispettivamente, "Norme comuni per le energie rinnovabili. Aree non idonee e prescrizioni per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio"; "Linee Guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbanizzati della città contemporanea"; "Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale")⁷⁰⁹.

Terminata l'analisi del processo storico che ha condotto alla formazione del PIT, nonché la raffigurazione descrittiva delle sue parti principali e, quindi, della sua composizione, si può passare ora ad indagare quale sia la filosofia del piano e quale, conseguentemente, rappresenti la sua caratteristica distintiva rispetto agli strumenti di pianificazione esaminati nei precedenti paragrafi del presente elaborato. Per svolgere tale compito, considerato che la disciplina paesaggistica si inserisce in un contesto normativo più ampio, rappresentato dalle disposizioni normative del PIT relative a tutto il territorio toscano, occorrerà sviluppare un'indagine non soltanto sulla limitata parte paesaggistica di tale piano, ma anche su quella territoriale.

Ciò premesso, occorre fin da subito evidenziare che il PIT toscano dimostra di essere in sintonia con quella visione critica che il Programma regionale di sviluppo (Prs 2006-2010) ha cercato di tratteggiare: la Regione Toscana, infatti, seppur ancora collocata nel gruppo delle Regioni avanzate dell'Unione Europea, corre il rischio di subire un declino strutturale e una marginalizzazione dalla

⁷⁰⁴ Il PIT, nella versione integrale, può essere scaricato dal sito web www.paesaggiotoscana.it.

⁷⁰⁵ Lo Statuto del territorio toscano è inserito nel Titolo II del PIT e si compone di nove Capi (da art. 5 a art. 26).

⁷⁰⁶ La Strategia dello sviluppo territoriale è contenuta all'interno del Titolo III ed è costituita da due Capi: uno concernente le disposizioni generali (da art. 27 a art. 36), l'altro, invece, i progetti di paesaggio (art. 37).

⁷⁰⁷ La prima parte è rappresentata dal Titolo I e si compone di un solo Capo, all'interno del quale vengono espresse le finalità, i contenuti, la natura e l'articolazione della disciplina generale del PIT (da art. 1 a art. 4).

⁷⁰⁸ L'ultima parte del PIT è inserita nel Titolo IV e, anch'essa, si compone di un solo Capo, contenente tutte le misure di salvaguardia paesaggistica (art. 38).

⁷⁰⁹ Per approfondimenti, si rimanda alla Relazione generale del Piano paesaggistico, 18 ss. (nella parte in cui tratta specificamente degli elaborati del piano).

realtà socio-economica europea, qualora non persegua e non realizzi gli obiettivi di uno sviluppo regionale aperto, dinamico e di qualità⁷¹⁰.

Questo realismo impone la consapevolezza che è urgente, per la Toscana, un ritorno a tassi di crescita economica superiori a quelli oggi prevedibili per il prossimo futuro. Il rilancio di una crescita che coniughi qualità, solidità e sostenibilità ambientale dello sviluppo e competitività è, anzi, una condizione necessaria non solo per il miglioramento ma per la stessa salvaguardia dei livelli di benessere raggiunti.

Il Programma regionale di sviluppo (PRS) e il Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana (PIT) mirano ad operare congiuntamente mediante i rispettivi strumenti, a cominciare dalla promozione di quella funzione di accessibilità che è oggi un fattore cruciale per la competitività di ogni sistema. La funzione di “accessibilità” viene, infatti, considerata quale risorsa chiave per il futuro, nel senso che occorre rimuovere alcuni fattori di rigidità del mercato che rappresentano vincoli all’incontro tra domanda e offerta di beni, di servizi, di lavoro e di conoscenze: questi fattori di rigidità possono essere senza dubbio rinvenuti nella ridotta mobilità all’interno del territorio toscano, ma anche con riferimento al resto del mondo, e nella esigua mobilità di residenza e virtuale. L’obiettivo del PIT è, infatti, quello di agevolare gli spostamenti all’interno della regione, di rendere le abitazioni in affitto più abbondanti e la loro rotazione più frequente, nonché di ridurre le necessità di spostamento fisico quando è possibile quello virtuale⁷¹¹.

In sostanza, la funzione dell’accessibilità viene considerata, giustamente, quale condizione necessaria per lo sviluppo della competitività. L’accessibilità intesa come possibilità per tutti di accedere ai diversi modi di soddisfare le proprie esigenze: riguarda, dunque, sia le imprese che le famiglie, le quali dovrebbero avere maggiori opportunità di accedere ai beni e servizi di cui hanno bisogno. Una maggiore accessibilità alle funzioni urbane allocate nelle diverse città e una maggiore capacità di accogliere diversità e pluralità di visioni e di talenti (etnie, culture, saperi, professioni, ecc.), insieme ad una più agevole e duttile mobilità interna, sia nei collegamenti interurbani sia nell’offerta residenziale, e anche un corposo adeguamento dei collegamenti con l’esterno (tramite porti, aeroporti e reti stradali e ferroviarie), rappresentano l’insieme di fattori con cui la Toscana potrà sostenere la competitività e l’attrattività della sua economia e, nello stesso tempo, gettare le basi per la costruzione di una nuova Toscana del futuro⁷¹²: una Regione che, mediante reti di trasporto innovative e una maggiore capacità di accoglienza, sia mentale che infrastrutturale, potrà aumentare le esportazioni e, conseguentemente, far crescere i livelli del PIL interno.

All’interno di questa cornice, il PIT, il territorio toscano e il suo governo diventano strutturalmente il perno del capitale sociale regionale, il contesto entro cui innovazione, sviluppo e nuovi bisogni devono trovare il loro equilibrio.

Il PIT è, dunque, il riferimento pianificatorio fondamentale, strettamente correlato con il PRS, avendo la Regione compiuto la scelta strategica di costruire un nesso inscindibile e funzionale tra piani e strumenti di governo del patrimonio territoriale e ambientale della comunità regionale, da un lato, e piani e programmi di sviluppo sul versante economico, sociale e culturale, dall’altro. Il PIT

⁷¹⁰ Per approfondimenti, si rimanda al *Documento di piano* del PIT toscano, 7.

⁷¹¹ *Idem*, 10-11.

⁷¹² *Ibidem*, 12-13.

rappresenta, infatti, il quadro complessivo programmatico nel quale si colloca il PRS e i suoi indirizzi territoriali (delineati nella prima parte del piano) informano in maniera vincolante la strategia territoriale del PRS. La parte statutaria del PIT, comprensiva delle norme di tutela e valorizzazione paesaggistica, consente l'attuazione del rispetto dei luoghi e dei beni collettivi e permette alle comunità regionali e locali di conservare quelle dotazioni, quelle funzioni e quelle opportunità da cui dipende il valore di un luogo: grazie a questa attività di protezione dei caratteri identitari dei territori, il PIT funge da base per la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e culturale delle scelte di sviluppo del PRS⁷¹³.

Dunque, lo scenario che si profila all'interno della Regione Toscana in materia di governo del territorio e di sviluppo socio-economico può essere descritto come completamente unitario. Invero, anche se il territorio toscano appare costituito da una variegata complessità di paesaggi fisici, storici, culturali, economici e sociali, non bisogna cadere nell'errore di considerare questi fenomeni specifici in modo isolato: al contrario, occorre individuarli, leggerli e valutarli nel loro insieme, poiché è il loro intreccio che rende unitario lo scenario di questa Regione.

Per questo motivo, il PIT fornisce una nuova visione integrata della Toscana e le norme dello Statuto riguardano l'insieme del patrimonio fisico o paesaggistico o culturale che l'autorità regionale consideri "bene" indisponibile e da non sottoporre a trasformazioni nel medio lungo-termine: un bene, cioè, concepito olisticamente, nel suo complesso, che assume valore superiore a quello delle singole parti che lo compongono e decisivo per la riconoscibilità e la qualità della vita nel territorio toscano. Ad esempio, se prima la rete delle città e dei centri abitati toscani era letta come un aggregato di singoli frammenti separati e poco dialoganti fra loro, ora, invece, la nuova visione impone di considerare questo insieme di luoghi come un "universo urbano", ossia come un sistema organizzativo di natura policentrica di ineguagliabile valore storico, culturale ed economico nel contesto nazionale ed europeo, da interpretare, tuttavia, nel suo complesso, soprattutto con riferimento ai forti interscambi economici, sociali e culturali, così stretti e strutturati, tali da far emergere una robusta interazione, una forte mobilità e forme più o meno articolate di sinergismo cooperativo⁷¹⁴.

E questo discorso potrebbe essere svolto anche con riferimento all'universo "rurale" della Toscana, ossia a quella varietà di campagne, che hanno storie genetiche differenti, ma che sono accomunate da un denso grado di elaborazione umana sul piano tecnico e paesaggistico (come ad esempio le diverse filiere di ricerca e produzione enogastronomica che fanno della Toscana un grande distretto di ruralità innovativa).

Se questa è la visione che il PIT assume nei confronti del territorio, considerandolo soprattutto in maniera globale e non soltanto nelle sue singole parti, occorre ora esaminare le strategie che il medesimo piano paesaggistico si prefigge di seguire: tali strategie appartengono a tre tipologie differenti e rispondono ai concetti di "abbattimento della rendita in favore di politiche a sostegno del reddito", di "organizzazione e gestione della Toscana come città policentrica" ed, infine, di "aumento e miglioramento delle infrastrutture per agevolare il tessuto produttivo sul territorio".

⁷¹³ Documento di Piano del PIT toscano, 21-22-23.

⁷¹⁴ Idem, 26 ss..

Nello specifico, il PIT pone al centro delle sue opzioni strategiche il progressivo superamento dei fenomeni di rendita connessi all'utilizzo del patrimonio territoriale⁷¹⁵. Tale piano desidera fare del governo del territorio una leva essenziale, a scala regionale e locale, di superamento e rimozione delle logiche e delle attese di rendita di posizione: cioè, dei fattori che distorcono e rendono insostenibile il vero sviluppo sul piano ambientale, paesaggistico ed economico e che consentono invece soltanto il soddisfacimento degli interessi contingenti. Il PIT, in questo senso, cerca di favorire gli investimenti piuttosto che le rendite, poiché sono solo i primi che creano lavoro e profitto, mentre le seconde generano situazioni di scarsa crescita e aspettative di un modesto dinamismo del sistema economico per il futuro. Il PIT, in breve, cerca di innescare nuovi processi attuativi sul territorio, i quali siano in grado di spostare potenziali risorse dalla rendita alla creazione di valore aggiunto e indirizzare l'investimento verso obiettivi strategici individuati pubblicamente.

Per quanto concerne, invece, la seconda linea strategica del PIT, si è già parlato abbondantemente in precedenza. Basti qui ricordare soltanto che il piano paesaggistico prende in considerazione il territorio toscano come "unica città policentrica", cioè dimostra di avere una visione globale della Toscana intesa come città reticolare, e, al tempo stesso, manifesta in modo permanente il suo interesse per la riconoscibilità delle caratteristiche peculiari dei centri e dei nodi urbani che formano tale "città". Questa prospettiva assunta dal PIT deriva dalla consapevolezza che il territorio toscano non annovera grandi città quanto piuttosto piccoli e medi centri, ciascuno dotato di proprie eccellenze culturali o imprenditoriali, che, se singolarmente considerate, restano prive di quella massa critica necessaria per fare loro assumere il ruolo di traino o di motore nello sviluppo regionale. Pertanto, risulta necessario creare una "alleanza federativa" tra Regioni ed Enti locali al fine di far progredire ogni singola parte di questa città policentrica: le azioni che potrebbero essere messe in campo vanno dalla realizzazione di strutture maggiormente moderne e ricettive al potenziamento della rete di mobilità intra e inter-regionale, dall'innalzamento del livello di qualità della e nella "città toscana" alla predisposizione e gestione di una governance integrata su scala regionale⁷¹⁶.

Infine, l'ultima strategia basilare posta in essere dal PIT concerne le modalità di conservazione e di accrescimento della presenza industriale in Toscana⁷¹⁷. L'obiettivo, in questo caso, deve essere perseguito ponendo attenzione a quella "operosità manifatturiera" che è composta sia di industrie e fabbriche sia di pura ricerca, di innovazioni tecnologiche e di tutti quei servizi evoluti a sostegno degli operatori delle filiere produttive e distributive: il PIT deve cercare di mantenere la presenza di questa "operosità manifatturiera", introducendo un criterio guida unitario nel trattamento pianificatorio, normativo e progettuale delle aree e degli stabilimenti urbani suscettibili di riuso alla fine della loro funzionalizzazione industriale. In sostanza, il PIT deve assumere, quale criterio guida, quello dell'utilizzo omogeneo e per gli stessi fini funzionali dei fabbricati in precedenza operativi: il che significa che fabbriche, più o meno antiche, se riutilizzate, dovranno mantenere il loro carattere industriale e non diventare ampie lottizzazioni residenziali, in quanto la Regione auspica lo sviluppo della presenza industriale sul proprio territorio. Sviluppo che, però, non può prescindere dal potenziamento del patrimonio infrastrutturale regionale: in proposito, il PIT si

⁷¹⁵ Per approfondimenti, si rimanda al *Documento di piano, 5- La strategia del PIT*, 30 ss..

⁷¹⁶ Maggiori dettagli relativi a questa seconda opzione strategica sono rinvenibili nel *Documento di piano, 5.2 Integrare e qualificare la Toscana come "città policentrica"*, 35 ss..

⁷¹⁷ Si veda, in particolare, il *Documento di piano, 5.3 La presenza "industriale" in Toscana*, 43 ss..

prefigge la finalità di alimentare, nella misura di quanto possibile sul piano normativo e programmatorio, strategie di interesse regionale attinenti a specifiche progettazioni infrastrutturali, alla cui definizione e/o messa in opera possa venire destinato l'istituto dell'accordo di pianificazione⁷¹⁸.

La sopramenzionata visione globale del territorio toscano, nonché le citate strategie predisposte dalla parte territoriale del PIT, finiscono per influenzare anche il lato paesaggistico di codesto strumento di pianificazione.

Ciò è corretto se si considera che la struttura portante del PIT con valenza paesaggistica è formata, come già ricordato, da due parti (Statuto del territorio e Strategia dello sviluppo territoriale) che, in linea generale, richiamano i concetti sopra evidenziati.

Infatti, già il contenuto della prima norma del PIT tende a dimostrare quale sia il vero ed irrinunciabile obiettivo di tale strumento di pianificazione, in quanto specifica che esso *“persegue la promozione e la realizzazione di uno sviluppo socio-economico sostenibile e durevole e di un uso consapevole del territorio regionale ...”*: la collocazione di tale obiettivo nel primo comma dell'art. 1 del piano e la relegazione della finalità di tutela del paesaggio nel comma 3 della medesima disposizione contribuiscono a delineare lo spirito di questo piano come a carattere territoriale piuttosto che a carattere paesaggistico⁷¹⁹. Lo sviluppo socio-economico sostenibile, quindi, viene posto in primo piano dal piano, con un ruolo chiave e, forse, di maggiore rilevanza, rispetto a quello ricoperto dal paesaggio⁷²⁰.

L'art. 3, peraltro, stabilendo al comma 5 che gli elaborati *“La Toscana nel quadro strategico nazionale 2007-2013”*, *“Master plan dei porti toscani”* e *“Master plan del sistema aeroportuale toscano”* integrano la disciplina della Strategia territoriale (di cui al comma 4 dell'art. 3), dimostra di voler porre in risalto gli aspetti dello sviluppo territoriale della Regione toscana e della pianificazione delle infrastrutture dei porti e degli aeroporti toscani, come obiettivi centrali, da cui il piano non può prescindere.

Peraltro, la vicinanza del PIT ai temi sopra elencati si evince anche analizzando il suo Titolo II, all'interno del quale le quattro invarianti strutturali (che lo caratterizzano) sono divise in due gruppi di pari numero: da un lato, le invarianti relative al paesaggio, dall'altro quelle relative al territorio urbano e rurale⁷²¹. La scelta per questo tipo di struttura potrebbe significare che i temi della tutela e

⁷¹⁸ Documento di piano, 5.4 I progetti infrastrutturali, 45.

⁷¹⁹ La norma in questione è l'art. 1, rubricata *“Finalità e contenuti del Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico”*, contenuta nel Titolo I – *Il Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico*, Capo I- *Finalità, contenuti natura e articolazione della disciplina*, del PIT.

⁷²⁰ La filosofia di fondo del PIT toscano è in linea anche con le disposizioni della nuova legge urbanistica toscana (n. 65/2014), che interviene a modificare i contenuti della precedente legge n. 1/2005 alla luce dell'esperienza applicativa, con la finalità di valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, contrastare il consumo di suolo promuovendo il ruolo multifunzionale del territorio rurale, nonché sviluppare la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani.

⁷²¹ Il Titolo II, rubricato *“Statuto del territorio toscano”*, si compone di quattro invarianti strutturali relative a temi paesaggistici e territoriali, equipollenti nella stessa misura ed importanza (Invariante I- *“I caratteri idrogeomorfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici”*; Invariante II- *“I caratteri ecosistemici del paesaggio”*; Invariante III- *“Il carattere policentrico dei sistemi insediativi, urbani e infrastrutturali”*; Invariante IV- *“I caratteri morfotipologici dei paesaggi rurali”*).

valorizzazione del paesaggio sono sentiti e fatti propri dal piano soltanto nella stessa misura di quelli relativi al territorio.

Rappresenta un'ulteriore esempio dell'ipotesi qui sopra esposta anche l'intero Titolo III del PIT toscano, che, nell'affrontare il tema della strategia per lo sviluppo territoriale, sottolinea l'importanza delle discipline relative alla pianificazione territoriale in materia di offerta di residenza urbana, di infrastrutture di trasporto e mobilità, nonché di formazione, ricerca e commercio, mentre accenna soltanto brevemente alla disciplina dei progetti di paesaggio relativi a specifici ambiti⁷²².

Le strategie predisposte dal PIT, infatti, sono per lo più rivolte al miglioramento di taluni aspetti territoriali concernenti la rete logistica, a partire dalla sua configurazione costiera, insulare e marina, in linea con quanto stabilito dal master plan dei porti e degli aeroporti toscani. Ad esempio, l'art. 30 dello strumento pianificatorio, al fine di rendere effettiva ed efficiente sul piano ambientale ed economico la mobilità delle persone e delle merci nel territorio toscano e nelle sue connessioni interregionali e internazionali, dichiara di perseguire un fine che non le è proprio, ma che appartiene al PRIIM, ossia al piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità⁷²³. Questa presa di posizione, probabilmente, deriva dal fatto che il PIT dichiara apertamente che *“il sistema dei porti, degli aeroporti, degli interporti, delle aree ferroviarie e degli scali merci interrelato con la rete ferroviaria, stradale e autostradale costituisce risorsa di interesse unitario regionale”*⁷²⁴.

Oltre al tema della mobilità intra ed inter regionale, il PIT toscano mostra il suo lato territoriale più che paesaggistico, allorché si interessa anche della localizzazione e della promozione dell'industria toscana⁷²⁵, della pianificazione territoriale in materia di commercio⁷²⁶ e di quella relativa alle grandi strutture di vendita⁷²⁷.

Vi è una sola disposizione normativa (all'interno del Titolo III) che afferisce alla materia paesaggistica, proponendosi di tutelare e valorizzare il paesaggio, ma che, tuttavia, finisce comunque per inserire al suo interno alcuni temi a carattere territoriale. L'art. 37 del PIT toscano, infatti, elencando una serie di finalità che dovrebbero perseguire i progetti di paesaggio del Capo II del medesimo piano, include fra esse obiettivi latu sensu territoriali, quali, ad esempio, quelli orientati a garantire l'accessibilità diffusa a tutti i paesaggi regionali, a tutelare e valorizzare la rete infrastrutturale storica regionale e a costruire un sistema di corridoi paesaggistici di fruizione lenta del paesaggio toscano; obiettivi che, da un lato, auspicano la valorizzazione delle risorse

⁷²² Si legga, ad esempio, l'art. 25, rubricato “La strategia dello sviluppo territoriale” ed inserito nel Titolo III, Capo I, del PIT toscano.

⁷²³ L'art. 30, comma 1, infatti, stabilisce che *“... la Regione persegue la realizzazione degli obiettivi del piano regionale integrato delle infrastrutture e della mobilità (PRIIM) di cui alla legge regionale 4 novembre 2011, n.56, e delle linee strategiche contemplate nel “Quadro strategico regionale” e concernenti, in particolare, il sistema ferroviario toscano, il sistema interportuale, il sistema portuale toscano, la sua rete logistica, secondo le previsioni del master plan dei porti, la modernizzazione e lo sviluppo del sistema stradale e autostradale regionale, l'integrazione del sistema aeroportuale regionale, sempre secondo le previsioni del relativo master plan”*.

⁷²⁴ Art. 30, comma 13.

⁷²⁵ Art. 31, comma 2: *“gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica definiscono strategie e regole volte alla riorganizzazione localizzativa e funzionale degli insediamenti produttivi diffusi nel territorio rurale e alla riqualificazione ambientale e urbanistica delle piattaforme produttive e degli impianti collocati in aree paesaggisticamente sensibili, eventualmente come aree produttive paesaggisticamente ed ecologicamente attrezzate”*.

⁷²⁶ Art. 32, commi 1 e 2.

⁷²⁷ Art. 33, commi 1 e 2.

paesaggistiche, ma che, dall'altro, implicitamente finiscono per favorire dinamiche di sviluppo economico locale.

Pertanto, si potrebbe concludere sul punto affermando che la Regione Toscana ha scelto di utilizzare non un piano paesaggistico puro, com'è evidente, quanto piuttosto un piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici: tuttavia, questa specifica attenzione alla tutela ed alla valorizzazione del paesaggio pare non essere approfondita nella giusta maniera, come, invece, sarebbe richiesto dal Codice e dalla Convenzione europea ad uno strumento di pianificazione paesaggistica.

E questo aspetto, ad avviso di chi scrive, pare rappresentare quello più problematico alla luce dei concetti espressi dalle disposizioni contenute nei sopramenzionati documenti normativi.

Infatti, il Codice dei beni culturali e del paesaggio informa l'attività di pianificazione paesaggistica, qualunque essa sia e con qualunque strumento pianificatorio essa sia svolta, al valore della tutela e della valorizzazione del paesaggio: un valore che è fine a sé stesso, o meglio che inerisce a valori culturali, nel senso che il paesaggio è tenuto in considerazione in quanto bene comune, con valore identitario, che ha una sua rilevanza indipendentemente dagli altri interessi correlati, quali lo sviluppo sostenibile, la riduzione del consumo di suolo e l'uso consapevole del territorio⁷²⁸.

La Convenzione europea, dal canto suo, segue un orizzonte più vasto di quello tracciato dal Codice, ma, in ogni caso, sempre orientato alla tutela e valorizzazione del paesaggio in quanto tale. Infatti, a prescindere dalla diversa ampiezza dell'oggetto contenuto nei suddetti testi giuridici, la Convenzione dichiara apertamente di voler perseguire lo scopo della promozione della salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo⁷²⁹, poiché il paesaggio svolge *“importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica”*⁷³⁰. Nel documento europeo, quindi, il paesaggio viene tutelato in quanto rappresenta una risorsa importante *“della qualità della vita delle popolazioni”*, la quale contribuisce *“al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea”*⁷³¹. In ogni caso, si protegge prima di tutto il paesaggio, che rappresenta l'obiettivo primario, e, soltanto dopo aver raggiunto tale obiettivo, si procede al perseguimento delle ulteriori finalità secondarie, quali, ad esempio, quelle relative all'accrescimento delle singole economie locali.

Nel PIT toscano, invece, le gerarchie degli obiettivi sembrano quasi essere ribaltate, nel senso che lo strumento di pianificazione della Regione toscana sembra avere a cuore, anzitutto, lo sviluppo territoriale dell'area regionale e, soltanto secondariamente, sembra prendere in considerazione le istanze di protezione e valorizzazione del paesaggio.

⁷²⁸ L'art. 131, commi 1 e 2, del Codice precisa, infatti, che *“per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità ...”* e che *“il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”*. Sulla stessa linea di pensiero si collocano gli art. 1 e 2 del Codice, che, nel definire il patrimonio culturale come elemento formato dai beni culturali e dai beni paesaggistici, sottolinea che *“la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura”*.

⁷²⁹ Art. 3, Convenzione europea del paesaggio.

⁷³⁰ Preambolo della Convenzione europea.

⁷³¹ Preambolo della Convenzione europea.

E questa caratteristica, ad avviso di chi scrive, potrebbe derivare per lo più dall'impronta marcatamente territoriale che tale strumento pianificatorio dimostra di possedere, nel senso che il PIT toscano sembra essere rimasto un piano prettamente urbanistico-territoriale, nonostante vi sia stata in seguito un'integrazione di contenuti paesaggistici. La riprova di quanto fin qui argomentato potrebbe essere tratta anche da un confronto con i piani territoriali paesaggistici analizzati in precedenza, laddove quest'ultimi dimostrano di bilanciare in modo più equo le esigenze di tutela e salvaguardia del paesaggio con quelle di governo e gestione delle trasformazioni del territorio locale.

Per il resto, il PIT toscano dimostra di essere in linea con i contenuti del Codice nazionale. In conformità all'art. 143, invero, tale piano effettua una ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, suddividendolo in specifici ambiti di paesaggio e recependo al loro interno i beni paesaggistici individuati ai sensi degli art. 136 e 142 del Codice. Nello specifico, il PIT contiene due parti relative allo Statuto del territorio, che riguardano, da un lato, i caratteri idrogeomorfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici, e, dall'altro, gli ecosistemi del paesaggio⁷³². Queste due parti hanno il compito di definire *“le regole generative, di manutenzione e di trasformazione che assicurano la permanenza del patrimonio territoriale”* della Toscana⁷³³: sono descritte in modo più approfondito nel documento *“Abachi delle invarianti”*, attraverso l'individuazione dei caratteri, dei valori, delle criticità e degli obiettivi di qualità relativi ad ogni morfotipo in cui esse risultano articolate, e sono contestualizzate nelle schede d'ambito⁷³⁴.

Con riferimento agli ambiti di paesaggio⁷³⁵, tuttavia, una divergenza rispetto al Codice esiste. Occorre rilevare, infatti, come il PIT toscano abbia individuato 20 ambiti di paesaggio ed abbia fatto corrispondere a ciascuno di essi una Scheda descrittivo-normativa. La disciplina d'uso degli ambiti, che costituisce la Sezione 5 della predetta Scheda, è formata dagli obiettivi di qualità paesaggistica, dalle direttive ad essi correlate, dalle norme figurate ed, infine, dalla rappresentazione cartografica dei beni paesaggistici, interni all'ambito, di cui all'art. 136 del Codice. Ora, l'aspetto particolare, che può essere fatto emergere dal tipo di impostazione adottato dal PIT, riguarda la natura delle norme figurate contenute nelle suddette Schede, in quanto esse, ad una prima lettura, appaiono maggiormente simili alle previsioni piuttosto che alle prescrizioni dell'art. 135 del Codice, perché vincolano il destinatario esclusivamente nel risultato e non nei mezzi da utilizzare: tali norme sembrano, per lo più, delle ulteriori direttive, che si aggiungono a quelle correlate agli obiettivi di qualità paesaggistica. Pertanto, questa peculiare caratteristica delle Schede d'ambito potrebbe costituire una differenza con il disposto dell'art. 135, comma 4, del Codice, ove si prevede che per ciascun ambito vengano dettate *“apposite prescrizioni e previsioni”*, intese in senso congiunto e contestuale.

⁷³² La prima parte è contenuta nel Titolo II, Capo II, ed è formata da due soli articoli (6 e 7): essa affronta il tema della struttura fisica fondativa dei caratteri identitari alla base dell'evoluzione storica dei paesaggi della Toscana, nel senso che la forte geodiversità e articolazione dei bacini idrografici è all'origine dei processi di territorializzazione che connotano le specificità dei diversi paesaggi urbani e rurali. La seconda parte, invece, è contenuta nel Titolo II, Capo III, ed è anch'essa formata da due norme (art. 8 e 9): essa si occupa di quei caratteri che costituiscono la struttura biotica dei paesaggi toscani e suddivide il territorio in sei tipologie di ecosistemi (forestali, agro-pastorali, palustri e fluviali, costieri, rupestri e calanchivi, arbustivi e delle macchie).

⁷³³ Art. 5, comma 3, del PIT.

⁷³⁴ Art. 5, comma 4, del PIT.

⁷³⁵ Gli ambiti di paesaggio sono disciplinati dall'art. 15 delle N.T.A., inserite nel documento *“Disciplina del piano”*.

Con riferimento, invece, agli obiettivi di qualità paesaggistica individuati dal piano, nulla si può dire se non che tali finalità siano conformi al dettato del Codice, in quanto essi riguardano la tutela e la riproduzione del patrimonio territoriale dell'ambito e sono individuati mediante l'esame dei rapporti strutturali intercorrenti tra le quattro invarianti.

Degno di rilievo, invece, è l'approccio del PIT nei confronti della disciplina dettata per gli "ulteriori contesti" di cui all'art. 143, comma 1, lett. e) del Codice⁷³⁶. Il PIT, infatti, tramite l'art. 17, comma 1, considerando "ulteriori contesti" i Siti inseriti nella Lista del Patrimonio Mondiale Universale dell'Unesco e riconoscendo loro "*identità estetico-percettiva, storico-culturale e paesaggistica*" ammette di voler trattare tali beni come paesaggi, con il rispetto della relativa disciplina paesaggistica, e non come beni soggetti alla semplice normativa urbanistica, in quanto beni materiali anch'essi possessori di valori culturali e paesaggistici. Oltretutto, il riferimento del comma 3 alle misure di salvaguardia facilita la riconduzione dei suddetti beni alla categoria dei beni paesaggistici, in quanto, com'è ormai noto, l'art. 143, comma 9, del Codice dispone l'applicazione delle misure di salvaguardia esclusivamente nei confronti degli immobili e delle aree di cui all'art. 134.

Il PIT, inoltre, appare coerente con l'impostazione del Codice in materia di criteri gerarchici fra norme dei piani⁷³⁷, in quanto l'art. 21, comma 2, stabilisce che "*alla data di pubblicazione sul BURT della delibera di approvazione del presente Piano, le prescrizioni contenute nella disciplina relativa allo Statuto del territorio prevalgono su eventuali disposizioni difformi contenute in: a) piani regolatori generali; b) regolamenti urbanistici; c) piani complessi di intervento non ancora convenzionati e per i quali non sono stati ancora assunti gli impegni giuridicamente vincolanti per i soggetti privati; d) piani attuativi non ancora convenzionati; e) atti di pianificazione degli enti gestori delle aree naturali protette; f) piani e programmi di settore qualificabili come atti di governo del territorio ai sensi della normativa regionale*".

Più in particolare, l'art. 23 specifica che tutti gli strumenti di pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio degli Enti locali, compresi gli atti di pianificazione degli Enti gestori delle aree protette, da adottarsi, adottati o financo approvati, devono conformarsi alla disciplina statutaria del PIT dalla data di pubblicazione sul BURT (Bollettino ufficiale della Regione Toscana) della delibera di approvazione del presente piano paesaggistico.

La verifica sulla effettiva conformazione e adeguamento dei piani urbanistici locali alla disciplina del piano paesaggistico è regolata dall'art. 24 del PIT, che prevede l'espletamento di una procedura che consente, mediante l'istituto della conferenza di servizi, di assicurare la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo, in ossequio a quanto previsto dall'art. 145, comma 5, del Codice.

Se l'art. 24 del PIT potrebbe far pensare ad una sintonia con il Codice (art. 133) in merito al ruolo di mera subordinazione degli Enti locali rispetto al Ministero e alla Regione nelle attività di definizione delle politiche per la conservazione e valorizzazione del paesaggio e di gestione dei

⁷³⁶ Per approfondimenti, si legga l'art. 17 delle N.T.A. del PIT toscano.

⁷³⁷ Il suddetto criterio gerarchico, operante in favore delle disposizioni normative del piano paesaggistico nei confronti della disciplina contenuta negli altri strumenti di pianificazione territoriale, è esplicitato dall'art. 145 del Codice nazionale.

conseguenti interventi sul territorio, l'art. 26, al contrario, induce a credere che la suddetta opinione sia da ritenere non del tutto corretta. Ciò è vero se si considera che l'art. 26 impone allo Stato e alla Regione di individuare congiuntamente le aree di cui all'art. 143, comma 4, lett. a), sulla base di proposte presentate dalle amministrazioni locali interessate, riconoscendo, quindi, un loro ruolo ed un loro coinvolgimento nella individuazione di beni paesaggistici. E' altrettanto vero, comunque, che gli Enti locali godono di una ridotta discrezionalità nella formulazione delle proposte aventi carattere paesaggistico, in quanto, sempre ai sensi dell'art. 26, tali suggerimenti sono avanzati sulla base di criteri individuati tramite apposita intesa da sottoscrivere tra il Ministero e la Regione. Pertanto, a fronte di tale quadro normativo, pare conveniente concludere nel senso di una partecipazione, seppur ristretta, degli Enti locali alle scelte paesaggistiche: partecipazione ridotta e limitata dalla costante (e ingombrante) presenza del Ministero e della Regione.

Infine, qualche breve cenno deve essere rivolto all'art. 38 del PIT, concernente l'applicazione delle misure generali di salvaguardia. Tale norma, infatti, prevede che, a far data dalla pubblicazione sul BURT dell'avviso di adozione del piano e fino alla pubblicazione della sua approvazione, i piani strutturali e le loro varianti, i regolamenti urbanistici e gli altri atti di governo del territorio già adottati debbano essere approvati nel rispetto delle prescrizioni del PIT, fra le quali si ricorda l'art. 14 di tale piano. Quest'ultima disposizione, tuttavia, non contiene soltanto mere prescrizioni, ma anche determinate previsioni, ossia indirizzi e direttive⁷³⁸, che, considerata la loro natura giuridica, potrebbero far sorgere un evidente contrasto con il dettato dell'art. 143, comma 9, del Codice, laddove quest'ultimo limita e restringe l'efficacia normativa delle disposizioni del piano, dopo l'adozione, alle sole prescrizioni. La scelta interpretativa per l'una o l'altra soluzione comporterebbe la produzione di effetti profondamente diversi sul territorio, in quanto, se si attribuisse piena efficacia anche alle previsioni, il piano paesaggistico diventerebbe uno strumento totalmente vincolante già nella fase dell'adozione: circostanza questa evidentemente contraria al contenuto dell'art. 143, ma, soprattutto, dell'art. 144 del Codice, che prevede l'attuazione e l'efficacia completa del piano soltanto dopo l'approvazione dello stesso, in modo tale da consentire (nel procedimento di approvazione del piano) la concertazione istituzionale e la partecipazione dei soggetti interessati, esplicate attraverso la proposizione di osservazioni tecniche e specialistiche.

L'art. 38 del PIT toscano, peraltro, fa sorgere qualche perplessità anche in relazione all'approccio scelto in merito all'applicazione delle misure di salvaguardia per l'apertura di nuove cave o la riattivazione di quelle dismesse nel territorio del Parco regionale delle Alpi apuane⁷³⁹. In particolare, ciò che lascia meravigliati è la rigidità del piano paesaggistico, che, rispetto alla sua filosofia di fondo volto ad agevolare ed incentivare le attività economiche sviluppate sul proprio territorio, espressamente vieta, a far data dalla sua adozione, l'apertura di nuove cave e la

⁷³⁸ L'art. 14 del PIT, infatti, stabilisce al comma 1 che *"Nell'elaborazione e nell'applicazione degli strumenti della pianificazione e degli atti di governo del territorio, nonché dei piani e programmi che producono effetti localizzativi, la Regione e gli enti territoriali competenti perseguono l'insieme degli obiettivi generali di cui agli articoli 6,8,10,12 e gli obiettivi specifici richiamati agli articoli 7,9,11,13"* e, al comma 3, prosegue specificando che *"ai fini di cui al comma 1 la Regione e gli enti territoriali competenti applicano le direttive e le prescrizioni presenti nella presente disciplina nonché nelle schede d'ambito"*; infine, al comma 4, stabilisce che *"gli indirizzi per le politiche contenuti nelle schede d'ambito costituiscono riferimento per l'elaborazione delle politiche di settore, compresi i relativi atti di programmazione"*.

⁷³⁹ Art. 38, comma 5, del PIT: *"In attesa dell'approvazione dei Piani attuativi di bacino estrattivo delle Alpi Apuane di iniziativa pubblica o privata di cui all'art. 20, comma 1, lettera a), non è consentita l'apertura di nuove cave né la riattivazione di cave dismesse"*.

riattivazione di quelle dismesse, in attesa dell'approvazione dei Piani attuativi di bacino estrattivo delle Alpi Apuane di iniziativa pubblica o privata⁷⁴⁰. In questo modo, il PIT, senza aver proceduto ad una preventiva consultazione con la comunità locale, decide autonomamente di non sviluppare tutte quelle attività legate al territorio delle Alpi Apuane, aggravando in tale maniera la già presente depressione economico-locale. Probabilmente, sarebbe stato preferibile applicare i suddetti divieti alle attività estrattive dopo l'approvazione del piano, consentendo in tal modo alle parti locali un loro coinvolgimento e la presentazione di proprie osservazioni al riguardo.

Per quanto concerne le affinità fra il PIT e la Convenzione europea, invece, occorre evidenziare che il piano toscano non solo risulta essere conforme ai contenuti del documento europeo (eccetto per quella difformità segnalata a pag. 47 del presente elaborato), ma addirittura li approfondisce, soprattutto con riguardo al perseguimento dello sviluppo economico sostenibile, che consenta alla industria toscana di crescere e di poter creare maggiore occupazione lavorativa nel territorio regionale (salvo qualche rara eccezione)⁷⁴¹.

Il PIT, infatti, approfondisce il tema dell'innalzamento della qualità della vita nel territorio toscano attraverso l'utilizzo di uno sviluppo economico sostenibile. La Regione toscana, intesa come città policentrica, deve garantire ai cittadini risposte mobili e flessibili, poiché deve misurarsi con una domanda di beni e servizi che cambia rapidamente. Per questa ragione, tale Ente territoriale deve far sì che in Toscana venga sviluppata la cultura della flessibilità, una filosofia di pensiero che può spaziare dall'accoglienza di cittadini e stranieri mediante moderne e dinamiche offerte di residenza urbana ad un potenziamento della rete infrastrutturale dei porti, aeroporti, strade e ferrovie al fine di assicurare una più efficace ed efficiente mobilità intra e inter-regionale. Se questi progetti culmineranno con un esito positivo, la Regione Toscana riuscirà a rendere pienamente agibili per persone, merci e informazioni tutte le zone da cui è formato il proprio territorio e, in tal modo, riuscirà anche a valorizzare tali luoghi, attribuendo loro peculiari funzioni economiche o particolari caratteristiche paesaggistiche.

Detto questo, l'art. 1 del PIT toscano costituisce l'emblema della vicinanza di tale piano alla Convenzione europea, perché, qualificando il piano paesaggistico come "*strumento di pianificazione territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici*" e attribuendogli il perseguimento della "*salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e la promozione dei valori paesaggistici coerentemente inseriti nei singoli contesti ambientali*", implicitamente ammette che lo stesso piano sia idoneo ad integrare il concetto di paesaggio nelle varie politiche afferenti al territorio.

L'art. 1, in aggiunta, sottolinea la volontà del piano paesaggistico di occuparsi dell'intero territorio regionale e di contemplare tutti i paesaggi della Toscana, partendo da una approfondita analisi delle componenti strutturali e materiali che li caratterizzano: il PIT, infatti, "*attribuisce al sistema di conoscenze del territorio valore fondante, qualificandolo quale necessaria componente del piano*

⁷⁴⁰ I Piani attuativi di bacino sono contemplati e definiti dagli artt. 113 e 114 della nuova legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65. Per approfondimenti in merito alla genesi della rivolta degli estrattori di marmo delle Apuane e alla nascita della polemica sollevata dai viticoltori del Chianti, si fa riferimento a A. Gualdani, *Prime riflessioni sulla "copianificazione" paesaggistica in Toscana*, in www.giustamm.it, 2014, 11 e note 39 e 40.

⁷⁴¹ Il riferimento va fatto alla norma, precedentemente segnalata, che riguarda il blocco delle attività estrattive nel territorio delle Alpi Apuane.

stesso, presupposto per la coerente attuazione del Piano e per la valutazione nei connessi processi decisionali". Questo atteggiamento è senza dubbio coerente con l'impostazione fortemente voluta dalla Convenzione europea, che si preoccupa di promuovere in favore delle Parti contraenti una intensa attività di individuazione e valutazione dei paesaggi, da un lato, e di formazione ed educazione in materia paesaggistica, dall'altro⁷⁴², riconoscendo giuridicamente il paesaggio quale componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni.

Le Guidelines del 2008, peraltro, dedicano ampio spazio al tema della conoscenza del paesaggio e riconoscono un ruolo fondamentale a tale elemento, in quanto "the identification, description and assessment of landscapes constitute the preliminary phase of any landscape policy"⁷⁴³.

Il piano paesaggistico toscano, infine, è conforme anche alla parte relativa alla fissazione degli obiettivi di qualità paesaggistica dell'ambito di riferimento, proprio come richiesto dal documento europeo⁷⁴⁴. Gli obiettivi di qualità paesaggistica, invero, sono adeguati al territorio cui si riferiscono e sono accompagnati da correlate direttive che mirano a tutelare, valorizzare e rendere fruibili le peculiarità di ogni singolo luogo toscano⁷⁴⁵.

6. L'approccio veneto al problema della gestione del paesaggio regionale.

Mentre le Regioni della Puglia, del Piemonte e della Toscana hanno già adottato il loro piano paesaggistico e la Regione della Sardegna è tornata al piano originario (non aggiornato) del 2006, la Regione del Veneto (come anche quella dell'Umbria, che verrà analizzata nel prossimo paragrafo) si trova ancora nella fase iniziale di stesura ed elaborazione del proprio strumento di pianificazione paesaggistica⁷⁴⁶.

Nonostante il percorso storico di tutela del paesaggio veneto risalga addirittura al 1986, in occasione della legge regionale n. 9, che attribuiva valenza paesistica al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento e ai Piani d'Area, ancora oggi nella Regione del Veneto non esiste un piano paesaggistico terminato e adottato o approvato.

Questa mancanza risulta inspiegabile anche alla luce della manifesta importanza che il paesaggio riveste per la comunità veneta e della continua attenzione che le leggi regionali, successive a quella

⁷⁴² Per approfondimenti, si legga l'art. 6, lett. B e C, della Convenzione europea.

⁷⁴³ Parte I.1, lett. B, delle Guidelines del 2008, che proseguono nell'esplicazione del suddetto concetto, affermando che: "this involves an analysis of morphological, archaeological, historical, cultural and natural characteristics and their interrelations, as well as an analysis of changes. The perception of landscape by the public should also be analysed from the viewpoint of both its historical development and its recent significance".

⁷⁴⁴ Art. 6, lett. D, e Guidelines del 2008, Parte II.2.2..

⁷⁴⁵ Per approfondimenti, ad esempio, si rimanda alla Scheda d'ambito relativa alla piana Livorno-Pisa-Pontedera, che contiene precisi obiettivi di qualità paesaggistica volti alla conservazione della costa rocciosa situata tra le località di Antignano e Castiglioncello oppure finalizzati alla limitazione della progressiva erosione della costa sabbiosa localizzata nel territorio costiero pisano.

⁷⁴⁶ Tutte le informazioni ed i documenti relativi alla situazione della Regione Veneto sono stati reperiti dal sito web www.ptrc.it.

del 1986, hanno mostrato nei confronti di questo bene identitario così importante e prezioso per la propria popolazione.

In effetti, procedendo al rinnovo del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, la Regione Veneto, con una serie di leggi regionali, ha confermato ad esso la valenza di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, così come previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004⁷⁴⁷.

Tuttavia, il sopramenzionato PTRC, adottato dalla Giunta Regionale nel 2009, pur dedicando una parte consistente a tematiche di carattere paesaggistico-ambientale, non rispondeva pienamente a quanto richiesto in materia di pianificazione territoriale dal Codice, che prevede per la sua elaborazione (almeno per quanto concerne i beni paesaggistici) una pianificazione congiunta Stato-Regione.

Per questa ragione, è stata stipulata, nel luglio del 2009, un Intesa tra il Ministero per i Beni e le Attività culturali e la Regione del Veneto, che ha per oggetto *“la redazione congiunta (...) del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (...) per quanto necessario ad attribuire al PTRC la qualità di piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici”*⁷⁴⁸. Per l’attuazione di tale Intesa è stato istituito il Comitato Tecnico per il Paesaggio (CTP) a composizione ministeriale e regionale, che opera dal settembre 2009 e che è stato incaricato della definizione dei contenuti del piano, del coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione e della verifica del rispetto dei tempi previsti per ciascuna delle fasi di redazione⁷⁴⁹.

Il PTRC, dunque, *“con l’attribuzione della valenza paesaggistica (piano paesaggistico) costituisce un atto unico, nella consapevolezza che l’integrazione del Paesaggio nel più ampio processo conoscitivo e decisionale proprio del PTRC permette una definizione unitaria delle politiche, sia di tutela che di sviluppo, per il governo del territorio, garante dell’effettiva possibilità di attivare processi coerenti di programmazione e pianificazione rispettosi dell’intero panorama delle istanze sociali ed economiche espresse dal territorio”*⁷⁵⁰.

Il PTRC, tuttavia, non è l’unico strumento di tutela e valorizzazione del paesaggio, in quanto la Regione Veneto ha optato per una soluzione innovativa nel panorama italiano, ossia quella di articolare il piano territoriale in specifici sub-piani paesaggistici ad efficacia operativa limitata. Questi sub-piani rappresentano degli strumenti pianificatori, gerarchicamente subordinati al PTRC, che dispiegano i loro effetti soltanto nell’Ambito di paesaggio a cui si riferiscono e che, nel loro insieme, formano il “piano paesaggistico” della Regione Veneto: in sostanza, questi piani possono essere identificati come singole parti del PTRC, che ad esso sottostanno e le cui prescrizioni, nel complesso, danno vita alla protezione e valorizzazione del territorio paesaggistico veneto.

La scelta effettuata dalla Regione Veneto appare certamente originale rispetto alla strada seguita dalle altre Regioni, che, volendo perfettamente seguire le indicazioni del Codice, hanno proceduto

⁷⁴⁷ Le leggi regionali del Veneto, che hanno mostrato attenzione per la tematica della tutela e valorizzazione del paesaggio, sono le seguenti: n. 11/2004, n. 18/2006, n. 10/2011.

⁷⁴⁸ Intesa Stato-Regione del 15 luglio 2009.

⁷⁴⁹ Art. 5 della sopracitata Intesa.

⁷⁵⁰ Per approfondimenti, si rimanda all’ Allegato A “Documento preliminare” del PPRa “Arco costiero Adriatico dal PO al Piave” (che è consultabile e scaricabile dal sito web www.ptrc.it).

all'elaborazione di un unico piano paesaggistico, articolato per ambiti paesaggistici⁷⁵¹, ma non costituente distinti e separati piani paesaggistici infra regionali.

Sulla legittimità di codesta opzione si nutrono alcune perplessità non tanto per la scelta in sé quanto piuttosto per la probabile violazione di alcuni principi cardine dell'agire amministrativo, che anche nel caso di specie possono trovare applicazione.

In primo luogo, si fa riferimento al principio di legalità. E' vero che nel nostro ordinamento giuridico vale la regola per cui "è lecito tutto ciò che non è vietato dalla legge": tuttavia, è altrettanto corretto pensare che le condotte che si compiono sono opportune se e nella misura in cui non collidono con l'impostazione implicita che una certa disciplina normativa vuole offrire in un determinato campo giuridico. In tal senso, leggendo le prescrizioni dettate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, non emerge nulla che ci possa far pensare alla redazione di piani paesaggistici infra regionali, uno per ogni ambito individuato sul territorio. L'art. 135, ad esempio, stabilisce che i piani paesaggistici debbano individuare gli ambiti di paesaggio sul proprio territorio e che, in riferimento a ciascun ambito, predispongano apposite normative d'uso, ma non fa alcuna menzione alla possibilità che per ogni regione vi siano più piani paesaggistici: il plurale utilizzato da tale articolo si riferisce soltanto al fatto che è normale che i piani siano tanti quante sono le regioni italiane. La riprova di questa teoria è fornita, peraltro, dall'art. 143, comma 1, lett. i), che sottolinea esplicitamente qual è il dovere di ogni piano paesaggistico, cioè quello di individuare i diversi ambiti ed i relativi obiettivi di qualità sul proprio territorio: ciò significa che ogni piano ha l'obbligo di delimitare tutti i differenti ambiti che insistono sul proprio territorio e non che ad un piano corrisponde un solo ambito paesaggistico, in quanto, se tale situazione si verificasse, violerebbe il disposto di norma di legge e, conseguentemente, sarebbe da considerarsi illegittima.

In secondo luogo, la scelta della Regione Veneto di predisporre tanti piani paesaggistici quanti sono gli ambiti individuati sul territorio violerebbe i principi di celerità e di non aggravamento del procedimento amministrativo (di pianificazione paesaggistica). Infatti, qualsiasi piano paesaggistico che venga ad esistenza dovrebbe seguire la procedura di elaborazione delineata dal Codice e, dunque, essere anteceduto da un Intesa Stato-Regioni, almeno limitatamente ai beni paesaggistici oggetto di sua ricognizione⁷⁵². Inoltre, ogni piano dovrebbe essere approvato con provvedimento regionale o, in via sostitutiva, con decreto del Ministro dei beni culturali, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare⁷⁵³. E' evidente, quindi, che, se si seguisse questa strada, si dovrebbe rinunciare al rispetto del principio di celerità del procedimento amministrativo, in quanto la Regione e le pubbliche amministrazioni locali coinvolte nell'attività di pianificazione paesaggistica dovrebbero fare i conti con un significativo aumento del carico di

⁷⁵¹ Ai sensi dell'art. 135, comma 2, del Codice, infatti, *"i piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti"*. Dunque, in conformità a quanto disposto dal Codice, il piano paesaggistico deve delimitare i c.d. ambiti di paesaggio, ossia quelle porzioni di territorio che sono caratterizzate da elementi omogenei: il Codice, però, nulla dice sulla facoltà delle Regioni di elaborare tanti piani paesaggistici regionali in base al numero di ambiti individuati sul territorio.

⁷⁵² Si ricorda, invero, che l'art. 135 del Codice richiede espressamente che *"l'elaborazione dei piani paesaggistici"* avvenga *"congiuntamente tra Ministero e Regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143"*.

⁷⁵³ Art. 143, comma 2.

lavoro e, soprattutto, affrontare il problema del coordinamento fra strutture pubbliche nel perseguimento del medesimo obiettivo⁷⁵⁴.

In terzo luogo, occorre rilevare che l'utilizzo di numerosi piani infra regionali potrebbe portare la Regione Veneto a doversi misurare con diversi obiettivi di qualità tra ambiti paesaggistici limitrofi e altrettanti criteri di riconoscimento del valore paesaggistico sul territorio regionale: ciò vuol dire che sul territorio di questa regione potrebbero venire ad esistenza discipline paesaggistiche disomogenee, che intendono trattare l'area oggetto di loro competenza in modo differente le une dalle altre.

Il Codice, in proposito, non nega la possibilità di attribuire ai diversi ambiti paesaggistici i relativi obiettivi di qualità: anzi, lo afferma chiaramente all'art. 143, comma 1, lett. i). Ma questa facoltà viene attribuita ad un solo piano paesaggistico per territorio regionale, in modo tale da garantire l'elaborazione di criteri uniformi per l'individuazione degli obiettivi di qualità su tutto il territorio regionale e non soltanto su una parte ristretta di esso. E tale problema di disomogeneità di disciplina (senza nessun coordinamento) fra piani paesaggistici infra regionali potrebbe venire alla luce anche qualora si prendesse in considerazione il dettato dell'art. 143, comma 9, del Codice⁷⁵⁵: in particolare, si porrebbe il problema fra piani paesaggistici adottati e piani che ancora non lo sono, per cui le misure di salvaguardia opererebbero soltanto con riferimento ai primi e non ai secondi, generando una evidente disparità di disciplina fra ambiti paesaggistici sottoposti a pianificazione ed il resto del territorio.

In conclusione, pare, ad avviso di chi scrive, che la strada seguita dalla Regione Veneto non sia una delle migliori per le ragioni sopra esposte: la caratterizzano tempi procedurali molto dilatati nel tempo, nonché una scarsa attenzione per i problemi relativi al coordinamento dei vari piani paesaggistici infra regionali, sia fra di loro che nei confronti del PTRC.

Venendo ora all'unico esempio di pianificazione paesaggistica d'ambito presente nella Regione Veneto, occorre analizzare le caratteristiche del PPRA "Arco Costiero Adriatico dal Po al Piave", la cui architettura strutturale dovrebbe fungere da modello anche per gli ulteriori e futuri PPRA veneti⁷⁵⁶.

Preliminarmente, occorre osservare che la Regione Veneto ha utilizzato l'Atlante dei Paesaggi (con funzione meramente descrittiva e analitica) come punto di partenza per la ridefinizione specifica degli "Ambiti di paesaggio", che, non più soltanto ricognitivi, saranno oggetto di uno specifico Piano paesaggistico d'ambito, che avrà il compito di sviluppare la disciplina propriamente paesaggistica ai sensi del Codice, secondo gli indirizzi e le direttive del PTRC. Dunque, vi è distinzione tra la ricognizione effettuata dall'Atlante, che conserva una natura meramente

⁷⁵⁴ La suddetta tesi è, peraltro, confermata e dimostrata dal fatto che, ad oggi, la Regione Veneto ha elaborato un solo piano paesaggistico d'ambito (quello relativo all' Arco costiero Adriatico dal Po al Piave) ed ha lasciato tutto il resto del territorio privo di specifica disciplina paesaggistica (poiché, come si diceva all'inizio del presente paragrafo, il PTRC è da considerarsi strumento idoneo per finalità di tutela paesaggistica).

⁷⁵⁵ Si ricorda che l'art. 143, comma 9, stabilisce che: *"a far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dall'approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici"*.

⁷⁵⁶ Le informazioni sulla struttura e sull'articolazione di tale piano sono state reperite tramite il "Documento preliminare" del PPRA "Arco costiero Adriatico dal Po al Piave", consultabile e scaricabile dal sito web www.ptrc.it.

illustrativa e indicativa, e quella svolta dall'Ambito di paesaggio, che, invece, ne assume una prescrittiva ai sensi delle norme del Codice.

Ciò premesso, occorre evidenziare che il PPRA "Arco Costiero Adriatico dal Po al Piave" costituisce un piano regionale di dettaglio, redatto ai sensi del d.lgs. 42/2004 e dell'art. 45 ter della L.R. n. 11/2004, che è parte integrante del PTRC, di cui dettaglia i contenuti in relazione al contesto specifico del singolo ambito di paesaggio, con efficacia di variante nei confronti degli strumenti di pianificazione territoriale.

Il PPRA, quale parte integrante del PTRC, ne assume gli obiettivi generali e la definizione delle politiche atte ad armonizzare le linee di sviluppo del territorio secondo requisiti di sostenibilità ambientale: un piano di dettaglio, quindi, che non perde di vista l'obiettivo comune europeo della realizzazione dello sviluppo sostenibile nel proprio territorio.

Accanto all'obbligo di tutelare i beni paesaggistici presenti nel territorio dell'Ambito, il PPRA, nella sua attività paesaggistica, cerca di individuare ulteriori forme di paesaggio e di tutelarle e valorizzarle nel modo più opportuno: in aggiunta, può prevedere misure di integrazione del paesaggio nelle politiche territoriali, ossia nelle politiche di piani e progetti che abbiano una incidenza diretta o indiretta sui paesaggi e sui beni paesaggistici. Questi rappresentano i tre assi complementari del sistema degli obiettivi di piano, a cui si deve aggiungere anche il ruolo del PPRA di definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica, così come esplicitato nel Codice agli artt. 135 e 143.

Per quanto concerne la tematica dell'inquadramento territoriale, è sufficiente osservare che l'ambito "Arco Costiero Adriatico dal Po al Piave" interessa i territori già compresi nei Piani di Area della Laguna e Area Veneziana (PALAV)⁷⁵⁷ e del Delta del Po, entrambi piani approvati con valenza paesaggistica ai sensi dell'allora vigente L.R. n. 61/1985. Il territorio interessato dal PALAV è esteso a 17 Comuni (Campagna Lupia, Camponogara, Cavallino, Chioggia, Codevigo, Dolo, Jesolo, Marcon, Martellago, Mira, Mirano, Mogliano Veneto, Musile di Piave, Quarto d'Altino, Salzano, Spinea, Venezia), mentre quello concernente il Piano d'Area del Delta del Po è relativo ai territori dei Comuni di Rosolina, Porto Viro, Taglio di Po, Porto Tolle, Corbola, Ariano del Polesine e ridotta parte dei Comuni di Loreo, Adria e Papozze. L'area considerata presenta un indubbio valore paesaggistico, non solo per la grande quantità di beni paesaggistici presenti, ma anche per il valore storico, ambientale, paesaggistico di numerosi contesti non necessariamente sottoposti a tutela. Si possono riconoscere due principali sistemi, che hanno il loro baricentro in due aree di elevato interesse paesaggistico: l'Ecosistema della Laguna Veneziana e il Delta del Po.

Il PPRA, ma più in generale tutta la pianificazione paesaggistica, non deve essere considerato come un settore autonomo, ma deve integrarsi con le altre forme di pianificazione territoriale in un'ottica di completa analisi dello scenario territoriale complessivo. Per questa ragione, si ritiene opportuno che gli orientamenti del PPRA si confrontino e dialoghino con quelli espressi dagli altri strumenti di pianificazione (in particolare, i Piani d'Area e il PTRC), assumendone e verificandone le previsioni, nonché specificandone i contenuti in chiave paesaggistica. Se questo obiettivo appare un nobile

⁷⁵⁷ Per approfondimenti sulla interessante vicenda relativa alla sussistenza o meno del vincolo paesaggistico nella zona di Porto Marghera, si rimanda a S. Amorosino, *Vincolo paesaggistico di tutela della fascia di 300 metri dalla riva ai sensi dell'art. 142, d.lgs. n. 42 del 2004 e Laguna di Venezia*, in *Riv. giur. urb.*, 2013, fasc. 1-2, 219 ss..

tentativo di avere un quadro coordinato ed armonico degli interventi di protezione e trasformazione del territorio, è altrettanto vero che esso, purtroppo, appare di difficile attuazione (come si diceva in precedenza), in quanto le amministrazioni regionali e locali si troverebbero di fronte un enorme carico di lavoro, corrispondente al dovere di realizzare quella armonia e conformità normativa fra ogni piano d'ambito e i piani territoriali operanti sullo stesso territorio, nonché quella uniformità di indirizzi fra tutti i piani d'ambito regionali. Di più agevole attuazione, invece, risulta essere quell'attività della Regione volta a stimolare la partecipazione e un dibattito sui temi legati al paesaggio, in grado di incidere sull'effettiva regolazione delle trasformazioni dei paesaggi: tale Ente, in particolare, mette in campo una pluralità di iniziative volte a interpretare la complessità contemporanea con nuove prospettive e per stimolare il dialogo sulle ricadute nella qualità di vite delle persone a livello sociale, economico e ambientale⁷⁵⁸.

7. I primi passi della Regione Umbria nell'attività di pianificazione del paesaggio.

Il percorso che la Regione Umbria ha intrapreso nell'elaborazione del proprio piano paesaggistico è ancora all'inizio, nel senso che, attualmente, tale Regione ha terminato soltanto la predisposizione della prima parte dello strumento pianificatorio (concernente il quadro descrittivo e raffigurativo dei valori paesaggistici presenti in Umbria) e sta lavorando per completare la seconda parte (quella concernente gli indirizzi, le direttive e le regole da applicare sul territorio)⁷⁵⁹.

Pertanto, le osservazioni che si possono formulare in merito all'attività di pianificazione del paesaggio umbro sono esigue e prive di spessore interpretativo, essendo limitate per lo più all'analisi dell'evoluzione storica del processo che ha portato questa Regione ad iniziare il percorso di tutela e valorizzazione del proprio paesaggio.

Preliminarmente, quindi, si può iniziare il discorso sul piano paesaggistico umbro rilevando che le tappe storiche del suo processo costruttivo sono state numerose e risalenti nel tempo. Infatti, se si considera che la prima stesura del Codice dei beni culturali e del paesaggio è del 2004, ci si accorge che la Regione Umbria si è attivata poco tempo dopo (ottobre 2006) per approvare i risultati della ricerca e sperimentazione metodologica di identificazione e di pianificazione del paesaggio, propedeutica alla formazione del nuovo piano paesaggistico regionale, frutto di una condivisione delle politiche intersettoriali ed espressione di una governance fondata sulla leale cooperazione tra gli attori istituzionali competenti (Stato, Regioni, Province e Comuni)⁷⁶⁰.

Successivamente, con delibera n. 665 del 2 maggio 2007, la Giunta regionale approvava il documento concernente il "Programma tecnico-organizzativo finalizzato alla formazione del piano paesaggistico regionale".

⁷⁵⁸ In proposito, sono state progettate le seguenti forme di coinvolgimento della comunità locale: comunicazione via web, blog, concorso fotografico, convegni e "open work", riunioni partecipative formali ed informali con Enti pubblici.

⁷⁵⁹ Per approfondimenti sullo stato dei lavori relativi alla realizzazione del piano paesaggistico umbro si rinvia al sito web www.territorio.regione.umbria.it. Dal predetto sito web, inoltre, possono essere consultati e scaricati tutti i documenti finora elaborati, relativi al piano.

⁷⁶⁰ L'approvazione si è avuta per mezzo della delibera di Giunta regionale n. 1728 del 11 ottobre 2006.

In data 28 luglio 2008, poi, la Giunta regionale ha preadottato, ai sensi del Codice e del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152, il “Documento preliminare di Piano paesaggistico regionale” ed ha avviato la procedura di VAS.

Nel 2009, invece, la Giunta regionale ha dapprima approvato la legge recante “Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell’economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”, che all’art. 6, comma 3, stabilisce che il Piano paesaggistico regionale è lo strumento unico di pianificazione paesaggistica di livello regionale, di dimensione strategica, programmatica e regolativa⁷⁶¹: sempre nel 2009, tale organo, mediante delibera n. 1370, ha proceduto anche alla preadozione, ai sensi dell’art. 18 della L.R. n. 13/2009, del Piano paesaggistico regionale⁷⁶².

Nel 2010, la Regione Umbria, al fine di condividere con lo Stato il piano paesaggistico già dai presupposti iniziali ed al fine di giungere ad una visione maggiormente organica della pianificazione territoriale, ha sottoscritto il Protocollo (con il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare) e il Disciplinare di attuazione del Protocollo per elaborare e definire congiuntamente il piano paesaggistico esteso all’intero territorio regionale.

In seguito, nel gennaio 2011, la Giunta regionale ha istituito il Comitato tecnico paritetico (ai sensi dell’art. 5 del Protocollo d’Intesa), a cui affidare la definizione dei contenuti del Piano, nonché il coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione⁷⁶³.

Infine, nel corso del 2012, con tre delibere differenti⁷⁶⁴, la Giunta umbra ha apportato una serie di novità al processo di pianificazione paesaggistica: in primo luogo, ha proceduto alla preadozione della Relazione illustrativa e del Volume 1 del Piano paesaggistico regionale, dal titolo “Per una maggiore consapevolezza del valore del paesaggio. Conoscenze e convergenze cognitive”, e ha revocato la delibera di Giunta n. 1370 con cui aveva preadottato il PPR del 5 ottobre 2009, considerate le modifiche contenutistiche e procedurali intervenute a seguito dell’Intesa stipulata il 7 dicembre 2010; in secondo luogo, ha approvato le modifiche al Disciplinare per la formazione del Piano paesaggistico regionale; da ultimo, la Giunta ha proceduto all’integrazione del Quadro conoscitivo, preadottato con delibera n. 43 del 23 gennaio 2012, previa aggiunta del documento “Carattere istruttorio e preliminare del Volume 1”.

Il risultato, per ora, di questo lungo processo costruttivo è rappresentato da alcuni documenti già redatti, quali, ad esempio, la Relazione illustrativa e il Volume I del Piano paesaggistico regionale, ricomprensivo il Quadro Conoscitivo e il Quadro Strategico del paesaggio regionale con una serie

⁷⁶¹ L.R. n.13/2009.

⁷⁶² Si ricorda, tuttavia, che la preadozione posta in essere dalla Giunta regionale umbra non produce gli stessi effetti dell’adozione prevista dall’art. 143, comma 9, del Codice, nel senso che dal momento della preadozione non operano le misure di salvaguardia.

⁷⁶³ Delibera di Giunta regionale n. 55 del 2 gennaio 2011.

⁷⁶⁴ In sequenza le delibere sono: n. 43 del 23 gennaio 2012; n. 539 del 16 maggio 2012; n. 540 del 16 maggio 2012.

di allegati⁷⁶⁵: sfortunatamente, il Volume II del Piano, ricomprensente le norme e gli indirizzi di tutela paesaggistica, è ancora in corso di formazione da parte del Comitato tecnico paritetico.

Se si volesse tracciare una sorta di cornice sintetica per definire le caratteristiche e la composizione del futuro Piano paesaggistico umbro, si potrebbe affermare che tale strumento di pianificazione dovrà essere impostato su alcuni principi fondamentali⁷⁶⁶, tramite i quali venga garantita la costituzione di un quadro di riferimento e di indirizzo per lo sviluppo paesaggisticamente sostenibile dell'intero territorio regionale.

Anzitutto, il PPR umbro dovrà essere strutturato seguendo i contenuti dei principi di unicità e di interscalarità, nel senso che il piano paesaggistico dovrà essere unico e articolare il territorio su diverse scale, ognuna con una propria disciplina specifica: il piano, infatti, avrà il compito di individuare i paesaggi regionali e i paesaggi d'area vasta, nonché la funzione di dettare i criteri per la ricerca dei paesaggi locali a scala comunale, coinvolgendo direttamente le diverse amministrazioni pubbliche presenti sul territorio, titolari di competenze di pianificazione ai differenti livelli di governo del territorio, e promuovendo specifiche forme di copianificazione.

In secondo luogo, partendo dal presupposto che il paesaggio debba essere considerato un insieme unitario, così il sistema di governo del territorio deve risultare altrettanto unitario, integrando organicamente il livello regionale, provinciale e comunale, ferma restando, tuttavia, la responsabilità della Regione di portare a sintesi i diversi contributi: il piano paesaggistico umbro, in breve, deve far sì che tutti gli enti di governo del territorio, d'intesa con le amministrazioni dello Stato e in ragione delle loro specifiche competenze, condividano la responsabilità di salvaguardare, gestire e riqualificare il paesaggio in corrispondenza dei suoi valori riconosciuti.

In terzo luogo, il PPR umbro dovrà essere progettato e predisposto quale strumento di pianificazione multifunzionale, nel senso che tale piano dovrà esercitare una serie di funzioni paesaggistiche, quali, ad esempio, le funzioni di conoscenza del paesaggio della Regione Umbria, di attribuzione dei valori, di indirizzo strategico, di regolazione, di predisposizione di progetti per il paesaggio ed, infine, di valutazione di qualità degli interventi di trasformazione.

Da ultimo, il piano paesaggistico umbro dovrà saper assicurare la coerenza complessiva tra livelli di governo e funzioni, attraverso le proprie Norme Tecniche di Attuazione, nonché, essendo concepito come uno strumento dinamico che perfeziona progressivamente il sistema delle conoscenze, delle tutele e delle misure di regolazione, dovrà essere in grado di aggiornarsi ai sensi degli artt. 20 e 21 della L.R. n.13/2009.

⁷⁶⁵ In questa sede si ricordano i seguenti sei allegati: centri storici (zone A ai sensi del DM n. 1444/68, individuate nello strumento urbanistico generale), repertorio dei beni culturali, elenco delle tutele di varia natura, ricognizione dei centri storici presenti nel PUT e in altre fonti informative, ricognizione dei centri storici presenti nel PUT e in altre fonti informative in Aree con dichiarazione di notevole interesse pubblico, ricognizione delle Ville e dimore storiche presenti nel PUT e delle Ville che costituiscono la "Rete regionale Ville, parchi e giardini".

⁷⁶⁶ Si legga, all'interno della sezione piano paesaggistico, la scheda "Principi di base", contenuta nel sito web www.territorio.regione.umbria.it.

Terminata l'analisi dei principi, infine, occorre spendere qualche parola con riferimento alla organizzazione ed alla suddivisione del Volume I del piano paesaggistico umbro, già completato dal Comitato tecnico paritetico⁷⁶⁷.

Il Volume I, denominato "Per una maggiore consapevolezza del valore del paesaggio. Conoscenze e convergenze cognitive", si articola in due parti (Quadro conoscitivo e Quadro strategico): la prima parte comprende il Repertorio delle conoscenze e l'Atlante dei paesaggi con l'identificazione delle risorse identitarie, l'attribuzione dei valori, la previsione dei rischi e delle vulnerabilità del paesaggio; la seconda parte, invece, è articolata nella Visione guida, nelle Linee guida per le strategie tematiche prioritarie e nel Repertorio dei progetti strategici di paesaggio.

Nello specifico, il Quadro conoscitivo restituisce una interpretazione del territorio sotto il profilo paesaggistico, articolando la Regione in 19 ambiti di paesaggio, chiamati Paesaggi regionali. Per ciascun ambito si è espressa una valutazione, graduata su una scala di valori individuata sulla base della integrità e rilevanza delle componenti dei paesaggi in oggetto. L'esito di questa operazione è stato il riconoscimento, all'interno di ogni ambito di paesaggio, di contesti con particolari valori identitari, che hanno assunto la denominazione di Strutture identitarie.

Nel Quadro conoscitivo confluisce l'insieme degli atti di conoscenza, interpretazione e valutazione che sostanziano il piano umbro. Nel Repertorio delle conoscenze, ad esempio, ai fini della lettura del territorio, è stata condotta una raccolta, sistematizzazione ed analisi delle fonti e delle conoscenze disponibili e accumulate nel tempo dalla Regione, Province e Stato durante la loro attività di governo del territorio: in aggiunta, attraverso indagini di campo e sopralluoghi è stata creata una documentazione grafica e fotografica. Nell'Atlante dei paesaggi, invece, è contenuta l'identificazione dei contesti e degli ambiti di paesaggio ai diversi livelli, comprensivi della ricognizione dei beni paesaggistici di cui all'art. 134 del Codice: l'Atlante individua, inoltre, la perimetrazione dei beni paesaggistici, dei contesti e degli ambiti su basi cartografiche elaborati con sistemi GIS; infine, contiene un'interpretazione complessiva del paesaggio esistente, articolata ai diversi livelli (inizialmente quello regionale e quello di area vasta ed in fasi successive anche a livello locale, con procedimenti d'integrazione delle previsioni del Piano, su proposte avanzate dai singoli Comuni.

Il Quadro strategico, invece, definisce il quadro complessivo di compatibilità per le diverse strategie di settore che hanno rilevanza ai fini di uno sviluppo sostenibile del territorio e della tutela del paesaggio, individuando i temi di rilevanza strategica ai fini del governo delle trasformazioni del paesaggio regionale, nonché promuovendo la convergenza delle politiche di settore, allo scopo di garantire la tutela del patrimonio paesaggistico e di migliorare la qualità delle loro ricadute sotto il profilo paesaggistico.

Il Quadro strategico esplicita l'impegno programmatico della Regione e delle altre amministrazioni coinvolte dal Piano al fine di coordinare le loro strategie di intervento nella prospettiva della corretta conservazione, recupero e valorizzazione dei diversi contesti di paesaggio. Nella Visione guida è contenuta un'immagine del paesaggio al futuro che rappresenta lo scenario condiviso dalla Regione con il MiBAC e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per

⁷⁶⁷ Per approfondimenti, si rimanda al documento "Relazione illustrativa" del Piano paesaggistico umbro, consultabile dal sito web www.umbriageo.regione.umbria.it.

le parti di rispettiva competenza, e partecipato con le altre amministrazioni del governo del territorio. Nelle Linee guida è contenuto l'insieme degli indirizzi programmatici riferiti alle strategie tematiche prioritarie individuate dalla Visione guida. Infine, nelle Progettualità programmatiche sono riassunti i progetti di paesaggio da promuovere prioritariamente per le aree di rilevanza regionale anche in coerenza con le previsioni del Piano Urbanistico Strategico Territoriale (PUST).

Per quanto concerne il Volume II del PPR umbro, si è già anticipato che tale parte, ad oggi, è ancora in fase di formazione da parte del Comitato tecnico paritetico. Tuttavia, per chi volesse approfondire tale tematica, nella Relazione illustrativa al piano paesaggistico è inclusa una parte dedicata alla descrizione di come è stato progettato e di come si articolerà il Volume II. Ad avviso dello scrivente, sarebbe inutile soffermarsi sull'analisi di questa parte testuale, in quanto non essendo ancora definitivamente formata, potrebbe essere oggetto di facile ed agevole modificazione da parte del suddetto Comitato.

8. Alcune esperienze pianificatorie europee.

Terminata l'analisi della situazione pianificatoria attualmente esistente in Italia, si desidera rivolgere l'attenzione sul contributo che alcune Nazioni europee hanno apportato in materia di pianificazione paesaggistica: è interesse dello scrivente, infatti, mostrare l'approccio e la sensibilità che tali Nazioni (alcune delle quali di cultura e mentalità di pensiero profondamente diverse dall'Italia) hanno avuto nei confronti della tematica di salvaguardia e gestione del paesaggio, quest'ultimo inteso quale bene primario per l'uomo e, più in generale, per tutta la collettività.

L'obiettivo, naturalmente, non sarà quello di descrivere in maniera minuziosa le singole caratteristiche di ogni piano europeo (poiché non sarebbe sufficiente un intero ed ulteriore elaborato) quanto piuttosto quello di offrire una visione d'insieme degli stessi che sia in grado di illustrarne la struttura e le funzioni generali, al fine, poi, di operare un raffronto con la Convenzione europea e di identificare le convergenze o divergenze che essi presentano. In particolare, nel corso di queste ultime pagine si cercherà di descrivere i tratti salienti di alcuni percorsi europei in materia di protezione e valorizzazione del paesaggio, evidenziandone le affinità, nonché le specifiche differenze, con il documento europeo sopramenzionato: a tal fine, verranno presi in considerazione specifici piani paesaggistici afferenti a determinate aree territoriali estere ed elaborati da determinate Autorità pubbliche locali con (in alcuni casi) la partecipazione dei privati e dei rappresentanti del mondo dell'economia.

Con riferimento alle Nazioni europee analizzate nel presente elaborato (Germania, Olanda e Slovenia), si precisa che la ricerca si è basata prevalentemente sui dati e sulle informazioni riportate dal documento ESPON 2013, "Baseline Synthesis Report"⁷⁶⁸, che descrive il contenuto e le finalità

⁷⁶⁸ Tale documento, nella versione del 7 ottobre 2013, è consultabile e scaricabile dal sito www.espon.eu. Il suddetto report si inserisce all'interno del progetto "LIVELAND. Liveable Landscapes: a key value for sustainable territorial development", il quale ha il compito di esplorare il concetto di "liveability" e di come quest'ultimo possa essere applicato alle politiche orientate ad una maggiore vivibilità dei paesaggi. "LIVELAND" rappresenta un progetto

del progetto “LIVELAND”: in particolare, tale progetto interpreta il “systematic landscape planning process” come un ciclo di pianificazione suddiviso in determinate fasi strutturali (analisi, visione e strategia, azioni e misure operative, monitoraggio e valutazione, nuova analisi).

Questo lavoro di sintesi (si auspica) potrà rappresentare un punto iniziale di studio della pianificazione paesaggistica europea, nonché essere utile per lo svolgimento di una futura e specifica attività di ricerca e di approfondimento in tale campo.

8.1. Il piano paesaggistico del Comune di Offenburg (Germania).

Con riferimento alla Germania si sono volute offrire alcune informazioni sul piano paesaggistico predisposto dal Comune di Offenburg, città di piccole dimensioni situata nella parte sud occidentale di tale Nazione e, più precisamente, nel Land del “Baden-Württemberg”,⁷⁶⁹.

Anzitutto, è necessario precisare che la struttura amministrativa della Germania (che è una Repubblica federale) è caratterizzata da tre livelli istituzionali, suddivisi nelle seguenti categorie: il governo federale (Bund); il governo statale (Land), con 16 Lander; gli enti locali (Kommunal), che a loro volta si dividono in distretti rurali, distretti urbani e comuni.

In linea generale, peraltro, occorre preliminarmente osservare come la Germania abbia progressivamente acquisito una “strong planning culture” e si sia dotata negli anni di un sistema di pianificazione legalmente organizzato, strettamente vincolante, nonché conforme al principio di gerarchia, ove le leggi federali sono sovraordinate rispetto a quelle statali e locali. Tale sistema di pianificazione è di tipo decentralizzato e la cultura pianificatoria è di tipo top-down, ove il momento iniziale di pianificazione del territorio è costituito dalle politiche di protezione sviluppate in sede nazionale ed il punto di arrivo è rappresentato dalle azioni degli Enti sub regionali e locali: invero, le norme maggiormente stringenti e limitative delle facoltà dei privati sono contenute soprattutto nella legislazione federale in materia di natura e paesaggio, con la speciale possibilità di sviluppare piani paesaggistici autonomi e legalmente vincolanti a livello locale.

europeo che intende analizzare le prassi in materia di pianificazione paesaggistica e di sviluppo territoriale in alcuni sistemi europei di pianificazione paesaggistica (in totale sei regioni e località europee), fra cui si ricordano “Basque Country Region e Navarre Region (per la Spagna)”, “Ljubljana Urban Region (per la Slovenia)”, “Offenburg Municipality (per la Germania)” ed, infine, “Midden-Defland Municipality (per l’Olanda)”.

⁷⁶⁹ Le informazioni relative al piano paesaggistico del Comune di Offenburg sono state tratte dal documento ESPON 2013, alle pagine 14-16-19-23-27-30-31. Le informazioni, invece, relative al sistema di pianificazione tedesco nel suo complesso sono state reperite dalla consultazione dei seguenti contributi: P. Branduini, *La lettura del paesaggio in Germania: dall’analisi ambientale agli historische Kulturlandschaften*, in L. Scazzosi (a cura di), *Leggere il paesaggio. Confronti internazionali*, Gangemi, Roma, 2002, 117, 120-121; P. Branduini, *Recenti strumenti di gestione delle trasformazioni paesistiche in Germania*, in L. Scazzosi (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio. Nuovi confronti*, Gangemi, Roma, 2001, 105-106; D. Gruehn, *Landscape planning as a tool for sustainable development of the territory: German Methodology and Experience*, in H. Vogtmann, N. Dobretsov (eds.), *Environmental Security and Sustainable Land Use –with special reference to Central Asia*, Springer, The Netherlands, 2006, 297-307, <http://www.springerlink.com/content/g61360242651w630/fulltext.pdf>; P. Mazzoli, *Tutela e pianificazione del paesaggio in Germania*, in L. Scazzosi (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto*, Gangemi, Roma, 1999, 67 - 74, 76 -85, 91.

La responsabilità della pianificazione territoriale a livello nazionale è del Ministero dei trasporti, delle costruzioni e dell'housing, mentre altri Ministeri (Ministero federale per l'Ambiente, Ministero federale per l'Alimentazione, Agricoltura e Foreste, Ministero federale per la Pianificazione territoriale, Urbanistica ed Edilizia) possono, con le loro azioni, influire e produrre impatti sulla pianificazione territoriale. I Lander, invece, sono i principali responsabili della protezione dell'ambiente, della tutela e della pianificazione del paesaggio. Anche alcune Agenzie federali possono essere responsabili per particolari aspetti legati alla pianificazione (si ricordano quelle principali: l'Ufficio federale per l'edilizia e la pianificazione territoriale, l'Agenzia federale per l'ambiente e l'Agenzia federale per la Conservazione della Natura).

La Germania, il cui concetto di paesaggio è strettamente legato alla natura, iniziò ad interessarsi alle politiche di protezione e valorizzazione di tale bene già nella seconda metà del '700 (e poi per tutto l'800) grazie alla corrente storica del romanticismo tedesco. In seguito, a partire dagli anni '70, insieme ai primi movimenti politici ambientalisti ed ecologisti, è iniziata l'attenzione per il paesaggio con particolare riferimento agli aspetti naturali, lasciando in secondo piano i caratteri storico-culturali.

Proprio in ragione di questi valori e a causa della diffusione dell'interesse per la salvaguardia della natura e del paesaggio, nel 1935 venne promulgata la prima legge sulla protezione della natura (Reichsnaturschutzgesetz). Oggi, in Germania esiste soltanto una legge di protezione e valorizzazione della natura e del paesaggio a livello federale, che rappresenta l'aggiornamento della precedente legge del Reich e che contiene le seguenti indicazioni di massima (che dovranno essere sviluppate dai Lander): obiettivi di tutela del paesaggio e del governo del territorio; modalità di attuazione della pianificazione paesaggistica; aree che possono essere sottoposte a vincolo naturalistico paesaggistico; sistemi per la difesa di piante e animali; pianificazione degli ambiti turistici. Accanto a tale legge, esistono anche specifiche regolamentazioni per i paesaggi storico-culturali (Historische Kulturlandschaften) e ciascun Land si è dotato di una propria legge per la protezione dei monumenti (Denkmalschutzgesetze).

Il sistema di pianificazione tedesco (per il governo del territorio) è strutturato in modo difforme da quello italiano e si caratterizza soprattutto per il fatto che il Bund ha il compito di emanare leggi quadro dette "leggi fondamentali" (Grundgesetze) che vengono successivamente sviluppate da ogni Lander e recepite con analogia denominazione: ogni Land, infatti, avendo le proprie tradizioni, adotta la sua peculiare legge concernente lo stato della pianificazione. Il maggiore potere legislativo è, ovviamente, attribuito a livello del Bund, ma i Lander hanno competenza esclusiva in materia di normativa edilizia.

A livello locale, il sistema di pianificazione territoriale tedesco è identificabile in una pianificazione di tipo ambientale e in piani vincolanti se approvati dalle competenti autorità. Ciò significa che in Germania le competenze relative al sistema di pianificazione spaziale sono distribuite per lo più fra le Autorità regionali e locali piuttosto che fra quelle federali: nel caso di specie, infatti, le competenze relative alla pianificazione del territorio di Offenburg sono assegnate a livello regionale al "Land Baden-Württemberg", a livello sub regionale alla regione "Südlicher Oberrhein" ed, infine, a livello locale al Comune di Offenburg. Questo dato consente di affermare che, nonostante il sistema di pianificazione territoriale tedesco sia improntato formalmente al meccanismo del top-down, in pratica in Germania esisterebbe anche una influenza di tipo bottom-

up, caratterizzata dal fatto che i nuovi piani paesaggistici locali, molto bene sviluppati dalle Autorità locali, potrebbero essere utilizzati anche quali strumenti per rinnovare il piano regionale. La fondatezza del suddetto ragionamento è dimostrabile analizzando il principio del “Gegenstromprinzip”, ossia di quel principio tedesco per cui ogni livello di pianificazione deve tener conto degli obiettivi dei piani sovraordinati e, allo stesso tempo, ad ogni livello di pianificazione subordinato è consentito di partecipare alla preparazione dei piani di livello immediatamente più alto.

Se queste sono le caratteristiche generali del sistema di pianificazione territoriale, altre, invece, sono quelle peculiari del sistema di pianificazione paesaggistica tedesco.

Il primo aspetto di notevole rilevanza è dato dal fatto che in Germania il termine “Paesaggio” è fortemente connesso alla pianificazione spaziale del territorio: le politiche di protezione del paesaggio, infatti, sono inserite all’interno dei programmi di protezione della natura, intesa quale concetto omnicomprensivo equiparabile alla nozione di area territoriale. Conseguentemente, si verifica una forte interconnessione fra i piani paesaggistici locali ed i piani spaziali (territoriali) locali, in quanto i primi vincolano le Autorità pubbliche coinvolte nella loro elaborazione, mentre i secondi vincolano gli attori privati.

In secondo luogo, la pianificazione paesaggistica in Germania (Landschaftsplanung) segue uno schema gerarchico: a livello di Bund sono elaborati criteri sussumibili nei Programmi operativi dei Lander, che attuano la tutela o la ricostruzione del paesaggio; a livello dei Lander, sono elaborati i Programmi operativi per il paesaggio (Landschaftsprogramme); a livello distrettuale, sono realizzati i piani paesaggistici generali (Landschaftsrahmenplane); infine, a livello dei Comuni, i piani paesaggistici semplici (Landschaftsplane) o, in mancanza di questi, a volte si sofferisce con la Valutazione di Impatto Ambientale (Umweltverträglichkeitsprüfung –UVP).

Gli enti locali, a tutti i livelli, affiancano il piano paesaggistico agli strumenti urbanistici generali, con diverse modalità in quanto in qualche Lander il piano è solo di indirizzo, in altri contiene disposizioni vincolanti.

In linea generale, i piani paesaggistici di livello locale svolgono le seguenti funzioni: forniscono le indicazioni per gestire le trasformazioni del territorio locale; indicano le aree più adatte per l’inserimento di grandi opere infrastrutturali; cercano di migliorare l’efficienza funzionale e ambientale del paesaggio attraverso l’individuazione di aree con funzione di spazi vitali per piante e animali, di aree idonee alla percezione e fruizione del paesaggio, di aree importanti per la protezione dei suoli e delle acque e per il controllo climatico e delle emissioni inquinanti.

L’attuazione di tali piani paesaggistici avviene tramite: piani, concessioni e regolamenti con valore legale; acquisizioni di aree e stipula di convenzioni; iniziative speciali di privati o delle istituzioni (come il reimpianto di giardini o il restauro di parchi).

In aggiunta, la Legge Federale per la protezione della natura prevede una serie di determinati programmi operativi volti al salvataggio delle foreste, alla riprogettazione degli argini e delle fasce di rispetto di fiumi, canali e laghi, alla incentivazione per grandi progetti della salvaguardia della natura-paesaggio. Tra le politiche ambientali (riassumibili nella designazione di aree per la protezione della natura, nella pianificazione del paesaggio e nell’introduzioni di apposite

autorizzazioni per compiere lavori nell'ambiente) devono essere menzionate quelle rivolte alla conservazione della natura e della campagna, i cui contenuti sono stabiliti da leggi emanate a livello del Bund e dei Lander.

Infine, per quanto concerne il patrimonio culturale, il Bund supporta i Lander nell'implementazione delle azioni per l'identificazione dei monumenti finalizzata alla loro conservazione: in particolare, sono previsti appositi regolamenti che consentono di godere di specifiche agevolazioni fiscali, utilizzabili in determinate circostanze per investimenti finalizzati alla preservazione dei suddetti beni.

Venendo ora alla disamina del piano paesaggistico di Offenburg, si può dire, anzitutto, che esso è stato progettato e successivamente realizzato dal Comune di tale città con la cooperazione e la leale collaborazione di tutti i Comuni del territorio circostante, negli anni 2006-2013. Questo strumento di pianificazione del paesaggio rientra all'interno del sistema di pianificazione territoriale dell'area di Offenburg ed è stato sviluppato parallelamente alla realizzazione del piano territoriale locale. Esso affronta il tema della protezione dei differenti paesaggi presenti sul territorio sotto diverse prospettive, soprattutto con riferimento alla compensazione degli effetti negativi prodotti dalle azioni umane sul territorio.

Il piano di Offenburg rappresenta un modello di "piano di azione" (frutto della collaborazione del Comune e delle altre Autorità pubbliche coinvolte) vincolante solo per i soggetti pubblici e non per gli attori privati: affinché tale piano produca effetti obbligatori anche nei confronti dei soggetti privati, occorre che tutte le parti di tale strumento pianificatorio vengano traslate nel piano di uso del territorio locale.

Il principale obiettivo del piano paesaggistico locale di Offenburg concerne il conseguimento della protezione e dello sviluppo della biodiversità e delle risorse naturali, rimanendo sempre conforme al dettato della legge federale. Le principali funzioni di tale piano si rinvergono nelle attività di gestione dei conflitti spaziali e di decisione in ordine allo sviluppo futuro del territorio, rispettando le indicazioni previste dai piani gerarchicamente sovraordinati. A tal fine, il suddetto piano predispone un programma di azioni che le Autorità locali dovranno eseguire collaborando fra di loro e che sono riassumibili attorno a tre grandi tematiche: spazi verdi ed aree ricreative, aree comuni ed aree protette. Tale piano, infine, consente in maniera estensiva la partecipazione dei privati al processo di pianificazione, in modo tale da coinvolgere anche la collettività locale nelle scelte di pianificazione del paesaggio e, più in generale, di tutto il territorio locale di Offenburg.

Se si dovesse procedere ad un breve confronto tra il sistema di pianificazione tedesco e quello italiano, si potrebbe argomentare affermando che numerose appaiono le diversità tra i due sistemi, ma che, comunque, queste divergenze possono essere riassunte attorno a quattro temi principali.

In primo luogo, le diversità fra i due sistemi di pianificazione riguardano il concetto di paesaggio: mentre in Germania il termine "paesaggio" è accostato alla nozione omnicomprensiva di natura-

territorio, in Italia tale concetto è pervaso da significati storico-culturali, nel senso che viene tutelato il paesaggio in quanto “*espressione di valori culturali*”,⁷⁷⁰.

In secondo luogo, come si è detto poc’anzi, la Germania possiede un sistema di pianificazione decentralizzato, dove le prevalenti competenze amministrative sono distribuite fra le Autorità sub regionali e locali: in Italia, invece, è presente un sistema centralizzato, dove le funzioni di pianificazione paesaggistica sono allocate in prevalenza in capo all’Ente regionale, che ha il compito di redigere il piano paesaggistico regionale, e in capo allo Stato, nel caso di pianificazione congiunta sia obbligatoria⁷⁷¹ che facoltativa.

In terzo luogo, occorre precisare come la pianificazione paesaggistica italiana sia prettamente di stampo regionale, nel senso che spetta alle Regioni sottoporre a specifica normativa d’uso il territorio mediante piani paesaggistici, mentre gli Enti locali sono obbligati a conformare o adeguare gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici⁷⁷²: in Germania, invece, come si è potuto constatare, l’attività di pianificazione paesaggistica è espletata anche dai Comuni, dimostrando con tale scelta la considerazione che lo Stato federale tedesco ripone nella comunità locale in relazione alle decisioni paesaggistiche che devono essere assunte.

Infine, è interessante notare come i destinatari dei piani paesaggistici italiani siano indifferentemente soggetti pubblici e privati e come le misure di salvaguardia di tali strumenti pianificatori siano immediatamente vincolanti a far data dall’adozione del piano⁷⁷³: i piani paesaggistici tedeschi, invece, si rivolgono esclusivamente ad Enti pubblici e la vincolatività delle loro previsioni può essere estesa anche ai soggetti privati soltanto se il contenuto dei piani paesaggistici venga traslato all’interno dei piani territoriali locali.

Per quanto concerne, invece, le affinità che sussistono tra il piano paesaggistico di Offenburg (e, più in generale, il sistema di pianificazione tedesco) e la Convenzione europea, si può iniziare col dire che una di queste è senza dubbio rappresentata dal concetto di paesaggio assunto dai due testi documentali: infatti, sia il primo che il secondo dimostrano di accostare la nozione di “paesaggio” al territorio da considerarsi nella sua globalità, ricomprendendo dunque sia paesaggi ordinari che paesaggi di straordinaria bellezza; si tutela il paesaggio in quanto “territorio-natura” che serve inevitabilmente ad una determinata comunità locale per la sua sopravvivenza. Tuttavia, manca nel piano paesaggistico tedesco la ricerca di quella componente culturale del paesaggio, intesa come espressione della diversità del patrimonio culturale delle popolazioni, che è, invece, menzionata nel testo europeo⁷⁷⁴.

Un’ulteriore affinità, infine, tra il piano comunale tedesco e la Convenzione europea potrebbe essere rinvenuta anche nella modalità di ripartizione delle competenze amministrative in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio. Secondo il testo europeo, infatti, l’organizzazione

⁷⁷⁰ Art. 131, comma 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tuttavia, ulteriori disposizioni normative concorrono a formare l’idea sopramenzionata: fra le tante, si ricordano l’art. 9, comma 2, della Costituzione, nonché gli artt. 1 e 2, comma 1, e 131, commi 4 e 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁷⁷¹ Art. 135, comma 1, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁷⁷² Art. 145, comma 4, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁷⁷³ Art. 143, comma 9, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁷⁷⁴ Ci si riferisce, in particolar modo, al Preambolo ed all’art. 5, lett. a), della Convenzione europea.

amministrativa in materia di pianificazione del paesaggio deve sì rispettare la ripartizione delle competenze propria dell'ordinamento giuridico di ogni Parte, ma, comunque, dovrebbe essere sempre conforme al principio di sussidiarietà ed ai contenuti della Carta europea dell'autonomia locale⁷⁷⁵: il sistema di pianificazione tedesco sembra rispettare pienamente tale previsione nel momento in cui affida al Comune di Offenburg la facoltà di redigere un piano paesaggistico da applicarsi sul territorio locale.

8.2. Il piano paesaggistico del Comune di Midden-Delfland (Olanda).

Con riferimento all'Olanda si è voluto volgere l'attenzione al piano paesaggistico progettato ed elaborato dal Comune di Midden- Delfland, ente locale situato nella provincia dell'Olanda meridionale e costituito il 1° gennaio 2004 dall'unione dei Comuni di Maasland e Schipluiden⁷⁷⁶.

Le origini dell'interesse per la tutela e la protezione del paesaggio in Olanda devono essere ricercati nella cultura e nel sistema di pianificazione territoriale, che da sempre hanno dovuto saper gestire caratteri ambientali specifici, derivanti dalla peculiare conformazione geofisica del territorio: in particolare, oltre al controllo dei corsi d'acqua, dei laghi, delle zone umide e delle aree limitrofe, la pianificazione olandese ha favorito azioni per il controllo dei territori costieri utilizzati prevalentemente per la produzione agricola e gli insediamenti urbani. Nel tempo, sono state realizzate un gran numero di opere di ingegneria sempre più complesse, quali arginature, canalizzazioni e dighe necessarie a difendere i Polder (ossia, le c.d. terre nuove strappate al mare). L'attenzione per la salvaguardia e la gestione di queste terre si è poi trasformata in cura per il territorio agricolo e per i territori boschivi, sia sotto il profilo strettamente naturalistico che sotto quello relativo al paesaggio: le leggi del 1924 e del 1954, invero, erano finalizzate a garantire lo sviluppo del territorio agricolo, nonché il consolidamento e miglioramento fondiario di tale tipologia di suolo (Ruilwerkavelingwet); nel 1975, peraltro, è stato approvato un Documento programmatico fondamentale relativo alle tematiche del paesaggio (Relatienota), nel quale viene riconosciuta l'importanza storico-culturale e naturalistica del paesaggio.

Col passare degli anni la tematica inerente la protezione del paesaggio è divenuta sempre più oggetto di attenzione del sistema di pianificazione olandese: ne sono la dimostrazione più evidente

⁷⁷⁵ L'art. 4 della Convenzione europea recita così: "Ogni Parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni Parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche".

⁷⁷⁶ Le informazioni relative al piano paesaggistico di Midden- Delfland sono state tratte dal documento ESPON 2013, alle pagine 7-14-16-20-23-27-28-29-30-33. Le informazioni, invece, relative al sistema di pianificazione olandese nel suo complesso sono state reperite dalla consultazione dei seguenti contributi: A. Dal Sasso, *Conservazione, valorizzazione e sviluppo del paesaggio in Olanda: la tutela dell'eredità culturale ed il rinnovo della sua vitalità*, in L. Scazzosi, (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto*, Gangemi, Roma, 1999, 131-132, 136, 138, 140, 142, 150, 154; F. Gallo, *Leggere per progettare il paesaggio in Olanda*, in L. Scazzosi (a cura di), *Leggere il paesaggio. Confronti internazionali*, Gangemi, Roma, 2002, 225, 227.

la legge del 1985 (Landinrichtingswet) sullo sviluppo del territorio agricolo (che si prefiggeva l'obiettivo di realizzare determinati equilibri tra il paesaggio e la pianificazione territoriale e agricola) e il Documento del 1992, redatto dal Ministero dell'agricoltura e della protezione della natura, che conteneva gli obiettivi che la pianificazione olandese si sarebbe posta nei successivi trent'anni, obiettivi volti principalmente al governo ed alla gestione delle inevitabili trasformazioni del territorio dovute allo sviluppo socio-economico.

Attualmente in Olanda, dal punto di vista dei soggetti responsabili, le funzioni in materia di paesaggio sono, per lo più, affidate ad una serie determinata di organismi pubblici a livello locale, nonostante le Amministrazioni statali conservino ancora qualche competenza generale al riguardo. Il Ministero della casa, pianificazione territoriale e ambiente (Ministerie van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), ad esempio, è costituito da quattro Direzioni generali (tra cui, si ricordano, l'Agenzia nazionale per la pianificazione territoriale, la Commissione nazionale per la pianificazione territoriale ed il Comitato consultivo per la pianificazione territoriale), che hanno l'obiettivo di coordinare le azioni e le politiche dei diversi Dipartimenti del Governo olandese nella misura in cui queste influenzano lo sviluppo territoriale, ed il compito di supervisionare l'attività pianificatoria del Governo. Il Ministero dell'agricoltura e della protezione della natura, invece, ha compiti prettamente rivolti al miglioramento del sistema fondiario ed alla conservazione del sistema forestale, dei Parchi nazionali, nonché, a livello più generale, di tutta la natura globalmente considerata.

A livello provinciale, troviamo l'Agenzia per l'organizzazione dello spazio e del verde (Dienst Ruimte en Groen), che include nella propria struttura i Dipartimenti per la pianificazione locale, per l'edilizia residenziale, per la ricreazione e la conservazione del paesaggio e per lo sviluppo agricolo. A livello locale, infine, particolare importanza è attribuita ai Comuni, che rivestono un ruolo attivo sotto forma di "agenzie territoriali": infatti, sono il Consiglio e l'Esecutivo municipali che provvedono a preparare e realizzare le politiche di pianificazione territoriale, con la collaborazione di alcuni organismi locali, quali, ad esempio, i Gruppi di progetto per la redazione dei piani, i Comitati di consulenza per la definizione della pianificazione comunale, le Commissioni per le questioni estetiche (Welstandcommissie), la Commissione per le costruzioni in ambito agricolo (Agrarische Adviescommissie bouw-en-aanlegvergunning), la Commissione di esperti del Paesaggio (Landijke Gebeiden en Kwaliteitszorg) e l'Agenzia centrale di controllo della qualità ambientale (Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond).

Occorre osservare, dunque, come il sistema di pianificazione territoriale olandese sia strutturato in modo decentralizzato, con l'attribuzione delle funzioni amministrative alla scala sub regionale e comunale: in particolare, le regole in materia di pianificazione territoriale derivano per lo più dagli atti emanati dalle Province (che, essendo il risultato di una "voluntary action for cooperation", rappresentano documenti vincolanti per le sole Amministrazioni locali) e dall'atto di pianificazione territoriale comunale (nel caso di specie, il c.d. "Midden- Delfland land use plan"). La tradizione culturale in materia di pianificazione non è né di tipo bottom-up né di tipo top-down, in quanto la rilevante attività locale farebbe più propendere per una cultura di "cooperazione" tra Amministrazioni pubbliche a livello sub regionale.

Più correttamente, con riferimento alle politiche sul paesaggio, si può ritenere che il sistema olandese abbia fortemente incentivato lo sviluppo di numerose iniziative da parte delle Autorità

pubbliche più vicine al cittadino (come Province e Comuni). Infatti, se su scala nazionale le leggi e gli atti pianificatori hanno una efficacia operativa limitata e se i piani paesaggistici regionali sono caratterizzati per la loro non vincolatività, gli unici atti di pianificazione del paesaggio, che effettivamente possono tutelarlo e valorizzarlo, sono i piani paesaggistici interlocali e locali: quest'ultimi, nonostante siano atti volontari delle Amministrazioni pubbliche (nel senso che tali soggetti non sono obbligati a realizzarli), sono diretti a proteggere, gestire e rafforzare i valori paesaggistici ed a renderli compatibili, preservandoli, con lo sviluppo socio-economico locale.

Per valore paesaggistico o, più in generale, per “paesaggio” il sistema olandese non intende una porzione di territorio espressiva di valori culturali, come prescrive, invece, il nostro Codice: il “paesaggio” è protetto in quanto “parte percepibile della superficie della terra, così come modificata dal clima e dall'intervento umano” e in quanto “spatial quality”: in aggiunta, siccome il paesaggio è connesso al bene spaziale del territorio, la sua tutela viene da tempo integrata nella pianificazione territoriale a tutti i livelli.

Passando ora alla trattazione del piano paesaggistico del Comune di Midden-Delfland, occorre rilevare fin da subito come tale piano rappresenti un chiaro esempio di piano paesaggistico ben sviluppato, volontariamente assunto dalla suddetta Amministrazione pubblica, politicamente approvato e giuridicamente vincolante. Tale strumento pianificatorio è il frutto di un intenso lavoro svolto dal Comune di Midden- Delfland con la cooperazione e la collaborazione di altre Amministrazioni locali negli anni 2007-2009 e, recentemente, i suoi effetti sono stati implementati (nonostante la crisi economica e forti tagli di spesa pubblica) grazie alla previsione e collocazione sul territorio di una vasta area verde. Tale piano paesaggistico locale, a differenza dei piani territoriali/spaziali che vincolano anche i soggetti privati, è giuridicamente vincolante soltanto per le Amministrazioni che sono state coinvolte nella sua realizzazione.

L'obiettivo principale di tale piano risulta essere quello di creare una grande “area verde” all'interno della città urbanizzata di Midden- Delfland, al fine di migliorare la qualità della vita della collettività locale. Parallelamente, il piano olandese mira a conciliare e bilanciare le esigenze di sviluppo urbano e industriale della città (con conseguente aumento dello sfruttamento del suolo) con quelle della conservazione degli spazi agricoli e delle aree verdi, definendo le azioni operative che le Amministrazioni devono compiere per raggiungere questo risultato. Infatti, il piano non stabilisce obiettivi misurabili (secondo una determinata scala di valori) da realizzare, bensì fissa concrete azioni operative da attuare: un esempio è rinvenibile nel piano di azione “Perspective 2025”, contenuto all'interno del piano paesaggistico locale, che, creando una mappa sintetica del territorio locale, delinea le linee guida per un suo futuro sviluppo spaziale e prefigura il suo nuovo aspetto con l'aggiunta di ulteriori reti infrastrutturali (per la mobilità dei cittadini) a disposizione della collettività.

Il piano olandese è stato, inoltre, caratterizzato da un'ampia e diffusa partecipazione dei soggetti privati nel processo di pianificazione, che ha visto coinvolti nella fase della preparazione del piano (tramite tavoli e riunioni di lavoro) numerose associazioni e soggetti privati singoli: tale partecipazione ha portato alla individuazione ed alla successiva suddivisione del territorio locale in 19 piccole unità di paesaggio, i c.d. “polder”, ossia quelle porzioni di territorio ricavate dal prosciugamento del mare tramite dighe e pompe di drenaggio. La partecipazione dei soggetti privati

alle scelte di costruzione e modellamento del piano paesaggistico ha contribuito ad aumentare all'interno della comunità locale la consapevolezza sui temi e problemi paesaggistici esistenti.

I fattori che hanno contribuito a determinare il successo di tale piano paesaggistico sono sicuramente identificabili nella partecipazione dei predetti operatori paesaggistici e nella sussistenza di una "strong vision" e di un "legitimate plan". Allo stesso tempo, il coinvolgimento di numerosi "stakeholders", come è naturale, ha reso non agevole il processo di costruzione del piano paesaggistico, in quanto ha richiesto un notevole dispendio di tempo, energie e risorse economiche.

Se si volesse procedere ad effettuare un raffronto tra il sistema di pianificazione paesaggistica olandese e quello italiano, si potrebbe iniziare il discorso affermando che, come per la Germania, in Olanda manca una struttura a monte, a livello statale, di guida e di indirizzo delle politiche di protezione e valorizzazione del paesaggio⁷⁷⁷. Altresì, tale Nazione, essendo priva di piani paesaggistici regionali vincolanti, attribuisce un ruolo decisivo a quelli redatti volontariamente dagli Enti provinciali e locali: di conseguenza, anche in Olanda, come in Germania, si preferisce gestire il paesaggio al livello pubblico più vicino alla collettività locale, puntando su un sistema di leale cooperazione e collaborazione pubblica e privata che permetta lo svolgimento dei compiti inerenti la cura del paesaggio in modo sinergico, armonico e coordinato.

Secondariamente, è l'elemento della partecipazione degli stakeholders locali al processo di pianificazione a rendere differente l'approccio che l'Olanda possiede nei confronti delle tematiche paesaggistiche: invero, mentre in Italia il piano viene costruito a livello statale e regionale, con la mera facoltà concessa ai portatori di interessi privati di proporre osservazioni in merito alla struttura del piano, in Olanda ed, in particolare, a Midden- Delfland, la costruzione dello strumento pianificatorio è vista e sentita come realizzazione totalmente condivisa di un mezzo che serve a proteggere un bene locale comune, necessario per l'aumento della qualità della vita. Dunque, più condivisione e concertazione a livello locale su un tema, qual è il paesaggio, essenziale per lo sviluppo socio- economico di quell'area.

Infine, è proprio il concetto di paesaggio ad essere diverso rispetto a quello propugnato dal nostro Codice. Come si è ripetutamente evidenziato, in Italia il paesaggio assume una connotazione prettamente culturale, anche e soprattutto per via dell'accostamento, fatto dalla Costituzione, del paesaggio al patrimonio storico e artistico della Nazione⁷⁷⁸: in Olanda, invece, il paesaggio è inteso come "spatial quality", ossia come qualità dello spazio territoriale su cui una comunità di persone vive. Questa diversità concettuale comporta notevoli conseguenze in relazione alle modalità di protezione del paesaggio: invero, se si tutela il paesaggio in quanto valore culturale e storico, si cercherà di conservarlo il più possibile per come ci è stato tramandato; se, invece, ci si prende cura di tale bene considerandolo come strumento per accrescere il benessere della popolazione che lo

⁷⁷⁷ Invece, come si è potuto constatare nel paragrafo 8.1, in Italia il ruolo del Ministero per i beni e le attività culturali riveste notevole importanza nell'attività di gestione del paesaggio, sia sotto il profilo della redazione obbligatoria e congiunta del piano limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), sia sotto il profilo del potere di approvazione del piano in via sostitutiva in caso di inadempienza della Regione. Ulteriormente, il Ministero svolge un ruolo decisivo nella attività di individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, nonché nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sui beni paesaggistici, cooperando con le Regioni. Infine, lo Stato è presente, in via sostitutiva, anche nell'attività di verifica e adeguamento dei piani paesaggistici alle norme paesaggistiche sopravvenute.

⁷⁷⁸ Art. 9, comma 2, Costituzione.

abita, si tenderà prevalentemente a modificarlo in base ai bisogni presenti e futuri della comunità locale stanziata su quella porzione di territorio.

La dimostrazione di tale assunto, infatti, si ritrova nella volontà del Comune di Midden- Delfland di utilizzare il piano paesaggistico come strumento di localizzazione di una grande area verde nel centro della città urbanizzata, al fine di migliorare la qualità della vita dei residenti di tale area.

Per quanto concerne, invece, il confronto con la Convenzione europea, occorre subito puntualizzare che, sotto il profilo della nozione di paesaggio, il sistema olandese è in parte convergente e in parte divergente dal contenuto del predetto documento europeo: è convergente nelle parti in cui riconosce al paesaggio una funzione di miglioramento della qualità della vita delle popolazioni e, ciò considerato, mira a soddisfare gli auspici delle comunità locali di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione⁷⁷⁹; all'opposto, è divergente o, quantomeno, non in piena sintonia con il testo europeo quando considera in minima parte l'aspetto e le funzioni culturali che il paesaggio svolge in una determinata porzione di territorio.

Sotto il profilo della partecipazione degli stakeholders locali al processo di costruzione del piano paesaggistico, si deve ammettere che il sistema olandese è pienamente conforme a quanto previsto dalla Convenzione⁷⁸⁰. In particolare, prendendo l'esempio del Comune di Midden- Delfland, l'Amministrazione pubblica locale, nonostante il costante dispendio di tempo e risorse economiche, è riuscita a coinvolgere la popolazione locale nelle scelte riguardanti la gestione del paesaggio locale, valutando i paesaggi così individuati e tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate.

Infine, degna di rilievo è pure la cooperazione pubblica interlocale messa in atto dall'Amministrazione precedente, per coinvolgere gli altri soggetti pubblici che potevano avere determinati interessi nella gestione del paesaggio del territorio di Midden- Delfland. Se, infatti, la Convenzione spende qualche parola soltanto per la cooperazione europea⁷⁸¹ e non per quella nazionale, non è difficile ritenere che tale collaborazione fra amministrazioni pubbliche debba avvenire ed estendersi anche ad un livello inferiore, fra soggetti pubblici aventi la sede nella medesima porzione di territorio locale, al fine di porre in essere una costante attività di assistenza reciproca e di scambio di informazioni rilevanti per la tutela e la valorizzazione del paesaggio.

8.3. Il piano paesaggistico regionale di Ljubljana (Slovenia).

Per quanto concerne la Slovenia (che, ricordiamo, ha ratificato la Convenzione europea del paesaggio nel 2003), ci si è voluti concentrare sulla situazione paesaggistica presente a Ljubljana, la capitale della Repubblica slovena⁷⁸².

⁷⁷⁹ Preambolo, Convenzione europea del paesaggio.

⁷⁸⁰ Ad esempio, art. 5, lett. c), e art. 6, C) *Individuazione e valutazione*, lett. b), Convenzione europea del paesaggio.

⁷⁸¹ Artt. 7-8-9-10-11 della Convenzione.

⁷⁸² Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state tratte dal documento ESPON 2013, alle pagine 14-16-19-26-27-31, e sono state reperite dalla consultazione dei seguenti contributi: P. Bossi, *Le politiche per il paesaggio in*

In Slovenia, il sistema di pianificazione spaziale e quello paesaggistico sono fortemente integrati ed il concetto di paesaggio, in tempi passati, ha trovato menzione (a livello nazionale) sia nel “Nature Protection Act” (1993), sotto forma di area naturale da conservare, sia nel “Culture Heritage Conservation Act” (1999), dove è definito per gli aspetti culturali e storici che possiede. L’importanza di tutelare e valorizzare il patrimonio culturale e naturale è, infatti, prevista nella Costituzione slovena come un impegno per lo Stato e gli Enti locali, nonché come un dovere per ciascun cittadino.

Nonostante lo Stato sloveno rappresenti una Nazione di recente costituzione e, quindi, non possa avere una tradizione consolidata come gli altri Paesi europei, tuttavia, esso è riuscito rapidamente ad inserire e a normare il paesaggio in numerose leggi di governo del territorio: fra le tante, si ricordano la Legge per la pianificazione territoriale (Zakon o prostorskem nacrovanju) del 2007, la Legge per la conservazione della natura (Zakon o ohranjanju narave) del 2004, la Legge per la conservazione del patrimonio culturale (Zakon o varstvu kulturne dediscine) del 2008, la Legge per il territorio agricolo (Zakon o kmetijskih zemljiscih) del 1996 ed, infine, la Legge sulla protezione dell’ambiente (Zakon o varstvu okolja) aggiornata al 2010.

La responsabilità per la tutela del paesaggio è, dal 2012, assegnata al Ministero delle Infrastrutture e della Pianificazione territoriale, nonché al Ministero dell’Agricoltura e dell’Ambiente. Anche il Ministero della Cultura si occupa di questioni legate al paesaggio sia attraverso la Direzione per i beni culturali, che copre le competenze inerenti il patrimonio culturale mobile e immobile, sia attraverso l’Ispettorato della Repubblica slovena per la cultura e i media, che effettua i controlli di vigilanza sulla applicazione dell’interesse pubblico nel campo del patrimonio culturale.

Le politiche rivolte alla salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, nonché alla regolazione delle sue trasformazioni, sono prevalentemente quelle nazionali, incluse nelle attività di gestione e pianificazione del territorio, quali, ad esempio, quelle costituenti la “Spatial Management Policy” (2001), la “Spatial Development Strategy (2004) e lo “Spatial Order of Slovenia” (2004). In Slovenia, infatti, non esistono dei veri e propri piani paesaggistici regionali o locali, in quanto la tematica paesaggistica è inglobata negli strumenti di pianificazione spaziale e del territorio, che focalizzano le proprie misure anche sulla protezione e conservazione dei paesaggi naturali e culturali. Nello specifico, a livello regionale è disponibile (dal 2000) il Documento sulla Concezione regionale di sviluppo territoriale (Regionalne zasnove prostorskega razvoja), mentre a livello locale sono presenti i seguenti documenti: la Strategia di sviluppo del territorio comunale, la Concezione dello sviluppo urbano, la Concezione dello sviluppo e tutela del paesaggio, l’Ordine comunale del territorio.

La tematica paesaggistica, dunque, viene trattata per lo più in modo informale tramite l’adozione di “voluntary governance agreements”, cioè tramite accordi che i proprietari terrieri firmano con lo Stato e che concernono la protezione dei caratteri naturali e di valore del paesaggio-territorio:

Slovenia tra sperimentazione e tutela, in L. Scazzosi (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio. Nuovi confronti*, Gangemi, Roma, 2001, 75-76; Ministry of the Environment and Spatial Planning, Environmental Agency of the Republic of Slovenia, 2001, *Biological and Landscape Diversity in Slovenia: an overview*, Littera Picta d.o.o., Ljubljana, <http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/drugo/en/biological_landscape_diversity_in_slovenia.pdf>, 144 – 146. In aggiunta, sono stati consultati i seguenti siti web: Ministero della cultura (Repubblica slovena), <http://www.mk.gov.si>; Ministero dell’Ambiente e della Pianificazione (Repubblica slovena), <http://www.mop.gov.si>.

l'obiettivo di tali contratti è quello di garantire il rispetto dei regimi normativi di protezione dei beni paesaggistici, nonché un uso regolamentato di tali risorse. Lo Stato sloveno, ad esempio, può definire con determinati soggetti privati rapporti contrattuali per la custodia temporanea di un'area ad alto valore paesaggistico (il Parco paesaggio di Secoveljske Soline) oppure, acquistando direttamente dai proprietari terrieri, può esercitare il suo diritto di prelazione nell'acquisto di immobili situati in aree protette, diventando con questo strumento il proprietario di importanti aree ad elevata biodiversità.

Accanto alle suddette forme di protezione del paesaggio, la Repubblica slovena ha sviluppato anche forme di partecipazione e di informazione volte a creare consapevolezza del paesaggio nel pubblico locale. Tali strumenti partecipativi avvengono prevalentemente tramite dibattito pubblico, che deve essere organizzato durante la preparazione sia del documento di pianificazione territoriale che del documento per la conservazione della natura, oltre che di quello relativo alla VAS: all'interno di questi dibattiti pubblici vengono discussi obiettivi, proposte ed impatti dei piani territoriali presentati alla comunità locale interessata.

Per quanto concerne il caso della città di Ljubljana, è interessante far notare che quest'ultima, su impulso della "Regional Development Agency", ha iniziato un processo di integrazione del paesaggio negli strumenti di pianificazione territoriale locali. In particolare, la suddetta agenzia nazionale ha commissionato alla Regione urbana di Ljubljana (che rappresenta una cooperazione volontaria di 26 Comuni, guidata da tale città capitale) l'elaborazione di uno studio sullo sviluppo del piano territoriale regionale, che, in teoria, dovrebbe comprendere ed analizzare ogni tipologia rilevante di spazio (come l'ambiente, le infrastrutture, lo spazio urbano) e dedicare una speciale attenzione alle risorse naturali e paesaggistiche. All'interno di questo studio si è cercato di privilegiare la formazione di linee guida, che fornissero dei criteri generali per la protezione delle aree urbane, delle foreste e del territorio agricolo, nonché la realizzazione di nuove modalità di ascolto dei cittadini che garantissero una loro maggiore partecipazione.

Sfortunatamente, i risultati dello studio, pubblicati dopo il 2009, non sono stati assimilati dai politici locali della Regione urbana di Ljubljana: così, attualmente, non sussistono ulteriori attività volte all'implementazione del piano territoriale regionale sotto il profilo della tutela e della valorizzazione paesaggio locale.

Naturalmente, considerate queste esigue informazioni, è molto difficile effettuare un confronto tra il sistema di pianificazione paesaggistico italiano e quello sloveno. Se si volesse comunque tentare, si potrebbe in linea generale individuare due aspetti, uno di convergenza, l'altro di divergenza, che caratterizzano i due sistemi.

In primo luogo, infatti, occorre rilevare che, fra i Paesi analizzati nel corso del presente paragrafo, quello che tiene maggiormente in considerazione gli aspetti storico-culturali del paesaggio è proprio la Slovenia: sotto questo profilo si può notare la somiglianza con l'Italia, che, come già ripetuto numerose volte, predilige l'elemento culturale ed identitario del paesaggio.

In secondo luogo, i due sistemi di pianificazione si diversificano nel momento in cui in Italia il paesaggio trova una sua propria collocazione e tutela nell'ordinamento giuridico (rispettivamente, attraverso il Codice dei beni culturali e del paesaggio e lo strumento dei piani paesaggistici puri),

mentre in Slovenia viene relegato ad oggetto secondario della pianificazione territoriale regionale o locale.

Qualora, nel breve o nel medio-lungo termine, in Slovenia verranno sviluppati, ma soprattutto attuati, nuovi studi per implementare il piano territoriale regionale, ecco che si potranno formulare osservazioni più specifiche e considerazioni maggiormente orientate ad effettuare un paragone tra i due sistemi di pianificazione del paesaggio.

RILIEVI CONCLUSIVI

Essendo giunti al termine della trattazione sulla pianificazione paesaggistica, occorre ora sviluppare una sintesi conclusiva delle idee e dei concetti espressi all'interno del presente elaborato scientifico.

1. Preliminarmente, occorre osservare che, ad un decennio di distanza dall'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le esperienze attuative in materia di pianificazione paesaggistica e le riflessioni che le hanno accompagnate consentono oggi un bilancio critico del processo avviato sia in Italia che, per le esperienze analizzate, in alcuni ordinamenti europei.

Per quanto concerne i singoli piani paesaggistici italiani, è opportuno rilevare che tali strumenti di pianificazione sono pochi e caratterizzati sia dall'omogeneità della loro struttura portante sia, allo stesso tempo, da una spiccata eterogeneità, che si può manifestare nella divergente filosofia di fondo che sposano oppure nell'approfondimento originale di alcuni temi specifici.

I piani, infatti, risultano omogenei in relazione alla loro struttura, suddivisa generalmente in una parte ricognitiva (gli Atlanti del paesaggio), volta a conoscere e rappresentare il territorio regionale e ad individuare i singoli beni paesaggistici sottoposti a vincolo, e in una parte strategica, contenente gli obiettivi paesaggistici e finalizzata alla definizione delle strategie di tutela e valorizzazione del paesaggio regionale: nello specifico, la parte ricognitiva funge da fedele "quadro conoscitivo", costruito sulla base di analisi morfotipologiche e storico-culturali che catalogano e definiscono l'identità territoriale e paesaggistica di determinate aree subregionali (ambiti di paesaggio); la parte strategica, invece, si occupa di individuare ed indicare le grandi strategie del piano, che serviranno da guida per la fissazione degli obiettivi di qualità paesaggistica e la predisposizione di appositi progetti sperimentali di protezione e valorizzazione del paesaggio.

Accanto a queste due parti si collocano le Norme Tecniche di Attuazione, ossia le fondamentali regole di indirizzo e conformazione delle attività umane che comportano la trasformazione del territorio: queste, sempre presenti in ogni piano, si compongono di indirizzi, direttive e mere prescrizioni che, dopo l'approvazione del piano, avranno un effetto immediato sull'uso delle risorse ambientali, insediative e storico-culturali che costituiscono il paesaggio.

I piani paesaggistici della Puglia, del Piemonte e della Toscana, infatti, sono stati strutturati secondo questo schema tripartito, che permette loro di assolvere il compito affidatogli dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, consistente nella conoscenza e regolazione del proprio paesaggio.

A ciò si aggiunga il fatto che i singoli piani paesaggistici regionali dimostrano (chi più, chi meno) di ispirarsi ai noti principi europei dello sviluppo sostenibile, della partecipazione sociale, della copianificazione e cooperazione tra enti pubblici, nonché di voler suddividere il territorio in precisi ambiti di paesaggio, a ciascuno dei quali assegnare determinati obiettivi di qualità paesaggistica, in conformità al Codice nazionale e alla Convenzione europea.

Le attività di conoscenza e di elaborazione della disciplina giuridica per la tutela e la valorizzazione del paesaggio, dunque, rappresentano le matrici comuni di ogni piano italiano, che, a seconda delle proprie esigenze e risorse, le modella più o meno approfonditamente.

L'eterogeneità degli strumenti di pianificazione, infatti, si intravede in quelle parti del piano che lasciano alle Regioni ampi margini di discrezionalità. Ad esempio, il piano paesaggistico della Puglia apporta un contenuto originale nelle attività di tutela e valorizzazione, cercando di coinvolgere le popolazioni locali sia nella fase di identificazione e percezione del paesaggio che in quella di selezione delle tecniche di protezione di tale bene costituzionale; il piano della Toscana, invece, si sofferma sulle modalità di raggiungimento di uno sviluppo socio-economico sostenibile, ponendo attenzione al tema della mobilità urbana ed extraurbana e delle relative infrastrutture logistiche necessarie per garantire un efficiente spostamento infra regionale dei cittadini toscani; il Piemonte, infine, utilizza prevalentemente le sue risorse sociali ed economiche per costituire la c.d. rete di connessione paesaggistica, consistente in una particolare forma di salvaguardia e valorizzazione del paesaggio, fondata sul principio di integrazione delle politiche territoriali.

Le differenze tra piani nazionali si rinvengono, peraltro, anche nelle qualificazioni che gli stessi assumono in relazione alla veste prevalentemente ambientale, territoriale o paesaggistica pura che li caratterizza o per la divergente presa di posizione su specifiche questioni attinenti alla nozione di paesaggio. Ad esempio, mentre il piano paesaggistico della Toscana o lo strumento di pianificazione della Puglia possono essere definiti piani territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, in quanto si occupano di tutto il territorio ponendo attenzione anche alle problematiche del paesaggio, il piano piemontese, all'opposto, rappresenta formalmente un piano paesaggistico puro, la cui attività è focalizzata prevalentemente su ciò che è paesaggio (con uno scarso interessamento alle vicende legate al governo del territorio). E se il piano della Sardegna (nella sua versione aggiornata e revisionata, prima dell'intervenuta revoca) proponeva agli addetti ai lavori una configurazione degli "ulteriori contesti" come beni non aventi carattere paesaggistico e, quindi, non soggetti alle autorizzazioni previste per questa disciplina, pare che il piano della Toscana, invece, segua un'impostazione differente, riconoscendo ai Siti del Patrimonio Mondiale dell'Unesco (definiti "ulteriori contesti") una precisa "identità estetico-percettiva, storico-culturale e paesaggistica", sottoponendoli a determinate misure di salvaguardia e valorizzazione⁷⁸³.

L'elenco delle divergenze tra piani potrebbe proseguire, poi, affrontando i temi dell'articolazione degli ambiti di paesaggio in ulteriori porzioni di territorio o della nozione di "previsione", nonché del ruolo partecipativo che i piani assegnano agli Enti locali. Infatti, se sotto il primo profilo merita segnalare che ogni piano adottato si è preoccupato di scomporre gli ambiti di paesaggio in unità minimali di identità paesaggistica, descritte e definite con varie nomenclature (unità di paesaggio, figure paesaggistiche, ambiti locali di progettazione paesaggistica, ecc.), con riferimento al secondo profilo, occorre sottolineare la mancata comprensione del significato del termine "previsione", che in alcuni casi (ad esempio, la Sardegna) è stato confuso con quello non sovrapponibile di "prescrizione", delineato dall'art. 135 del Codice. Con riguardo al ruolo degli Enti locali, invece, si segnala la volontà di alcuni piani paesaggistici italiani di attribuire a tali soggetti pubblici compiti di partecipazione più o meno attiva nella tutela e valorizzazione del paesaggio, in tal modo differenziando il contributo che possono apportare in queste attività: ad esempio, mentre il piano della Toscana dimostra di coinvolgere gli Enti locali affidando loro, però, ruoli operativi limitati, il piano pugliese sembra maggiormente disposto ad ampliare le loro facoltà.

⁷⁸³ Si veda gli artt. 6 e 9 del piano paesaggistico sardo e l'art. 17, commi 2, lett. a), e 3 delle N.T.A. del piano paesaggistico toscano.

Pertanto, i pochi piani paesaggistici italiani possiedono, da un lato, una struttura generale omogenea, costruita sulla base delle indicazioni fornite dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma le specifiche parti di cui sono composti, dall'altro, possono assumere delle sfumature e dei contorni parzialmente o totalmente diversi, in relazione alla volontà discrezionale dell'Ente regionale che le pone in essere.

2. Volendo effettuare un confronto con i piani paesaggistici della Germania (località di Offenburg), Olanda (località di Midden-Delfland) e Slovenia (località di Ljubljana), colpisce subito l'impostazione profondamente divergente che questi Paesi hanno adottato per il proprio sistema di pianificazione. Mentre in Italia e, quindi, nel Codice dei beni culturali e del paesaggio si è privilegiata una struttura gerarchica centralizzata, che trova nel Ministero e nelle Regioni il punto di convergenza di tutte le decisioni per la protezione del paesaggio e relega gli Enti locali a ruoli del tutto secondari, nelle suddette località dei Paesi europei si è preferito aderire ad un sistema di pianificazione decentralizzato, composto in prevalenza da piani paesaggistici locali ed interlocali e caratterizzato dal coinvolgimento attivo di tutti gli enti pubblici territoriali e, altresì, dei privati cittadini: in queste zone, infatti, vige una vera e propria "cultura di cooperazione" fra i diversi livelli locali, che spinge tutti i soggetti coinvolti ed interessati alla redazione del piano a collaborare affinché le politiche di salvaguardia e valorizzazione del paesaggio vengano integrate nelle più ampie questioni territoriali locali (si ricorda, infatti, che in Germania vige la regola del "Gegenstromprinzip", ossia quel principio di integrazione secondo cui ogni livello di pianificazione deve tener conto degli obiettivi dei piani sovraordinati e, allo stesso tempo, ad ogni livello di pianificazione subordinato è consentito di partecipare alla preparazione dei piani di livello immediatamente più alto).

In sostanza, le località di Offenburg, Midden-Delfland e Ljubljana, per una ragione non politica, ma squisitamente pratica, hanno deciso di far confluire la maggior parte delle competenze relative al paesaggio al livello territoriale locale, perché la tutela e la valorizzazione del paesaggio sono attività tanto più efficaci quanto più vengono poste in essere dalla comunità locale stanziata sul territorio oggetto di protezione: infatti, solo le popolazioni locali, conoscendo nel dettaglio il territorio sul quale vivono, sono in grado di delineare le caratteristiche paesaggistiche di ogni singolo ambito di paesaggio e predisporre, di conseguenza, strumenti di tutela e valorizzazione modellati "su misura" per la necessaria sopravvivenza e riqualificazione dei beni paesaggistici.

Le differenze tra piani italiani e piani europei, tuttavia, non terminano qui e ricadono, oltretutto, sulla nozione stessa di bene paesaggistico. Come è stato ricordato più volte nel corso del presente elaborato, il Codice nazionale fa propria una nozione di paesaggio con valenza culturale e identitaria, discostandosi in tal modo dalla definizione espressa dalla Convenzione europea che intende allargare le politiche di protezione e valorizzazione del paesaggio a tutto il territorio. Le località di Offenburg e Midden-Delfland, al contrario, seguono l'approccio delineato dalla Convenzione e, rispettivamente, considerano il paesaggio come "area naturale" e "area spaziale", spogliando tale bene di quei caratteri storico-culturali che invece caratterizzano la nozione italiana; la città di Ljubljana, invece, nonostante riponga le politiche paesaggistiche all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale e persegua la loro attuazione tramite i c.d. "voluntary governance agreements", dimostra di rimanere fedele alla nozione identitaria di tale bene.

Ulteriori diversità, infine, sono rinvenibili nei destinatari delle norme dei piani paesaggistici, in quanto, mentre in Italia i piani si rivolgono fin dal momento dell'adozione sia agli Enti pubblici sia ai proprietari privati, all'estero (Offenburg e Midden-Delfland) gli strumenti di pianificazione producono effetti esclusivamente nei confronti dei primi e permettono una loro estensione anche ai secondi solo in caso di traslazione dei concetti paesaggistici all'interno del piano di uso territoriale locale.

Pertanto, si potrebbe concludere affermando che le differenze tra piani paesaggistici nazionali e piani delle località estere esistono e sono particolarmente significative in relazione alle conseguenze che producono sul territorio: siccome alcune di queste risultano essere positive per una migliore cura del paesaggio, si ritiene che gli strumenti di pianificazione italiani debbano seguire la strada intrapresa dai piani europei.

3. Invero, non può essere taciuta la difficile situazione in cui versa l'Italia in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio. A circa dieci anni dall'entrata in vigore del Codice nazionale (2004) e, addirittura, a quasi quindici anni di distanza dalla redazione della Convenzione europea (2000), soltanto tre piani paesaggistici regionali sono stati adottati⁷⁸⁴ e, ad oggi, ancora nessuno di questi è stato approvato in maniera definitiva. Ma ciò che lascia maggiormente perplessi, oltre a questa evidente lentezza dell'apparato politico-burocratico italiano, è il profondo scollamento tra teoria normativa e realtà, tra la volontà del legislatore e le finalità antitetiche di una parte delle popolazioni locali.

Il legislatore italiano, infatti, con l'elaborazione del Codice, volta alla tutela del mero paesaggio storico-culturale, ha pur sempre posto in essere un'attività degna di menzione e apprezzamento, finalizzata al recepimento del contenuto dell'art. 9 della Costituzione e delle indicazioni della Corte Costituzionale, che nelle sue numerose pronunce⁷⁸⁵ ha costantemente sottolineato il valore primario ed assoluto di tale bene. Tale lodevole attività si è scontrata e tutt'ora collide con la resistenza messa in atto dai rappresentanti degli interessi economici locali, che ha rallentato e, nella maggior parte dei casi, neppure fatto cominciare il processo di costruzione del piano paesaggistico: si è assistito finora ad una vera e propria attività di intralcio, caratterizzata da giudizi negativi e stratagemmi per ostacolare il lavoro degli organismi delle Regioni adibiti alla composizione dei piani paesaggistici.

A differenza dell'imposizione del vincolo puntuale su un determinato bene paesaggistico, la realizzazione di un piano paesaggistico comporta, infatti, la sottoposizione dell'intero territorio regionale all'operatività di precise previsioni e prescrizioni, che, considerato il loro vasto ambito di applicazione, ostacolerebbero le politiche di sfruttamento totale delle risorse territoriali messe in

⁷⁸⁴ Il piano paesaggistico della Sardegna (2006) non viene contato tra i suddetti piani, in quanto deve ancora essere sottoposto all'attività di adeguamento ex art. 156 del Codice nazionale.

⁷⁸⁵ La Corte Costituzionale, infatti, nella sentenza n.367/2007 ha affermato che " *come si è venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della tutela del paesaggio senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta, peraltro, di un valore primario, come ha già precisato da tempo questa Corte (sentenza n. 151 del 1986, n. 182 e 183 del 2006), ed anche assoluto, se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987)*".

atto dai rappresentanti del mondo agricolo e industriale: ed è per questo motivo che gli imprenditori privati, se fosse concessa loro libertà di scelta tra il mantenimento del vincolo o l'introduzione del nuovo strumento del piano paesaggistico, risulterebbero maggiormente propensi a mantenere il primo piuttosto che il secondo.

Probabilmente, siffatta avversione alla realizzazione dei piani paesaggistici è derivata, in alcuni casi, anche dalla complicità dell'amministrazione regionale di redigere norme non socialmente condivise e troppo "accademiche", non rispondenti alle esigenze manifestate dagli attori privati e, quindi, avulse dai bisogni economici reali, specialmente in un periodo di crisi com'è quello che stiamo attualmente vivendo: la depressione economico-finanziaria conduce inevitabilmente le popolazioni locali allo sfruttamento di qualsiasi risorsa naturale e materiale che il territorio può offrire loro.

Tuttavia, si ritiene con un certo grado di plausibilità che la vera causa scatenante tale condotta debba ricercarsi non nel desiderio di soddisfazione dei propri bisogni, ma piuttosto nella mancata comprensione del valore fondamentale che il paesaggio può rappresentare per l'essere umano: il bene paesaggistico, infatti, non racchiude in sé soltanto un valore identitario, utile alla memoria e al ricordo dei fatti culturali che hanno contrassegnato la storia del nostro Paese, ma rappresenta anche un elemento che può contribuire fortemente all'innalzamento della qualità della vita delle popolazioni locali.

L'aspetto di stampo europeo del c.d. "well-being", incentrato sulla riqualificazione di ogni area territoriale, porta a trasformare il rapporto nazione-paesaggio nel nuovo legame uomo-paesaggio: se, infatti, il Codice nazionale prescrive alle Regioni di tutelare il paesaggio in quanto mezzo necessario per esprimere l'identità nazionale e per non perdere gli antichi valori culturali, la Convenzione europea, fin dal suo Preambolo, impone un ripensamento dei destinatari degli effetti benefici di tale bene, individuandoli non negli Stati, ma nelle singole comunità locali che, tramite la cura del paesaggio, possono innalzare la loro qualità di vita.

Il concetto del "well-being" coinvolge numerosi aspetti delle relazioni umane, sia nei rapporti col mondo esterno (social well-being) sia con quelli interiori di ogni uomo (individual well-being), non essendo facile separare la dimensione materiale, volta alla soddisfazione dei propri bisogni fisici e biologici, da quella spirituale, finalizzata al perseguimento delle aspirazioni emozionali e psicologiche: infatti, secondo la definizione del Consiglio d'Europa, il well-being "*is being well disposed in mind and body or the pleasant sensation produced by the satisfaction of physical needs and the absence of psychological tension, or even the material situation which makes it possible to satisfy the needs of existence*"⁷⁸⁶.

Tale stato fisico e mentale si pone in stretta relazione con l'ambiente circostante, nel senso che può essere assicurata alle popolazioni locali una certa qualità di vita solo se i luoghi in cui esse vivono sono salubri sotto ogni punto di vista: per ottenere questo risultato, occorre che i c.d. "landscape planners and designers" si concentrino sul miglioramento delle condizioni di vita, di lavoro e di mobilità all'interno delle città italiane, sul recupero dei perduti collegamenti fra i centri storici e le periferie, nonché sulla creazione di nuove forme di connessione strutturale e funzionale. La nuova

⁷⁸⁶ Council of Europe, *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, 2006, 32.

preoccupazione dei politici e dei tecnici della pianificazione paesaggistica deve, quindi, essere la ricerca di soluzioni al fenomeno dello “urban blight” (cioè, il degrado urbano), che la crisi economica e la conseguente contrazione del mercato del lavoro hanno fatto vistosamente aumentare nelle periferie delle città.

Ed è per questo motivo che le attività di protezione e valorizzazione del paesaggio devono scaturire dalle iniziative delle medesime collettività locali che abitano quel territorio e non devono essere imposte gerarchicamente dall’alto, ossia dal Ministero e dalle Regioni: sarebbe necessaria, dunque, una loro più incisiva partecipazione, finalizzata alla creazione di uno strato territoriale di qualità e maggiormente rappresentativo delle abitudini di vita di tali operatori economici, che, al contempo, non trascuri le esigenze delle future generazioni, in ossequio al principio dello sviluppo sostenibile.

Occorre, dunque, saper orientare tutte le attività economiche verso un concetto di sviluppo sostenibile che sia in grado di bilanciare le esigenze di vita degli attuali operatori economici con i bisogni delle generazioni future: a fronte degli evidenti cambiamenti climatici in atto, la vera sfida che si pone è proprio quella di generare nel breve periodo nuove forme di lavoro globalmente condivise, che siano in grado di limitare gli effetti negativi già prodotti dall’azione erosiva dell’uomo nel contesto paesaggistico-ambientale.

Il Consiglio d’Europa, in proposito, ha fornito un prezioso contributo scientifico⁷⁸⁷ al fine di delineare quali possano essere alcuni dei principali rimedi da adottarsi nel caso di specie.

In primo luogo, avere come obiettivo il perseguimento dello sviluppo sostenibile non deve intendersi come “spreco di risorse monetarie”, di investimenti poco o per nulla produttivi, ma piuttosto può significare un avvicinamento armonico dell’uomo al territorio, alle sue funzioni ecologiche e culturali: va inteso, quindi, come un valore in sé e come preziosa risorsa per conseguire un “*balanced spatial development*”. Occorre, quindi, saper utilizzare in modo sostenibile la diversità biologica terrestre e gestirla attraverso un “*sensitive management*”, che sappia valorizzare tale diversità, organizzando le “*diversed species and scattered landscape features*” all’interno dei numerosi programmi lavorativi (agricoli, ambientali, ecc.). In questo senso, è importante, per esempio, sviluppare nuove forme di turismo eco-sostenibili, che permettano di creare maggiore occupazione professionale proprio basandosi sul mantenimento del valore della “*biological diversity*”: la ricchezza e la varietà dei paesaggi, invero, possono costituire per i cittadini elementi di forte attrattività territoriale, veramente utili ai fini di un continuo e costante sviluppo economico delle aree visitate.

Come sottolinea il Principio n. 4 della Dichiarazione di Rio de Janeiro (1992), “*in order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it*”: non si può, infatti, pensare di raggiungere uno sviluppo territoriale sostenibile senza confrontarsi con le problematiche di carattere ambientale che il mondo quotidianamente ci pone di fronte. Ogni forma di sviluppo (economica, culturale, turistica, agricola, ecc.) dovrà necessariamente fare i conti con la sostenibilità della sua

⁷⁸⁷ Council of Europe, *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, 2006; Council of Europe, *Landscape facets. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, 2012.

attuazione, consistente nel *“equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations”* (Principio n. 3 della Dichiarazione di Rio de Janeiro).

In secondo luogo, il Consiglio d'Europa, al fine di preparare l'humus culturale per la creazione del suddetto sistema di gestione “sensibile”, focalizza l'attenzione sulla promozione e l'incentivazione di nuove forme di educazione paesaggistico-ambientale, che siano in grado di migliorare la sensibilità e la percezione delle persone sull'evidente collegamento tra uomo e ambiente, nonché sull'importanza di una loro attiva partecipazione su questi temi. In particolare, si evidenzia la sussistenza di politiche educative volte a realizzare una *“personal connection”* e un *“personal commitment”* nei confronti della materia paesaggistica, laddove la prima è finalizzata all'aumento della consapevolezza-conoscenza del paesaggio come valore, mentre la seconda apporta un notevole contributo sul versante concreto dell'acquisizione di responsabilità in tale materia.

L'educazione sul paesaggio, tuttavia, *“emerges not as a specific education on a defined subject, but much more as a general upbringing process, through which children increase their knowledge, awareness and responsiveness. It is not simply a bottom-up process in which children get to know certain information regarding landscape, but it is more of an experience involving the person in his/her entirety. Education on landscape therefore assumes an important meaning: through it, landscape really becomes a key element of individual and social well-being. At the same time, it assumes a specific role within the framework of education for sustainable development”*.

L'educazione sul paesaggio, quindi, assieme all'educazione ambientale può rappresentare una delle modalità di implementazione dell'educazione sullo sviluppo sostenibile. Più in generale, ogni forma di educazione rappresenta un mutamento di mentalità e di approccio verso un problema, *“is a driving force for the change needed”*: e questo cambiamento di cui abbiamo bisogno altro non è che il raggiungimento della sostenibilità in ogni attività umana.

L'educazione paesaggistica, per essere efficace, deve essere indirizzata sia ai lavoratori di oggi (architetti, ingegneri e, più in generale, tutti gli operatori del paesaggio) sia a quelli di domani (i giovani). Sotto quest'ultimo profilo, infatti, l'educazione deve seguire una prospettiva pedagogica, al fine di aumentare le *“landscape reading abilities”* di questi soggetti, nonché di renderli maggiormente edotti e coscienti dei valori paesaggistici presenti nei luoghi in cui vivono: quanto più costoro saranno aperti verso altri posti e culture, tanto più assumeranno proprie responsabilità nella gestione del paesaggio. Per quanto riguarda, invece, gli attuali professionisti del settore, l'educazione o, più correttamente, la formazione dovrà consistere in una serie di programmi interdisciplinari che permettano loro di proporre soluzioni spaziali *“that involve integrated landscape thinking”*, nel senso di saper riconoscere tutti i tipi di paesaggio presenti sul territorio, dalle aree urbane e periurbane a quelle naturali o rurali, perché solo seguendo tale strada si possono ottenere dei risultati positivi nell'ideazione e attuazione delle politiche di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio.

Infine, il Consiglio d'Europa punta sull'applicazione costante del principio di integrazione del paesaggio nelle altre politiche territoriali ⁷⁸⁸, precisando che, in ossequio a quanto disposto dalla

⁷⁸⁸ Si ricorda che il principio di integrazione costituisce un concetto di matrice europea (del quale noi siamo debitori), contenuto nell'art. 11 TFUE e riferito principalmente alle politiche di protezione dell'ambiente (*“le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni*

Convenzione europea, “*landscape objectives are to be taken into account in all relevant sectors of public life*”: tale integrazione “*is of course viewed as applying to all stages of action on an area , from the framing of strategies, plans or programmes to giving permission for an activity or item of infrastructure*”.

L'integrazione, per costituire un principio efficace, deve consentire la formazione di una “*co-operative and communicative planning*”, che poggi le sue fondamenta sulla coordinazione delle politiche settoriali inglobate in un “*overall approach*”: è necessario spostare l'attenzione “dalle isole alle reti”⁷⁸⁹, quest'ultime create sotto la pressione inarrestabile dello sviluppo tecnologico e dei grandi cambiamenti economici e sociali della post-modernità. Il territorio, infatti, tende a configurarsi come una rete formata da sistemi complessi di relazioni che assicurano l'interconnessione tra fatti e processi diversamente dislocati nello spazio, nel tempo e nella società. L'eliminazione o il danneggiamento di tali sistemi di connessione possono avere effetti dirompenti sugli equilibri ecosistemici e sugli usi antropici del territorio: occorre, dunque, passare dalla visione di frammentazione ed insularizzazione delle aree territoriali a strategie di tutela e valorizzazione che prendano in considerazione tutti gli elementi del territorio (paesaggistici, ambientali, sociali, economici, ecc.).

In Italia questo approccio globale potrebbe identificarsi soltanto con la pianificazione territoriale, per come è stata definita nel primo capitolo del presente elaborato: cioè, come attività di programmazione che ingloba e coordina tutte le politiche inerenti gli aspetti del territorio, da quelli economico-sociali a quelli paesaggistico-ambientali, e che possiede una “*overall vision*” in grado di occuparsi, nei suoi tratti essenziali, di ogni problema territoriale emergente. Le forme di pianificazione settoriale, quindi, andrebbero eliminate o, quantomeno, affiancate da tale sistema di pianificazione generale, che permetta loro di comunicare e dialogare in modo continuo al fine di evitare interferenze o contrasti normativi e di consentire una più efficace azione di tutela.

Tuttavia, in Italia è veramente difficile pensare che tale forma di semplificazione possa essere messa in atto, in quanto il sistema delle competenze legislative costituzionali, come delineato dall'art. 117, osta ad una unificazione di tali funzioni in capo ad un solo soggetto: ad esempio, il fatto che le materie dell'ambiente e del paesaggio siano di competenza legislativa esclusiva statale, mentre quelle relative al governo del territorio e alle infrastrutture logistiche appartengano alle Regioni (legislazione concorrente), obbliga già ad una operazione di sdoppiamento di soggetti coinvolti per la trattazione di temi territoriali strettamente collegati, producendo in tal modo inevitabili interferenze di tipo organizzativo e gestionale.

Il problema, in sostanza, è proprio quello della formazione di un sistema manageriale del territorio disorganico e non coordinato, determinato dalle inefficienze della burocrazia e della politica italiana, che, nel giro di più di un settantennio (dalla legge urbanistica del 1942), hanno prodotto troppi piani di governo del territorio e responsabilizzato troppi soggetti coinvolti nella loro attuazione. Basti pensare che, oltre al piano paesaggistico (puro o territoriale con specifica

dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”): lo scopo del principio di integrazione, infatti, è proprio quello di assicurare che gli aspetti ambientali vengano tenuti in adeguata considerazione nel momento in cui le altre politiche sono prima concepite e in seguito realizzate.

⁷⁸⁹ R. Gambino, *Le politiche del paesaggio per la conservazione attiva del patrimonio territoriale*, in corso di pubblicazione.

considerazione dei valori paesaggistici), si occupano del territorio anche i piani di bacino, dei parchi, delle cave, nonché tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica locale, quali il piano regolatore generale e i piani particolareggiati. La “sovraproduzione” di piani ha portato ad un caotico intreccio delle competenze dei soggetti pianificatori che, in questo modo, hanno visto indebolire il loro ruolo di garanti della tutela territoriale.

4. Di conseguenza, pare opportuno rivalutare in positivo la scelta effettuata da quelle poche Regioni italiane che hanno adottato un piano paesaggistico “non puro”: la forma del piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, infatti, se non permette di affrontare direttamente questioni economiche o sociali, quantomeno consente di ridurre gli strumenti di pianificazione territoriale e di osservare i fenomeni del paesaggio e del governo del territorio sotto una unitaria prospettiva.

La riconduzione “ad unum” delle problematiche inerenti il paesaggio e l’urbanistica potrebbe, inoltre, agevolare il rafforzamento delle misure contro il consumo di suolo e dare piena attuazione al principio di un suo consapevole utilizzo. Come è stato ricordato nel capitolo 2, paragrafo 4, da decenni l’azione dell’uomo ha fortemente urbanizzato i paesaggi italiani, distinguendosi nella sovraurbanizzazione delle aree di pianura e nel completo abbandono delle terre dei sistemi montani della Nazione: questo fenomeno di progressiva erosione del suolo, oltre a compromettere la qualità dei nostri paesaggi, può comportare anche l’indebolimento o, addirittura, la perdita di quella “resilience” ambientale e territoriale necessaria per le esigenze di vita dell’uomo.

Occorre, dunque, che le Regioni definiscano attraverso i loro piani territoriali paesaggistici opportune strategie di contenimento di tale fenomeno, optando magari per l’attuazione di politiche c.d. “a volume zero” finalizzate a bloccare l’attività di nuove costruzioni edili e, contestualmente, a far ripartire la ristrutturazione, nonché la riqualificazione estetica ed energetica, di quelle antiche: in tal modo, il mercato dell’edilizia non subirebbe alcuna contrazione e i valori paesaggistici verrebbero ugualmente tutelati appieno. Non bisogna dimenticare, infatti, che in Italia, anche a seguito della crisi economica, l’offerta di nuove abitazioni è più che raddoppiata rispetto alla domanda, provocando in tal modo fenomeni di abbandono degli immobili in periferia e contribuendo ancor di più al consolidamento del già presente degrado urbano.

Le Regioni, altresì, per arginare il consumo di suolo, dovrebbero incentivare forme di potenziamento degli Osservatori regionali del paesaggio: gli studi, le analisi e le proposte formulate da tale organismo contribuirebbero, in modo indiretto, ad un più efficace monitoraggio dello stato dei luoghi, con conseguente facoltà (da parte degli organi politici) di immediato intervento nelle zone maggiormente colpite dal suddetto fenomeno negativo.

In particolare, gli Osservatori regionali potrebbero svolgere un ruolo strumentale e di supporto all’attività degli organi politici in materia di consumo di suolo, fornendo in modo preciso i dati sugli ambiti paesaggistici, sulle loro caratteristiche, sullo stato dei beni paesaggistici ivi presenti, sugli interventi di restauro del paesaggio, di riqualificazione e recupero delle aree degradate; inoltre, potrebbero identificare casi di studio e di ricerca emblematici dei paesaggi italiani, proporre metodologie di valutazione dei valori paesaggistici del territorio italiano, nonché determinare le linee guida per la redazione dei progetti di qualità architettonica incidenti sui beni paesaggistici; infine, sarebbero in grado di proporre modalità di identificazione dei paesaggi a rischio attraverso

l'analisi dei fattori di vulnerabilità del paesaggio e di monitorare le grandi trasformazioni del territorio, nonché di elaborare un rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio, utile ad una loro semplice revisione o ad un più profondo cambiamento.

Anche lo Stato, inteso come Ministero dei beni culturali e del paesaggio, deve prestare il suo prezioso contributo nella effettiva attivazione dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio. L'importanza di tale organismo si rinviene soprattutto nella sua funzione di raccordo con gli Osservatori istituiti in ogni Regione e nel coordinamento della propria attività con quella degli altri Osservatori a carattere nazionale e con gli analoghi organi a livello europeo: si colloca, dunque, al centro di una fitta rete paesaggistica composta sia dalle strutture ministeriali che da quelle regionali e locali.

Lo Stato, inoltre, dovrebbe intervenire anche sotto altri due profili: uno di propria competenza ed un altro che si basa sul coinvolgimento delle Regioni. Per quanto concerne il primo, è sufficiente far presente che la legge urbanistica nazionale, ancora vigente dal 1942, necessita di urgenti modifiche, considerata l'emersione e la definizione di nuovi valori (ad esempio, il paesaggio per come è descritto nella Convenzione europea), nonché la sua vetusta impostazione fondata sulla gerarchia verticale tra piani e la direzione opposta assunta dalla prassi: invero, i modelli di contrattazione tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati per il governo del territorio rappresentano, oramai, la regola (e non l'eccezione) di gestione delle problematiche territoriali, stante la loro celerità di elaborazione e conclusione, che si sposa appieno con la rapidità delle trasformazioni sociali ed economiche ricadenti sul territorio.

Per quanto concerne il secondo profilo, invece, sarebbe opportuno che il Ministero e le Regioni si accordassero per procedere ad una parziale modifica dell'art. 133 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nella direzione di un vero e proprio coinvolgimento degli Enti locali nella definizione d'intesa delle politiche per la conservazione e valorizzazione del paesaggio, nonché nella determinazione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale: infatti, il ruolo marginale e di mera subordinazione di tali soggetti pubblici è apparso d'intralcio ad una esaustiva tutela del territorio, anche in ragione della lotta al consumo di suolo, in quanto solo gli Enti locali possono conoscere in modo approfondito la storia e le trasformazioni avvenute sulle proprie terre e, quindi, individuare quali saranno le azioni più adeguate a governare il futuro cambiamento delle stesse.

Gli Enti locali, tuttavia, non possono permettersi di aspettare l'iniziativa del Ministero e delle Regioni, ma devono contribuire fin da subito al rafforzamento delle azioni di tutela e valorizzazione del paesaggio e, più in generale, di tutto il territorio di loro competenza.

In primo luogo, incombe su di loro l'obbligo di adeguare i piani urbanistici locali ai piani paesaggistici, se vi sono, o alle norme del Codice nazionale, qualora la Regione di riferimento non abbia adottato lo strumento di pianificazione paesaggistica. L'attività di adeguamento dovrà essere improntata a criteri di qualità (e non di mera quantità), nel senso che sarà importante cogliere lo spirito che anima il piano paesaggistico e farlo proprio all'interno dei piani urbanistici, soffermando l'attenzione sugli obiettivi e sulle finalità che il primo desidera raggiungere: in questo modo, l'adeguamento non rappresenterà una mera e sterile attività imposta dall'alto, ma, al contrario, garantirà la piena metabolizzazione sia dei valori paesaggistici che di quelli territoriali.

In secondo luogo, gli Enti locali potrebbero attivarsi volontariamente per la costituzione di osservatori locali, aventi le stesse caratteristiche e le medesime funzioni di quelli regionali, al fine di vigilare su aree territoriali più ristrette, ma con un maggior grado di conoscenza e competenza. L'osservatorio locale potrebbe fungere da luogo di incontro tra gli enti pubblici e le popolazioni locali, ove i privati avrebbero la facoltà di proporre idee, suggerire osservazioni e predisporre progetti sulle modalità di gestione condivisa del paesaggio e, più in generale, del territorio che abitano: in questo modo, la partecipazione verrebbe resa effettiva in conformità agli obblighi della Convenzione europea e le parti in causa avrebbero la possibilità di confrontarsi continuamente su temi di loro interesse.

L'osservatorio locale potrebbe agevolare la produzione di "scelte condivise" tra le parti pubbliche e private coinvolte nelle determinazioni relative alla gestione del territorio, con conseguente notevole risparmio di tempo e risorse economiche per la risoluzione dei conflitti scaturenti ex post a causa della mancata collaborazione e cooperazione in sede decisoria: infatti, sempre più spesso la conservazione del patrimonio territoriale è minacciata dall'emersione di numerosi contrasti tra i diversi interessi pubblici e privati inerenti le modalità di utilizzo del suolo.

Va precisato, infine, che l'osservatorio diventerebbe utile e proficuo anche sotto il profilo della responsabilizzazione dei cittadini, che si attiverebbero al fine di esprimere il loro giudizio su temi paesaggistici idonei a mutare la qualità di vita del loro territorio: sarebbero, dunque, maggiormente propensi a dedicare le proprie energie (mentali, fisiche ed economiche) per la discussione su problematiche che direttamente li coinvolgono.

Le attività svolte dall'osservatorio locale andrebbero, peraltro, integrate e rafforzate con i suggerimenti espressi dal Consiglio d'Europa in materia di educazione e formazione dei cittadini.

L'educazione, costituita da percorsi di apprendimento sul paesaggio rivolti a tutti i componenti della comunità locale (ed, in particolar modo, ai giovani), potrà diventare uno strumento prezioso per convincere tali soggetti del valore primario e assoluto di questo bene costituzionale, il quale non può e non deve essere sacrificato a tutto vantaggio degli interessi economici: la vera, profonda ed esperta conoscenza del paesaggio potrà agire come strumento di responsabilizzazione dei cittadini, aiutando a combattere e a prevenire gli scempi paesaggistici presenti e futuri. In particolare, sono necessarie delle politiche attive volte ad introdurre la materia dell'educazione paesaggistica, oltre che nell'osservatorio stesso, anche tra gli insegnamenti obbligatori degli istituti scolastici sia di primo che di secondo grado, consentendo, in tal modo, la creazione di un approccio e di una sensibilizzazione degli studenti verso questi temi così rilevanti.

La formazione, invece, dovrà essere rivolta ed indirizzata a tutti coloro che si occupano di paesaggio, sia direttamente che indirettamente: essa dovrà consistere nella realizzazione di corsi tecnici specialistici, con frequenza obbligatoria per tutti gli operatori del paesaggio, da inserire sia in appositi percorsi di formazione promossi dall'osservatorio locale sia all'interno dei programmi formativi già esistenti, quali, ad esempio, quelli organizzati dalle Università italiane ed europee. In questo modo, gli ingegneri, architetti, assessori all'urbanistica e alla pianificazione territoriale, dirigenti pubblici, studenti e via discorrendo, saranno messi in grado di conoscere e saper utilizzare le principali tecniche di salvaguardia e valorizzazione paesaggistica, al fine di proporre soluzioni vincenti qualora sorgano conflitti in relazione alla gestione del paesaggio.

La difficoltà, infatti, che è emersa in epoca recente e che ha trovato impreparati la maggior parte dei suddetti tecnici risiede proprio nel significato omnicomprendivo assunto dal termine “paesaggio” con l’avvento della Convenzione europea, che ha comportato l’elaborazione e l’attuazione di politiche del paesaggio mirate non sulla protezione di singole aree o risorse, bensì sulla cura di territori più o meno vasti, dotati di una propria riconoscibile identità e pensati come sistemi organici di risorse diversificate e interagenti.

La Convenzione europea, dunque, imponendo l’abbandono del sentiero tradizionale della protezione di singoli beni e risorse individuali e spingendo le politiche del paesaggio verso nuovi orizzonti e sentieri, ha di fatto obbligato gli operatori paesaggistici a confrontarsi con nuovi valori e nuove idee, introducendo modelli di politiche di conservazione attiva e territorializzata del paesaggio: in questo senso, *“l’approccio paesistico va visto non già come un semplice allargamento dell’azione di tutela, ma come un passo obbligato per rafforzare le strategie di valorizzazione complessiva del territorio”*⁷⁹⁰.

In conclusione, la sfida che ci si pone innanzi consisterà nell’essere capaci di integrare pienamente il paesaggio nelle politiche territoriali, perché il paesaggio, nella nuova concezione derivante dalla disciplina normativa di carattere europeo, altro non è che “tutto il territorio delle Parti”, compresi “gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani”, a nulla rilevando la mera valenza culturale, l’eccezionalità o la degradazione di tale bene costituzionale.

⁷⁹⁰ R. Gambino, *Le politiche del paesaggio per la conservazione attiva del patrimonio territoriale*, cit. 8.

BIBLIOGRAFIA

- 1) G. Abbamonte, *Coordinamento, programmazione e settore organico*, in *L'Amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet a cura di G. Amato e G. Marongiu*, Bologna, 1982.
- 2) R. Alessi, *Principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1978.
- 3) T. Alibrandi e P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001.
- 4) T. Alibrandi e P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1985.
- 5) U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, *Enc. dir. Annali*, IV, 2011.
- 6) S. Amorosino, *Vincolo paesaggistico di tutela della fascia di 300 metri dalla riva ai sensi dell'art. 142, d.lgs. n. 42 del 2004 e Laguna di Venezia*, in *Riv. giur. urb.*, 2013, fasc. 1-2.
- 7) S. Amorosino, *Beni naturali Energie rinnovabili Paesaggio*, Jovene editore, Napoli, 2012.
- 8) S. Amorosino, *Commento agli artt. 135-143-144-145*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 9) S. Amorosino, *Il diritto del paesaggio e le categorie generali del diritto amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2011, fasc. 4.
- 10) S. Amorosino, *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, fasc. 1.
- 11) S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Editori Laterza, 2010
- 12) S. Amorosino, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, fasc. 4.
- 13) S. Amorosino, *La Governance e la tutela del paesaggio tra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2.
- 14) S. Amorosino, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici*, in AA. VV., *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, a cura di M. Immordino e N. Gullo, Napoli 2008.
- 15) S. Amorosino, *I piani paesaggistici*, in V. Piergigli e A. Maccari (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, 2006.
- 16) S. Amorosino, *I piani paesaggistici*, in AA.VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, a cura di V. Piergigli-A.L. Maccari, Milano, 2006.
- 17) S. Amorosino, *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una concorrenza di disfunzioni*, in *Riv. giur. ed.*, 2005, II.

- 18) S. Amorosino, *Commento agli artt. 138-165*, in M. Cammelli (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Bologna, 2000.
- 19) S. Amorosino, *Cinquant'anni di leggi urbanistiche (1942-1992): spunti preliminari ad una riflessione*, in Riv. giur. ed., 1993, II.
- 20) G. Andreatta, *La storia e l'evoluzione delle pinete demaniali litoranee dell'alto Adriatico*, in *Progetto Life 2004: tutela di siti natura 2000, gestiti dal Corpo forestale dello Stato*, 2004.
- 21) A. Angiuli, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriali. Un profilo ricostruttivo*, in Riv. giur. urb., 2009, fasc. 1-2.
- 22) D. Antonucci, *Codice commentato dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2009.
- 23) L. Arcidiacono, *La vigilanza nel diritto pubblico. Aspetti problematici e profili ricostruttivi*, Padova, 1984.
- 24) M. Baccichet, *L'attività dell'associazionismo per la difesa del Paesaggio all'inizio del XX secolo*, in *Guida per gli esperti ambientali nelle commissioni edilizie comunali*, CD a cura di M. Picco, Legambiente di Udine, 2006.
- 25) R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti (La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana)*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- 26) A.M. Bartoli e A. Predieri, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983.
- 27) F. Benelli, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2008.
- 28) F. Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987.
- 29) A. Berra, *Commento art. 150: inibizione o sospensione dei lavori*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 30) G. Berti, *Nota a Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253*, in *Le Regioni*, 1973.
- 31) R. Bin, *La leale cooperazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, relazione al Convegno su Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione, in *Avvocatura dello Stato*, 2008, n. 2.
- 32) R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001.
- 33) G. Bologna, *Manuale della sostenibilità*, Edizioni ambiente, 2008.
- 34) Re Borgonovo, *Parchi naturali nazionali e regionali*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. X, 1995.
- 35) A. Borzì, *Paesaggio, beni paesaggistici e pianificazione paesaggistica alla luce del d. lgs. n. 157/2006 e della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2007, fasc. 2.

- 36) E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2.
- 37) E. Boscolo, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urb. e app.*, 2008, n. 7.
- 38) E. Boscolo, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008.
- 39) P. Bossi, *Le politiche per il paesaggio in Slovenia tra sperimentazione e tutela*, in L. Scazzosi (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio. Nuovi confronti*, Gangemi, Roma, 2001.
- 40) G. Bottai, *Intervista sul popolo d'Italia*, in *Politica fascista delle arti*, Roma, 1940.
- 41) A. Bottiglieri e I. Conte, *Commento all'art. 156: verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 42) A. Bouvret, *Commento art. 155: vigilanza*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 43) R. Braghetta, *I rimboscatori italiani. L'on. Luigi Rava e l'opera di un Ministro*, in *L'Alpe*, a. IV (1906), n. 5-6.
- 44) P. Branduini, *La lettura del paesaggio in Germania: dall'analisi ambientale agli historische Kulturlandschaften*, in L. Scazzosi (a cura di), *Leggere il paesaggio. Confronti internazionali*, Gangemi, Roma, 2002.
- 45) P. Branduini, *Recenti strumenti di gestione delle trasformazioni paesistiche in Germania*, in L. Scazzosi (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio. Nuovi confronti*, Gangemi, Roma, 2001.
- 46) M. Breganze, *L'adeguamento dei piani paesaggistici (ex art. 156 d. lgs. n. 42 del 2004)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2.
- 47) A. Brunialti, *La difesa delle bellezze d'Italia*, in *Rivista mensile del T.C.I.*, a. XII (1906), n. 12.
- 48) E. Buoso, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni dopo la modifica al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio di cui al d.lgs. n. 63 del 2008: le competenze legislative e le funzioni amministrative in materia di paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2.
- 49) G. Busetto, *Riflessioni in tema di vincolo ambientale previsto dalla legge sulla protezione delle bellezze naturali*, in *Giurisprudenza agraria italiana*, 1981, fasc. 12.
- 50) M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, 2007.
- 51) M. Cammelli, *Introduzione*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al d.lgs. 22 gennaio 2004 e successive modifiche*, Bologna, 2007.
- 52) F. Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960.
- 53) A. Campagnola, *Il coordinamento dei piani paesaggistici con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Gazzetta Ambiente*, 2004.

- 54) G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, 1967.
- 55) F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, 2012.
- 56) E. Capaccioli, *Strumenti giuridici di formazione e di attuazione dei piani*, in *Diritto e processo. Scritti vari di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1978.
- 57) P. A. Capotosti, *Tendenze prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, in *Quaderni regionali*, 1990.
- 58) M. Carabba, *Programmazione*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Torino, XII, 1997.
- 59) M. Carabba, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987.
- 60) M. Carabba, *Programmazioni per settori e sistema politico*, in *Il Mulino*, 1980, n. 1.
- 61) B. Caravita, *Stato, Regioni ed enti locali nelle politiche di gestione dell'ambiente; i problemi di raccordo delle competenze*, in *Riv. giur. amb.*, 1994.
- 62) P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. Cost.*, 1993.
- 63) P. Caretti, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Le Regioni*, 1985.
- 64) P. Carpentieri, *Commento all'art. 133: cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 65) P. Carpentieri, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2.
- 66) P. Carpentieri, *Regime dei vincoli e Convenzione europea*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea sul paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, 2007.
- 67) P. Carpentieri, *I decreti correttivi e integrativi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. e app.*, 2006.
- 68) P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, n. 2.
- 69) M. Carrà, W. Gasparri, C. Marzuoli (a cura di), *Diritto per il governo del territorio*, Il Mulino, 2012.
- 70) P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989.
- 71) G. F. Cartei, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in G.F. Cartei- L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, 2014.

- 72) G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, fasc. 3.
- 73) G.F. Cartei, *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, in *Diritto dell'economia*, 2013, vol. 26, n. 82.
- 74) G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, 2008, fasc. 3.
- 75) G.F. Cartei (a cura di), *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, 2007.
- 76) G.F. Cartei, *Introduzione*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, 2007.
- 77) G.F. Cartei, *L'individuazione dei beni paesaggistici nel Codice dei beni culturali e del paesaggio: profili esegetici ed aspetti problematici*, in V. Piergigli e A. Maccari (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, 2006.
- 78) G.F. Cartei, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, 1995.
- 79) E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2011.
- 80) S. Cassarino, voce *Approvazione*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, II.
- 81) S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007.
- 82) S. Cassese, *Tipologia della programmazione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, I, *La Costituzione economica*, Padova, 1977.
- 83) S.C. Castigliano Ceretto e L. Staricco, *La pianificazione strategica*, in S.C. Castigliano Ceretto-D. Ciaffi-A. Peano- A. Spaziantè- L. Staricco (a cura di), *Interazioni tra pianificazione operativa, strutturale e strategica*, Milano, 2002.
- 84) V. Cerulli Irelli, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2010.
- 85) G. Ceruti, *La protezione del paesaggio nell'ordinamento italiano: evoluzione. Una proposta per il terzo millennio*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, fasc. 1.
- 86) R. Chieppa, *Vecchie problematiche e nuove questioni in tema di piani e autorizzazioni paesaggistiche dopo il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63*, in *Aedon*, 2008, fasc. 3.
- 87) P. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *GiustAmm.it*, 2012, n. 5.
- 88) G. Ciaglia, *La nuova disciplina del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo-Quaderni diretti da Sabino Cassese*, Ipsoa, 2009, n. 19.
- 89) F. Ciccone e L. Scano, *I piani paesistici*, La Nuova Italia Scientifica, 1986.

- 90) S. Cimini, *Partecipazione procedimentale: limiti di effettività della forma scritta e prospettiva dell'oralità*, in AA.VV., *Procedimento amministrativo e partecipazione*, a cura di A. Crosetti e F. Fracchia, Milano, 2002.
- 91) S. Civitarese Matteucci, *Il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti della pianificazione*, in V. Piergigli e A. L. Maccari (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, Giuffrè, 2006.
- 92) S. Civitarese Matteucci, *Il Paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2003.
- 93) S. Civitarese Matteucci e L. Passeri, *Il regime di tutela delle bellezze naturali alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali e delle innovazioni normative*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, n. 5.
- 94) B. Conforti, *Manuale di diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010.
- 95) Council of Europe, *Landscape facets. Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, 2012.
- 96) Council of Europe, *Landscape and sustainable development: challenges of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, 2006.
- 97) M. R. Cozzuto Quadri, *Paesaggio e urbanistica: la Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Foro.it*, 1986, I.
- 98) A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2009.
- 99) A. Cutrera, *Piani paesistici, territorio e "legge Galasso"*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 1986, fasc. 1.
- 100) A. Dal Sasso, *Conservazione, valorizzazione e sviluppo del paesaggio in Olanda: la tutela dell'eredità culturale ed il rinnovo della sua vitalità*, in L. Scazzosi, (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto*, Gangemi, Roma, 1999.
- 101) R. Damonte, *Commento art.152: interventi soggetti a particolari prescrizioni*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 102) G. De Giorgi Cezzi, *Commento all'art. 3*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006.
- 103) F. De Leonardis, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005.
- 104) L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in G.F. Cartei-L. de Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, 2014.
- 105) A. De Sherbinin, A. Schiller e A. Pulspisher, *The vulnerability of global cities to climate hazards*, in *Environment and Urbanization*, 2007, n. 19.

- 106) A. D'Andrea, *La prospettiva della Costituzione italiana e il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000.
- 107) A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, 2001.
- 108) A. Di Gennaro, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in G.F. Cartei- L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, 2014.
- 109) D. Donati, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Scritti di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1966, I.
- 110) G. Falcon, *I principi costituzionali del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2009.
- 111) G. Falcon, *Convenzioni e accordi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988.
- 112) R. Ferrara, *Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011.
- 113) R. Ferrara, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. VIII, Torino, 1993.
- 114) P.G. Ferri e M. Pacini (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Milano, 2001.
- 115) M. Filippi, *Piano paesistico*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 1997.
- 116) F. Fracchia, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: lo stato dell'arte*, in G. F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, 2013.
- 117) F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.
- 118) F. Francario, *Le miniere, le cave e le torbiere*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte II, Diritto amministrativo speciale, tomo II, Milano, 2003.
- 119) F. Gallo, *Leggere per progettare il paesaggio in Olanda*, in L. Scazzosi (a cura di), *Leggere il paesaggio. Confronti internazionali*, Gangemi, Roma, 2002.
- 120) R. Gambino, *Le politiche del paesaggio per la conservazione attiva del patrimonio territoriale*, in corso di pubblicazione.
- 121) R. Gambino, *Il Piano paesaggistico regionale del Piemonte*, in *Quaderni 9, Paesaggi agrari del Novecento. Continuità e fratture*, Edizioni Istituto Alcide Cervi, 2013.
- 122) R. Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, in G.F. Cartei (a cura di), *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, 2007.
- 123) C. Gattonara, *Il governo per una città in azione*, in *Urbanistica*, 2005, n. 126.

- 124) P. Gentili, *Il paesaggio come forma del territorio: orientamenti e prospettive nella legislazione e nella giurisprudenza*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1987, fasc. 1.
- 125) M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, 1993.
- 126) M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988.
- 127) M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983.
- 128) M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981.
- 129) M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- 130) M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.
- 131) M.S. Giannini, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1950.
- 132) A. Giuffrida, *La Carta di Aalborg*, in F. Fracchia e M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010.
- 133) G. Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003.
- 134) M. Grisolia, *Bellezze naturali*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959.
- 135) D. Gruehn, *Landscape planning as a tool for sustainable development of the territory: German Methodology and Experience*, in H. Vogtmann, N. Dobretsov (eds.), *Environmental Security and Sustainable Land Use –with special reference to Central Asia*, Springer, The Netherlands, 2006 (<http://www.springerlink.com/content/g61360242651w630/fulltext.pdf>).
- 136) A. Gualdani, *Prime riflessioni sulla "copianificazione" paesaggistica in Toscana*, in www.giustamm.it, 2014.
- 137) P. Guidicini (a cura di), *Gestione della città e partecipazione popolare*, Milano, 1973.
- 138) M. Immordino e M.C. Cavallaro, *Commento art. 131: paesaggio*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 139) M. Immordino, *I piani paesaggistici nella giurisprudenza costituzionale*, in M.A. Sandulli, M.R. Spasiano e P. Stella Richter (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2007.
- 140) M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, XV, Torino, 1995.
- 141) M. Immordino, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Cedam, 1991.
- 142) M. Immordino, *Dal decreto Galasso alla legge n. 431 del 1985: la tutela del paesaggio fra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1986, IV.
- 143) A. Lanzani e G. Pasqui, *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, Milano, Franco Angeli, 2011.

- 144) F. Ledda, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993.
- 145) C. Linzola, *Testo unico sui beni culturali*, Milano, 2000.
- 146) N. Lipari, *Il problema dell'uomo nell'ambiente*, in AA.VV., *Tecniche giuridiche*, Bari, 1979.
- 147) M. Locati, *I nuovi vincoli paesistici*, in *Amm.it*, 1985, n.10.
- 148) P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, in *federalismi.it*, 2012, n. 22.
- 149) G. Lo Savio e M. A. Giunta, *Dal concetto di tutela delle bellezze naturali al concetto di tutela, sviluppo e valorizzazione dell'ambiente*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1987, fasc. 19-20.
- 150) N. Luhmann, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978.
- 151) S. Mabellini, *L'assetto delle competenze sul paesaggio alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, fasc. 5.
- 152) C. Macchi Cassia e G. Ponti, *Introduzione*, in AA.VV., *Dal vincolo al piano. L'attuazione della legge Galasso*, Franco Angeli, Milano, 1987.
- 153) M. Macchia, *Legalità amministrativa e violazione dei diritti non statali*, Giuffrè, 2012.
- 154) P. Maddalena, *Per una teoria dei beni comuni*, in *Micromega*, 2013, fasc. 12.
- 155) P. Maddalena, *Il bene ambientale nella legge Galasso e il risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *La tutela dei beni ambientali: verso quale riforma?*, Cedam, 1988.
- 156) P. Maddalena, *Considerazioni essenziali sul decreto Galasso sulla tutela del paesaggio*, in *Cons. Stato*, 1984, II.
- 157) G. Maracchi, *I cambiamenti del clima e gli eventi estremi: prospettive*, in G.F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, 2013.
- 158) V. Marrama, *Programmazione e sviluppo in Unione Sovietica*, Torino, 1983.
- 159) P. Marzaro, *L'amministrazione del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2011.
- 160) P. Marzaro, *Il nuovo regime del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico; dal procedimento alla separazione delle funzioni di tutela dei beni paesaggistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2.
- 161) C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, fasc. 3.
- 162) I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003.
- 163) V. Mazzarelli, *Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 10.
- 164) V. Mazzarelli, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 157/2006*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006.

- 165) M. Mazzoleni, *Impianti a fonti rinnovabili: autorizzazione paesaggistica, Via e autorizzazione unica (nota a Tar Emilia Romagna n. 570/2012)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2012.
- 166) P. Mazzoli, *Tutela e pianificazione del paesaggio in Germania*, in L. Scazzosi (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto*, Gangemi, Roma, 1999.
- 167) F. Merusi, *Significato e portata dell'art. 9 della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, III, Milano, 1977.
- 168) F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali (art. 1-12)*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975.
- 169) G. Miele, *La pianificazione urbanistica*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962.
- 170) F. Migliarese, *Atto complesso*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988.
- 171) V. Milani, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, n. 5.
- 172) M. Milone, *Opportunità e ragioni dell'introduzione del piano territoriale paesistico come strumento di tutela particolare per le bellezze d'insieme*, in *Riv. giur. ed.*, 1989, fasc. 1-2.
- 173) G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990.
- 174) G. Morbidelli, *La ripartizione dei poteri espropriativi tra Stato, regioni e enti locali*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, II, Milano, 1988.
- 175) G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. Giur. Treccani*, Torino, XXIII, 1988.
- 176) G. Morbidelli, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974.
- 177) G. Morbidelli, *Recenti scritti in tema di urbanistica (1970-1971)*, in *Foro amm.*, 1972, III.
- 178) R. Morelli, *Fonti energetiche rinnovabili e poteri delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it.
- 179) M. Nigro, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1991.
- 180) G. Paolinelli, E. Falqui, P. Pavoni, R. Schirò, C. Tredici, *La pre/occupazione dei "vuoti". Consumo di suolo e pianificazione territoriale*, in G.F. Cartei-L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, 2014.
- 181) F. Pascucci, *Accordi tra pubbliche amministrazioni*, in R. Tomei (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa*, Padova, 2005.
- 182) G. Pasqui, *Territori: progettare lo sviluppo*, Roma, Carrocci, 2005.

- 183) G. Pastori, *Accordo e organizzazione amministrativa*, in A. Masucci (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma 1988.
- 184) A. Peano, *La difesa del paesaggio italiano. Formazione della coscienza nazionale, proposta di legge e contesto internazionale nel primo decennio del Novecento*, in *Storia Urbana*, 1992, n. 61.
- 185) F. Pedrotti (a cura di), *La Società Botanica Italiana per la protezione della natura (1888-1990)*, Università degli Studi di Camerino, 1992.
- 186) C. Perrone, *Antidoti allo sprawl, climate change e governo del territorio*, in G. F. Cartei (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, 2013.
- 187) C. Perrone- I. Zietti (a cura di), *Il valore della terra. Teoria e applicazioni per il dimensionamento della pianificazione territoriale*, Milano, Franco Angeli, 2010.
- 188) A. Pioggia, *Gli accordi di programma*, in B. Cavallo (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000.
- 189) P. Portaluri, *Il Principio di pianificazione*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2011.
- 190) U. Pototschnig, *Pianificazione del territorio e ius aedificandi*, in *Riv. giur. urb.*, 1987.
- 191) U. Pototschnig, *Il coordinamento regionale degli interventi pubblici sul territorio*, in AA.VV., *La Regione e il governo del territorio*, Milano, 1972.
- 192) A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981.
- 193) A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, Tutela del Paesaggio, Espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969.
- 194) A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio ed espropriazione*, Milano, 1969.
- 195) A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963.
- 196) A. Predieri, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961.
- 197) R. Priore, *La convenzione europea del paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, in G.F. Cartei (a cura di), *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, 2007.
- 198) M.A. Quaglia (con l'aggiornamento di A. Rallo), *Commento art. 140: dichiarazione di notevole interesse pubblico e relative misure di conoscenza*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 199) M. Ragazzo, *Le politiche sulle energie rinnovabili*, Torino, 2011.
- 200) A. Rallo, *Commento art. 141-bis: integrazione del contenuto delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico*, in A.M. Sandulli, (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.

- 201) M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009.
- 202) M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Il Diritto dell'economia*, 2005, fasc. 4.
- 203) A. Romano, *Interessi individuali e tutela giurisdizionale amministrativa*, in *Foro.it*, 1972, III.
- 204) B. Romano, *Una proliferazione urbana senza fine*, in *Terra rubata. Viaggio nell'Italia che scompare*, a cura di D. Ballarin, P. Berdini, F. Ferroni, S. Ficorilli, L. Ghedin, S. Lenzi, R. Maggini, B. Romano, A. Urbani, FAI, WWF, 2012.
- 205) M. Salvi, *Commento all'art. 155*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006.
- 206) F. Salvia e F. Teresi, *Lineamenti di diritto urbanistico*, Padova, 1980.
- 207) E. Salzano, *Prefazione*, in G.F. Cartei-L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, 2014.
- 208) M.A. Sandulli, *Commento art. 167: ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 209) A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II.
- 210) A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1964.
- 211) A.M. Sandulli, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione territoriale ed in quella comunale generale*, in AA.VV., *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962.
- 212) A.M. Sandulli, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. ed.*, 1958, II.
- 213) C.P. Santacroce, *Accordi tra pubbliche Amministrazioni ed atti amministrativi complessi nella copianificazione per la tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, fasc. 3.
- 214) M. Santoloci, *Beni ambientali*, in S. Maglia e M. Santoloci, *Il Codice dell'ambiente*, Milano, 2004.
- 215) G. Sanviti, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Milano, 1978.
- 216) M. E. Schinaia, *Ambito dei piani paesaggistici ed incidenza sugli strumenti di pianificazione urbanistica*, in *Rassegna dei lavori pubblici*, 1990, fasc. 3-4.
- 217) G. Sciullo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, fasc. 1-2.
- 218) G. Sciullo, *La disciplina del paesaggio in Italia dopo la Convenzione europea*, in www.iuav.it/Facolta/facolt--di/.../riflession/La-disciplina-paesaggio.pdf, 2008.
- 219) G. Sciullo, voce *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 1997.

- 220) G. Sciullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffrè , 1984.
- 221) O. Sepe, *La tutela delle bellezze naturali e del paesaggio*, in *Cons. Stato*, 1963, II.
- 222) S. Settis, *Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, in www.unive.it/.../Croce-Ca_Foscari1.pdf, Venezia, 2011.
- 223) S. Settis, *Paesaggio Costituzione Cemento*, Torino, Einaudi, 2010.
- 224) G. Severini, *Principi fondamentali: la tutela costituzionale del paesaggio*, in S. Battini-L. Casini- G. Vesperini- C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia ed urbanistica*, Utet, 2013.
- 225) G. Severini, *Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 10.
- 226) V. G. Severini, *La pianificazione paesistica: estensione e limiti*, in F. Bassi, L. Mazzaroli e N. Aicardi (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000.
- 227) D. Sorace, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in G.F. Cartei (a cura di), *La convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, 2007.
- 228) A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994.
- 229) E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961.
- 230) F. Spantigati, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1969.
- 231) M. R. Spasiano, *Commento art. 146: autorizzazione*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 232) M. Starita (a cura di), *Commento art. 132: convenzioni internazionali*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.
- 233) P. Stella Richter, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, II.
- 234) P. Stella Richter, *L'urbanistica dopo la pianificazione*, in S. Amorosino (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, Milano, 1995.
- 235) E. Sticchi Damiani, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992.
- 236) B. Stone, J. J. Hess e H. Frumkin, *Urban Form and Extreme Heat events: are sprawling cities mor vulnerable than compact cities ?*, in *Environmental Health Perspective*, 2010, n. 118.
- 237) R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Milano, 2009.
- 238) P. Tanda, *Commento art. 181: opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012.

- 239) M.L. Torsello, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004.
- 240) C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- 241) D. Traina, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in *Giur. cost.*, 2007, fasc. 6.
- 242) G. Traversa, *Pianificazione e controllo in una Amministrazione Pubblica. Metodi e strumenti per la pianificazione strategica e controllo direzionale*, Roma, 2004.
- 243) A. Travi, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996.
- 244) P. Ungari e G.F. Cartei, *Elaborazione, contenuti ed effetti del piano paesaggistico (art. 143, D.lgs. 22.1.2004, n.42)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, 2013.
- 245) P. Ungari e G.F. Cartei, *La partecipazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica (art. 144, D.Lgs. 22.1.2004, n. 42)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, 2013.
- 246) P. Ungari e G.F. Cartei, *Rapporto dei piani paesaggistici con gli altri piani settoriali e con i piani urbanistici (art. 145, D.Lgs. 22.1.2004, n. 42)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, 2013.
- 247) P. Ungari e G.F. Cartei, *Adeguamento dei piani paesaggistici preesistenti (art. 156, D. Lgs. 22.1.2004, n. 42)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, 2013.
- 248) P. Urbani, *Per una critica costruttiva all'attuale disciplina del paesaggio*, in *Diritto dell'economia*, 2010.
- 249) F. Valente, *Vincoli relativi, vincoli assoluti, piani paesistici: problemi ancora aperti della legge n. 431 del 1985*, in *Il Consiglio di Stato*, 1989, fasc. 9.
- 250) S. Valentini, *Vigilanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993.
- 251) F. Ventura, *Alle origini della tutela delle bellezze naturali in Italia*, in *Storia Urbana*, 1987, n. 40.
- 252) G. Vignocchi, *Taluni problemi giuridici e di politica legislativa in tema di tutela del paesaggio*, in *Cons. Stato*, 1963, II.
- 253) P. Virga, *Il provvedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1968.
- 254) P. Vitagliano, *La legge Galasso: aspetti positivi e negativi anche in rapporto all'agricoltura*, in *Riv. di diritto agrario*, 1986, fasc. 4.
- 255) G. Volpe, *Tutela del patrimonio storico e artistico nella problematica definizione delle materie regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.

256) E. Wilson e J. Piper, *Spatial Planning and Climate change*, London-New York, Routledge, 2010.

257) F. Zeviani Pallotta, *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello Stato policentrico*, in *Foro amm.*, 1998.

258) F. Zeviani Pallotta, *Natura giuridica dei vincoli temporanei di inedificabilità della l. 8 agosto 1985 n. 431*, in *Tutela dell'ambiente, procedure di impatto ambientale e legge Galasso*, Perugia, 1987.

259) F. Zeviani Pallotta, *Conflitti di competenza ed efficienza amministrativa: due esempi da non imitare*, in *Quaderni ISRIL*, 1986, n.3.

SITI WEB

1) <http://paesaggio.regione.puglia.it>.

2) www.sardegнатerritorio.it.

3) www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/ppr.htm.

4) www.paesaggiotoscana.it.

5) www.ptrc.it.

6) www.territorio.regione.umbria.it e www.umbriageo.regione.umbria.it.

7) www.espon.eu.

8) <http://www.mk.gov.si>.

9) <http://www.mop.gov.si>

(http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/drugo/en/biological_landscape_diversity_in_slovenia.pdf).