



UNIVERSITA' DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi di Laurea

**Il paesaggio:
dalla tutela alla pianificazione**

Il Candidato
Chiara Grosso

Il Relatore
Prof.ssa Valentina Giomi

A.A. 2015/2016

Indice

INTRODUZIONE.....	I
CAPITOLO I: La nozione di paesaggio.....	II
I.1. Dalla Legge del 1905 alla Legge Croce.	II
I.2. La legge Bottai.	VI
I.3 L'articolo 9 della Costituzione: La teoria della pietrificazione vs la teoria del paesaggio integrato.	X
I.4 La teoria panurbanistica: il dpr 616/1977 e la Legge Galasso.....	XX
I.5 La Convenzione Europea del paesaggio.....	XXVII
I.6 Il Codice Urbani: i principi e le ultime modifiche..	XXXV
I.7 Tutela e valorizzazione.....	XXXVIII
CAPITOLO II: I sistemi di tutela del paesaggio. Dai vincoli al piano	XLIX
II.1 I vincoli della legge n 1497/193952.....	XLIX
II.1.1. Il procedimento per il riconoscimento delle bellezze individue.....	L
II.1.2. Il procedimento per il riconoscimento delle bellezze d'insieme.	LVII
II.1.3. Il piano territoriale paesistico.	LX
II. 2. La prima e la seconda regionalizzazione.	LIX
II.3. L'introduzione del piano con la legge Galasso.....	LIV
II.3.1. Il riparto delle competenze.	LXXVI

CAPITOLO III: La pianificazione paesaggistica nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.	LXXIX
III.1. Le finalità, le funzioni e i contenuti del piano.	LXXXII
III.2. L'elaborazione del piano.	LXXXVI
III.3. I rapporti tra il piano paesaggistico e i piani aventi incidenza paesaggistica.	XCIII
III.4 Il caso della Regione Toscana.	C
Ringraziamenti.	CVI
Bibliografia.	CVIII

INTRODUZIONE

L'elaborato mira ad analizzare il paesaggio nelle forme della tutela e della pianificazione. Per far ciò, però, è necessario ripercorrere il significato normativo della nozione stessa alla luce delle normazioni che si sono susseguite. Solamente così si comprendono gli strumenti previsti dal legislatore che si sono avvicendati nel corso degli anni.

Nel primo capitolo è riproposto il cambiamento del contenuto della nozione di paesaggio dai primi anni del 1900 fino al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Nel secondo capitolo, invece, sono considerati i sistemi di tutela, in particolar modo quelle normative che evidenziano come lo strumento di tutela principale sia diventato il piano.

Infine nel terzo capitolo il tema principale è quello della pianificazione paesaggistica. Dall'analisi dei rapporti con gli altri piani ad incidenza paesaggistica, è emersa la prevalenza del piano paesaggistico e il tentativo del legislatore di inserirlo all'interno degli altri strumenti di pianificazione non lasciandolo separato. In questo senso è stata positiva l'ultima normativa della Regione Toscana (165/2014) che è riuscita ad introdurre il piano territoriale con specifica vocazione dei valori paesaggistici.

CAPITOLO I: La nozione di paesaggio

I.1 Dalla Legge del 1905 alla Legge Croce.

La nozione di paesaggio, oggetto di diversi interventi normativi in epoca preunitaria, assume un contenuto definito solo nel 1922. I decreti degli Stati preunitari nel XVIII-XIX secolo evidenziano oscillazioni di significato che permangono fino alla legge Rava – Rosadi, poi abrogata, e alla legge Croce.

Il contrasto fra la volontà di proteggere le bellezze storico - artistiche e l'interesse a tutelare l'inviolabilità della proprietà privata¹ spiega sia la difficoltà di definire in modo organico la nozione di paesaggio, sia la carenza di strumenti per la sua tutela.

La prima legge sulla tutela del paesaggio nell'Italia postunitaria è la n. 411 “Per la conservazione della pineta di Ravenna”, approvata il 16 luglio 1905. Il parlamentare ravennate L. Rava decide di farsi promotore della tutela della suddetta pineta perché di interesse storico. La legge n. 411/1905, che riacquisisce al demanio la pineta storica, ne sancisce l'inalienabilità e propone il rimboschimento della fascia costiera compresa tra le due sue parti, evidenziando in modo chiaro il legame esistente tra paesaggio, storia e identità nazionale.

Prima di arrivare alla prima organica legge di difesa del paesaggio è necessario ripercorrere l'iter della legge n. 364/1909, sulla difesa dei beni di interesse storico e artistico, fondamento della disciplina della tutela paesaggistica in Italia. La Legge è il punto di arrivo di un percorso parlamentare segnato da numerosi tentativi di approvare una legge che freni l'esportazione delle opere d'arte italiane, fenomeno che rischia di provocare una consistente perdita del patrimonio artistico

¹ Statuto Albertino, art 29.

nazionale. Si trattava di decidere se privilegiare e quindi tutelare la proprietà privata delle opere, ispirandosi alla tradizione piemontese, o anteporre ad ogni altro valore il bene pubblico, come invece vuole la tradizione romana². All'epoca, il Senato è composto da aristocratici di nomina regia, proprietari di costose collezioni, che indirizzano la legislazione in ambito "paesaggistico" in modo da non ledere i loro diritti di proprietà, tutelando i propri beni con l'apposizione di vincoli a protezione degli stessi. In questo contesto, è difficile dare un contenuto alla nozione di paesaggio, vista l'incidenza della proprietà privata, regolata con leggi volte alla tutela del possesso personale. I progetti di Coppino e Gallo degli ultimi anni del 1800, nel pamphlet "La legislazione delle belle arti e il Senato" sono definiti "feroci" proprio perché finalizzati a porre un limite al diritto di proprietà³. Anche un tentativo del 1902 di Nasi non ha successo; la previsione di un catalogo di opere di cui è vietata l'esportazione non bilancia la previsione della legge che assicura allo Stato il diritto di prelazione rispetto ad altri acquirenti in caso di vendita delle opere stesse. La tutela non è garantita, perché la legge, come si evince dalla rubrica della stessa, conserva solo monumenti e oggetti di antichità e d'arte, ponendo fine, con l'apposizione di un vincolo (la redazione del catalogo con i beni 'intoccabili'), alla questione dell'esportazione delle opere d'arte.

Gli acquisti dello Stato devono essere finanziati da fondi ordinari e straordinari costituiti dalle entrate derivanti dalla tassazione di quelle esportazioni che si cerca di arginare. Il sistema delineato dalla legge

2 SETTIS, S. *Benedetto Croce ministro e la prima Legge sulla tutela del paesaggio* in www.unive.it, pag 3.

3 SETTIS, S. *Op.Cit.*, pag 2 il quale rimarca come il clima e il contesto dell'epoca rendesse quasi impossibile poter emanare una legge che fosse oggettiva, dato che anche la stampa veniva influenzata.

sulla “conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d’arte” è destinato al fallimento.

Il primo parziale successo si verifica nel 1906, anno di nascita di movimenti e associazioni in difesa del principio della protezione del patrimonio⁴. In questo anno, il deputato Rosadi, spinto da impulso innovativo, presenta un testo ‘rivoluzionario’ che prosegue nell’iter formativo sino al 1909, anno di promulgazione della legge n. 364. Dal testo si evince che il tipo di paesaggio da tutelare comprende beni mobili o immobili di interesse storico, artistico, archeologico o paleontologico.

L.Rava, Ministro della Pubblica istruzione all’epoca della legge, include fra i beni tutelabili i giardini, le foreste, i paesaggi, le acque ed i luoghi naturali aventi le caratteristiche richieste per i complessi dei beni mobili ed immobili.

Purtroppo il Senato non approva interamente i contenuti del disegno di legge e cassa la parte relativa alla tutela del paesaggio secondo la proposta di Rava, come anche il principio dell’azione popolare in base al quale il cittadino può agire in giudizio, in nome dello Stato, con un’azione popolare mediante cui far valere i diritti sui i beni comuni come sulle cose naturali⁵.

Nel 1912, la 364/1909 viene modificata con l’inclusione, tra le cose tutelate, anche di beni come «ville, parchi e giardini che abbiano interesse storico o artistico» (L n. 688/1912).

Nel 1910 Rosadi propone un nuovo disegno di legge per la protezione dei beni naturali di valore storico e letterario o di particolare bellezza.

4 Per approfondire l’azione delle associazioni, SETTIS, S *Op. Cit.*, pagg 8 e segg.

5 Rosadi cercò di far comprendere l’importanza di una azione popolare, considerandola come appoggio principale alla politica dello Stato nella conservazione del patrimonio artistico e dei beni naturali. Per approfondimenti BALZANI, *Per le antichità e le belle arti. La legge n 364 del 20 giugno 1909 e l’Italia giolittiana*. Bologna 2003, pagg 481-504.

L' iter parlamentare della proposta Rosadi è lungo e tormentato tanto è vero che della proposta sono presentate cinque diverse versioni fino al 1919. Prima della versione definitiva della legge Croce nel 1922 cadono tre governi.

In questi anni, Croce è stato in prima linea nel dibattito sulla promulgazione di una legge sulla tutela del paesaggio, proponendo il riconoscimento di una nozione di paesaggio che comprende le bellezze naturali, prima recepite e poi assimilate ad un quadro che lascia lo spettatore senza respiro⁶. Le idee di Croce vengono riprese all'atto della approvazione della Legge n. 778/22 come emerge dalla relazione introduttiva al Senato, nella quale si sottolineano le “alte ragioni morali” che giustificano l'intervento dello Stato per motivi di difesa⁷.

La legge Croce promulgata nel 1922 appare importante per tre motivi:

- a) l' indicazione dell'oggetto della tutela le bellezze naturali, considerate sotto il profilo estetico – panoramico;
- b) l' introduzione della dichiarazione di interesse pubblico di circoscritte parti del territorio riconosciute come bellezze di natura(in particolare, al momento della dichiarazione di interesse pubblico, il quadro naturale era come cristallizzato e doveva essere preservato);

⁶ CROCE, *L'Adige* 1913, pag 10 riporta un passo contenuto in 'Breviario di estetica': “È evidente che, oltre gli strumenti che si foggiano per la riproduzione delle immagini, possono incontrarsi anche oggetti già esistenti, prodotti o non dall'uomo, che adempiano a tale ufficio, che siano più o meno adatti a fissare il ricordo delle nostre intuizioni (intuizione è per Croce il primo momento della conoscenza, opposto al secondo, logico, ed è contemporaneamente, nello spirito, espressione, cioè arte); e queste cose tolgono il nome di 'bellezze naturali', ed esercitano il loro fascino solo quando si sappia apprenderle con l'animo stesso onde le ha apprese e se le appropria l'artista, e gli artisti che le hanno messe in valore e indicato il 'punto di visione' da cui bisogna guardarle collegandole così a una loro intuizione”.

⁷ Relazione introduttiva al senato 1920.

- c) l'attribuzione al Ministero della Pubblica Istruzione della facoltà di imporre nel provvedimento autorizzatorio limitazioni e modifiche alle costruzioni progettate⁸.

La legge 778 non menziona il paesaggio. Tale nozione si può desumere in via interpretativa; nel testo della legge si parla infatti di “bellezze da guardare aventi le caratteristiche di un panorama”. La legge quindi intende in paesaggio come l'insieme degli elementi dell'ambiente e della tradizione popolare, ponendo perciò l'attenzione sull'importanza del coinvolgimento della popolazione a cui fornire elementi di identificazione, come sottolinea L.Parpagliolo, il punto centrale della Legge “stare appunto nel distinguere, agli effetti di una sicura tutela, la bellezza che emana da una cosa singola [...] dalla bellezza di un insieme di cose entità indivisibile di elementi paesistici, non individuabili tutti concorrenti come le linee architettoniche di un artistico edificio a formare un tutto armonico (che chiameremo bellezza panoramica o paesaggio: la Riviera Ligure, la Conca d'Oro, Posillipo, la punta di S. Vigilio sul Lago di Garda)”⁹. E' condivisibile l'opinione della dottrina più recente, ad avviso della quale l'assimilazione del paesaggio al panorama, come Paolo D'Angelo, il quale in *Filosofia del paesaggio*, 2010, scrive: «L'assimilazione del “paesaggio” al “panorama” sarà foriera di molte semplificazioni, e diventerà in futuro un'ipoteca gravosa per ogni discorso estetico sul paesaggio», finisce per trascurare ciò che è bello in potenza.

I.2 La Legge Bottai.

8 AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010 pag 10-11;SETTIS S, *Op. Cit.* pag 9.

9 PARAPIGLIO L, voce *Paesaggio* in *Enciclopedia Treccani*, 1935.

Questa concezione di paesaggio trova conferma in epoca fascista con le leggi Bottai. La prima legge, la n. 1497, detta norme sulla protezione delle bellezze naturali, mentre la seconda del 1939, la n. 1089, disciplina la tutela dei beni di interesse storico e artistico. L'emanazione di queste due leggi, che risente della trasformazione del nostro paese da agricolo a industriale, evidenzia l'importanza dei vincoli paesistici per la tutela del paesaggio nell'ambito del diritto urbanistico a livello nazionale. Dalle leggi emerge una prospettiva ampia e articolata del ruolo delle bellezze paesistiche e dei beni culturali e si sottolinea il concetto, nato con la legge Rava-Rosadi, di patrimonio artistico, storico, culturale e ambientale, fondato e mantenuto grazie alla forza dell'identità e dell'unità del popolo¹⁰. In proposito appare condivisibile la suddivisione proposta dalla dottrina e dalla giurisprudenza dell'epoca: L'articolo 1 della Legge 1497¹¹ contiene una elencazione dei beni sottoposti a tutela. In particolare ai n.1 e al n. 2 si elencano le cosiddette "bellezze individuali"¹², ai n. 3 e 4 le cosiddette "bellezze di insieme"¹³.

10 SETTIS S, *Op.Cit.*, pag 5-6.

11 Cfr. art. 1 della Legge:

1. le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
2. le ville, i giardini, i parchi, che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose di interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;
3. i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
4. le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

12 *Rass Cons.Stato*, 1955, I, 391; *Cons Stato sez I*, parere 9 dicembre 1953, n 2144 spiega il motivo per cui gli elementi del n 2 sono da considerare bellezze individuali; cfr CATTANEO, *Rassegna critica in giurisprudenza in tema di protezione delle bellezze naturali* in *Riv.Giur.Ed.*, II/1960, pagg. 222-223; GRISOLIA, *Bellezze naturali* in *Enciclopedia del diritto* Vol V, 1959, pagg. 81-84, CANTUCCI, *Bellezze naturali* in *Novissimo digesto ital.*, pagg. 295-296.

Le due categorie hanno i seguenti caratteri comuni¹⁴:

- a) la natura immobiliare delle cose oggetto della tutela, il cui elemento di rilevanza è dato dall'incorporazione fisica al suolo¹⁵ e dalle pertinenze, quali fondi rustici¹⁶; nel caso specifico di ville, giardini e parchi, Cantucci affianca l'aggettivo "estetica"¹⁷ al sostantivo "pertinenza", in senso puramente descrittivo¹⁸, in quanto la normazione civilistica estende gli atti e i rapporti giuridici, aventi per oggetto la cosa principale, anche alle pertinenze, non opponibili ai terzi che hanno anteriormente acquistato diritti sulla cosa principale.
- b) particolari qualità delle cose oggetto di tutela, quale presupposto della loro protezione. In proposito emergono dei problemi di bellezza naturale, difficile da definire giuridicamente perché riferita ad altre discipline¹⁹; questo

13 GRISOLIA, *Bellezze naturali* in *Enciclopedia del diritto* Vol V, 1959, pagg. 81-84, CANTUCCI, *Bellezze naturali* in *Novissimo digesto ital.*, pagg. 295-296.

14 PASINI G, *La tutela delle bellezze naturali*, Morano, 1967, pagg 39-49.

15 PASINI G, *Op. Cit.* in nota 28 Biondi ritiene che qualora entità terra, sabbia, sassi, lava, acqua superficiale, concime, detriti, si stacchino o si incorporino ad altre entità, diventano immobili per il fatto che diventano suolo. Opinione simile è espressa da Pugliatti.

16 PASINI G, *Op. Cit.*: l'autore ritiene che tale specificazione sia stata introdotta per supplire alla eliminazione della categoria degli immobili per destinazione prevista dal codice civile del 1865, e richiama gli articoli del codice civile 817-818-819 per spiegare la logicità di questo ampliamento.

17 L'autore, nel 1955, ha ritenuto di creare una categoria speciale, quella della pertinenza estetica per distinguerla dalla comune pertinenza "in quanto, ove intervenga la dichiarazione di pubblico interesse, questa si estende anche a quelle cose che pure essendo liberamente disponibili come pertinenze cessano di esserlo e divengono accessori o parti dell'immobile per i fini della protezione della bellezza naturale". Ma la sua opinione non ha trovato riscontro positivo in dottrina.

18 PASINI G, *Op. Cit.*, pagg 39-49.

19 PASINI G, *Op. Cit.*, pagg 39-49; GRISOLIA, *Bellezze naturali*, pag 80, "non è propriamente compito dell'interprete della legge [...] la ricerca del significato astratto di bellezza della natura, il cui concetto il diritto ovviamente mutua ad altre discipline".

concetto, condiviso dalla collettività, può essere assunto come criterio oggettivo²⁰;

-
- c) la necessità di riconoscimento per la protezione; per poter applicare il particolare regime previsto dalla legge, vi deve essere un riconoscimento dell'autorità amministrativa;
 - d) l'irrelevanza dell'appartenenza delle cose a determinati titolari, in quanto l'ordinamento pone vincoli non alla circolazione dei beni protetti ma alla loro utilizzazione da parte dei proprietari.
-

La legge 1497 considera come paesaggio i beni immobili, di proprietà di chiunque dichiarate, per particolari caratteristiche di bellezza naturale, di interesse pubblico e soggette a tutela. In particolare²¹ fra i beni immobili considerati nell'art 1, n. 1 della legge n.1497, sono compresi quelli di considerevole bellezza naturale o di singolarità geologica.

Per quanto riguarda le ville, i giardini e i parchi, la giurisprudenza si orienta nel senso di escludere i boschi, ascrivibili alle bellezze d'insieme "I boschi non sono previsti tra le cose singole, di non comune bellezza, per le quali possa essere imposto il vincolo paesaggistico, ai sensi dell'art 1 n 2 legge 29 giugno 1939 n 1497; pertanto, l'apposizione del vincolo su un bosco, costituente un quadro paesistico di non comune bellezza, va preceduto dalla procedura stabilita dall'art 4 con riferimento ai numeri 3 e 4 dell'art 1 della legge stessa"²², e i terreni a coltura agricola²³. Per le bellezze d'insieme, il

²⁰ Rif. 19.

²¹ Art 9 regolamento n 1357/1940 detta norme integrative per l'individuazione delle bellezze singole o d'insieme.

²² *Cons Stato*, sez I, parere 26 maggio 1953, n 615 in *Rass Cons Stato* 1955, I, 538: "I boschi non sono previsti tra le cose singole, di non comune bellezza, per le quali possa essere imposto il vincolo paesaggistico, ai sensi dell'art 1 n 2 legge 29 giugno 1939 n 1497; pertanto, l'apposizione del vincolo su un bosco, costituente un

regolamento di attuazione della legge, sottolineando la correlazione tra l'espressione naturale e il lavoro dell'uomo, considera tutelabili anche le bellezze panoramiche di godibilità collettiva pubblica.

Il carattere di 'bellezza' da tutelare è attribuito ai beni immobili nel loro complesso (quali linee panoramiche) e non alle caratteristiche delle parti, pur esteticamente rilevanti²⁴. In particolare il "valore tradizionale" richiesto per gli elementi ricompresi nel n. 3 dell'art. 1 della legge n. 1497 è inteso come valore aggiuntivo a quello estetico, l'aspetto della tradizionalità è attribuito proprio a quei complessi di immobili che hanno in sé sia il lavoro dell'uomo sia quello della natura²⁵.

I.3 L'articolo 9 della Costituzione: La teoria della pietrificazione vs la teoria del paesaggio integrato.

quadro paesistico di non comune bellezza, va preceduto dalla procedura stabilita dall'art 4 con riferimento ai numeri 3 e 4 dell'art 1 della legge stessa".

Contrari a tale orientamento, CATTANEO, *Rassegna critica di giurisprudenza in tema di protezione delle bellezze naturali* in *Riv.Giur.Ed.II/1960*: "se un bosco è dotato di particolare, intrinseca bellezza, non si dovrebbe escludere che esso passa esser venir compreso tra quelle generiche cose immobili, richiamate al n 1, rispetto alle quali, del resto, i parchi, le ville e i giardini, più che costituire un gruppo a sé stante, rappresentano una specificazione dovuta ad una esigenza di coordinamento con la legge sulle cose di interesse artistico o storico". Dello stesso parere è Pasini.

23 *Cons Stato* sez I parere 9 dicembre 1953 n 2144, in *Rass Cons Stato* 1955, I, 391: "è illegittima l'inclusione di terreni e fabbricati adibiti a cultura agricola nel comprensorio di un parco da assoggettare a tutela panoramica".

24 PASINI G, *Op.Cit.*, pag 59; CATTANEO, *Op.cit.*, pagg 219-222.

25 In CANTUCCI M, *Limitazioni e vincoli a tutela delle bellezze naturali e procedimenti di imposizione*, estratto da *Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, Sanremo 8-10 dicembre 1961, l'autore ritiene che l'interesse pubblico che connota i complessi di immobili, si connette ad un valore estetico e ad un valore tradizionale; il primo implicherebbe un apprezzamento soggettivo, mentre il secondo uno di tipo oggettivo dettato dall'antica consuetudine. Pasini è contrario a questa interpretazione in quanto ritiene che anche la valutazione estetica implichi un apprezzamento oggettivo e afferma che si tratta di "apprezzamento della capacità di un oggetto a soddisfare un bisogno che attiene al sentimento del bello" e considera il valore tradizionale del punto n 3 art 1 come interesse relativo a particolari aspetti tradizionali, che possono anche non corrispondere ai canoni di bellezza richiesti ma che sono degni di tutela per tradizione.

L'entrata in vigore della Costituzione introduce novità in diversi ambiti, compreso quello della tutela del paesaggio, espressamente prevista dall'art. 9, là dove prevede in particolare che “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”.

Nei lavori dell'Assemblea Costituente il comma 2 è molto dibattuto, mentre il primo è approvato senza dibattito.

All'origine del comma secondo, art. 9 Cost., vi è la formula contenuta nell'art 7²⁶ dello schema presentato da Marchesi e Moro, adottato dalla I Sottocommissione come testo base per inquadrare la questione dei rapporti sociali. Tale formula, discussa successivamente in Assemblea plenaria nelle sedute del 23 e del 30 aprile 1947, affida allo Stato un ruolo di difensore unico dei monumenti degni di tutela, situati in qualsiasi parte del territorio del Paese. Le competenze dello Stato nella tutela del paesaggio compaiono nella formula definitiva dell'art 29²⁷.

Nell'Assemblea Costituente nascono ulteriori discussioni sul tema della ricerca, dello sviluppo e sulla sostituzione del termine “Repubblica” a “Stato”: per quanto concerne la sostituzione dei termini fu accolta la proposta di Codignola, Malagugini, Marchesi e Nobile. Nella redazione finale, i temi trattati sono stati collocati nella sezione dei principi fondamentali all'art 9, per accentuarne l'importanza.

26 “I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e sono sotto la protezione dello Stato”, Seduta del 18 ottobre 1946, in A.C., VI, 568 e segg.

27 “ Il patrimonio storico e artistico della Nazione è sotto la tutela della Repubblica. Compete allo Stato la tutela del paesaggio”.

In particolare il dibattito dei costituenti si concentra sul comma 2, limitatamente a due questioni²⁸:

- a) la titolarità, sul piano soggettivo, delle competenze e delle funzioni da conferire ai pubblici poteri;
- b) il chiarimento, a livello terminologico, di alcuni ambiti di azione dell'intervento pubblico.

Per quanto concerne il primo aspetto, preso atto della discordanza tra la posizione della I Sottocommissione²⁹ e quella del Comitato di Redazione del Progetto di Costituzione³⁰, si giunge ad un accordo sostituendo in sede di Assemblea Plenaria il termine 'Repubblica' a quello di 'Stato', come soggetto titolare dei compiti previsti dall'art 9, per lasciare intatta la possibilità di interventi sia statali che regionali; allo Stato sono affidate tanto le competenze in materia di monumenti storici e artistici quanto le competenze in materia di paesaggio, mentre alle Regioni è riconosciuta la potestà concorrente nella materia 'musei e biblioteche di enti locali'³¹.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, il passaggio dalla considerazione unitaria dei 'monumenti naturali' e dei 'monumenti artistici e storici' ad un autonomo concetto di 'tutela del paesaggio' permette l'estensione del verbo 'tutela' al patrimonio storico e artistico e consente l'introduzione di un oggetto più ampio, non limitato alle 'bellezze naturali' ma virtualmente comprensivo di tutto il patrimonio naturale.

La distinzione tra paesaggio e patrimonio storico e artistico prefigura una rottura del modello normativo unitario in vigore prima della

28 CECCHETTI M, *Commento all'art 9 della Costituzione* in *Commentario breve alla Costituzione* a cura di Bartole S., Bin R., Seconda Edizione, CEDAM, 2008, pag 219.

29 CECCHETTI M, *Op.Cit.*, pag 219.

30 CECCHETTI M, *Op.Cit.*, pag 219.

31 CECCHETTI M, *Op.Cit.*, pag 220.

Costituzione, fondato sull'assimilazione tra bellezze naturali e bellezze artistiche³².

La redazione finale dell'art 9 non pone fine ai dibattiti nati in seno all'Assemblea Costituente; la dottrina sino agli anni '70 considera quasi un errore la collocazione dell'articolo in questione fra i principi fondamentali³³, in quanto si argomenta priva di valore normativo per l'indeterminatezza della sua formulazione e l'irrilevanza giuridica del suo oggetto³⁴: il primo comma non avrebbe in concreto effetti vincolanti in quanto contiene solo disposizioni con valore preminentemente etico e sociale, mentre il secondo, da considerare una ripetizione del primo, trova collocazione in altri articoli della Costituzione³⁵. Solo intorno alla metà degli anni '70, con il contributo di studiosi come F. Merusi, la dottrina muta il suo orientamento e si arriva a riconoscere che l'importanza del secondo comma dell'art 9 non è da ricercare nella sua attualità, ma nella sua natura giuridica, come mostra il fatto che il suo principio generale è esplicitato negli artt. 33 e 34 della Costituzione³⁶.

32 MERUSI, *Commento all'art 9* in *Comm.Cost.*, Branca, Bologna, N.Zanichelli, Roma, Soc.ed.del Foro italiano, 1975 pagg 444-446.

33 BASCHIERI, *Commento all'art 9*, in *La Costituzione italiana. Commento analitico* a cura di Baschieri, Bianchi, d'Espinosa, Giattanasio, Firenze, 1994.

34 CRISAFULLI, *Costituzione disposizioni di principio*, Milano, 1952.

35 BASCHIERI, *Op.Cit.*

36 MERUSI, *Commento all'art 9*. in *Comm.Cost.*, Branca, Bologna, N.Zanichelli, Roma, Soc.ed.del Foro italiano, 1975, pag 435, afferma che "il significato del verbo 'promuovere' viene chiarito dal primo comma dell'art 33 il quale stabilisce che 'l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento', mentre alla principale implicazione dello sviluppo culturale e scientifico, l'insegnamento, e più in particolare, l'organizzazione degli apparati pubblici e privati destinati all'istruzione, sono dedicati i successivi commi dell'art 33 e, per quanto riguarda i profili soggettivi, l'intero art 34".

C'è chi ritiene come AINIS, in *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, invece che la 'fortuna' dell'art 9 è dovuta alla sua natura programmatica e ai riflessi dei processi evolutivi della storia che ha subito.

La giurisprudenza di quegli anni legge in modo unitario i due commi dell'articolo 9, riconoscendo l'importanza del valore estetico culturale per il progresso individuale e sociale³⁷.

Sentenze successive della Corte Costituzionale³⁸, facendo propria questa interpretazione, istituiscono un legame più forte fra lo sviluppo culturale, tecnico - scientifico e il paesaggio e fra quest'ultimo e il patrimonio storico - artistico.

Il primo comma dell'articolo tratta il significato dei termini "cultura" e "ricerca" e affronta il problema dell'esercizio dei poteri in quegli ambiti.

Un elemento centrale di questo comma riguarda l'attribuzione del significato adeguato al termine "Stato". Per consentire allo Stato di agire in maniera impregiudicata a livello statale e regionale è preferibile l'orientamento di quella parte della dottrina³⁹ che lo ha inteso come Stato-Repubblica, ovvero come Stato ordinamento: così inteso comprende tutte le sue articolazioni, fino alle realtà locali. Alle medesime conclusioni la dottrina è giunta attraverso differenti argomentazioni: da un lato sottolineando il collegamento tra i beni culturali e la loro localizzazione sul territorio, dall'altro movendo dalla riscontro che la cultura e i beni ad essa connessi non costituirebbero una materia in senso tecnico, ma un valore verso cui l'azione pubblica deve operare tramite le competenze attribuite ai rispettivi livelli di governo.

37 *Commentario alla Costituzione* a cura di R.Bifulco, A.Celotto, M.Olivetti, Torino, UTET giuridica, 2010, pag 71; FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, a cura di Ainis-Fiorillo, Giuffrè, 2003, pag 171.

38 Sentenze 239/1982-359/1985-151, 152, 153/1986-921/1988.

39 CECCHETTI R, *Op.Cit.*, pagg 231-232.

Quanto al secondo comma, gli elementi oggetto della tutela sono il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione⁴⁰.

Per il paesaggio, nel tempo si sono avvicinate due teorie, quella della ‘pietrificazione’, sostenuta negli anni ’60 da A.M. Sandulli⁴¹, e quella di Predieri⁴², condivisa ancora oggi.

Secondo l’idea di Sandulli⁴³, la locuzione costituzionale si riferisce solamente alle bellezze naturali tutelate dalla legge 1497/1939, quali elementi da proteggere per il caratteristico valore estetico⁴⁴.

Il legislatore conserva un margine di scelta in ordine alle singole categorie di beni da inserire nelle categorie soggette a protezione. Non rientrano in questa concezione di paesaggio la natura in quanto tale, la flora e la fauna oggetto di attrazione turistica, beni tutelati con mezzi diversi. Per quanto concerne la tutela invece, Sandulli esclude la valorizzazione ed approva l’utilizzo di strumenti di diritto pubblico da parte dei pubblici poteri, dove i beni considerati tutelabili siano in pericolo; di conseguenza, l’amministrazione può discrezionalmente

40 MERUSI, *Op.Cit.*, pagg 441-444, evidenzia i motivi che hanno portato alla crisi della legislazione vigente, ovvero al superamento dell’idea che vedeva il seconda comma dell’art 9 come una esaltazione della legislazione del 1939. Per approfondimenti, vedi ‘Il secondo comma dell’articolo. Riflessi della legislazione vigente sulla sua interpretazione’.

41 Dello stesso parere di Sandulli, GRISOLIA, *Bellezze naturali* in *Enciclopedia del diritto*, Vol V, 1959, pagg 80-81; CANTUCCI, *Bellezze naturali* in *Nss D.I.*, 1958, pagg 295-296; PASINI G, *La tutela delle bellezze naturali*, Morano, 1967, pagg 25-28; CORREALE, *Paesaggio e turismo nel diritto pubblico vigente*, in *Foro Amministrativo III/1968*, pagg 50-53.

42 MERUSI, *Op.Cit.*, pagg 444-445; CECCHETTI, *Op. Cit.*, pag 224; CHITIMONETA, *Contributo allo studio degli strumenti giuridici per la tutela del paesaggio*, in *Foro Amministrativo III/1971*, pag 1046; LEVI F, *La tutela del paesaggio nell’ordinamento italiano* in *La tutela del paesaggio* a cura di F.Levi, UTET, 1979, pagg 10-11; PREDIERI A, voce Paesaggio in *Enciclopedia del diritto*, Vol XXXI, 1981, pagg 503 e segg.

43 SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione* in *Riv.Giur.Ed.* II/1967, pag 81 e segg.

44 [...] l’espressione paesaggio è da ritenere utilizzata per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare abbracciandoli sotto la denominazione – essa stessa di comodo- di bellezze naturali .”

decidere se esercitare la tutela o meno, inoltre i pubblici poteri non possono essere esonerati dall'osservanza delle norme sulla tutela del paesaggio, a meno che non emergano interessi preminenti, costituzionalmente rilevanti che non possono essere soddisfatti diversamente.

L'analisi compiuta da Sandulli riguarda l'assenza di strumenti idonei da impiegare per la tutela dei beni oggetto del paesaggio: l'ordinamento si propone di proteggerli, ma senza fornire opportuni strumenti allo scopo; è il legislatore stesso ad utilizzare gli strumenti più adeguati; fra questi il Sandulli considera più efficaci quelli di tipo ablatorio perché “nel nostro ordinamento i beni immobili sono prevalentemente di proprietà privata e [...] l'aspetto paesistico deve perciò essere difeso prima di tutto nei confronti dei privati proprietari”⁴⁵, la dichiarazione di notevole interesse pubblico, l'inserimento in appositi elenchi di località, l'autorizzazione⁴⁶.

La tesi di A.Predieri, esposta nel saggio “Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio”⁴⁷ si basa su una concezione innovativa di paesaggio. Con ‘paesaggio integrale’ Predieri intende il risultato dell'interazione fra attività umane, territorio, fattori ed eventi naturali.

Predieri si sofferma sulle diverse definizioni della nozione in esame: una prima definizione vede il paesaggio come ‘l'insieme delle fattezze di una località’, cioè di quella ‘forma del paese’ creata dalla comunità umana che vi si è insediata nel tempo, agendo sul suolo per potersi

45 SANDULLI A.M, *La tutela del paesaggio nella Costituzione* in *Riv.Giur.Ed.*, II/1967, pag 81 e segg.

46 Per approfondimenti sul diritto all'indennizzo, sulla compatibilità con la Costituzione di provvedimenti volti ad imporre oneri conservativi e di manutenzione e di provvedimenti espropriativi di beni di interesse paesistico, SANDULLI A.M., *Op.Cit.*, pag 81 e segg.

47 PREDIERI A, voce *Paesaggio*, pagg. 506-507.

sviluppare. Il paesaggio rappresenta, per i componenti della società, 'l'immagine dell'ambiente in cui essi vivono'.

Discostandosi da chi associa il paesaggio alle sole bellezze naturali⁴⁸, Predieri elabora una concezione di paesaggio muovendosi in due direzioni: il paesaggio "come forma sensibile dell'ambiente" riguarda le bellezze in senso estetico e ogni preesistenza naturale sull'intero territorio, comprese la flora e la fauna. Questi elementi costituiscono l'ambiente in cui vive ed agisce l'uomo. Il paesaggio è visto "come forma del Paese, plasmata dall'azione della comunità, [che] investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolto".

Ai giuristi sostenitori di una concezione riduttiva di paesaggio, A. Predieri contesta il fatto di dare per scontata questa identità senza spiegazione giuridica.

Basandosi sulla Costituzione e sulla legge ordinaria non sussiste identità.

La formula del legislatore ordinario di 'bellezze naturali' è diversa dalla locuzione di 'paesaggio' presente nella Costituzione. Se la locuzione è la medesima, il significato della formula costituzionale necessita di un chiarimento con riferimento alla legge ordinaria.

A. Predieri non vede motivi per dare un'interpretazione restrittiva del significato di paesaggio e identificarlo con le bellezze naturali⁴⁹.

Così ragionando, rileva S. Amorosino, la tutela costituzionale può essere estesa a tutte le parti del territorio che presentano o "per conformazione naturale e/o per azione dell'uomo, forme di particolare significatività"⁵⁰.

48 SANDULLI A.M., *Op.Cit.*, pag. 45.

49 L'autore espone il medesimo ragionamento nella voce '*Paesaggio*' inserita nell'Enciclopedia del diritto.

Questa concezione dinamica del paesaggio, sostenuta dalla maggioranza della dottrina, può essere estesa ai beni mobili e immobili del patrimonio storico e artistico, in ragione del suo sviluppo.

I beni mobili non più intesi come oggetti da conservare passivamente, ma come strumenti di sviluppo della cultura, come richiesto dal primo comma dell'articolo 9.

I beni immobili riguardano il rapporto uomo-ambiente, come indicato dal complemento di specificazione “della Nazione” presente nel comma stesso⁵¹.

Comincia così a delinarsi una nuova nozione di beni culturali che peraltro, entrerà ufficialmente nell'ordinamento solo con l'istituzione del relativo Ministero (legge 5/1975) e con il dpr 616/1977⁵².

Oggi, il concetto di bene culturale è un genus della species patrimonio storico ed artistico⁵³ ed è comprensivo delle manifestazioni di interesse storico o artistico e delle opere del pensiero scientifico mentre sono invece escluse da questa nozione il paesaggio, i beni paesaggistici, le attività culturali, i beni immateriali e i beni individuabili dalle Regioni o dagli enti locali.

Per fare chiarezza fra le tre nozioni di paesaggio, patrimonio storico e artistico e di beni culturali è opportuno di analizzare i compiti della Repubblica in merito. La concezione statica di paesaggio si è evoluta in senso dinamico, perché la tutela dei beni richiede interventi sul

50 AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010, pag 16-17.

51 MERUSI, *Op. Cit.*, pag 446.

52 Per approfondire l'evoluzione del concetto di beni culturali, MERUSI, *Op. Cit.*, pag 447 e segg. e CECCHETTI M, *Op. Cit.*, pagg 226-229.

53 FOA' S, *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2002, pagg 3-16.

paesaggio che tengano conto di un mutamento prevedibile del territorio⁵⁴.

Per i beni del patrimonio culturale è richiesta una attività di tipo conoscitivo di tutti gli elementi delle arti e delle scienze, che grazie alla lettura unitaria dei due commi dell'art 9, rappresenta la base per l'obiettivo di tutela da perseguire inteso in un doppia accezione: quella di preservare l'integrità fisica del bene e quella di valorizzarne la funzione di sviluppo culturale richiesta al primo comma, fornendo la garanzia per la massima fruibilità⁵⁵.

L'ultimo aspetto da analizzare, riguardante il riparto delle competenze, chiama in causa l'istituzione delle Regioni, avvenuta anni dopo rispetto all'approvazione della Costituzione.

Nella vigenza del vecchio art. 117, la tutela del paesaggio è stata affrontata con sporadici interventi regionali. Successivamente, sui beni culturali si è aperto un dibattito che ha visto emergere le posizioni seguenti⁵⁶:

- a) il paesaggio non è compreso fra le materie di competenza regionale ma è di competenza esclusiva statale, in analogia a quanto accade per il patrimonio storico e artistico⁵⁷;
- b) il paesaggio è materia di competenza statale;

54 PREDIERI A, *Paesaggio*, pagg 504-507.

55 GIANNINI M.S., *I beni culturali* in *Riv.Trim.Dir.Pubb.*, 1976, pag 3-38; AICARDI N, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali, la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2002, pagg 77-92, viste le sovrapposizioni create negli anni seguenti, ritiene che alla tutela dovrebbero essere attribuite le discipline e le attività che regolare i comportamenti dei soggetti che minacciano di compromettere il valore stesso dei beni, invece alla valorizzazione dovrebbero esservi ricondotte quelle attività che garantiscano un regime di favore a quei soggetti che si trovino in un rapporto particolare col bene facente parte del patrimonio culturale, ovvero ne garantiscano la fruibilità alla collettività.

56 MERUSI, *Op. Cit.*, pag 454.

57 SANDULLI A.M., *Op. Cit.* rif 48, pag 72.

- c) la presenza di materie attribuite alla competenza regionale, quali l'urbanistica perseguono i valori culturali richiesti dall'articolo⁵⁸;
- d) l'urbanistica di competenza regionale, intesa come apparato complessivo del territorio e sub materia rispetto al paesaggio, permette di realizzare la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico⁵⁹;
- e) paesaggio e patrimonio artistico e storico non sono "materie" ma "valori", che tutti i soggetti dell'ordinamento, nel rispetto delle diverse competenze, hanno il compito di realizzare⁶⁰.

La Corte Costituzionale sembra orientata a favore dell'attribuzione esclusiva allo Stato delle competenze in materia⁶¹, conformemente peraltro ai lavori preparatori della Costituzione e in virtù dell'assenza della previsione di strumenti per perseguire gli obiettivi di promozione e tutela, attualmente la collaborazione fra i diversi livelli di governo, in cui ciascuno opera a seconda delle sue funzioni, costituisce la strategia migliore.

I.4 La teoria panurbanistica: il dpr 616/1977 e la Legge Galasso.

Il dpr 616/1977 introduce una nozione più ampia di paesaggio⁶² all'interno dei rapporti fra ambiente e governo del territorio.

58 PREDIERI A, *Paesaggio*, pagg 522-523.

59 BERTI, *Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale e regionale*, in *Riv.Amm.*, I/1970.

60 MORBIDELLI G, *La disciplina del territorio fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974, pag 154.

61 Sentenza 142/1972; sentenza 9/1973.

62 CARPENTIERI P in *La nozione giuridica di paesaggio* ritiene che sia anche poco chiara, basti vedere la rubrica dell'art 82, beni ambientali, e l'articolo tratta dell'affidamento delle funzioni per la protezione delle bellezze naturali.

La nuova concezione, che include il paesaggio nel territorio, in virtù del raggruppamento delle funzioni amministrative del dpr stesso, ha un carattere più chiaramente urbanistico. Le questioni ambientali non sono state oggetto di sviluppo di un diritto autonomo, mentre quelle relative al paesaggio, attraverso la pianificazione territoriale, sono state utilizzate per risolvere i problemi di governo del territorio.

In questo decreto sono delegate alle Regioni (le quali hanno poi subdelegato la potestà autorizzatoria ai Comuni) le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici per la protezione delle bellezze naturali, l'individuazione, la tutela e le relative sanzioni⁶³: nell'art 80 è trattata l'urbanistica con riferimento alla difesa dell'ambiente⁶⁴.

Le funzioni amministrative urbanistiche concernono anche la protezione dell'ambiente, materia delegata alle Regioni; la pianificazione territoriale è vista come punto di riferimento delle trasformazioni degli usi del suolo e allo stesso modo il territorio può essere inserito nell'art 82 come punto di riferimento per l'esercizio della tutela delle bellezze naturali in capo allo Stato⁶⁵.

In seguito all'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali, il dpr mantiene in capo a questo diversi poteri, come quelli di

63 GALASSO G, *Considerazioni sulla tutela dei beni ambientali* in *Tutela del paesaggio e vincoli sulla proprietà nella recente legge 8 agosto 1985 n 431* a cura di G.Torregrossa e A.Clarizia, Maggioli Editore, 1986, pagg 33-41.

64 SORACE D, *Commento all'art 80* in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di A.Barbera e F.Bassanini, Il Mulino, Bologna, 1978, pagg 451-453.

65 ABBAMONTE G, *Profili costituzionali della tutela ambientale* in *Tutela del paesaggio e vincoli sulla proprietà nella recente legge 8 agosto 1985 n 431*, a cura di G.Torregrossa e A.Clarizia, Maggioli Editore, 1986, pagg 43-48; CARPENTIERI P, *La nozione giuridica di paesaggio* in www.giustizia-amministrativa.it, pag 26. A riguardo, IMMORDINO M, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, ritiene che qui l'interesse paesaggistico è assunto dall'ordinamento al suo più alto livello come primario, capace quindi di condizionare le scelte urbanistiche. Sono proprio le attribuzioni delle competenze in questo dpr le ragioni che giustificano il suo pensiero

indirizzo, direzione e coordinamento⁶⁶ oltre al potere sostitutivo in caso di inerzia delle regioni.

La legge 431/1985, nota come Legge Galasso, sviluppa un approccio panurbanistico al paesaggio, in considerazione della pianificazione integrata col territorio. È una legge di emergenza, transitoria che cerca di risolvere questioni concernenti la pianificazione del territorio, che risalgono ai tempi dell'emanazione del dpr 616/1977.

Sul tema delle competenze, si assiste a un tentativo di ritorno all'accentramento dei poteri, vista la precedente delega alle Regioni. Condividendo l'opinione della dottrina maggioritaria⁶⁷ la legge assoggetta ex lege porzioni del territorio a prescindere dalle loro caratteristiche estetiche⁶⁸, recepisce la normativa preesistente, impone vincoli paesaggistici, ai sensi della legge 1497/1939, e di inedificabilità assoluta⁶⁹, riprende i contenuti del dpr 616/1977 integrando l'art 82 con la definizione delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29-6-1939, n. 1497⁷⁰.

⁶⁶ Art 4 dpr 66/1977.

⁶⁷ TORREGROSSA G, *Relazione introduttiva in Tutela del paesaggio e vincoli sulla proprietà nella recente legge 8 agosto 1985 n 431*, a cura di G.Torregrossa e A.Clarizia, Maggioli Editore, 1986 pagg 19-31; ABBAMONTE G, *Op. Cit.*, pagg 42-48.

⁶⁸ Cfr CARTEI, G.F., in *Il Paesaggio* in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S.Cassese in *Diritto Amministrativo Speciale*. Tomo Secondo, 2° edizione, Giuffrè 2003 pagg 2115 e segg. e in "l'interesse paesaggistico fra primarietà e concorrenza" in *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli Editore, Torino, 1995, pag 26 e segg, la considera innovativa.

⁶⁹ Art 1 quinquies.

⁷⁰ a. i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;

b. i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;

c. i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con Regio decreto 11-12-1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

La nozione di paesaggio che emerge dalla legge è diversa da quella tradizionale; il paesaggio è un concetto di tipo geografico⁷¹ e ne è prevista la tutela paesaggistica sul territorio.

La Corte Costituzionale, nelle sentenze immediatamente successive alla legge (n. 359/1985 e 151/1986), afferma che il paesaggio costituisce valore primario dell'ordinamento e che la sua tutela ha come scopo quella di preservare il valore estetico culturale presente nell'intero territorio globalmente e integralmente⁷². I due caratteri vanno intesi con riferimento a un metodo di selezione più che a un risultato; la scelta delle aree da tutelare è preceduta da una valutazione dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico – culturale, che successivamente porta a selezionare aree ritenute più meritevoli di tutela rispetto ad altre.

Attraverso questa legge si capisce come la separazione fra disciplina del paesaggio e disciplina urbanistica condizioni la normativa sulla tutela ambientale. Il fatto che esistano due corpi legislativi diversi (legge 1497/1939 e legge 1150/1942) potrebbe giustificare l'esistenza di due diverse categorie di interessi pubblici. Il sistema della duplice

d. le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;

e. i ghiacciai e i circhi glaciali;

f. i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;

g. i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;

h. le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;

i. le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13-3-1976, n. 448 (...)

j. i vulcani;

k. le zone di interesse archeologico.

71 ALIBRANDI M e FERRI P.G. in *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 2001 pagg 76-77.

72 FALCON, G in *I principi costituzionali del paesaggio e il riparto di competenze tra Stati e Regioni* in *Riv Giur Urb I/2009* pag 84 in nota 10 afferma che l'integrità si riferisce all'estensione della considerazione del territorio nazionale, ma sempre ricercando quel valore estetico culturale da difendere.

normazione è mantenuto anche dai Costituenti che, all'art 9 inseriscono la tutela del paesaggio mentre, all'art.117, collocano l'urbanistica. Negli anni '60, la Commissione Franceschini, istituita per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico, archeologico artistico e paesaggistico⁷³ vede nascere i concetti di beni ambientali culturali e i beni ambientali urbanistici, con interessi determinati e autonomi. La creazione di queste due categorie dimostra un'interazione proficua fra le due discipline, la tutela del paesaggio e l'urbanistica.

Con la nascita delle Regioni, che determinano trasferimenti di competenze, si comincia a pensare di poter affrontare le problematiche ambientali in queste sedi, cosa che non avvenne in quanto le funzioni relative ai beni ambientali non sono trasferite alle regioni e l'urbanistica rimane una materia di competenza regionale, mentre riguarda questioni di carattere nazionale. La volontà di mantenere separati i due ambiti è ribadita da alcune sentenze della Corte costituzionale⁷⁴ e dalla collocazione delle competenze in capo al Ministero per i Beni culturali e l'ambiente, istituito con il dl 657/1974, divenuto Ministero per i Beni culturali e ambientali con la legge di conversione n 5/1975. La dicotomia non si dissolve neanche in seguito alla legge Galasso, basti vedere le sentenze immediatamente

⁷³ La Commissione Franceschini elaborò il concetto di bene culturale ambientale, definiti come “ le zone corografiche costituenti paesaggi naturali o trasformati ad opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività”. Per approfondimenti, Riv Trim dir pubb, 1966, pagg 119-143.

⁷⁴ Sentenza n 141/1972 in *Foro It.* 1972, c 3348, in cui la Corte Costituzionale ha limitato l'ambito dell'urbanistica ad una attività relativa all'assetto e all'incremento edilizio e i centri abitati; n 9/1973 in *Giur Cost* 1973 n 239/1982 in *Le Reg* 1983, in cui la Corte cerca di oltrepassare quella concezione che colloca l'ambiente nella materia urbanistica e di governo del territorio, quando invece dovrebbe essere inserita a protezione del valore culturale ed estetico delle bellezze paesistiche.

successive⁷⁵ alla legge stessa in cui la giurisprudenza, partendo dal presupposto della non equivalenza tra urbanistica e paesaggio, cerca di convertire le diverse prospettive sulla valenza del territorio. Anche per la dottrina, il paesaggio è considerato come valore estetico culturale, di assoluta primarietà ed è riferito alla forma del territorio⁷⁶, nel senso che la medesima porzione di territorio può formare oggetto sia della disciplina paesaggistica sia di quella urbanistica.

L'urbanistica diviene un settore che tutela il paesaggio in modo efficace⁷⁷ non escludendo a priori la realizzazione di interessi diversi su un medesimo territorio. M.S.Giannini⁷⁸ fa chiarezza in questo quadro prescrittivo individuando tre tipologie di ambiente in base alle seguenti normative:

- a) paesaggio;
- b) difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua;
- c) urbanistica.

Il primo tipo di ambiente è un bene collettivo, una zona circoscritta e sottoposta agli ordini del potere pubblico; il secondo caso mette in rilievo il fatto giuridico compiuto dall'aggressore (l'ambiente è il 'soggetto' aggredito, l'uomo il soggetto aggressore, che non si pone problemi ad intaccare l'ambiente), nel terzo caso ciò che è importante è l'individuazione di ciò che sarà oggetto di attività amministrativa⁷⁹.

Le complicazioni emergono con la modifica del Titolo V della Costituzione, perché il cambiamento dei criteri di ripartizione delle

⁷⁵ v sentenza *Corte Costituzionale* n. 359/1985 in *Le Reg.*, 1986/665; 151/1986.

⁷⁶ PREDIERI A, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, Vallecchi Editore, 1970 pag 387 ; URBANI P, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Foro it.*, 1986, 1.

⁷⁷ V sentenza 39/1986.

⁷⁸ GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.

⁷⁹ La ripartizione gianniniana richiamata anche da CARPENTIERI, P in *La nozione giuridica di paesaggio* in www.giustizia-amministrativa.it pag 27.

competenze statali e regionali genera le prime vere difficoltà. Il nuovo testo dell'art 117 non menziona la materia del paesaggio: tale lacuna è coperta dal diritto vigente che si genera dall'interpretazione dell'art 9, secondo cui la tutela del paesaggio è materia esclusiva dello Stato.

Anche a causa della l 597/1997, che esclude la tutela ambientale dalle materie di competenza regionale, e del d.lgs 112/1998, che indica le competenze regionali in campo urbanistico, comincia a farsi strada una interpretazione del comma 1 dell'art. 117, lett s) che, nella tutela dell'ambiente, include la disciplina del paesaggio⁸⁰.

Un punto di svolta è da individuare in alcune sentenze del 2007, in cui ci si allontana definitivamente dall'indirizzo mantenuto fino al 2005 in cui l'ambiente è riconosciuto come materia trasversale, di valore costituzionalmente protetto e, in quanto tale, di competenza regionale e statale. Dal 2007⁸¹ in poi, invece, l'ambiente non costituisce solamente un punto di intersezione tra diverse materie, ma una materia specifica sotto la tutela dello Stato. Il paesaggio in queste circostanze è definito come la morfologia del territorio, ovvero l'ambiente nel suo aspetto visivo⁸².

Paesaggio e ambiente sono termini complementari ma distinti. Sul piano pratico, esistono delle normative specifiche che mirano a risolvere i contrasti tra queste due nozioni. Ad esempio nel rapporto tra la VAS e i piani paesaggistici, la prima si applica anche ai piani perché prevede una procedura che si conclude con un parere poi

80 *Corte Costituzionale*, sentenza n 407/2002.

81 Sentenza n 367 in cui si afferma che la tutela ambientale e paesaggistica grava su un bene complesso ed unitario ed è un valore primario assoluto che rientra nella tutela esclusiva dello Stato, andando a costituire un limite per gli altri interessi pubblici assegnati alla competenza delle Regioni; sentenza n 378 e 380 in cui l'ambiente è considerato come una entità organica ed è affidato in via esclusiva allo Stato. Dello stesso parere, S.Amosino Cfr CIAGLIA G, in *Prudenza e giurisprudenza del paesaggio in Giorn dir. Amm.*, 2/2003, il quale invece sostiene di doverla ricondurre all'area del governo del territorio.

82 *Corte Cost* sentenza n 367/2007 e Sentenza n 272/2009.

inglobato nel procedimento di pianificazione. Nel caso invece della relazione tra i piani paesaggistici e i piani dei parchi e delle riserve naturali, all'art 145 del Codice dei beni culturali si afferma il criterio gerarchico a favore del piano paesaggistico temperato dalla parziale riserva di competenza a favore del piano del parco.

Altro caso soggetto a disciplina specifica è il rapporto tra tutela del paesaggio e realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili; qui, come nel caso della Vas, i risultati della valutazione paesaggistica vengono inglobati all'interno del procedimento autorizzatorio per l'installazione dell'impianto energetico, in occasione della conferenza dei servizi decisoria.

Per quanto riguarda la difesa delle acque, il caso della laguna di Venezia, con le proposte di bilanciamento a salvaguardia degli insediamenti ambientali⁸³, risulta emblematico.

Si può dedurre perciò come il paesaggio implichi interessi e a valori che hanno il loro substrato materiale nel territorio ed appartengono alla cultura mentre l'ambiente rimandi a valori concernenti la salvaguardia della biosfera e degli elementi naturali, come l'aria, l'acqua, la terra che sostengono la vita dell'uomo⁸⁴.

I.5 La Convenzione Europea del paesaggio.

La Convenzione Europea del Paesaggio, conosciuta come Convenzione di Firenze, è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel luglio del 2000 ed è in vigore in Italia dal 1 settembre 2006.

83 AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010, pag 42.

84 CARPENTIERI P, *Paesaggio contro Ambiente* in *Cons di Stato* 971/2005, *Urbanistica e Appalti in Giurisprudenza Amministrativa* 8/2005.

Essendo un trattato internazionale, la Convenzione è vincolante per gli Stati che l' hanno sottoscritta e ratificata⁸⁵.

La Convenzione nasce in un periodo in cui il paesaggio comincia ad essere percepito come esigenza sociale: il bisogno dei cittadini di riappropriarsi dei propri luoghi è un modo per riaffermare la propria identità e per difendersi dai processi di degrado che minacciano l'ambiente⁸⁶. La Convenzione nasce anche da un'altra esigenza: dare concretezza a un disegno politico perseguito da molti anni; infatti già dagli inizi degli anni '90 si comincia a porre l'attenzione alla gestione e alla tutela del paesaggio naturale e culturale di tutta l'Europa, basti ricordare la relazione di Dobbris del 1991 o la terza Conferenza delle Regioni mediterranee del 1994⁸⁷.

Nel 1994 il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa⁸⁸ elabora un progetto di Convenzione europea del paesaggio, istituendo un gruppo di lavoro ad hoc⁸⁹. La complessità della materia, oltre alla

85 Art 117, comma 1 Cost.

86PRIORE R, *La Convenzione europea del paesaggio : matrici politico – culturali e itinerari applicativi* in *Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio* a cura di GF Cartei, il Mulino, Bologna, 2007, pag 32; GAMBINO R, *I paesaggi dell'identità europea in Inaugurazione dell'Anno Accademico 2003-2004* in www.politocomunica.polito.it : “la disperata ricerca della realtà e senso dei luoghi, che si riflette nella domanda di paesaggio, è la spia di un malessere più profondo, che ha certamente a che vedere con i processi di globalizzazione e con i loro contraddittori effetti di omologazione e modernizzazione da un lato, di squilibri e disegualianza dall'altro”.

87 Relazione esplicativa della Convenzione di Firenze.

88 Organo del Consiglio d'Europa creato nel 1994 in sostituzione della *Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa (Cplre)*. Il Congresso, oggi composto da 315 membri titolari e 315 membri supplenti, rappresenta gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

89 Oltre alla Camera dei poteri locali e del Congresso, “in applicazione del principio di consultazione e di partecipazione, sono stati invitati a partecipare ai lavori di questo gruppo numerosi enti e programmi internazionali, nazionali e regionali. Tra questi citiamo: l'Assemblea parlamentare e il Comitato del patrimonio culturale del Consiglio d'Europa (CC-PAT), il Comitato per le attività del Consiglio d'Europa in materia di diversità biologica e paesaggistica (CO-DBP), il Comitato per la tutela del patrimonio mondiale dell'Unesco, l'UICN, il Comitato delle Regioni e la Commissione europea dell'Unione europea, l'Ufficio della Strategia paneuropea

redazione del progetto di convenzione, rese necessario uno studio comparato sull'argomento, presente come allegazione alla motivazione 1997/53, ovvero alla risoluzione contenente il progetto preliminare.

La Relazione esplicativa mostra le importanti innovazioni presenti nella Convenzione⁹⁰: la nozione non più limitata alle sole bellezze naturali di paesaggio è superata; il paesaggio include anche la popolazione⁹¹.

L'obiettivo resta quello di obbligare i pubblici poteri fino ai livelli locali a salvaguardare, gestire e pianificare i paesaggi dell'Europa⁹². A mio avviso, tale finalità può essere perseguita solo coinvolgendo il cittadino, colui che vive in prima persona il paesaggio. Il coinvolgimento del cittadino è determinante in quanto permette di generare una identificazione proprio fra lui e il territorio in cui si trova, contribuendo a far sì che si realizzi come persona⁹³.

per la diversità biologica e paesaggistica, nonché le regioni Andalusia (Spagna), Languedoc-Roussillon (Francia) e Toscana (Italia)", Relazione esplicativa.

90 PRIORE, R, *L'esecuzione della Convenzione Europea del paesaggio (14/2006) nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali* la considera come una proposta per "nuova percezione del mondo", tratto da "Una sfida :l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia" in "Riconquistare il paesaggio, la Convenzione europea del paesaggio e la conservazione della biodiversità in Italia" a cura di Corrado Teofili e Rosa Clarino /WWF-MIUR, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca"-Editoria Multimediale WWF Italia ONG Onlus /Roma 2008, pagg 19-20.

91 PRIORE, R, *Verso l'applicazione della Convenzione Europea del paesaggio in Italia*, *Aedon* 3/2005, par 2.2, parla di 'democratizzazione del paesaggio'

92 Art 3 .Vedi anche Relazione esplicativa.

93 Preambolo Cep; Relazione esplicativa punto 24 : " Il riconoscimento di un ruolo attivo dei cittadini nelle decisioni che riguardano il loro paesaggio può offrir loro l'occasione di meglio identificarsi con i territori e le città in cui lavorano e trascorrono i loro momenti di svago" ; SCIULLO G in *Il paesaggio fra Convenzione e Codice*, *Riv Giuridica urbanistica* 1/2009 pag 46, parla di ' territorio espressivo di identità' dando al definizione generale di paesaggio; " Se si rafforzerà il rapporto dei cittadini con i luoghi in cui vivono, essi saranno in grado di consolidare sia le loro identità, che le diversità locali e regionali, al fine di realizzarsi dal punto di vista personale, sociale e culturale. Tale realizzazione è alla base dello sviluppo sostenibile di qualsiasi territorio preso in esame, poiché la qualità del paesaggio

Le tappe attraverso cui la Convenzione propone di raggiungere questo scopo sono essenzialmente due:

- a) la sollecitazione delle istituzioni politiche che sono determinanti nel fornire strumenti e formulare orientamenti di ‘politica del paesaggio’;
- b) l’indicazione dettagliata delle caratteristiche che i cittadini vogliono vedere riconosciute in un territorio.

Questo atteggiamento permette di volgere lo sguardo verso il futuro, per prevedere gli strumenti per garantire una salvaguardia anche negli anni a seguire, in prospettiva europea.

Il fatto di essere applicata a tempo indeterminato e sotto il controllo di una organizzazione internazionale, non può che rappresentare un vantaggio⁹⁴ per la Convenzione che, intanto, afferma una idea di paesaggio innovativa nel contenuto rispetto a quello predominante negli anni precedenti: affrontare in modo globale e diretto il tema della qualità dei luoghi nei quali vivono le popolazioni, qualità riconosciuta come condizione essenziale del benessere, in senso fisico, psicologico ed intellettuale, individuale e collettivo, e fare da propulsore per uno sviluppo sostenibile che favorisca le attività economiche.

Si considera quindi il territorio nel suo insieme, senza compiere alcuna distinzione fra aree urbane, peri-urbane, rurali e naturali, e neanche fra quelle parti che possono essere considerate eccezionali, o deteriorate o quotidiane. Il paesaggio non è circoscritto a singoli elementi, ma forma un tutt’uno, nel quale gli elementi costitutivi sono considerati sia singolarmente che nelle loro relazioni con gli altri⁹⁵.

costituisce un elemento essenziale per il successo delle iniziative economiche e sociali, siano esse private, che pubbliche”.

94 V Relazione esplicativa.

95 Relazione esplicativa n 38;Conv art 1;PRIORE R, *La Convenzione europea del paesaggio :matrici politico-culturali e itinerari applicativi in Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio* a cura di GF Cartei, il Mulino, Bologna,

Di sicuro rilievo è definire le due aree semantiche di questo nuovo concetto, che emergono chiaramente dalla definizione data dall'art 1 della Convenzione.

La Convenzione propone un nuovo concetto di paesaggio, costituito dai territori reali, esistenti, determinati⁹⁶.

In proposito pare peraltro condivisibile l'opinione di chi nell'ambito della dottrina italiana critica il significato attribuito al termine nella traduzione della Convenzione stessa: l'intenzione del testo originale non era quella di prevedere un unico paesaggio che fosse determinato, riferito a un territorio particolare, come è avvenuto con la nostra legislazione⁹⁷.

2007, pag 64 sottolinea come non vi sia stato utilizzato di proposito il termine paesaggio culturale, per evitare interpretazioni fuorvianti. Il fatto che non sia utilizzato, non significa, secondo l'autore che abbia minore importanza, in quanto è stato impiegato nella Convenzione del patrimonio mondiale e culturale del 1992. Da questo esempio, si evince come vi siano due piani operativi diversi: la Convenzione che stiamo esaminando agisce fino al livello regionale-locale, l'altra solo a livello mondiale per quei paesaggi che presentano un interesse eccezionale e universale;SORACE D, Paesaggio e paesaggi nella Convenzione Europea in Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio a cura di GF Cartei, il Mulino, Bologna, 2007, pagg 18-22.

96 Secondo il parere di PRIORE R in L'esecuzione della Convenzione Europea del paesaggio (l 14/2006)nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali la considera come una proposta per "nuova percezione del mondo", tratto da " Una sfida :l'applicazione della Convezione europea del paesaggio in Italia " in "Riconquistare il paesaggio, la Convenzione europea del paesaggio e la conservazione della biodiversità in Italia" a cura di Corrado Teofili e Rosa Clarino /WWF-MIUR, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca"-Editoria Multimediale WWF Italia ONG Onlus /Roma 2008, .i paesaggi " rappresentano l'oggetto materiale che consente all'interesse paesaggistico di prendere corpo attraverso l'immateriale mediazione dell'atto precettivo ."

97 L'esecuzione della Convenzione Europea del paesaggio (l 14/2006) nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali la considera come una proposta per "nuova percezione del mondo", tratto da " Una sfida :l'applicazione della Convezione europea del paesaggio in Italia " in "Riconquistare il paesaggio, la Convenzione europea del paesaggio e la conservazione della biodiversità in Italia" a cura di Corrado Teofili e Rosa Clarino /WWF-MIUR, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca"-Editoria Multimediale WWF Italia ONG Onlus /Roma 2008, pagg 19-20. sostiene che la traduzione sia errata dal combinato disposto degli articoli 5°, 2 e 6 c punto 1. Inoltre, il fatto che sia compreso tutto il territorio in maniera indifferenziata,

Per la realizzazione della nuova concezione di paesaggio è necessario comprendere la ripartizione delle competenze prevista: ogni organizzazione deve fare riferimento alla suddivisione rispettando quello che ogni ordinamento interno prevede, nel rispetto dei principi fondamentali; deve agire nel rispetto del principio di sussidiarietà sancito nella Carta Europea dell'autonomia locale⁹⁸. Fondamentale è in questo caso l'operato soprattutto delle regioni e degli enti locali, in quanto le istituzioni, che sono maggiormente in relazione con i cittadini, contribuiscono alla formazione della coscienza paesaggistica, obiettivo della Convenzione⁹⁹. Il loro ruolo è importante perché, per applicare le misure stabilite dalla Convenzione non si deve mantenere la gerarchia dei poteri prevista dall'ordinamento, ma si deve tenere conto delle esigenze dell'intervento¹⁰⁰.

non significa che vi sarà lo stesso livello di tutela, perché dipenderà oltre che dalle caratteristiche oggettive della parte di territorio considerata, anche dall'interesse pubblico e dal valore effettivo che queste parti hanno in base al giudizio dei cittadini; SANDULLI, A.M., in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, sostiene che ai sensi della Convenzione, bisogna riferirsi non solo a singoli beni o stili con una particolare rilevanza, ma a prescindere, ad ogni altra parte del territorio.

98 Articolo 4 - Ripartizione delle competenze - 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. Riferendosi alla sussidiarietà, Articolo 4.3 della Carta europea dell'autonomia locale: l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in maniera generale, incombere di preferenza, alle autorità più vicine ai cittadini. L'attribuzione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze d'efficacia e d'economia".

99 Relazione esplicativa alla Convenzione Europea, punto 49. Per approfondimenti, *Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio* a cura di G.F. Cartei, il Mulino, Bologna, 2007.

100 PRIORE R, *La Convenzione europea del paesaggio: :matrici politico-culturali e itinerari applicativi in Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio* a cura di GF Cartei, il Mulino, Bologna, 2007, pag 71.

La Convenzione successivamente fornisce delle indicazioni puntuali in ordine all'applicazione delle politiche del paesaggio, da mettere in pratica in maniera continua e simultanea per dare vita ad un progetto di paesaggio. È una proposta di intervento che ha la sua utilità nel preservare/sostenere l'identità estetica di un territorio, facendo sì che questa coincida con la sua identità culturale.

Solo attraverso questi passaggi può svilupparsi una stabile formazione identitaria¹⁰¹:

- a) sensibilizzazione delle popolazioni su rischi, limiti, vantaggi e valori, perché sono proprio loro i diretti interessati che collaboreranno con le autorità; il processo deve riferirsi al ruolo, alla trasformazione e al valore dei paesaggi;
- b) formazione ed educazione, con insegnamenti in materia atti a fornire ulteriori conoscenze ai professionisti pubblici e privati¹⁰².

Gli esperti dovrebbero avere le seguenti competenze:

- saper analizzare la dimensione oggettiva del paesaggio, così come viene registrata dalla percezione soggettiva di ogni singolo cittadino;

101 BONESIO L, *Oltre il paesaggio, i luoghi tra l'estetica e geofilosofia*, Casalecchio, Arianna Editrice, 2002 richiamata da PRIORE R, *La Convenzione europea del paesaggio :matrici politico-culturali e itinerari applicativi in Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio* a cura di GF Cartei, il Mulino, Bologna, 2007, pag 88-89.

102 PRIORE R, *La Convenzione europea del paesaggio :matrici politico-culturali e itinerari applicativi in Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio* a cura di GF Cartei, il Mulino, Bologna, 2007, pag 92, propone la creazione di una facoltà denominate scienze paesaggistiche per la formazione di specialisti del settore; ZERBI M.C, *Atti della prima Conferenza nazionale per il paesaggio* a cura del Ministero per i beni e le attività culturali, Gabinetto del Ministro e Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, (sessione tematica 6)Roma, Gangemini, 2000, afferma la necessità di preparare tecnici in grado di tutelare i paesaggi sensibili, restaurare quelli degradati, disegnarne di nuovi, tenendo conto del punto di vista del pubblico generico.

- sapere lavorare in maniera interattiva e integrata nelle fasi di sensibilizzazione, analisi e progetto;
 - saper stimolare il dialogo con la comunità;
 - assistere le autorità politiche ed amministrative¹⁰³;
- c) identificazione delle particolarità e i cambiamenti di paesaggio e territorio, con studi di professionisti da rendere noti alla comunità.
- La fase successiva della quantificazione¹⁰⁴ consentirà di stabilire quali elementi siano da gestire e come; siccome in tale caso la valutazione spesso si basa su parametri soggettivi, sarebbe opportuno assumere come presupposti dei criteri oggettivi¹⁰⁵. I lavori di identificazione e di valutazione possono essere eseguiti con l'ausilio delle esperienze di altri paesi europei.
- d) fissare obiettivi di qualità paesaggistica, mediante consultazione con la popolazione interessata, evidenziando le caratteristiche e le qualità del paesaggio preso in considerazione, al fine di giustificare i provvedimenti per la

103PRIORE, R. *L'esecuzione della Convenzione Europea del paesaggio (l 14/2006 nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali* la considera come una proposta per “nuova percezione del mondo”, tratto da “Una sfida :l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia “ in “Riconquistare il paesaggio, la Convenzione europea del paesaggio e la conservazione della biodiversità in Italia” a cura di Corrado Teofili e Rosa Clarino /WWF-MIUR, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca”-Editoria Multimediale WWF Italia ONG Onlus /Roma 2008, pag 14-15.

104 La dottrina maggioritaria è concorde sull'utilizzo del termine quantificazione piuttosto che valutazione adottato nella Relazione esplicativa, in quanto, in questa fase, è ancora assente un giudizio definitivo sul valore globale del paesaggio considerato, vedi PRIORE R, *La Convenzione europea del paesaggio : :matrici politico-culturali e itinerari applicativi in Convenzione Europea e governo del territorio* a cura di GF Cartei, il Mulino, Bologna, 2007, pag 99 e CALCAGNO MANIGLIO A, *Atti della prima Conferenza nazionale per il paesaggio* a cura del Ministero per i beni e le attività culturali, Gabinetto del Ministro e Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, (sessione tematica 6)Roma, Gangemini, 2000.

105 V Relazione esplicativa.

gestione destinati a garantire il governo del paesaggio orientando i mutamenti dovuti alle evoluzioni sociali ambientali ed economiche, la pianificazione per valorizzare un'area adiacente ai territori la cui dimensione paesaggistica è già oggetto di misure di salvaguardia, e la salvaguardia per mirare a mantenere l'integrità fisica dei territori.

I.6 Il Codice Urbani: i principi e le ultime modifiche.

Il Codice Urbani è stato introdotto nel nostro ordinamento con il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, sulla base della delega contenuta nell'articolo 10 della legge n. 137/2002.

Il Codice costituisce la diretta attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, ai sensi del quale la Repubblica Italiana "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione".

L'introduzione del nuovo testo normativo abroga completamente il d.lgs. n. 490/1999, ovvero il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali, e pone definitivamente ordine nella difficile materia connessa alla tutela paesaggistica, dettando una disciplina unitaria e sistematica.

Sicuramente il Codice rappresenta l'applicazione della Convenzione Europea, anche se il concetto di paesaggio inserito nel Codice si discosta parzialmente da quello contenuto nella Convenzione. L'art. 131 del Codice Urbani accentua sì la dimensione culturale del paesaggio, ma i suoi contenuti normativi, pur riferendosi alla Convenzione, se ne discostano laddove al paesaggio viene riconosciuto il valore di patrimonio culturale da tutelare "come una parte di territorio caratterizzato dalle interrelazioni fra l'uomo e la

natura”¹⁰⁶. Pertanto, la normativa intende promuovere la globalità del paesaggio, comprensivo di paesaggi eccezionali, della vita quotidiana e di quelli degradati, ma esprime la volontà del legislatore di indirizzare l’azione del Ministero dei Beni e delle Attività culturali prioritariamente, verso la tutela del patrimonio culturale, inteso come insieme di:

1. i beni culturali, ossia le “cose immobili e mobili che, ai sensi degli articolo 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”;
2. i beni paesaggistici, ovvero gli “immobili e aree indicati dall’articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge”.

Una parte della dottrina¹⁰⁷ è molto critica in relazione ai contenuti del nuovo articolo 131, successivo alle modifiche del decreto correttivo del 2008. L’eliminazione della scissione fra beni paesaggistici e paesaggio, ha condotto a formulare ulteriori concetti per definire meglio la locuzione generale di paesaggio.

In particolare è da condividere la suddivisione proposta E. Buoso¹⁰⁸ in:

106 Prima della modifica ad opera del decreto correttivo 63/2008, per paesaggio dovevano intendersi quelle parti di territorio con i caratteri distintivi che derivavano dalla natura, dalla storia umana e dalle interrelazioni reciproche.

107 AMOROSINO A, *La governance e la tutela del paesaggio fra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio in Rivista giuridica urbanistica* 1-2/2009, pagg 103-104; BOSCOLO E, in *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario in Urb.App* n 7/2008, pag 798.

108 La suddivisione è riportata nel suo saggio “*Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*” in *Urb.App* n7/2008 e trova concorde S.Amorosino, il quale la ripropone nel suo saggio *La governance e la tutela del paesaggio fra Stato e*

a paesaggio – identità, nel quale si riconoscono le collettività ;

b paesaggio storico–culturale, come contesto fisico che racchiude i segni della storia.

Il riferimento¹⁰⁹ all’ambito nazionale ripreso dal secondo comma dell’articolo, porterebbe a pensare che lo Stato tuteli solamente il paesaggio espressivo di identità nazionale, oggetto dei beni vincolati in vario modo; il motivo di pensare ciò, deriva anche dal testo della Relazione illustrativa al Codice¹¹⁰. Tale posizione viene smentita dalla dottrina stessa¹¹¹ con due argomentazioni.

La prima argomentazione concerne l’art 131, c 3, che enuncia come lo Stato abbia la potestà esclusiva sulla tutela del paesaggio, ovvero se ne occupa in quella parte che acquista rilievo nazionale. Per le restanti aree sono dettati principi e disciplina dal Codice stesso che anche le Regioni dovrebbero applicare. Anche la Regione stessa può adottare provvedimenti con finalità di tutela.

Secondo l’opinione della studiosa di Buoso, dovranno essere soddisfatte quattro condizioni¹¹²:

Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio in *Rivista giuridica urbanistica* 1-2/2009, pag 103.

109 AMOROSINO S, *La governance e la tutela del paesaggio fra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio* in *Rivista giuridica urbanistica* 1-2/2009, pag 104.

110 “[a]gli ambiti territoriali di più spiccata valenza paesaggistica “nazionale” si impone altresì la necessità, in un panorama istituzionale in cui coesistono, intrecciate attribuzioni e funzioni diverse, di un livello di governo unitario, che può essere assicurato anche in deroga all’ordinario assetto delle competenze istituzionali nella specifica materia, e che trova il suo fondamento, in via di principio, nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica, ed è il solo grado di assicurare una gestione di detti ambiti coerente con le esigenze di conservare i tratti che costituiscono l’elemento caratterizzante il territorio nazionale”.

111 AMOROSINO S, *La governance e la tutela del paesaggio fra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio* in *Rivista giuridica urbanistica* 1-2/2009, pagg 102-103.

112 BUOSO E in *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*, in *Riv giur urb.*, pag 125.

- emanazione delle norme all'interno della competenza regionale;
- realizzazione degli interessi unitari;
- modificazione degli standard di protezioni stabiliti dalla disciplina statale non consentita però in peius;
- coordinamento con i diversi interessi costituzionali.

La seconda condizione è di tipo culturale: il paesaggio è un continuum, un tessuto unitario, nel quale alcune parti possono avere minore rilevanza, e necessitare di una tutela meno incisiva, ed altre possono avere qualità o valenza identitaria maggiore.

E' il piano paesaggistico che fa da giudice, individuando le aree che, per la loro qualità paesaggistica, si pongono al di sopra di altre, e assoggettandole ad una disciplina coerente¹¹³.

Il paesaggio è visto come espressivo di identità ed è distinto, perché più ampio, dai beni paesaggistici¹¹⁴.

I.7 Tutela e valorizzazione.

Una seconda novità all'interno del Codice del 2004 è la definizione del significato giuridico di "tutela" e di "valorizzazione" dei beni paesaggistici, con l'intento di preservare la memoria nazionale della

113 AMOROSINO S, *La governance e la tutela del paesaggio fra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio in Rivista giuridica urbanistica* 1-2/2009, pag 105.

114 AMOROSINO S in *I poteri legislativi ed amministrativi di Stato e regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio in Riv giur urb* 1-2-/2008 pagg 161-162 sostiene che proprio col decreto correttivo del 2008 vi sia stata la separazione definitiva fra queste due nozioni: i beni paesaggistici sono costituiti da beni o aree vincolate per effetto di vincoli provveduti mentali o piani paesaggistici o perché stabilite per legge. Del parere opposto, CARPENTIERI P in *Commento all'art 131 in Codice dei beni culturali e del paesaggio* a cura di A.M.Sandulli, che invece propende per una identificazione delle due nozioni, ritenendo che i beni paesaggistici sono una declinazione del paesaggio.

comunità e del suo territorio e di contribuire allo sviluppo della cultura¹¹⁵.

La tutela¹¹⁶ consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di una adeguata attività conoscitiva volta a:

- a) individuare i beni che costituiscono il patrimonio culturale;
- b) garantirne protezione e conservazione per fini di pubblica utilità;
- c) regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale.

L'attività conoscitiva costituisce il presupposto logico giuridico della protezione e della conservazione.

I provvedimenti adottati in questo contesto sono di tipo conformativo; perché l'uso dei beni appartenenti alla categoria dei beni paesaggistici è controllata dai pubblici poteri, perciò rispetto a tali beni, le facoltà dei proprietari/possessori sono stabilite da provvedimenti autoritativi¹¹⁷.

Le funzioni di tutela e valorizzazione¹¹⁸ sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, che può esercitarle direttamente, conferendone l'esercizio alle Regioni, attraverso lo strumento delle intese o del coordinamento. Le Regioni conservano comunque le funzioni di tutela con riferimento ai beni paesaggistici (articolo 5, comma 6).

40

115 Una parte della dottrina ritiene che tali scopi abbiano come fine ultimo quello di superare le differenze nell'attribuzione di competenza, come indicato dall'art 117: la tutela difatti è di potestà legislativa esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione rientra nella competenza concorrente Stato- Regioni.

116 V Art 3.

117 AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 73.

118 Art 4 Codice dei beni culturali.

Resta in capo al Ministero, oltre ai poteri di indirizzo e di vigilanza, il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza dei soggetti delegati¹¹⁹. Anche se l'articolo fa riferimento ai soli 'beni paesaggistici', il suo contenuto deve essere considerato in senso in senso più ampio, alla luce dell'interpretazione dell'art 118, comma 3, della Costituzione. Purtroppo, spesso la sostituzione alle Regioni avviene allo scadere del termine, in tempo non utile per provvedere, mentre la Corte Costituzionale raccomanda una fase preliminare di cooperazione con l'amministrazione interessata in virtù del principio di leale collaborazione¹²⁰.

Per quanto riguarda la valorizzazione, all'articolo 6 sono richiamate le funzioni e le attività dirette a:

- a) promuovere la conoscenza del patrimonio culturale;
- b) assicurarne la migliore utilizzazione e fruizione pubblica;
- c) attivare e sostenere gli interventi di conservazione.

È attuata con le forme compatibili con la tutela ed è favorita la partecipazione dei privati.

Per poter meglio comprendere la funzione di valorizzazione¹²¹, gli articoli 6 e 7 vanno integrati con quanto disposto dall'art. 131, comma 5.

In sintesi, i profili più rilevanti sono la volontà di riqualificare quei contesti paesaggistici compromessi o degradati, nonché quella di crearne di nuovi che siano espressivi e dotati di valori identitari

¹¹⁹ Art 5, comma 7 Codice dei beni culturali.

¹²⁰ Sentenza *Corte Costituzionale* n 240/2004 : " [...]il commissario stesso, nell'espletamento del proprio mandato, può esercitare, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, il potere sostitutivo nei confronti delle amministrazioni pubbliche[...]".

¹²¹ " la valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio, nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati".

riconoscibili. La triade “conoscenza, informazione e formazione” costituisce la base per poter incrementare la fruizione del paesaggio¹²². In merito al tema della ‘valorizzazione-fruizione’ esistono due tesi contrapposte¹²³: da una parte c’è chi, come Cammarelli ribadisce il riparto ex d.lgs 31 marzo 1998, n. 112 e titolo V Cost., rafforzato dalle recenti pronunce della Corte Costituzionale (nn. 9 e 26 del 2004), secondo cui lo scopo principale della tutela è quella di non permettere al bene paesaggistico di degradarsi nella sua struttura fisica mentre quello della valorizzazione è quello della fruizione del bene. Dall’altra parte invece c’è chi, come Casini¹²⁴ sottolinea una tensione tra art. 6 e art. 111 perché al primo articolo la fruizione è considerata come una finalità inclusa nella valorizzazione mentre all’ art. 111 il fine resta, ma le attività si limitano interamente a compiti di supporto che cercano di delineare una dimensione economica, finanziaria, organizzativa e logistica, con la conclusione che la fruizione spetterebbe solo allo Stato e la potestà legislativa regionale sarebbe decisamente circoscritta¹²⁵.

Il tema dell’attribuzione delle competenze è stato predominante nei primi anni di attuazione del Codice Urbani.

Prima del Codice Urbani, il d.lgs 112/98 è stato un punto di riferimento in tale ambito. Questo d.lgs. ha dato attuazione alla legge delega n°59/1997 in tema di conferimento di nuove funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed enti locali. Col il d.lgs.

122 AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 78.

123 CAMMARELLI M, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: dall’analisi all’applicazione*, *Aedon* n 2/2004, paragrafo 2.

124 CASINI L, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, pag 482 .

125 CIAGLIA G, *La nuova disciplina del paesaggio. Tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n63/2008* in *IlGiornale di diritto amministrativo . Quaderni* a cura di Sabino Cassese, Ipsoa, 2008, pagg 29-30 definisce la valorizzazione dei beni culturali come una “ gestione imprenditoriale del patrimonio che prevede interventi miranti ad attrarre risorse finanziarie”.

n°112 in particolar modo è stabilito che tale conferimento dovesse essere effettuato entro il mese di ottobre del 1998 (art 3). L'obiettivo della legge delega però non si è limitata alla semplice intitolazione formale, ma ha inteso mutare il sistema dei poteri pubblici in senso sostanziale, volendo essere una riforma che mirasse a riordinare il sistema dal basso verso l'alto¹²⁶. Attraverso il d.lgs. si è cercato di ampliare proprio i confini delle materie regionali, applicando i seguenti principi:

- di sussidiarietà intesa nella sua duplice accezione orizzontale e verticale. Le funzioni riservate alle regioni riguarderanno l'adozione di atti generali, quali atti normativi, atti di programmazione e atti di indirizzo.
- di funzionalità o adeguatezza che si concretizza da un lato in un principio di differenziazione delle funzioni ad enti dello stesso rango istituzionale con dimensioni diverse, dall'altro attraverso la previsione di dimensioni adeguate per realizzare nel modo migliore il principio di sussidiarietà, ovvero per permettere agli enti di minor livello di esercitare congiuntamente le funzioni attribuite.
- di unità e responsabilità dell'amministrazione, secondo cui le funzioni devono essere conferite, unitariamente in capo al soggetto che ne sia titolare o che abbia la responsabilità di un servizio svolto o di un risultato da perseguire nei confronti dei destinatari o degli interessati.

La difficoltà maggiore consisteva nel trovare un punto di raccordo fra le competenze delineate dopo la riforma della Costituzione e quelle

¹²⁶ PASTORI G, *Il conferimento delle funzioni dalle regioni agli enti locali. Considerazioni introduttive*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/98* a cura di G.C De Martin, F.Merloni, F Pizzetti, L.Vandelli, Quaderni della Spisa, Bologna, 2000, pag 14.

definite dal Codice del 2004, in particolare quelle concernenti la tutela e la valorizzazione. Sicuramente il fatto di non aver previsto espressamente la tutela del paesaggio nelle materie dell'art 117 Cost ha contribuito a generare contrasti: si è scelto di attribuire la tutela dell'ambiente allo Stato, e di lasciare alla potestà legislativa concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali ed il governo del territorio.

Le funzioni di tutela sono attribuite sia al Ministero sia alle Regioni. Il Ministero è titolare del potere di iniziativa, impulso e direzione dei procedimenti aventi funzione della tutela, tra i quali quello di indirizzo e quello di coordinamento. Gli atti di indirizzo devono contenere le scelte politiche per la conservazione del paesaggio e devono essere realizzati in maniera coordinata da parte dello Stato e delle Regioni. Il contenuto di tali atti di indirizzo è arricchito dalle analisi e dalle proposte svolte dall'Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio, organismo composto da tecnici incaricato a occuparsi della parte tecnica.

A differenza della tutela, la valorizzazione è richiamata in modo significativo l'idea della sussidiarietà verticale ma anche orizzontale¹²⁷. All'interno di questa funzione il concorso dei privati è favorito da appositi meccanismi promozionali.

La Corte Costituzionale negli anni 2003-2004 ha cercato di fornire la più corretta interpretazione per definire il labile confine fra quelle due aree di funzioni, tenendo conto che non sono due materie distinte, ma costituiscono funzioni amministrative appartenenti ad un unico genere¹²⁸.

127 AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 78.

128 Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale cfr. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*.

A partire dalla sentenza n. 94/2003, per passare dalle n. 9 e n. 26/2004, la Corte delinea inizialmente i concetti della tutela e della valorizzazione, intervenendo successivamente su altri aspetti nevralgici delle due funzioni principali.

La prima pronuncia la n. 94 del 2003 ha ad oggetto il ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che aveva impugnato la legge regionale del Lazio in materia di tutela e valorizzazione dei locali storici. Fra i vari profili di incostituzionalità sollevati dalla ricorrente, vi è anche quello sulla presunta lesione dell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato in materia di 'tutela dell'ambiente e dei beni culturali', con l'intervento, da parte dello Stato in ambiti facenti parte degli interventi di tutela e non di valorizzazione. La decisione della Corte costituzionale si fonda principalmente sulla distinzione fra tutela e valorizzazione, richiamando la nozione di bene culturale. La Corte quindi ritiene di riconoscere il nucleo fondamentale della tutela nell'uso del potere conformativo della proprietà della cosa di pubblico interesse, mentre la valorizzazione troverebbe la sua base nella fruizione del bene e nelle condizioni per migliorare tale possibilità.

A conclusione del ragionamento, la Corte Costituzionale salva la legge regionale oggetto del ricorso, affermando che la nozione di bene culturale che deriva dalla normativa vigente sia 'chiusa', mentre la Corte sarebbe a favore di una visione 'aperta'. Tuttavia, poiché le funzioni richiamate dal ricorrente ineriscono a beni diversi da quelli contenuti negli artt 10 e 11 del Codice Urbani, queste non sono invasive dell'ambito di legislazione esclusiva dello Stato; ne consegue che la legge regionale impugnata non è incostituzionale.

Nella di poco successiva sentenza n° 9/2004 la Corte decide del ricorso proposto dalla regione Toscana, che accusava lo Stato di avere invaso

la sua competenza residuale nell'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni culturali. La Corte si pone il problema preliminare di verificare se la legge oggetto del giudizio attenga o meno alla disciplina della tutela dei beni culturali, *con riferimento al* quadro costituzionale. La Corte ha precisato che per tutela "si intende ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali", e che per valorizzazione si deve intendere "ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e di conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementare la fruizione". Essa ha fatto notare che nelle normative precedenti alla riforma costituzionale del 2001 la tutela e la valorizzazione "sono state considerate attività strettamente connesse ed a volte sovrapponibili".

La Corte afferma che il legislatore quando ha modificato il quadro costituzionale delle competenze di Stato e regioni in tali ambiti, "ha tenuto conto sia delle caratteristiche del patrimonio storico-artistico italiano, sia della normativa esistente, attribuendo allo Stato la potestà legislativa esclusiva e la conseguente potestà regolamentare in materia di tutela dei beni culturali e ambientali ed alla legislazione concorrente di Stato e regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali". La Corte quindi rigetta il ricorso, considerando il restauro un'attività appartenente alla funzione di tutela dei beni culturali, come tale sottratta alla competenza legislativa residuale delle regioni.

L'ultima sentenza, la n. 26/2004, riguarda ancora una volta il criterio distributivo delle funzioni di tutela e di valorizzazione tra Stato e regioni. Rispetto alle sentenze precedenti, qui la Corte costituzionale, muovendo dal presupposto che tale attività sia concorrente alla funzione di tutela e a quella di valorizzazione. Il ricorso promosso dalle regioni Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Umbria, ha ad

oggetto la possibilità per il Ministero di concedere in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico. La Corte, ritenendo la questione infondata, ha sostenuto che la norma censurata rinvii all'art. 112 del d lgs.112/1998, in cui era ben definito il riparto di competenze. Anche se tale decreto è anteriore alla riforma costituzionale del 2001, dice la Corte è da ritenersi tutt'ora in vigore in quanto vi è una linea di continuità tra la legislazione di quegli anni relativa al conferimento delle funzioni alle autonomie locali e la legge costituzionale 3/2001; inoltre è riferibile alle materie oggetto di discussione "il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente a quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa".

Sempre in tema di rapporti fra Stato e autonomie territoriali, un'altra importante novità contenuta nel Codice è la compartecipazione, introdotta dall'art 132. In questo articolo viene infatti sancita la necessaria compartecipazione tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nelle funzioni di tutela e di valorizzazione del paesaggio, attraverso lo strumento della leale cooperazione.

I meccanismi procedurali della cooperazione e della concertazione ed i contenuti del principio dello sviluppo sostenibile, introdotto nel secondo comma, sono espressi negli articoli 135, 146 e 156 del Codice che individuano nel piano paesistico l'unico strumento di riferimento per tutti i soggetti istituzionali che devono attuare le funzioni della tutela, della valorizzazione e della gestione del paesaggio. E' evidente dunque come i principi introduttivi della Parte Terza del Codice dedicata ai Beni Paesaggistici hanno recepito quanto sancito dalla Convenzione europea del paesaggio la quale al capitolo II chiedeva di promuovere a tutti gli Stati contraenti:

- a) la conservazione dei paesaggi di valore;
- b) la gestione di tutti i paesaggi (tramite l'adozione di misure specifiche mirate per la garanzia dello sviluppo sostenibile, guidando ed armonizzando le trasformazioni provocate dalle esigenze sociali, economiche ed ambientali);
- c) la pianificazione dei paesaggi rivolta ad organizzare le misure specifiche individuate e riferite anche alla valorizzazione dei paesaggi degradati ed alla creazione di nuovi valori paesaggistici.

Il principio dello sviluppo sostenibile, nella Convenzione, trova la realizzazione in concreto della sostenibilità nella salvaguardia, nella valorizzazione e nella gestione della dimensione culturale che caratterizza il paesaggio inteso nella sua globalità.

Per realizzare la politica della tutela e della valorizzazione, il legislatore si è reso conto dell'importanza del coinvolgimento tanto delle istituzioni quanto della popolazione, per favorire la conoscenza e la percezione dei luoghi di vita e delle risorse del paesaggio. Infatti al terzo comma dell'articolo 132 è precisato che le amministrazioni pubbliche debbono intraprendere attività di formazione ed educazione. Anche in questo caso si tratta di meccanismi già introdotti e auspicati dalla Convenzione. All'art. 5, infatti è previsto l'avvio di "procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali, regionali e di altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche del paesaggio", mentre all'art. 6 sono richieste misure specifiche per attuare la "formazione ed educazione".

Un elemento importante per lo sviluppo degli obiettivi della Convenzione è dato dallo scambio di informazioni, dalla circolazione delle idee teoriche e metodologiche. Tale principio è stato recepito nell'articolo 133 del Codice, in cui sono richiamati i principi di

cooperazione tra gli Stati e gli obblighi internazionali che incidono in materia di tutela e di valorizzazione del paesaggio e che richiedono un adeguamento alla normativa comunitaria ed internazionale.

CAPITOLO II: I sistemi di tutela del paesaggio. Dai vincoli al piano.

II.1 I vincoli della legge n 1497/1939.

La legge 1497/1939, promossa da Bottai, ha come tema portante lo strumento del vincolo, la cui imposizione deriva dalla valutazione del pregio estetico.

La dottrina è unanime nel ritenere che, nel sistema della normativa del 1939, la manifestazione del giudizio del pregio estetico è il presupposto necessario affinché siano attivati gli strumenti di tutela paesaggistica¹²⁹; infatti solamente in seguito alla rilevazione di determinati caratteri che soddisfino quel tipo di interesse pubblico da tutelare, la normativa assume la qualificazione giuridica di bellezza naturale.

Gli strumenti per l'attuazione della funzione di tutela diretta delle bellezze naturali si possono raggruppare in quattro categorie¹³⁰:

1. gli strumenti primari;
2. gli strumenti secondari;
3. gli strumenti cautelari;
4. gli strumenti repressivi.

Gli strumenti primari mirano al riconoscimento, da parte della pubblica amministrazione, della caratteristica di notevole interesse pubblico attraverso una dichiarazione esplicita e formale. Il riconoscimento costituisce il presupposto necessario per l'apposizione del vincolo, affinché il vincolo stesso produca i suoi effetti; sulla natura di tale

129 IMMORDINO M, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Cedam, 1991, 84.

130 PASINI G, *La tutela delle bellezze naturali*, Morano, 1967, 89

vincolo è condivisibile l'opinione della dottrina maggioritaria¹³¹ che esclude dalla categoria degli accertamenti costitutivi¹³² l'atto di riconoscimento oggetto della questione, in virtù del suo carattere discrezionale. Si tratta però di una discrezionalità di tipo tecnico, e non anche amministrativo, perché le norme riportano il particolare regime del vincolo alla qualifica del bene perciò, una volta che ricorrono gli estremi di tale qualifica, non è necessaria una ulteriore indagine di opportunità e convenienza¹³³. Non solo: proprio il contenuto autoritario dell'atto e i suoi effetti sulla sfera giuridica dei proprietari dei beni portano a escludere il carattere di accertamento e a ricondurlo tra i provvedimenti costitutivi¹³⁴.

Riassumendo i tre procedimenti attraverso i quali si esercita la tutela in via primaria riguardano:

- a. il riconoscimento delle bellezze individue;
- b. il riconoscimento delle bellezze d'insieme;
- c. il piano territoriale paesistico.

II.1.1. Il procedimento per il riconoscimento delle bellezze individue.

131 CATTANEO S, *Rassegna critica di giurisprudenza in tema di protezione delle bellezze naturali*, in *Riv Giur Ed* 1960, II, 228; CANTUCCI Michele, *Bellezze naturali*, UTET, 1980, 296; GRISOLIA M. *Bellezze naturali* in *Enciclopedia del diritto*, 1959, 5, 81.

132 Contrariamente a Cattaneo e Pasini, ZAGO in *La protezione giuridica delle bellezze naturali*, in *Amm ita*, 1957, 215; GRISOLIA M, *Bellezze naturali* in *Enciclopedia del diritto*, 1959, 5, 111; CANTUCCI Michele, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Cedam, 1953, 363 e segg, ritengono invece che sia classificabile nella categoria degli accertamenti costitutivi. Cattaneo invece osserva come non possa essere possibile in quanto ritiene come per accertamenti costitutivi debbano intendersi dichiarazioni di scienza, cioè meri atti amministrativi. Per approfondimenti, CATTANEO, *Op. cit.*, 228-229.

133 CATTANEO, *Op. cit.*, 228-229.

134 PASINI G, *La tutela delle bellezze naturali*, 92.

Il procedimento per il riconoscimento è regolato dagli artt. 2 e 6 della legge 1497/1939 e dagli artt 10 e 11 del regolamento di applicazione n. 1357/1940.

L'atto di impulso di tale procedimento, affidato alla commissione provinciale alla quale spetta la compilazione di un elenco di cose che rientrano tra i nn. 1 e 2 della l. 1089/1939, è seguito da un decreto ministeriale del ministro della Pubblica Istruzione.

Il procedimento di riconoscimento delle bellezze naturali, come tutti i procedimenti amministrativi, è formato da una fase preparatoria e da una fase costitutiva.

All'interno della fase preparatoria si colloca l'operato delle commissioni provinciali, le quali, titolari di un diritto di iniziativa, hanno il compito di compilare gli elenchi. L'attività della commissione provinciale non si limita alla compilazione di un elenco, che rappresenta l'atto finale dello svolgimento della loro funzione, ma comprende anche quegli atti istruttori e preliminari, quali ispezioni, valutazioni ed accertamenti e addirittura ulteriori elenchi che possono essere presentati successivamente, dovendo tenere conto dell'evoluzione del pregio estetico nel tempo; l'importante è che siano presenti e validi tutti gli elementi preparatori necessari affinché non sia reso invalido il provvedimento costitutivo. Infine, prima che inizi la fase costitutiva, è necessario che gli atti della commissione provinciale siano conservati presso la competente soprintendenza ai monumenti ¹³⁵, la quale deve trasmettere l'elenco prodotto al Ministero della Pubblica Istruzione¹³⁶.

135 Art 8 regolamento 1940.

136 Art 10 regolamento 1940.

La fase costitutiva invece è finalizzata all'approvazione del decreto ministeriale, non tanto quindi alla preparazione del decreto stesso, che si svolge invece nella fase preparatoria del procedimento.

Riguardo la natura giuridica degli elenchi e del decreto ministeriale, è condivisibile l'orientamento predominante della giurisprudenza¹³⁷ e quello di una parte della dottrina¹³⁸, che considerano gli elenchi come atti di carattere preparatorio e il decreto come atto costitutivo. Si giunge a questa affermazione tenendo conto della normativa in vigore e della nota teoria del Sandulli¹³⁹ sul procedimento amministrativo. Secondo l'autorevole parere dello studioso Cattaneo, la normativa in vigore infatti evidenzia come l'elenco sia proprio un atto di tipo preparatorio; basti richiamare gli artt. 6 e 11 del regolamento del 1940 in cui si prevede che l'elenco costituisce il presupposto per l'emissione del decreto motivato da parte del ministro della Pubblica Istruzione, che andrà a contenere le limitazioni derivanti dal vincolo e quei dati che andranno ad individuare con precisione le cose che si vogliono tutelare. Avvalora questa tesi anche il fatto che solo il decreto ministeriale viene trascritto e notificato, diventando impugnabile con lo strumento del ricorso al Govern

137 Per quanto riguarda gli elenchi, Consiglio di Stato Sez V, 29 novembre 1957 n 1054 in *Riv giur ed* 1958, I, 260; Consiglio di Stato Sez VI, 26 giugno 1957 n 452 in *Riv giur ed* 1958, I, 280; Consiglio di Stato sez Iv 18 maggio 1956 n 523 in *Foro ital.* 1956, II, 179. Alcuni orientamenti ritenuti minoritari lo hanno considerato qualora come proposta(Consiglio di Stato, Sez IV, 18 maggio 1956 m 523 in *Foro ital.* 1956, II, 179) altre volte come parere (Consiglio di Stato, 26 giugno 1957 n 452 in *Riv giur ed* 1958, 280.

138 CATTANEO S, *Op. cit.* 225 e segg; PASINI G., *La tutela delle bellezze naturali*, 98. Discorde però è la dottrina su questo tema, infatti c'è chi considera gli elenchi a carattere costitutivo, come GRISOLIA, *Arte* in *Enciclopedia del diritto*, 1958, III, 114 e 116; chi lo ritiene un atto complesso i cui componenti sarebbero gli elenchi e il decreto ministeriale, come ZAGO, *Op. cit.* 216.

139 SANDULLI A, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964.

Condivisibile è l'opinione di quella parte della dottrina¹⁴⁰ che connota la funzione di compilazione degli elenchi come propositiva perché l'atto oggetto della funzione è a contenuto misto, ovvero di giudizio e di volontà volte a suscitare l'emissione di un provvedimento sulla base del riconoscimento di una situazione bisognosa di tutela¹⁴¹. Accogliendo perciò tale tesi, si ribadisce l'affermazione fatta in relazione alla natura giuridica degli elenchi e del decreto ministeriale, ovvero quella per cui il lavoro delle commissioni provinciali è la condizione necessaria affinché prenda avvio la procedura di riconoscimento delle bellezze naturali con imposizione dei relativi vincoli in base alla l. 1497/1939.

Il decreto ministeriale andrà a contenere sicuramente l'indicazione dei beni ritenuti di interesse pubblico, oltre ai soggetti destinatari del vincolo; in base ai principi generali di diritto amministrativo, non è obbligatorio che l'oggetto dell'atto sia determinato¹⁴², bastano gli elementi indispensabili all'individuazione del bene inserito nell'elenco stesso. Per quanto attiene alla finalità, esso è diretto all'attuazione della funzione di tutela delle bellezze naturali attribuitagli dalla legge. Essendo il provvedimento a carattere diffusamente discrezionale¹⁴³, è obbligatorio riportare l'esatta enunciazione delle norme di legge applicate, così da favorire il controllo di legittimità del

140 CATTANEO S, *Op cit.*, 227; CANTUCCI M, *Limitazioni e vincoli a tutela delle bellezze naturali e procedimenti di imposizione*, estratto da *Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, Sanremo 8-10 dicembre 1961, pag 63; PASINI, *La tutela delle bellezze naturali*, 100.

141 CATTANEO S, *Op. cit.*, 227 rievoca il Sandulli, *Il procedimento amministrativo* pag. 152-153, là dove esclude dalla categoria delle proposte quegli atti che non stimolino l'emissione del provvedimento oggetto della trattazione ma si limitano ad influenzarne il contenuto.

142 CASETTA E, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, 2011, 529. "L'oggetto [...] deve essere lecito, possibile, determinato o determinabile...".

143 Cass Sez Unite, 27 luglio 1933, in *Giur. Ital* 1933, I, 1, 1358; id. 20 maggio 1936 n 1727, in *Riv. dir. pubblico* 1937, II, 86; Cons Stato, sez VI, 8 aprile 1959 n 228 in *Rass. Cons. Stato* 1959, I, 613; Cons Stato, sez VI, 9 marzo 1960 n 104, *ivi* 1960, I, 470.

provvedimento¹⁴⁴. Questa ampia discrezionalità, permette al decreto ministeriale di svincolarsi dai contenuti degli elenchi approvati dalla commissione provinciale, apportando modifiche concernenti la qualità dei vincoli impositivi, ma la possibilità di includere beni, esclusi dagli elenchi preparatori, aventi gli elementi formali e sostanziali idonei alla tutela¹⁴⁵.

Il provvedimento ministeriale deve essere motivato. È stabilito dalla legge e la motivazione è riferita a ciascuna delle cose indicate nell'elenco¹⁴⁶. I problemi in dottrina e in giurisprudenza¹⁴⁷ sorgono riguardo all'obbligatorietà o meno di tale motivazione:¹⁴⁸ secondo Pasini, in particolare, bisogna analizzare caso per caso,¹⁴⁹ perché non tutti i provvedimenti riescono a contenere una motivazione minuziosa o precisa però, considerando l'ampia discrezionalità nella scelta del contenuto del provvedimento di riconoscimento e la continua evoluzione del concetto di pregio estetico, per impugnare in modo celere il provvedimento è necessaria una motivazione il più possibile precisa e dettagliata.

144 Secondo i criteri comuni ai provvedimenti amministrativi, qualora manchi in tutto o in parte l'enunciazione di tali norme, il provvedimento resta comunque legittimo se dai suoi elementi sia formali che sostanziali, si possa desumere il potere che in concreto l'autorità amministrativa abbia voluto esercitare. Per approfondimenti, CATTANEO S, *Op. cit.*, 229; Cons Stato sez VI, 8 aprile 1959 n 228, in *Rass. Cons. Stato* 1959, I, 613; Cons Stato, sez IV, 20 gennaio 1932, in *Foro amm.* 1932, I, 1, 82.

145 PASINI G., *La tutela delle bellezze naturali*, 106; CATTANEO, *Op. cit.*, 227.

146 Art 11 regolamento 1357/1940.

147 Una tendenza giurisprudenziale riteneva sufficienti giudizi generici in quanto sarebbe difficile cogliere il pregio estetico sotto una concezione unitaria, Cons. Stato, sez VI, 8 aprile 1959 n 228, in *Rass. Cons. Stato* 1959, I, 613. Un'altra invece sarebbe sfavorevole a questo orientamento perché ritiene che in quel modo si andrebbe ad eludere l'obbligo di giustificare in maniera adeguata il vincolo, CATTANEO, *Op.cit.*, 229-230.

148 Secondo la giurisprudenza amministrativa, la motivazione è obbligatoria nei casi in cui il provvedimento sacrifichi posizioni soggettive riconosciute dall'ordinamento.

149 PASINI G., *La tutela delle bellezze naturali.*, 108.

Infine, quanto al contenuto del decreto ministeriale, questo deve indicare le concrete limitazioni derivanti dal vincolo¹⁵⁰. In dottrina e in giurisprudenza emergeranno non pochi contrasti circa le disposizioni derivanti delle limitazioni contenute nel vincolo, ma la legge, che è la prima chiave di lettura, afferma¹⁵¹ che vi debbano essere indicazioni, per quanto è possibile; inutile discutere sulla presenza dell'elemento discrezionale a favore della pubblica amministrazione, perché è un dato di fatto ed è presente sin dall'inizio del procedimento stesso¹⁵².

Gli effetti¹⁵³ di tale vincolo decorrono dalla notificazione, concepita però non in senso costitutivo, ma come condizione di efficacia per i soli effetti previsti dall'art. 7 della l. 1497/1939; non essendo richiesta dalla legge l'avvenuta notificazione ad essa del provvedimento di vincolo, è superfluo attribuire un carattere costitutivo che in principio non ha.

Per quanto riguarda i destinatari del provvedimento, secondo la legge, la notifica deve essere fatta ai proprietari degli immobili¹⁵⁴, possessori

150 Art 11 regolamento n 1357/1940.

151 Rif 24.

152 CATTANEO S, *Op. cit.*, 230 critica l'orientamento del Consiglio di Stato di metà anni '50 (Sez I, par 9 dicembre 1953 n 2144), il quale ha ritenuto che l'indicazione delle concrete limitazioni derivanti dal vincolo, fa parte dei compiti facoltativi affidati al giudizio discrezionale della P.a. Cattaneo, invece, è contrario perché considera la definizione delle indicazioni come un obbligo della p.a., la quale ha il dovere di definire volta per volta, per quanto sia possibile. PASINI G., *La tutela delle bellezze naturali*, 109, è favorevole al parere espresso dal Consiglio di Stato ed osserva invece che tale presa di posizione sia troppo eccessiva, perché non è possibile determinare a priori le limitazioni da imporre, **le quali** potrebbero concretizzarsi in diverse forme e in diversi contenuti a seconda delle richieste e delle intenzioni dei proprietari.

153 Art 7 l 1497/1939.

154 La giurisprudenza attribuisce alla notificazione un effetto costitutivo nei confronti degli attuali proprietari, possessori o detentori dell'immobile assoggettato al vincolo, ed alla trascrizione lo stesso effetto nei confronti dei successivi proprietari, possessori o detentori. La dottrina invece è divisa in quanto una parte-CANTUCCI, *Limitazione e vincoli a tutela delle bellezze naturali e procedimenti di imposizione in Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio* (Sanremo, 8-10 dicembre 1961) Milano 1963, 64 e GRISOLIA, *Op. cit.*, 120-121, SANDULLI in *nota 61* in PASINI, *Op. cit.* - ritiene che gli effetti del vincolo

o detentori a qualsiasi titolo. Discutibili sono gli orientamenti in dottrina, per la quale è dubbio se la notificazione sia efficace solamente nei confronti di un soggetto che abbia l'effettivo esercizio della disponibilità del bene¹⁵⁵ o anche per quelli che sono altri attuali interessati che però non abbiano la disponibilità¹⁵⁶. Si deve applicare *lo stesso* metodo richiamato *in precedenza*, ovvero verificare caso per caso; perciò se sono presenti altri interessati, la parte procederà alla notifica anche nei loro confronti, altrimenti ci si limiterà a quanto riportato dal testo di legge.

Quanto alla trascrizione, questa svolge la medesima funzione che ha nell'ambito del diritto civile: serve a dare efficacia al provvedimento di vincolo nei confronti dei successivi proprietari, possessori o detentori dei beni assoggettati ad esso; la sua assenza rende inopponibile le sanzioni previste per la violazione del vincolo.

Qualora mutassero o venissero a mancare le esigenze che avevano determinato a suo tempo l'imposizione del vincolo, il Ministro della Pubblica Istruzione può, d'ufficio o su richiesta degli interessati, togliere o restringere il vincolo, previa consultazione con la commissione provinciale¹⁵⁷, intervenendo però solo quegli errori

decorrano dalla notificazione ma per i successivi proprietari, possessori e detentori dalla trascrizione di esso. L'altra parte – CATTANEO, *Op. cit.*, 247 - invece considera immediatamente efficace il vincolo, indipendentemente dalla notifica, eccezion fatta per quelli consistenti nella imposizione di obblighi ai privati che limitino i loro diritti di disponibilità sui beni stessi, che sono assoggettati alla notifica.

155 CATTANEO S, *Op. Cit.*, 247-248.

156 PASINI G, *Op. Cit.*, 112; Cons. Stato, sez VI, 25 febbraio 1966 n 200, in *Riv. giur. edil.* 1966, I, 861; Cons.Stato, sez VI, 10 giugno 1964 n 801, in *Riv. giur. edil.* 1965, I, 179; Cons.Stato, sez VI, 11 dicembre 1964 n 941, *ivi* 1965, I, 184.

157 Art 14 regolamento n 1357/1940. CATTANEO, *Op.Cit.*, 265; CANTUCCI, *Limitazioni e vincoli*, 67.

determinati dall'azione della natura o da quella dell'uomo, ma non quelli dovuti ad un erroneo operare della pubblica Amministrazione¹⁵⁸.

II.1.2. Il procedimento per il riconoscimento delle bellezze d'insieme.

Il procedimento per il riconoscimento delle bellezze d'insieme è regolato dal combinato disposto degli artt. 2, 3 e 4 della l. 1497/1939 e dagli artt. 10 e 12 del regolamento 1357/1940. Il procedimento previsto è simile a quello sopra ricordato per il riconoscimento delle bellezze individue: nella fase preparatoria vi è la compilazione degli elenchi di cose previste ai n. 3 e 4 della l. 1497/1939, da parte della commissione provinciale competente; a questa segue la fase costitutiva, in cui il Ministro della Pubblica Istruzione apporta agli elenchi le modifiche che ritiene opportune ed "approva"¹⁵⁹ il decreto di vincolo. Una copia del numero della Gazzetta Ufficiale, contenente il decreto approvato dal Ministro e l'elenco è depositata, insieme alla planimetria, presso il competente ufficio comunale, per consentire alle parti interessate di prenderne visione, mentre un'altra copia è affissa per tre mesi nell'albo di tutti i comuni interessati. Entro il termine di 3 mesi dalla pubblicazione, ai proprietari, possessori o detentori interessati è consentito proporre un eventuale ricorso al Governo: la pronuncia finale del Governo ha il carattere della definitività¹⁶⁰.

158 CATTANEO, *Op.Cit.* 225, esprime il suo parere sfavorevole in merito alla decisione del Consiglio di Stato, sezione V, 9 dicembre 1950 n. 1335 in *Foro Amm.* 1951, I, 2, 122, in cui la pubblica amministrazione aveva erroneamente concesso il provvedimento di vincolo per revocarlo successivamente.

159 PASINI G, *Op.Cit.* 123 ritiene che la legge utilizzi una terminologia impropria parlando di approvazione, perché si tratta di un atto di amministrazione attiva di natura costitutiva.

160 Art 4 l. 1497/1939.

A differenza del procedimento per il riconoscimento delle bellezze individue, in questo caso è prevista per legge la pubblicazione degli elenchi compilati dalla commissione provinciale nella fase preparatoria attraverso l'affissione agli albi di tutti i comuni della provincia per un periodo di tre mesi e mediante il deposito presso le segreterie dei comuni medesimi¹⁶¹. In questo modo si evita che l'elenco arrivi successivamente al ministro della Pubblica Istruzione con vizi di invalidità, dato che è consentito agli interessati proporre opposizioni, reclami e proposte¹⁶². Nello specifico, i proprietari, possessori e detentori degli immobili inclusi negli elenchi possono presentare opposizione, mentre i privati o gli enti non qualificati come proprietari, possessori o detentori di tali immobili, che si considerano parti interessate, possono proporre reclami e proposte¹⁶³; in entrambi i casi, gli atti devono essere presentati direttamente alla Soprintendenza per la successiva trasmissione diretta al Ministero della Pubblica Istruzione.

È condivisibile l'opinione della dottrina secondo cui, già con riferimento al procedimento per il riconoscimento delle bellezze individue, evidenziava come il primo atto lesivo dell'interesse dei privati non fosse la compilazione degli elenchi, ma il decreto ministeriale motivato; perciò le c.d. opposizioni, alla stessa condizione dei reclami e delle proposte, avrebbero dovuto essere considerate

161 Cons. Stato, sez VI, 31 maggio 1961 n 469, in *Riv. giur. edil.* 1961, I, 567.

162 PASINI G., *Op.Cit.*, 119.

163 Quando era presente l'ordinamento corporativo, vi è una differenziazione tra i due modi di proposizione; in particolare i proprietari, possessori e detentori degli immobili inclusi negli elenchi presentavano opposizioni direttamente alla soprintendenza per l'inoltro diretto al ministero della Pubblica Istruzione; i privati o gli enti non qualificati come proprietari, possessori o detentori di tali immobili che ritengono però di essere parti interessate, invece, invece potevano reclami e proposte alle associazioni di categoria che si sarebbero occupate di coordinare tutti gli atti pervenuti e di trasmetterli al ministero mediante la soprintendenza. Caduto quindi l'ordinamento corporativo, perciò la dottrina, nella fattispecie G.Pasini, ritiene abrogata la norma che prevedeva tale modalità diversificata.

semplici atti di collaborazione alla formazione del provvedimento in esame¹⁶⁴.

Altro profilo controverso è quello circa la natura costitutiva o meno della pubblicazione degli elenchi prevista dell'art 2 della l 1497/1939. Per i giudici amministrativi si tratta di provvedimenti a carattere costitutivo¹⁶⁵. Di diverso avviso è però la dottrina¹⁶⁶ che considera non di carattere costitutivo la costituzione degli elenchi in quanto accosta il procedimento di riconoscimento delle bellezze d'insieme a quello delle bellezze individue: come i due procedimenti sono pressoché identici, nelle fasi di formazione, di pubblicità e impugnazione, anche in questo caso, come nel primo procedimento, solamente il decreto ministeriale ha carattere costitutivo, mentre gli elenchi compilati, seppur affissi, svolgono la funzione di pubblicità notizia, al fine di favorire lo sviluppo dello spirito collaborativo dei privati e degli enti interessati.

Allo stesso modo delle bellezze individue, anche in questo caso, alle formalità di pubblicazione, affissione e deposito, deve essere attribuito il carattere di condizione di efficacia limitatamente agli effetti previsti dall'art 7 della l 1497/1939¹⁶⁷, in modo da realizzare una presunzione di conoscenza da parte sia degli attuali titolari della

164 Art 3 l 1865 n 2248 Allegato E. Cons. Stato, sez I, parere 22 luglio 1964 n 1681, in *Rass. Cons. Stato* 1967, I, 564; Cons. Stato, sez I, parere 12 giugno 1963 n 1416, in *Riv. giur. edil.* 1965, I, 1502; PASINI G., *Op. cit.*, 120; CATTANEO, *Op. cit.* 228. GRISOLIA, *Op. cit.*, 119, e CANTUCCI, *Limitazioni e vincoli*, 68, non sono totalmente d'accordo, tanto da attribuire una importanza maggiore alle opposizioni: il primo afferma che sono 'delle vere garanzie giuridiche di interessi individuali', il secondo invece gli attribuisce il carattere di ricorso gerarchico.

165 Cons. Stato, sez V, 28 febbraio 1967 n 136, in *Settimana giuridica* 1967, I, 97; Cons. Stato, sez VI, 22 maggio 1963 n 264, in *Riv. giur. edil.* 1963, I, 706; Cons. Stato, sez VI; 6 marzo 1957 n. 107, in *Rass. Cons. Stato* 1957, I, 402.

166 CATTANEO, *Op. cit.*, 225-226; GRISOLIA, *Op. cit.*, 120-121; PASINI, *Op. cit.*, 120-121.

167 CATTANEO, *Op. cit.*, 247; PASINI, *Op. cit.*, 123-124.

disponibilità dei beni immobili situati nelle zone assoggettate a vincolo, sia di coloro che saranno tali.

II.1.3. Il piano territoriale paesistico.

Contestualmente o successivamente al provvedimento di riconoscimento delle bellezze d'insieme, può essere emanato un provvedimento aggiuntivo, il piano territoriale paesistico. Questo è impiegato principalmente per limitare la discrezionalità delle Soprintendenze nell'imporre il vincolo e così garantire al privato una conoscenza sicura sulla portata del vincolo, dato che viene indicata l'area in cui il vincolo stesso andrà a dispiegare i suoi effetti¹⁶⁸.

Il piano, disposto dal Ministro della Pubblica Istruzione, è utilizzato infatti per impedire che le aree di quelle località incluse nell'elenco di cui ai numeri 3 e 4 dell'art 1. della legge 1497/1939 siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica.

Il procedimento di formazione è simile al precedente; la suddivisione in fase preparatoria ed in fase essenziale è ripetuta, cambiano invece i soggetti attivi. Titolare del potere di iniziativa è, infatti, il Ministro della Pubblica Istruzione, il quale dispone il piano. In un secondo tempo, la Soprintendenza si occupa della redazione e, prima dell' 'approvazione' ministeriale, il piano è sottoposto al parere di una speciale commissione di nomina ministeriale. Se il piano è compilato successivamente alla pubblicazione dell'elenco relativo al procedimento di riconoscimento delle bellezze d'insieme, questo è pubblicato a parte, mediante affissione nell'albo dei comuni interessati per un periodo di tre mesi, mentre una copia è depositata nella segreteria dei comuni stessi, affinché i privati interessati possano

¹⁶⁸ PASINI, G, *Op.Cit.* 125.

avanzare opposizioni, reclami e proposte. La fase essenziale, allo stesso modo, comprende la convalida del decreto ministeriale¹⁶⁹, inteso come atto di amministrazione attiva con valore costitutivo¹⁷⁰. Quanto alle forme di pubblicità e alle modalità di ricorso, queste sono le medesime previste per i provvedimenti di riconoscimento delle bellezze d'insieme¹⁷¹.

Il contenuto¹⁷² del piano territoriale ne rafforza la portata, ovvero quella di predeterminare la concreta portata del vincolo di tutela da parte dell'amministrazione, limitando così il potere discrezionale della competente soprintendenza. La suddivisione in zone, ciascuna delle quali è caratterizzata da caratteri e vincoli, non deve essere confusa con la suddivisione in zone prevista dalla legge urbanistica con riguardo ai piani regolatori: si discostano dai piani territoriali paesistici i fini propriamente urbanistici dei piani regolatori¹⁷³.

II. 2. La prima e la seconda regionalizzazione.

Nel 1972 con una serie di d.lgs. (fra cui il n.8) si attua un primo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni. Il d.lgs. n. 8 (d.p.r. 8/72) in particolare trasferisce alle Regioni a statuto ordinario le funzioni di tipo amministrativo relative all'approvazione dei piani

¹⁶⁹ Il procedimento è descritto agli art 5 della l 1497/1939 e 23 e 24 del regolamento 1357/1940. La giurisprudenza natura urbanistica considera addirittura illegittimo il piano territoriale paesistico che abbia fini di natura urbanistica: cfr *Cons. Stato*, sez I, parere 20 agosto 1957 n 1388, in *Riv. giur. edil.* 1958, I, 609.

¹⁷⁰ PASINI G, *Op.Cit.*, 123.

¹⁷¹ GRISOLIA, *Op. cit.*, 122-124.

¹⁷² Art 23 c 1 regolamento 1357/1940.

¹⁷³: cfr Cons. Stato, sez I, parere 20 agosto 1957 n 1388, in *Riv. giur. edil.* 1958, I, 609.

territoriali di coordinamento, dei piani regolatori generali e ogni altra funzione esercitata dallo Stato centrale sull'urbanistica¹⁷⁴.

In realtà è un finto trasferimento, per cui nel 1977, con un altro d.lgs. (il d.p.r. 616) il legislatore attua un nuovo trasferimento di funzioni. Alcuni dubbi¹⁷⁵ emergono in relazione al trasferimento previsto per la redazione e la approvazione dei piani paesistici delle bellezze d'insieme, previsti all'art 5 della legge 1497/1939: questo tipo di trasferimento non è previsto, non tanto perché è considerata come settore rientrante nella materia dell'urbanistica ma in quanto l'attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali sono intrinsecamente unite¹⁷⁶. Con l'esercizio della suddetta funzione, inoltre, si prevede che su proposta del Ministro dei lavori pubblici, siano definite a livello nazionale le linee fondamentali di assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla sua tutela paesistica¹⁷⁷, ambientale ed ecologica.

Dopo i decreti delegati del 1972 la dottrina¹⁷⁸ si è posta la questione sulla effettiva possibilità delle regioni ad operare una politica del territorio. Da una visione globale della disciplina contenuta nel Titolo V, si evince come vi siano ampie possibilità, frenate però da limitazioni e riserve. Per il settore dell'urbanistica, vi è stato un

174 NIGRO, M in *Commento del Titolo V "Assetto e utilizzazione del territorio" in I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali – commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382* a cura di A.Barbera e F.Bassanini, Il Mulino 1978, pag 445-446.

175 CICCONE F., SCANO F. in *I piani paesistici. Le innovazioni dei sistemi di pianificazione dopo la legge 431*, in *La nuova Italia Scientifica*, 1986, 46-47.

176 CICCONE F., SCANO F., *Op. Cit.* Corte Costituzionale, Sentenza 24 luglio 1942 n 141, la Corte afferma " ...[solo a causa dell'inscindibilità esistente tra l'attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali, sono state trasferite alle Regioni le funzioni ed attribuzioni relative all'approvazioni relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici, e, perché, in quanto non rientranti nell'urbanistica, non sono state trasferite le funzioni attinenti alla tutela delle bellezze naturali d'insieme".

177 Art 9 comma 7 dpr 8/1972.

178 NIGRO M., *Op. Cit.*, pag 446.

incremento delle funzioni alle regioni in tema di governo del territorio dovuto alla delega delle funzioni amministrative in ordine ai beni ambientali.

Dal dpr 616 emergono principi e regole da assumere nell'analisi degli interessi pubblici connessi direttamente al territorio o ad attività su questo gravanti. Il primo di questi è la sanzione normativa dell'unitarietà e dell'integralità del governo del territorio; il secondo è il riconoscimento tendenziale della primarietà dell'interesse pubblico alla gestione bilanciata e alla tutela della risorsa del territorio. Un altro principio riguarda l'attribuzione al sistema regionale – locale di enti comunitari della funzione di gestione urbanistica considerata globalmente. L'ultimo è la conferma dell'esistenza di un'attribuzione urbanistica statale da materializzare nelle linee fondamentali di assetto territoriale¹⁷⁹.

Di rilevante importanza nell'analisi del dpr è l'art 82. Questo riguarda principalmente la delega alle Regioni delle funzioni amministrative in tema di beni ambientali. La norma procede a ricomporre nel sistema regionale e locale la funzione di governo del territorio. La distinzione fra poteri urbanistici e poteri per la tutela delle bellezze naturali(L 1497/1939) fino al dpr 616, è mantenuta a causa della vischiosità degli apparati centrali. Nel 1977 invece viene unificata nella regione l'attribuzione sull'uso e la tutela del territorio inteso nella sua globalità, salve le eccezioni¹⁸⁰ previste sulla tutela delle cose immobili di interesse storico e artistico. Il fatto di avere fino al 1977 una doppia

179 AMOROSINO S, *Gli interventi statali sul territorio regionale e locale. Programmi d'opere pubbliche e pianificazione urbanistica*. Milano, Giuffrè, 1979. pag 78-81.

180 PREDIERI, A. *Commento all'art 82 in I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di Augusto Barbera e Franco Bassanini. Il Mulino, Bologna 1978, pagg461. L'autore auspica che queste discrasie che non consentono quindi di realizzare appieno il concetto di

amministrazione del territorio, faceva dubitare al principio di buona amministrazione indicato nell'art 97 della Costituzione¹⁸¹.

La norma in questione è connessa alla definizione di urbanistica data all'art 80 dello stesso dpr: nell'urbanistica rientrano tutte le funzioni che concernono la disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti tutte le trasformazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo e al protezione dell'ambiente.

La sfera di delega è riepilogata nel secondo comma:

- a) l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il contenuto degli articoli 1 e 2 della legge 1497/1939;
- b) la concessione delle autorizzazioni o del nulla osta per le modificazioni delle bellezze naturali (art 7 l 1497/1939);
- c) l'apertura di strade e cave (art 11 l 1497/1939);
- d) la posa in pera di cartelli o di altri mezzi di pubblicità (art 14 l 1497/1939);
- e) l'adozione di provvedimenti cautelari anche indipendentemente dalla inclusione dei beni nei relativi elenchi (art 8 l 1497/1939);
- f) l'adozione dei provvedimenti di demolizione e la irrogazione delle sanzioni amministrative (art 15 l 1497/1939);
- g) le attribuzioni degli organi statali centrali e periferici inerenti alle commissioni provinciali¹⁸² (art 2 l 1497/1939);
- h) l'autorizzazione per la tutela dei Colli Euganei (l 1097/1971).

La formulazione del contenuto dell'elenco, non contenendo un espresso riferimento alla l 1497/1939, consente di estendere la

globalità, siano risolte con le previsioni dell'art 48 del dpr 616/1977, ovvero con una riforma di settore che sarebbe dovuta essere attuata entro il 31 dicembre 1979.

181 PREDIERI, A, *Op. Cit* pag 446.

182 Le commissioni provinciali erano costituite da esperti nominati dalle regioni, dal soprintendente dei beni ambientali e architettonici e da quello dei beni archeologici, che, entrambi possono essere sostituiti da membri nominati dalle regioni.

subdelega per la totalità della materia indicata, al di là del precetto espresso¹⁸³.

La delega alle regioni però lascia alcune competenze in capo all'autorità centrale, in caso di inerzia o di omissione regionale¹⁸⁴:

- a) il Ministro per i beni culturali ed ambientali può integrare gli elenchi delle bellezze di cui all'art 2 l 1497/1939, sia
- b) applicando le aree vincolate, sia vincolando altre aree. In tal caso il procedimento non è quello previsto al suddetto articolo 2, ma prevede il parere del consiglio nazionale dei beni culturali e ambientali al fine di adottare il provvedimento di vincolo con immediata efficacia;
- c) il ministro mantiene i poteri di inibizione e di sospensione¹⁸⁵ che possono essere esercitati in modo concorrente dalla regione.

II.3. L'introduzione del piano con la legge Galasso.

Con la legge n. 431/ 1985, si giunge ad un ampliamento applicativo di previsto nella legge del 1939¹⁸⁶: gli elementi da sottoporre al procedimento amministrativo di accertamento non sono più valutati per le loro caratteristiche estrinseche, ma ne viene accertato rettamente il valore paesaggistico, secondo una griglia di valori reimpostata e di natura generale e astratta, dato che i vincoli agiscono

183 PREDIERI, A, *Op. Cit.*, pag 462.

184 Art 82, comma 3 e comma 4 dpr 616/1977.

185 Art 8 legge n° 1497/1939.

186 CARTEI, G.F. in *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, G.Giappichelli, Torino, 1995, 95.

in virtù della normativa ¹⁸⁷. Oltre all'imposizione del vincolo, maggiore importanza l'acquiesce il piano paesistico o urbanistico - territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.

Gli strumenti della legge Galasso cercano di superare le previsioni del 1939. All'interno della legge emergono ancora incertezze in materia: scardinare lo schema applicativo della legge del 1939 è difficile in quanto in questi anni non vi è stata una formulazione identificativa e unanime della nozione di paesaggio. Le scelte che la pianificazione consente sembrano essere le seguenti¹⁸⁸:

- paesaggio come dato esterno ed indipendente dai fatti sociali, che conserva nella sostanza, il modulo applicativo della legge 1939; in questo caso, però, se la legge avesse voluto mantenere l'impostazione preesistente, il legislatore avrebbe definito in maniera più certa il significato di valore estetico-culturale dei beni indicati all'art 1 della legge del 1985;
- paesaggio come risultato del deposito di processi economici e culturali; anche questa impostazione genera delle criticità in quanto nella legge Galasso si afferma una nuova dimensione dei comprensori territoriali, sottraendo all'applicazione del vincolo paesaggistico le zone A e B, ovvero quelle urbane e quelle non ancora edificate ma interessate da processi di edificazione perché inserite all'interno di piani pluriennali di attuazione¹⁸⁹. L'aspetto culturale ed economico sembra passare in secondo piano, a fronte della concezione di paesaggio in

187 G.F. in Nota 42 in *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, G.Giappichelli, Torino 1995, 94.

188 CARTEI G.F., *Op. cit.*, 98.

189 TORREGROSSA G., in *La tutela del paesaggio nella legge 8 agosto 1985 n. 431*, ritiene che in questo modo sia messo in risalto il carattere urbanistico della legge.

senso geografico, affermatasi nella dottrina maggioritaria¹⁹⁰. Geografico in questo caso sta a significare che comprende tutto il territorio; una estensione così ampia da essere globale porta ad abbandonare quindi il criterio della specialità e quello della eccezionalità, propri della legge del 1939¹⁹¹.

I vincoli della legge del 1939 sono sì richiamati, ma concernono innanzitutto beni la cui individuazione può farsi con strumenti meramente esecutivi e può dar luogo a risultati strettamente verificabili, a differenza degli elementi contemplati dall'art 2 della legge 1497/1939, apprezzati secondo criteri di discrezionalità. Il nuovo elenco¹⁹², quindi, sostituisce appieno quello presente nella legge Bottai. Il procedimento, invece, ricalca le linee di quello delineato nella legge n. 1497¹⁹³, in particolar modo l'approvazione dell'elenco consente al vincolo di diventare operativo¹⁹⁴, mentre nella fase successiva di ampliamento e/o riduzione vi è solo una verifica e attribuzione di definitività all'elenco già dotato di efficacia provvisoria.

Una questione rilevante concerne la discrezionalità concessa all'amministrazione nella fase di determinazione del vincolo; a differenza di quella di tipo tecnico, presente nella legge Bottai, qui la discrezionalità è ridotta a determinate categorie indicate nell'elenco e principalmente è orientata all'estensione per favorire l'adeguamento

190 CARTEI G.F., Nota 51 in *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, 101.

191 DAL PIAZ A., in *Dai vincoli al piano. Regioni ed attuazione della legge 431 (Introduzione agli Atti del Convegno Nazionale di studio dell'Inu, Maratea, 20- 21- 22 marzo 1986, a cura di A.Dal Piaz)* in *Quaderni di Urbanistica di informazioni* n 3 del 1986, 9.

192 Art 1 1431/1985.

193 LIBERTINI M., *Tutela dell'ambiente, Legge 8 agosto 1985 n 431*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1986, 921

194 Rif 12.

della delimitazione astratta alla concreta realtà geografica e paesaggistica.

Nella vigenza del vincolo, possono presentarsi delle situazioni sopravvenute dell'area, quali:

1. trasformazioni fisiche;
2. modifiche alla qualificazione giuridica per provvedimenti di altre autorità, che costituiscono una 'presunzione assoluta' di interesse paesistico dell'area da sottoporre a vincolo paesaggistico, non modificabile da altra autorità;
3. trasformazioni abusive dell'area, sottoposta a riduzione in pristino dello stato originario dei luoghi a spese dell'autore dell'illecito.

Gli oggetti vincolati in esecuzione diretta di una norma, sono indicati all'art 1 della legge. Essi sono:

- a) territori costieri;
- b) territori contermini ai laghi;
- c) fiumi, torrenti e corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al Testo Unico sulle acque, nonché le relative ripe per una profondità di 150 metri;
- d) le montagne per la parte eccedente i 1600 metri sul livello del mare, per la catena alpina, e i 1200 metri per la catena appenninica e per le isole;
- e) i ghiacciai e i circhi glaciali;
- f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- g) i territori coperti da foreste e boschi, ancorché i percorsi o danneggiati dal fuoco e quelli sottoposti a vincoli di rimboschimento;

- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al dpr 448/1976;
- j) i vulcani;
- k) le zone di interesse archeologico.

La classificazione delle lettere a, b, c genera due problemi interpretativi, il primo legato alla variazione della linea di battigia in dipendenza delle stagioni, il secondo collegato più strettamente alla definizione della nozione di 'lago'.

La giurisprudenza maggioritaria¹⁹⁵ ritiene di considerare come confini del lago il livello raggiunto dalle acque in regime di piena ordinaria¹⁹⁶. L'inserimento nell'art. 1 della lett. i) ovvero le zone umide dichiarate di interesse internazionale ai sensi della convenzione di Ramsar crea non pochi problemi sulla risoluzione del secondo quesito. Secondo l'opinione maggioritaria della dottrina¹⁹⁷ la scelta dell'interpretazione utilizzata per il termine 'laghi' non è collegata all'introduzione della nuova lettera, per due ragioni: l'interpretazione scelta, formulata in base a criteri estetico – culturali, è di tipo estensivo, inoltre, la disposizione sull'inserimento della convenzione di Ramsar ha una portata più generale rispetto allo stretto contenuto della legge Galasso, in quanto mira a proteggere gli specchi d'acqua in quanto tali, comprese le zone non considerate 'lago'.

Secondo l'opinione dello studioso, se assumessimo come prioritario il criterio estensivo, l'esclusione da tale nozione di lago artificiale o semi artificiale, presenze cospicue di paesaggio, non troverebbe

195 LIBERTINI M., *Tutela dell'ambiente*, 925.

196 Rif 67, 925. L'autore però lo considera come un criterio ineccepibile, in virtù del sollevamento di facili contenziosi legati alla determinazione dei confini.

197 LIBERTINI M., *Tutela dell'ambiente*, 924-926.

ragione. Sono da considerare ‘lago’ perciò tutti gli specchi d’acqua con individualità geografica.

Nel caso della lettera c), come per le lettere a e b, seppur non vi sia una previsione esplicita, la profondità della linea d’acqua va misurata orizzontalmente. In questo caso, però, i corsi d’acqua sono vincolati in quanti tali, perciò gli interventi che possono incidere negativamente sul corso d’acqua o di quelli che comportino modificazioni di tratti di terra emersa, rientrano nel vincolo¹⁹⁸.

Non possediamo una definizione legislativa delle nozioni di parco e di riserva, perciò le ricostruzioni dottrinali effettuate nel corso degli anni, hanno reso la legislazione regionale nell’art. 1 eterogenea da creare difficoltà di applicazione, quando le norme si riferiscono genericamente a tali termini.

Lo studioso si esprime inoltre sulle aree non qualificate nominalmente come parchi o riserve naturali, ma pur sempre soggette a regimi speciali di protezione naturalistica e/o paesaggistica in quanto permangono dei dubbi: secondo la dottrina¹⁹⁹, i termini parco e riserva sono stati impiegati dal legislatore del 1985 nella loro accezione tradizionale, cioè comprensivi di elementi soggetti a tutela naturalistica. Lo stesso criterio estensivo, secondo la dottrina²⁰⁰, deve applicarsi anche per la definizione di un’area protetta regionale: è sufficiente la semplice individuazione dell’interesse naturalistico e paesaggistico di una certa area, purché la stessa regione abbia provveduto a delimitarla. La stessa interpretazione si applica anche alle zone di protezione esterna ai parchi, quindi anche a quelle zone in cui il regime di protezione naturalistica è più blando.

198 LIBERTINI M., Tutela dell’ambiente, 926.

199 LIBERTINI M., Tutela dell’ambiente, 929.

200 Rif 71.

Per quanto riguarda i territori coperte da foreste e boschi, l'utilizzo del termine "territori" e non quello di "terreni", dimostra²⁰¹ che il legislatore abbia voluto favorire una interpretazione di tipo estensivo degli elementi richiamati in questa lettera: oltre a preferire territorio a terreni, ricomprendendo in questo modo anche terreni ricoperti da copertura arborea, o ancora riferendosi nelle aree sottoposte a vincolo di rimboschimento, la legge si riferisce a territori che non sono boscati ma che contengono piantagioni destinate a diventare boschi²⁰². Per quanto riguarda invece la lettera h), ovvero le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici, secondo la dottrina, il riferimento alla legge 16 giugno 1927 è intenzionalmente lasciato dal legislatore perché tale legge rappresenta la disciplina fondamentale in materia di usi civici. Analizzando alcuni casi giurisprudenziali²⁰³, la dottrina ritiene peraltro opportuno comprendere in questa interpretazione di tipo estensivo le aree assegnate a una comunità di utenti a seguito della procedura di liquidazione, oltre alle terre private gravate da usi civici rispetto alle quali non sia mai iniziata o sia in corso una procedura di liquidazione. Inoltre sono ricompresi domini collettivi per i quali non sia mai iniziata o non sia mai conclusa una procedura di riordino.

Alcune perplessità nascono con riferimento a situazioni che si trovano ai margini della disciplina del 1927²⁰⁴.

Quelle più interessanti riguardano la continuità paesaggistica su territori appartenenti al demanio civico e interrotta dalla presenza di terreni privati, dovuta ad occupazioni 'legittimate' dai procedimenti previsti dalla legge 1766, eseguiti da commissari liquidatori o da

201 LIBERTINI, *Op.Cit.*, 929.

202 LIBERTINI M, 930

203 LIBERTINI M., *Tutela dell'ambiente.* 934

204 LIBERTINI M., *Tutela dell'ambiente.* 935

trasformazioni urbanistiche dovute a provvedimenti comunali illegittimi o a costruzioni edilizie abusive. Questo tipo di immobili, secondo la giurisprudenza, è escluso dall'uso civico ma il rischio che il vincolo si sviluppi a macchia di leopardo, porta ad ipotizzare un ampliamento dell'interpretazione della nozione di zona fornita alla lettera h), in modo da comprendere, oltre alle aree ancora giuridicamente gravate da usi civici, anche quelle che storicamente ne costituiscono parte integrante e non possono essere stralciate dal vincolo, a meno di renderlo irrazionale.

Un'altra questione rilevante si presenta per le zone gravate da usi civici, con le relative caratteristiche, ma destinate ad altro uso mediante uno strumento urbanistico: la soluzione migliore propende a favore di una parte della dottrina, che ritiene di lasciare nella disponibilità del Comune l'uso civico, salva approvazione regionale²⁰⁵.

All'interno dell'articolo, il legislatore include i vulcani in quanto ha voluto indicare i grandi edifici vulcanici presenti sul territorio nazionale, visto il riferimento alla lett. d) in virtù del quale sono vincolate le montagne, nella parte eccedente i 1200 metri s.l.m. Per non operare in un raggio di azione troppo vasto, si considerano vincolati i c.d. vulcani attivi, ad esclusione di quei vulcani la cui attività sia cessata dai tempi delle ere geologiche²⁰⁶.

Sempre con riferimento ai vulcani, si pone anche la questione dei criteri di delimitazione del vincolo da parte della pubblica

205 LIBERTINI M., *Tutela dell'ambiente*, 935-936: l'autore su tale questione evidenzia come non vi sia una uniformità di orientamenti in quanto la giurisprudenza è nel senso di illegittimità del piano urbanistico se non vi sia stato mutamento di destinazione secondo la procedura dell'art 12 l 1766 o dalla legislazione regionale, mentre la dottrina oscilla fra l'affermazione della assoluta nullità del piano urbanistico per illiceità del contenuto e l'affermazione della disponibilità dell'uso civico da parte del Comune.

206 LIBERTINI M., *Tutela dell'ambiente*, 936

amministrazione: l'opinione prevalente in dottrina sostiene l'inserimento di aree aventi comune identità paesaggistica, lasciando fuori quelle aree vulcaniche frammentariamente inserite in zone urbanizzate²⁰⁷.

Infine, le zone di interesse archeologico erano già disciplinate dalla legge Bottai n. 1089/1939 con l'imposizione del c.d. vincolo indiretto: a fronte di ciò la dottrina ritiene che la legge Galasso tenta un ampliamento della portata del vincolo di queste zone, comprendendo anche quelle individuate da altri strumenti urbanistici o da altri atti di tutela dei beni culturali.

In mezzo a tutte queste incertezze, vi è comunque una sicurezza: l'obbligatorietà del piano²⁰⁸. La pianificazione è lo strumento naturale per tutelare il paesaggio inteso nella sua concezione integrale, ovvero come il risultato dell'interazione dell'attività della natura con quelle umane, nello spazio di un intero territorio.

Con la previsione della obbligatorietà del piano cambia anche la funzione del vincolo: essa infatti se prima costituiva l'effetto del provvedimento finale risultato di un iter formativo volto ad accertare l'esistenza di un interesse pubblico, adesso assume più i connotati di una funzione di salvaguardia, dal momento che rappresenta l'effetto iniziale di una valutazione operata dal legislatore mediante indicatori o categorie giuridiche astratte. La funzione del vincolo, pertanto, è temporanea rispetto all'adozione del piano, cui spetta il definitivo assetto della dimensione territoriale²⁰⁹.

207 Rif 19.

208 *Nuove leggi civili commentate*, 1987, 180

209 BASSANINI F., in *Dai vincoli al piano. Regioni ed attuazione della legge 431* (Introduzione agli Atti del Convegno Nazionale di studio dell'Inu, Maratea, 20- 21- 22 marzo 1986), cit 154 in cui, concorde con Cartei,, ritiene che il vincolo abbia sia

Per quanto concerne il contenuto del piano, l'art. 1 bis, nell'utilizzare la terminologia di "specifica normativa d'uso" e di "valorizzazione ambientale", lascia spazio a libere interpretazioni, dal momento che si tratta di espressioni prive di un contenuto specifico e delineato.

È condivisibile l'orientamento maggioritario della dottrina che con il termine 'uso' intende tutte le attività sia di tipo naturale che umano, su un determinato territorio, con ripercussioni sull'ambiente²¹⁰ e con l'espressione 'valorizzazione ambientale' rimanda a forme di intervento pubblico di tipo propositivo che, anche attraverso misure di ripristino e di recupero nelle zone più degradate o tendenti a subire fenomeni di questo genere, favoriscano la fruizione dei beni da parte dei cittadini²¹¹.

Ulteriori riflessioni sono generate dal richiamo ai piani paesistici o al piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.

La seconda tipologia di piano, che costituisce certamente una novità, stimolerà interazioni tra due valori, prima separati e ora complementari.

La questione di maggiore spessore riguarda il significato da attribuire a questa nuova terminologia. Già all'epoca della entrata in vigore della legge Galasso²¹² e poi anche successivamente²¹³ la dottrina più avveduta si è mostrata propensa a considerare simile la natura dei due

la funzione di incentivare la pianificazione sia quella di individuare gli oggetti del piano stesso. ; CARTEI G.F., *Op. cit.*, 104.

210 CARTEI G.F., *Op. cit.*, 105-106; ONIDA V., *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Riv. giur. amb.*, 1988, 755.

211 IMMORDINO M., *Tutela dell'ambiente*, in *nuove leggi civ. comm.*, 958-959 ; CARTEI G.F., *Op. cit.*, 106.

212 GAMBINO R., *Dai vincoli al piano. Regioni ed attuazione della legge 431*, in *Quaderno di urbanistica informazioni*, 1986, 116; DAL PIAZ A., *Dai vincoli al piano. Regioni ed attuazione della legge 431*, *Op.Cit.*, 10.

piani, in particolar modo per la disciplina da applicare; considerarli provvedimenti autonomi sotto il punto di vista funzionale e progettuale, si dice rischierebbe infatti di portare a una netta separazione delle due nozioni, rievocando prepotentemente la tipologia di piano prevista nella legge del 1939²¹⁴; perciò è da ritenere esclusa la tesi che individua nella legge del 1939 il fondamento dei piani paesistici e nella legge urbanistica fondamentale quello dei piani urbanistico territoriali.

Il piano paesistico e il piano urbanistico territoriale, innanzitutto, hanno il compito di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il territorio regionale. Il fatto stesso che l'art. 1 bis il piano paesistico non sia aggettivato in maniera esplicita con riferimento al territorio, non ne esclude il suo riferirsi ad esso in quanto la norma stessa lo indica nell'oggetto di disciplina, ovvero il territorio regionale²¹⁵.

Quanto ai contenuti del piano paesistico, questo varia a seconda dei profili storico-morfologici del territorio, della esplorazione dei caratteri costitutivi del paesaggio e della stima delle qualità ambientali, ovvero degli elementi concernenti l'utilizzazione delle zone. La

213 GAMBINO R, *Dai vincoli al piano. Regioni ed attuazione della legge 431*, in *Quaderno di urbanistica informazioni*, 1986, 116; DAL PIAZ A., *Dai vincoli al piano. Regioni ed attuazione della legge 431*, *Op.Cit.*, 10.

214 NIGRO G., *Dai vincoli al piano. Regioni ed attuazione della legge 431*, in *Quaderni di urbanistica informazioni*, 1986, 107; Corte Cost. 13 luglio 1990, n. 327, in *Foro it.*, 1991, 1, 2010 con nota di R.Fuzio, *Verso un ridimensionamento dei piani paesistici?*.

215 Rif. 12. Nigro invece ritiene che l'omissione dell'aggettivo territoriale sia intenzionale, per mettere in evidenza il carattere operativo e specialistico del piano paesistico. Cfr MORBIDELLI, *Tutela dell'ambiente e normativa urbanistica. Riflessi sul diritto di proprietà*, in *Riv.giur.ed.*1988, II, 19 che lo considera come un richiamo al nomen dell'istituto previsto dalla legge 1497/1939.

presenza di questa varietà di contenuti giustifica quindi l'esistenza di zone del territorio caratterizzate da differenti forme di disciplina²¹⁶.

Un caso particolare è quello della pianificazione paesaggistica integrata col piano urbanistico territoriale. L'integrazione fornisce la disciplina sia per la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali, sia per l'utilizzazione del suolo. Tenendo conto del testo dell' art 1 bis, è chiaro come questi due ambiti concorrano insieme alla programmazione economica per la definizione dell'assetto del territorio, tanto da considerare i due schemi di pianificazione mutualmente invertibili²¹⁷ perché fondamentalmente omogenei²¹⁸.

II.3.1. Il riparto delle competenze.

La legge Galasso provvede anche al riparto di competenze in materia. Sono di competenza esclusiva dello Stato le funzioni amministrative relative all'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare interesse alla tutela ambientale ed ecologica, nonché alla difesa del suolo²¹⁹; inoltre compito degli organi statali è formare e aggiornare gli elenchi delle zone dichiarate di interesse sismico.

Allo Stato restano peraltro due funzioni importanti²²⁰ :

216 PALLOTTINO M., *La pianificazione dell'ambiente nella legge 8 agosto 1985 n 431*, in *Riv.giu.amb.*, 1988, 632-633.

217 Corte Cost. 7 novembre 1994, n 379, in *Foro it.*, 1995, I, 22(con nota di R.Fuzio) : I mutamenti intervenuti nelle rispettive pianificazioni hanno condotto, secondo la Corte, il paesaggio e l'urbanistica ad una sorta di " mutualità integrativa, per effetto della quale, la tutela dei valori paesaggistico- ambientali si realizza anche attraverso la pianificazione urbanistica".

218 PALLOTTINO M., *La pianificazione dell'ambiente nella legge 8 agosto 1985 n 431*, in *Riv.giu.amb.*, 1988; CARTEI G.F., *Op.cit.*, 1995, 116.

219 Art 81 c 1 lett a). Riprende l'art 9 comma 7 n 1 senza il riferimento alla tutela paesistica compresa tra le problematiche alle quali fare riferimento nell'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale.

220 Art 11 regolamento 1357/1940.

- a. l'integrazione e l'ampliamento degli elenchi delle bellezze naturali da parte del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il parere del Consiglio Nazionale per i Beni Culturali e ambientali e sulla base degli elenchi preformati ed approvati dalle Regioni;
- b. l'inibizione e la sospensione da parte del ministro per i beni culturali e ambientali di quei lavori che potrebbero recare pregiudizio, indipendentemente dall'inserimento negli elenchi²²¹.

La tutela riguarda attività quali la concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni, l'apertura di strade e cave e la posa di cartelli o altri mezzi di pubblicità. La dottrina si è mostrata perplessa²²² circa le funzioni cautelari e al loro inserimento nel settore della tutela in quanto è stato prospettato un possibile contrasto con il comma quarto, in cui è previsto il potere sostitutivo del ministro per i beni culturali in caso di potenziale pregiudizio. Eventuali contrasti sull'attribuzione della competenza sono però risolti in quanto bisogna ritenere che il potere cautelare del Ministro va ad integrare, in via di controllo sostitutivo gli elenchi delle bellezze naturali e, in caso di inerzia dell'autorità regionale delegata²²³.

Le Regioni in tutte le materie delegate dallo Stato possono emanare norme di organizzazione e di spesa, nonché di attuazione. Possono inoltre subdelegare le funzioni amministrative ai Comuni ed alle

221 Art 82 comma 3. Già previsto nell'art 81 legge 1497/1939.

222 *I beni ambientali*, in *Le Regioni*, 1986, 154.

223 *I beni ambientali*, in *Le Regioni*, 1986, 158; IMMORDINO M., *Tutela dell'ambiente*, 960; *Nuove leggi civili commentate*, 181.

Province ed agli enti locali, disciplinando i poteri di indirizzo e i rapporti finanziari²²⁴.

Le Regioni non possono ampliare o revocare i vincoli disposti ai sensi della l. 1497/1939, se non previo parere del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali; è consentito comunque disattendere tale parere previa motivazione adeguata, restando il potere del Ministro di ripristinare il vincolo stesso.

In particolar modo, le funzioni delegate alle Regioni concernono:

- a) l'individuazione delle bellezze naturali;
- b) la loro tutela;
- c) le relative sanzioni.

Per quanto riguarda l'individuazione delle bellezze naturali, i diversi procedimenti utilizzabili sono collocati interamente nella sfera del potere regionale. Alle Regioni compete la formazione degli elenchi, la loro approvazione e la notificazione della dichiarazione del notevole interesse pubblico ai proprietari, possessori o detentori delle cose sottoposte a vincolo.

Per il terzo aspetto, ovvero quello relativo alle sanzioni, alle Regioni sono delegate le funzioni concernenti l'adozione di provvedimenti di demolizione e l'irrogazione delle sanzioni amministrative²²⁵.

224 Art 7 .

225 Art 82 comma 2 lett f).Già previsto in art 15 l 1497/1939.

CAPITOLO III: La pianificazione paesaggistica nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il Codice del 2004 ha dettato per la prima volta una disciplina compiuta dei profili essenziali, funzionali, procedurali, metodologici e contenutistici dei piani paesaggistici, costituendo una novità nell'evoluzione dei modelli del piano.

La disciplina introdotta dal D.lgs. 42/2004 in materia di paesaggio costituisce un punto di arrivo assai importante nel dibattito che dura ormai da anni circa il rapporto esistente tra l'urbanistica (disciplina delle trasformazioni) e le tutele differenziate finalizzate alla tutela di particolari interessi pubblici, altresì dette parallele perché le si è sempre considerate "affiancate" alla disciplina d'uso dei suoli.

Ad oggi, gli ultimi interventi integrativi del 2006 e del 2008 hanno messo a punto la figura del piano paesaggistico. La prima mutazione si è avuta col passaggio dalla legge del 1939 a quella del 1985. Riassumendo, le differenze rilevanti sono²²⁶:

- il piano della legge del 1939 aveva essenzialmente una funzione di tutela di singole e circoscritte località caratterizzate da significative bellezze naturali;
- i piani paesistico e territoriale-paesistico della legge Galasso invece avevano un ambito territoriale di riferimento molto più vasto, a seconda delle leggi regionali;
- i piani della legge Galasso avevano già le funzioni essenziali di localizzare nell'ambito del territorio regionale i vincoli paesaggistici, in particolare quelli introdotti ex lege, e di dare

²²⁶ AMOROSINO, S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, pagg 159-163; sempre dello stesso autore, *I piani paesaggistici*, pagg 1-5.

a tutte le aree vincolate una complessiva e graduata disciplina di tutela.

Il secondo cambiamento, dal passaggio dalla legge Galasso al T.U del 1999, ha introdotto modifiche limitate. L'art 149 del T.U. ha stabilito che i piani paesistici o territoriali-paesistici regionali dovessero sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione i beni appartenenti alla categorie di situazioni vincolate ex lege e che, in base alla l 1497/1939, dovessero riguardare anche i complessi di cose immobili e le bellezze naturali vincolate con provvedimento singolo. Brevemente, il piano aveva la funzione di ricognizione e di localizzazione dei beni appartenenti alle categorie di situazioni vincolate ex lege e di dettare la disciplina per le aree considerate.

Infine, il passaggio dal Testo Unico al Codice del 2004 è stato contrassegnato da 5 novità:

- a) l'estensione obbligatoria dei piani all'intero territorio regionale, almeno in quanto dimensione di riferimento;
- b) la delineazione non solo delle loro funzioni (tutela, recupero e valorizzazione), ma anche della loro struttura giuridica;
- c) il mutamento a monte del rapporto tra vincoli paesistici e piani;
- d) la differenziazione a valle del rapporto tra approvazione del piano paesaggistico e autorizzazione paesaggistica;
- e) l'assegnazione al piano, oltre alla naturale funzione di atto di programmazione, anche quella di atto programmatico, in quanto esso può individuare anche progetti prioritari (soprattutto ai fini della valorizzazione del paesaggio) da realizzarsi a seguito alla sua approvazione.

La più recente configurazione è stata determinata con l'ultima modifica con il decreto correttivo del 2008, il quale:

- ha provveduto ad ampliare le disposizioni concernenti gli obiettivi del piano in relazione a ciascuna delle sue finalità (conservazione, riqualificazione, sostenibilità paesistica delle scelte urbanistiche);
- per la parte che riguarda i beni paesaggistici, la sua elaborazione debba avvenire congiuntamente tra ministero e Regioni, prevedendo invece per la redazione delle aree del paesaggio restanti, si possa procedere con apposite intese;
- ha puntualizzato ulteriormente le varie fasi di ricognizione del piano;
- ha confermato la possibilità della “degradazione” del parere del soprintendente in tema di rilascio delle autorizzazioni da “vincolante” a “obbligatorio”, qualora se ne verifichino le condizioni;
- ha confermato la possibilità che il piano esoneri dall’obbligo di previa autorizzazione paesaggistica gli interventi da realizzarsi in talune aree vincolate ex art 142, nonché quelli da realizzarsi in aree assoggettate a vincoli di tutti e tre i tipi ma compromesse e degradate, purché gli interventi stessi siano volti al recupero del paesaggio;
- ha stabilito che il piano individui le linee guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione;
- ha disposto che dal momento in cui il piano è adottato, scattino le misure di salvaguardia.

III.1. Le finalità, le funzioni e i contenuti del piano.

I principi della pianificazione del paesaggio sono enunciati agli art 135 comma 1-3.

Al primo comma, è enunciata la novità del Codice dei Beni culturali, ovvero l'introduzione di due figure pianificatorie del paesaggio: il piano paesaggistico puro e il piano territoriale con specifica vocazione dei valori paesaggistici. Seppur abbiano un nomen differente, il Codice, nonostante i successivi decreti modificativi, non ne ha variato la funzione, ovvero quella di mirare alla tutela e alla valorizzazione dell'intero territorio regionale²²⁷. Alcune questioni di una certa rilevanza possono nascere in seguito alla natura intrinseca del piano territoriale con specifica vocazione dei valori paesaggistici, in quanto quest'ultimo risulta essere strumento di organizzazione generale del territorio regionale²²⁸. In particolare possono sorgere:

1. problematiche che riguardano la sfera e competenza legislativa;
2. problematiche relative alla sfera amministrativa, soprattutto per quanto concerne i contenuti dei provvedimenti.

Essendo la potestà normativa in materia di paesaggio riservata alla competenza esclusiva dello Stato, le norme contenute nel Codice dei beni culturali sono da considerare come integrative delle discipline regionali riguardanti i piani territoriali a valenza paesaggistica, al fine di ridurre la diversificazione fra le varie normative regionali.

²²⁷Art 135, comma 1, prima parte: "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. A tale fine 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»"; SCIULLO G, in *Territorio e paesaggio (a proposito della l.r. Toscana 3 gennaio 2005 n.1)* in *Rivista giuridica urbanistica* 3/2007, pag 290.

²²⁸AMOROSINO, S. *I piani paesaggistici* in www.unisi.it

Per quanto riguarda i contenuti del piano territoriale-paesistico, questo ha sia i contenuti tipici di un piano paesaggistico, ovvero di quelle prescrizioni volte a tutelare e valorizzare il paesaggio, sia gli indirizzi di governo del territorio regionale. Questa “intersezione”²²⁹, a prima vista difficilmente disciplinabile, è regolata da una gerarchia con la prevalenza dei valori paesistici sulla esigenza di organizzazione degli assetti territoriali.

Da un rapido confronto, si ricava che i due tipi di piano, seppur sotto una denominazione diversa, siano accomunati dal fattore territoriale, ovvero che, pur essendo il piano paesistico preordinato alla tutela dei valori paesaggistici, esso deve necessariamente inserirli nel contesto dell'intero territorio regionale.

Ad oggi, a seguito delle modifiche dei decreti correttivi, è rimessa alle Regioni la possibilità di scegliere tra piano paesaggistico e piano territoriale-paesistico.

Soprattutto il fatto di dover considerare la totalità del territorio regionale ne amplia senza dubbio l'operatività. Inoltre, rispetto ai vincoli che sono sicuramente di tipo settoriale, ha una triplice funzione:

1. di individuazione e tempestiva delimitazione delle aree già vincolate sia ex lege, sia con provvedimenti specifici antecedenti il piano stesso;
2. di eventuale riconoscimento di ulteriori aree da vincolare, che esso stesso dichiara di pubblico interesse;

²²⁹ AMOROSINO, S. *Commentario agli artt143-145, Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A.SANDULLI, Milano, 2007. L'autore considera il piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici come la dimensione topica, il luogo critico di intersezione e necessaria integrazione non paritaria tra la tutela attiva del paesaggio e il complesso degli indirizzi di governo del territorio regionale.

3. di rilevanza di disciplina unitaria e coerente di uso e valorizzazione.

La territorializzazione²³⁰ del piano paesaggistico che consegue alla sua estensione ben oltre le aree gravate da vincoli apre problemi inediti anche sul piano del rapporto fra piano paesaggistico ed urbanistico. In primo luogo, si pone l'inderogabile esigenza di strutturare un rapporto di integrazione con il livello di pianificazione urbanistica comunale: il fatto che il paesaggio debba necessariamente essere osservato e regolato anche a livello regionale porta a ricercare un intervento puntuale che favorisca l'integrazione in questo tipo di dimensione²³¹. Questo ancorché il Codice abbia trascurato tale possibilità di completamento progressivo del sistema pianificazione del paesaggio e, conseguentemente, abbia menzionato solo il piano paesaggistico sino a ridurre il rapporto fra i piani paesaggistici e i piani comunali a una questione di mera prevalenza dei primi sui secondi.

Invece le funzioni sono principalmente due²³².

La prima è quella che permette di riconoscere le caratteristiche peculiari del territorio, evidenziando quelle di tipo paesaggistico. Il pianificatore deve quindi procedere all'analisi e alla tipizzazione del

230 BOSCOLO E, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Rivista giuridica urbanistica 1-2/2008* pag 133; ANTONIAZZI S, *Paesaggio e pianificazione paesaggistica nella disciplina del d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42: profili di dibattito* in *Rivista giuridica urbanistica 1-2/2005*, pag 194; AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 170.

231 BOSCOLO, E. *Paesaggio e tecniche di regolazione : i contenuti del piano paesaggistico*, in *Rivista giuridica urbanistica 1-2/2008* pag 133

232 Art 135, comma 2-3. 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. 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.

Secondo S.Amorosino in *Introduzione al diritto del paesaggio* pag 171, il verbo riconoscere in questo contesto significa riscontrare e raffrontare i tratti oggettivi, già noti in sede scientifica.

territorio regionale, così successivamente da suddividerlo in ambiti secondo determinati tratti distintivi. La disposizione conferma l'integrazione tra territorio e paesaggio, ma tale attività di tipizzazione risulta essere una attività di tipo soggettivo piuttosto che oggettivo: è sì possibile delineare i tratti distintivi delle varie zone, ma una parte rilevante viene anche dalla cultura personale del pianificatore stesso, in particolare dalle sue conoscenze e dalle sue tendenze.

La seconda funzione è di tipo precettivo e consiste nel predisporre specifiche normative d'uso in riferimento a ciascun ambito e di attribuirgli obiettivi di qualità adeguati²³³. Fornire una specifica normativa d'uso non significa dare uniformità all'intero ambito considerato, ma piuttosto graduare i contenuti delle disposizioni in rapporto alla località comprese in quel determinato ambito. Le finalità da perseguire con la normativa d'uso sono quella della valorizzazione e della tutela esplicitate all'art 131 del Codice e della definizione delle politiche del paesaggio²³⁴.

La funzione precettiva si articola in quattro sub funzioni²³⁵:

233Convezione Europea del paesaggio, art 6.

234 A tal proposito, sul tema delle finalità da perseguire con la normativa d'uso, S.Amorosino, in *Introduzione al diritto del paesaggio* pag 171, afferma di escludere da tali finalità quella indicata all'art 133 del Codice dei beni culturali in quanto sono formalizzate in atti di indirizzo generali e non nei singoli piani regionali.

235 Art 135, comma 4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:
 a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;
 b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
 c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;
 d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

1. la conservazione, che riguarda le componenti fisiche, naturali, morfologiche del paesaggio ed il ripristino dei valori paesaggistici inteso come reintegrazione²³⁶ dei valori originari;
2. la riqualificazione delle aree compromesse e degradate che consiste nell'aumento della qualità paesaggistica delle aree interessate, a differenza del ripristino in cui vi è una ricerca dei contesti originari²³⁷;
3. la salvaguardia delle caratteristiche del paesaggio degli altri ambiti territoriali compresi nel territorio regionale;
4. l'individuazione di linee di sviluppo urbanistiche ed edilizie, le quali devono uniformarsi alle linee direttrici contenute nel piano paesaggistico, con particolare attenzione ai siti ed ai paesaggi rurali riconosciuti dall'UNESCO.

III.2. L'elaborazione del piano.

La speciale efficacia giuridica del piano paesaggistico prevista dal Codice Urbani si profila come consequenziale e funzionale rispetto ai valori egemoni alla cui tutela tale strumento è preordinato, alla natura giuridica del piano stesso, ai suoi contenuti ed alle regole della sua formazione.

Per quanto riguarda il processo di elaborazione, le operazioni²³⁸ da compiere sono racchiuse nell'art 143, comma 1²³⁹. In modo

236 AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 172.

237 AMOROSINO S, *Op. cit.*, pag 12.

238 AMOROSINO S, *I piani paesaggistici*, in www.unisi.it pag 5-6.

239 1. 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;
b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai

particolare, le operazioni indicate, danno l'opportunità di attuare le funzioni indicate all'art 135, comma 4²⁴⁰. Queste operazioni consistono in:

- individuazione delle analisi e delle caratteristiche paesaggistiche;
- accertamento dei beni assoggettati a vincoli di tipo provvedimentale, che devono attuarsi attraverso una rappresentazione in scala idonea alla identificazione ed essere seguita dalla definizione di specifiche prescrizioni d'uso. Allo stesso modo si procede per i vincoli del secondo tipo (art 142 Codice dei beni culturali) e del terzo tipo, ovvero posti dal piano stesso;

sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141bis;

c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;

d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1;

e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;

f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;

g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;

h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;

i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3.

240AMOROSINO S, in *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 175.

- ricognizione di eventuali ambiti diversi da quelli già vincolati, espressivo di valori identitari e meritevoli di essere soggetto a tutela;
- analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio²⁴¹;
- definizione degli indirizzi, rivolta principalmente ai progettisti dei piani territoriali ordinari e di quelli urbanistici locali, che permettano di procedere allo sviluppo urbanistico ed edilizio compatibilmente con la tutela del paesaggio;
- individuazione degli interventi di recupero e di riqualificazione delle aree compromesse o degradate nonché l'individuazione degli altri ambiti paesaggistici;
- individuazione degli obiettivi di qualità per ciascun ambito delineato.

Dall'analisi conoscitiva e dalla cognizione che sullo stesso territorio coesistono diversi ambiti appare necessario procedere a una classificazione delle presenze e delle preesistenze naturali e artificiali. In assenza di una classificazione di questo tipo risulta impossibile fornire una disciplina adeguata per la loro applicazione da parte dei soggetti privati e da parte di quelli pubblici.

A titolo esemplificativo, sotto il profilo naturalistico sono presenti i boschi, le grotte, gli alberi monumentali, le aree di specifico interesse naturalistico, le aree protette, quelle d'importanza comunitaria, i territori costieri, le dune, le zone umide e i territori con specifica vocazione agricola. Dal punto di vista storico culturale si comprendono i manufatti e gli edifici d'interesse storico-culturale come gli opifici, le zone minerarie, gli edifici di archeologia industriale, gli

241 Secondo S.Amorosino in *Introduzione al diritto del paesaggio*, tale operazione dovrebbe essere effettuata all'inizio del processo, ovvero dovrebbe consistere in una articolazione della prima operazione (lett a); dall'analisi dello stato delle cose, si ricavano le tendenze di trasformazione e si possono così individuare i fattori di vulnerabilità e di rischio del paesaggio

insediamenti rurali, le architetture religiose, l'architettura storica, i nuraghi, gli orti botanici, i monumenti commemorativi di eventi storici, le ville, i giardini, le trame e i manufatti del paesaggio silvo-pastorale e i centri storici. Infine dal lato insediativo si considera l'edificato urbano, quello in zona agricola, gli insediamenti produttivi o turistici, i centri di antica formazione et cetera.

Tutti queste tipologie di paesaggio in base alle loro caratteristiche e al valore paesaggistico riconosciuti gli concorrono a comporre gli elementi specifici dei diversi ambiti di paesaggio, ai quali di conseguenza si applica sia la disciplina generale sia quella specifica per ogni tipologia di paesaggio in essi compresa²⁴².

Per quanto riguarda i contenuti, è accolto il principio della zonizzazione, che generalmente è il principio cardine della pianificazione urbanistica. L'individuazione degli ambiti²⁴³ “di paesaggio” è il risultato di un processo cognitivo che vede combinati diversi aspetti quali quelli ambientali, storico-culturali ed insediativi arrivando così a stabilire per ciascuno di essi l'elemento egemonico del valore paesaggistico riconosciuto²⁴⁴. Questa operazione permette così di attribuire alla zona considerata degli obiettivi specifici in tema di qualità paesaggistica, ovvero tutela, recupero, riqualificazione, valorizzazione. Ecco perché il piano ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo: le azioni e le iniziative sono mirate a

242 URBANI, P. *Relazione al Convegno AIDU* in www.pausania.it

243 BOSCOLO E, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Rivista giuridica urbanistica* 1-2/2008 pagg 136-138. L'autore esprime le sue perplessità riguardo all'affermazione degli ambiti, considerato “l'unità pianificatoria ritagliata per derivazione dai perimetri delle unità di paesaggio elementari assimilabili in ragione di alcuni caratteri comuni che discendono dalle interrelazioni degli assetti ambientale, storico-culturale ed insediativo”. Tornare all'idea concreta di un paesaggio “a strati”, significherebbe porsi nuovamente un problema di scale di osservazione; AMOROSINO S, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme* in *Urbanistica e paesaggio*, a cura di G.CUGURRA, E.FERRARI, G.PAGLIARI, Napoli, 2006, pagg 369-370

244 Art 143 comma 2.

perseguire quegli obiettivi di qualità paesaggistica precedentemente predefiniti²⁴⁵.

Difatti attraverso le operazioni elencate all'art 143 comma 1, viene delineata in maniera implicita, la struttura giuridica del piano²⁴⁶:

- a) una parte direttamente precettiva contenente le regole di comportamento direttamente vincolanti per tutte le amministrazioni e per i privati;
- b) una parte relativa agli indirizzi generali con efficacia esterna a cui si devono attenere le amministrazioni regionali e locali preposte all'urbanistica;
- c) una parte recante gli indirizzi con efficacia interna, tipicamente programmatica.

Il processo di formazione, insieme alla attribuzione alle leggi regionali della composizione e della approvazione del piano, a seguito dei decreti correttivi è stato nuovamente posto al centro l'istituto dell'intesa²⁴⁷ fra Stato e Regioni²⁴⁸.

Per incentivare la collaborazione interistituzionale Stato-Regioni, il Capo III del Codice ha disposto che²⁴⁹:

- il parere del soprintendente non sia vincolante²⁵⁰;
- non sia necessaria l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi nelle aree vincolate ex lege, ma che sia sufficiente la verifica di conformità del progetto al piano paesaggistico e al piano regolatore comunale²⁵¹;

245 URBANI, P. *Relazione al Convegno AIDU* in www.pausania.it

246 AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 177.

247 Commento all'art 143 in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di SANDULLI M.A. pagg 1109-1112

248 Art 143 Codice dei beni culturali

249 AMOROSINO S, *I piani paesaggistici*, in www.unisi.it pag 7.

250 Art 143, comma 6.

251 Art 143, comma 4 lett a).

- non siano soggetti alla autorizzazione paesaggistica gli interventi volti al recupero e alla riqualificazione di aree gravemente compromesse o degradate²⁵².

Il Codice, in materia di formazione e approvazione, contiene due serie di disposizioni cardine:

- la prima è contenuta dagli artt 135 e 143 comma 1 che dettano le operazioni da effettuare nella fase istruttoria del procedimento. In questo caso, le Regioni possono specificare la sequenza di operazioni indicata nei suddetti articoli, senza modificarla;
- le leggi regionali devono regolare il procedimento in modo da garantire la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento e ampie forme di pubblicità.

Sul rapporto Stato-Regione, il Codice prevede due forme di collaborazione: una obbligata e una volontaria, ovvero a scelta della Regione. La prima riguarda la parte del piano che disciplina i beni paesaggistici²⁵³, la seconda invece la parte di piano che disciplina tutto il resto del paesaggio. In entrambe le forme di collaborazione, vengono utilizzati gli istituti, tipici del diritto amministrativo, dell'intesa e dell'accordo:

- a. nel d.lgs 42/2004, l'intesa costituiva solo un'eventualità e rappresentava il presupposto per l'applicazione di alcuni meccanismi agevolativi delle trasformazioni paesistiche quali la possibilità di realizzare per le aree non soggette a vincoli paesistici con provvedimenti singoli, opere o interventi sulla sola base della verifica del piano urbanistico comunale e del piano paesaggistico oppure di riqualificare le aree degradate o

252 Art 143 comma 4, lett b).

253 Art 135 comma 1.

compromesse senza la previa autorizzazione paesaggistica²⁵⁴. Il decreto correttivo del 2006 ha posto invece al centro l'alternativa fra elaborazione congiunta e elaborazione solitaria. In particolar modo, l'elaborazione congiunta²⁵⁵ salvaguarda l'autonomia regionale, la quale ha pur sempre il compito di approvare il piano. Tra l'elaborazione necessitata e quella volontaria non ci sono grandi differenze²⁵⁶, se non quella riguardante i soggetti coinvolti. Difatti la prima è stipulata tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione interessata, mentre la seconda deve essere sottoscritta anche dal ministero dell'Ambiente.

- b. una volta completata l'elaborazione congiunta di cui al punto precedente, il progetto costituisce oggetto di un apposito accordo. Tale accordo ha un triplice oggetto²⁵⁷:
- il contenuto del progetto di piano;
 - il termine entro il quale il progetto deve essere approvato dalla Regione;
 - i presupposti, le modalità e i tempi da adottare in vista di una eventuale revisione del piano qualora sopraggiungano nuovi vincoli o modificazioni di essi.

Nel caso in cui venga stipulato l'accordo preliminare con il Ministero, la Regione deve approvare il piano entro i successivi 90 giorni, decorsi i quali interviene il Ministero dei Beni Culturali sentito il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio.²⁵⁸

254 Vedere commi 10 11 12 del 143 al 2004. Oggi art 143 comma 4

255 Art 143 comma 3 in seguito ai decreti correttivi. Prima comma 10.

256 AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag182.

257 Art 143 comma 2 Codice dei beni culturali.

258 Art 143, comma 3. Secondo l'autorevole parere di S.Amorosino, in *I piani paesaggistici*, il potere sostitutivo deve esercitato senza ulteriori inviti alla regione a procedere all'approvazione.

I due istituti appena analizzati però pongono una serie di problemi²⁵⁹: la loro natura, la loro efficacia e l'intesa iniziale appartiene alla species di accordo organizzativo²⁶⁰ mentre l'accordo sul contenuto del piano ha natura di accordo procedimentale preliminare, vincolante per le amministrazioni che lo sottoscrivono²⁶¹.

In particolare, l'intesa di cui all'art 143, comma 2, è preliminare, ovvero costituisce il presupposto procedurale per il successivo accordo. Ha inoltre valenza strumentale e ha efficacia diretta nei confronti del Ministero e della Regione che l'hanno sottoscritta. Tale intesa, essendo i cittadini o le associazioni interessati al contenuto del piano, non ha efficacia verso i terzi²⁶².

L'accordo, all'opposto dell'intesa, è efficace nei confronti dei terzi, i quali possono impugnarlo solamente come atto presupposto al piano, unitamente al piano stesso approvato²⁶³. Esso inoltre vincola le parti in quanto il ministero, dopo l'approvazione del piano da parte della Regione, non può impugnarlo e vincola la Regione perché è sollecitata ad approvare il piano entro il termine stabilito con il contenuto concordato precedentemente con il ministero²⁶⁴.

259 AMOROSINO S, in *Commento all'art 143 in Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, pag 1111; AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 183-188.

260 Art 15 l 241/1990

261 AMOROSINO, S. *I rapporti tra Stato e regione nella redazione dei piani paesaggistici in I piani paesaggistici in www.unisi.it.*

262 Commento all'art 143 in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, pag 1112. AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 185.

263 Commento all'art 143 in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, pag 1112. Secondo l'autorevole parere di S Amorosino, l'accordo come atto interno al procedimento di pianificazione non può essere impugnato in quanto non modifica ancora le situazioni soggettive dei futuri destinatari. (pag 186)

264 Qualora approvasse un piano con contenuto difforme, il Ministero ha il potere di intervenire in via sostitutiva.

Essendo l'atto di approvazione di competenza regionale, ma il suo contenuto frutto della collaborazione tra Regione e Ministero, la Regione non può approvare l'accordo con un diverso contenuto. Tale violazione le è concessa solo in caso di fatti sopravvenuti che siano così rilevanti per la tutela del paesaggio da dover necessitare la riapertura del procedimento stesso.

L'accordo costituisce una condizione sospensiva in caso di sospensione²⁶⁵: avrà efficacia qualora si verificino determinati imprevisti indicati dal Codice²⁶⁶, ovvero la necessità di imporre nuovi vincoli dopo l'approvazione del piano oppure l'integrazione di vincoli in origine privi di contenuto di tutela. Tale disposizione è stata inserita per ribadire che il piano deve sia recepire i vincoli ad esso anteriori ma deve anche adeguarsi ai vincoli sopravvenuti²⁶⁷. La rigidità di questo enunciato però non deve essere tale da minare il legittimo affidamento del cittadino²⁶⁸ che si viene a creare in seguito all'approvazione del piano: dimostrando che la disciplina specifica di tutela contenuta nel piano è insufficiente e che è indispensabile l'imposizione di un nuovo vincolo sopravvenuto, la Regione e il Ministero potranno procedere alla revisione del piano stesso.²⁶⁹

III.3. I rapporti tra il piano paesaggistico e i piani aventi incidenza paesaggistica.

265 AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 187.

266Art 143 comma 2, terzo periodo : 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.

267AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 187.

268Art 21 nonies l 241/90

269AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pagg 187-188.

La disciplina per il coordinamento fra la pianificazione paesaggistica e gli altri strumenti di pianificazione è espressamente prevista dall'art 145²⁷⁰ del Codice dei Beni culturali e del paesaggio. Sotto la rubrica del coordinamento sono incluse previsioni eterogenee di cui solo alcune sono riconducibili al concetto di coordinamento in senso lato. L'articolo in questione tratta principalmente dell'efficacia della pianificazione paesaggistica e del rapporto con l'urbanistica. Nella materia della pianificazione del territorio la nozione di coordinamento richiama soprattutto la tipologia di piano, definita appunto di coordinamento, che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio ed orienta l'attività urbanistica stabilendone le direttive; difatti il piano di coordinamento, avendo una visione più ampia del territorio rispetto ai piani di scala inferiore, può porre delle direttive.

270Art 145 Codice dei beni culturali:

“1. L'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.

2. I piani paesaggistici possono 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.

3. 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 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.

4. 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.

5. La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo.”

Nel momento in cui gli interessi posti a confronto non sono più indifferenziati, ma quello che funge da coordinatore è specifico, quest'ultimo è trasversale e superiore²⁷¹, a prescindere dai rapporti di gerarchia esistenti.

La definizione della qualificazione giuridica del piano paesaggistico, porta a definire maggiormente i rapporti con gli altri strumenti di pianificazione. A tale riguardo, è preferibile l'orientamento della dottrina che lo riconosceva come un piano di portata generale a contenuti precettivi²⁷² e non di portata settoriale. Contenuti precettivi nel senso che detta regole di comportamento sono vincolanti sia per i privati sia per le amministrazioni. Portata generale perché è diretto alla collettività che ha interessi nell'ambito territoriale considerato. Quindi, la tendenza ad attribuire al piano paesaggistico questa funzione di piano a portata generale è per evidenziare la supremazia e la preminenza del piano paesaggistico rispetto a qualsivoglia strumento pianificatorio. È stato osservato inoltre, da un'autorevole dottrina²⁷³, che la normazione sul paesaggio abbia prevalso nella titolarità della

271MAGNOSI, F, *Sulla preminenza del piano paesaggistico sugli altri strumenti di pianificazione territoriale*, Roma, 7 ottobre 2011 in www.pausania.it. Il dottor Magnosi, considera il paesaggio come un valore assoluto e, in quanto tale, ne deduce la sua assoluta superiorità, avvallando questa considerazione dall'art 132 del Codice dei beni culturali e del paesaggio in cui è previsto che le amministrazioni pubbliche devono cooperare per favorire le diverse tipologie di interventi previsti per il mantenimento e la preservazione del paesaggio. CIVITARESE MATTEUCCI, S. *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in www.aedon.mulino.it, n 3/2005.

272 AMOROSINO S, *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 2012, Commento agli articoli 143-145 a cura di SANDULLI, M.A; URBANI, P. *Relazione al Convegno AIDU* in www.pausania.it, CIVITARESE MATTEUCCI; MAGNOSI, F, *Op. Cit.*; AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pag 188.

273URBANI, P. *Relazione al Convegno AIDU* in www.pausania.it. attribuisce al paesaggio una posizione di superior stabat lupus.

conformazione dei beni sul territorio rispetto alla panurbanistica²⁷⁴. Queste affermazioni trovano riscontro nel Codice dei Beni Culturali e del paesaggio²⁷⁵ che utilizza verbi²⁷⁶ volti ad affermarne la sovraordinazione:

- “non sono derogabili” da parte dei piani o progetti nazionali o regionali di sviluppo economico;
- “sono cogenti” per gli strumenti urbanistici locali futuri;
- “sono immediatamente prevalenti” nei confronti delle disposizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici anteriori al piano;
- “stabiliscono norme di salvaguardia “in attesa dell’adeguamento dei piani locali e “sono vincolanti” nei confronti dei piani settoriali;
- “sono prevalenti” nei confronti dei piani settoriali ivi compresi i piani dei parchi e delle aree naturali protette.

Analizzando l’articolo in questione, possiamo vedere come contenga quattro statuizioni²⁷⁷:

274AMOROSINO S, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d’insieme* in *Urbanistica e paesaggio*, a cura di G.CUGURRA, E.FERRARI, G.PAGLIARI, Napoli, 2006, pagg 373.

275 Codice dei Beni culturali e del paesaggio, art 145 c 3 :”Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 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.”

276AMOROSINO S, *Commento all’art 143* in Codice dei beni culturali e del paesaggio. L’autore ripropone tale osservazione in *Introduzione al diritto del paesaggio paesaggio*.

277Commento all’art 143 in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, pag 1114-1115; AMOROSINO S, *Introduzione al diritto del paesaggio*, pagg 190-191.

1. il ministero individua le linee fondamentali di assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio²⁷⁸;
2. i piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, i programmi e i progetti nazionali e regionali;
3. le previsioni dei piani paesaggistici, sia quelli del tutto nuovi che quelli adeguati;
4. la legge regionale ha il compito di disciplinare le procedure di adeguamento entro un termine di due anni, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali a tale procedura.

Quindi, a parte il richiamo al potere statale di fissare le linee di assetto del territorio nazionale, la disposizione stabilisce un auto coordinamento e un etero coordinamento del piano: nel primo caso (comma 2) con i piani e i programmi statali ed è compito affidato al piano stesso, nel secondo caso (comma 3) con la programmazione locale a livello comunale e provinciale. L'eterocoordinamento è delineato in termini di sovra ordinamento del piano paesaggistico sui piani locali, anche se l'articolo non esprime in maniera chiara in che termini vada tradotto: da preferire è l'orientamento che ritiene che da piano derivi solamente un vincolo di conformazione per la pianificazione locale, vincolo favorito dalla possibilità che il piano con misure di salvaguardia paralizzi gli effetti degli altri piani contrastanti con le sue previsioni²⁷⁹.

278 1. Il Ministero individua ai sensi dell'Articolo 52 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione

279 CIVITARESE MATTEUCCI S, in *Piano paesaggistico come atto di etero coordinamento* in *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, Aedon 3/2005; SCIULLO G, in *Territorio e paesaggio (a proposito della l.r. Toscana 3 gennaio 2005 n.1)* in *Rivista giuridica urbanistica*

Per quanto concerne il rapporto tra pianificazione urbanistica e pianificazione paesaggistica, un ruolo importante è dato ai Comuni. Questi pur essendo apparentemente limitati a dover recepire la disciplina paesaggistica nei piani urbanistici sono in realtà soggetti attivi, specialmente in due occasioni:

1. nel caso delle modalità di esercizio della tutela, il Comune prevede indirizzi o direttive nella redazione dei piani regolatori, nel rispetto dei beni oggetto di tutela e valorizzazione. Il Comune quindi non può limitare la sua disciplina alla determinazione delle destinazioni d'uso dei suoli, ma deve determinare una disciplina urbanistica che sia compatibile con i nuovi contenuti paesaggistici;
2. nell'altro caso i comuni stabiliscono misure di riqualificazione e di recupero per le aree paesaggistiche definite degradate o compromesse.

Da questa breve elencazione è evidente come il piano paesaggistico estenda i suoi effetti e la sua efficacia alle successive azioni ed atti delle amministrazioni tanto ai privati coinvolti quanto alle amministrazioni, tanto da coinvolgerle in maniera dinamica²⁸⁰, costituendo così il primo esempio di “piano specializzato” con contenuti di amministrazione attiva che non si limita cioè semplicemente a prescrivere ma mira al “risultato”.

3/2007, pagg 295-296 giunge a tale considerazione tenendo conto del contenuto del comma 4 dell'art 145, in particolare della parte che riferisce del termine di fissazione per gli enti locali per l'adeguamento dei loro piani al piano paesaggistico. 280 URBANI, P. *Relazione al Convegno AIDU* in www.pausania.it ritiene che questo nuovo ruolo delle amministrazioni, sia vita ad un “piano specializzato” con contenuti di amministrazione attiva che non si limita cioè semplicemente a prescrivere ma mira al “risultato”.

III.4 Il caso della Regione Toscana²⁸¹.

La scelta compiuta dalla regione Toscana si differenzia dalla maggioranza delle scelte compiute dalle altre regioni. Il piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici rappresenta un punto di arrivo di un percorso iniziato quasi dieci anni fa.

Questo tipo di piano ha una valenza essenzialmente di tipo urbanistico, idonea ad estendere la tutela ad aree ritenute meritevoli di tutela anche se non ricomprese nel vincolo paesaggistico. Nella Relazione generale del Piano Paesaggistico, è espressa difatti la volontà di compiere l'integrazione di questi due valori, senza che venga perduta l'identità della componente paesaggistica.

All'interno del nuovo Pit sono state recepite le nozioni principali della legge regionale 65/2014: infatti il riferimento alle nozioni di patrimonio territoriale e di Statuto del territorio si rifà al contenuto della legge regionale in cui si precisa come il piano paesaggistico abbia un contenuto descrittivo, ricognitivo, rappresentativo, normativo e progettuale²⁸². Il patrimonio territoriale è definito come l'insieme di strutture di lunga durata generatesi dalla evoluzione simultanea di ambiente naturale e attività dell'uomo, di cui ne è riconosciuto il valore per le generazioni attuali e per quelle future. Invece lo statuto del territorio è quell'atto di riconoscimento da parte della popolazione di quell'identità che si cerca di non smarrire, che riconosce il

281 CARTEI G.F. *Dal Codice al PIT: contenuti e caratteri della pianificazione paesaggistica della Toscana*; DE SANTIS F, *L'incidenza della legge regionale n 65 del 2014 sul piano paesaggistico della Regione Toscana*; TRAINA D.M. *La struttura normativa del piano paesaggistico in Il piano paesaggistico della Toscana* a cura di G.F. CARTEI e D.M. TRAINA, Editoriale Scientifica, 2015.

282 Art 59, 2 comma l 65/2014.

patrimonio situato nel territorio, e ne individua le regole al fine di tutelarlo.

La funzione conoscitiva risulta essere utile al fine di delineare il contenuto conformativo-regolativo del piano. L'importanza infatti del piano a definire la normativa d'uso, è già definita già all'art 135 del Codice e ripresa dalla legge regionale 65/2014. Resta inoltre fermo il rapporto fra vincolo e piano: il piano difatti deve regolare il territorio regionale anche nelle parti non vincolate, introducendo vincoli ulteriori oltre a quelli disposti in via amministrativa od ex lege, ed è destinato a porre una disciplina che si va a sommare e ad integrare con quella dei vincoli già presenti²⁸³, ma è soggetto anche ai limiti dei vincoli ambientali che possono impedire di modificare il piano²⁸⁴.

Per quanto riguarda i beni paesaggistici tutelati, il PIT non amplia le categorie individuate nell'art 142 del Codice, ed inoltre ha ristretto la categoria degli ulteriori contesti ai Siti inseriti nella Lista del Patrimonio Mondiale Universale dell'Unesco, ovvero ad aree immobili già sottoposte ad una disciplina differenziata.

La legge regionale 65/2014 rispetto alla legge regionale 1/2005, ha optato per un piano territoriale regionale con valenza paesaggistica, consentito dall'art 135 ai sensi del Codice del Paesaggio. Previsto nell'art 88 della nuova legge regionale, la competenza pianificatoria è

283 AMOROSINO S, *Dalla disciplina(statica) alla regolazione(dinamica) del paesaggio : una riflessione d'insieme.* in *Urbanistica e paesaggio*, a cura di G.CUGURRA, E.FERRARI, G. PAGLIARI, Napoli, 2006, pag 367 ss.

284 G.Cartei richiama la giurisprudenza in materia, la quale prevede che il piano paesaggistico deve prendere sì atto di tutti i vincoli, che siano preesistenti o successivi, recependo la normativa d'uso; perciò le prescrizioni del piano finalizzate a conservazione gli elementi costitutivi dei beni paesaggistici sono efficaci se non già contenute negli atti di individuazione dei singoli beni soggetti a tutela.

affidata alla Regione, la quale svolge le principali funzioni nell'iter di approvazione e di adozione del piano. Al comma secondo, è precisato come a tale piano si debbano conformare tutte le politiche di tipo settoriale che producono i loro effetti sul medesimo territorio, le altre politiche regionali e gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica; il fatto che venga affermata la prevalenza del piano paesaggistico è il risultato di vari orientamenti dottrinali generatesi in passato e che sono giunti alla conclusione che la prevalenza gerarchica formulata dall'art 145 comma 3 e 4 del codice, è intesa non solo con riferimento alla disciplina dei beni paesaggistici, ma alla tutela del paesaggio contenuta nel piano paesaggistico, quindi comprensiva sia della tutela dei beni paesaggistici, sia delle altre prescrizioni, direttive e indirizzi²⁸⁵ che hanno come finalità ultima la tutela del paesaggio ai sensi del Codice. Invece, la parte strategica del PIT dovrà comunque rispettare la parte statutaria e detta sì principi, indirizzi, criteri per dare attuazione agli obiettivi strategici previsti dal Piano Regionale di Sviluppo ai sensi dell'art 88, ma non hanno quella efficacia conformativa prevista dall'art 145 comma 4 del Codice.

Lo Statuto del Territorio quale integrazione paesaggistica del PIT:
definizione a confronto tra l.r. 65/2014 e Piano paesaggistico.

Nella legge regionale n 65, lo Statuto del territorio è composto dagli elementi costitutivi del patrimonio territoriale e dalle invarianti strutturali, laddove le invarianti strutturali costituiscono le modalità con cui viene garantita la riproducibilità degli elementi costitutivi del patrimonio territoriale e la qualità delle trasformazioni. Gli enti locali, nell'ambito della loro sfera di discrezionalità, hanno il dovere di conformarsi ai contenuti precettivi contenuti nella parte statutaria del

285Art 3, 5, 6, 56, 88 e seguenti, l.r. 65/2014.

PIT, nel rispetto del riparto di competenze delineato dalla Corte Costituzionale. Inoltre la presenza di obiettivi e direttive permette in qualche misura di dare attuazione al potere discrezionale concesso proprio agli enti locali: la sola presenza delle prescrizioni d'uso integranti la tutela del paesaggio erano vincolanti e non lasciavano adito a margini di interpretazione.

La disciplina dello Statuto del territorio si articola in diversi modi: dalle invarianti strutturali, alle schede di ambito del paesaggio, alla disciplina dei beni paesaggistici e dei siti dell'Unesco ed infine alle disposizioni concernenti la conformazione e l'adeguamento della pianificazione territoriale e urbanistica.

Quanto al patrimonio territoriale, la disciplina prevista nell'art della l.r. 65/2014 è ripresa dall'art 6 comma 1 e 2 della disciplina del PIT. L'unica differenza è nella mancanza al riferimento degli elementi del paesaggio e del patrimonio culturale. L'importanza del patrimonio territoriale è data dal fatto che è un elemento costitutivo dell'identità collettiva regionale, e viene promosso e garantito dalla Regione tramite le invarianti strutturali. In particolare, per patrimonio territoriale si intende l'insieme delle strutture prodotte dalla coevoluzione di attività umane e attività della natura, di cui il riconoscimento di tale valore costituisce una garanzia per le generazioni presenti e future. Si ricavano quindi, dalle norme di legge, che i sei elementi costitutivi del patrimonio territoriale sono: la struttura geomorfologica, la struttura ecosistemica, la struttura insediativa, la struttura agro-forestale, il patrimonio culturale e il paesaggio. Gli articoli 3, 4, 5, 6 della l.r 65 devono essere letti congiuntamente alla disciplina di piano del PIT-PPR approvato.

Il patrimonio territoriale quindi viene preliminarmente recepito nel quadro conoscitivo, allegato all'atto di avvio del procedimento: vi è una mera ricognizione a livello territoriale e la specificazione del patrimonio territoriale del piano territoriale collocato al livello superiore. Perciò, attraverso il quadro conoscitivo, il pianificatore sarà in grado di dedurre i caratteri identitari del patrimonio territoriale in relazione ai suoi elementi costitutivi, senza prescindere dal piano paesaggistico regionale.

Per quanto riguarda le invarianti strutturali, queste raggiungono un livello di maggiore importanza rispetto alla l.r 1/2005 perché costituiscono le modalità con cui viene garantita la riproducibilità degli elementi costitutivi del patrimonio territoriale e la qualità delle trasformazioni. Quindi il pianificatore, affinché garantisca la continuità e la riproducibilità della componente identitaria del patrimonio territoriale, deve seguire tre fasi²⁸⁶:

- a. la prima che concerne principalmente la natura dell'invariante finalizzata a riconoscere, qualificare e rappresentare gli elementi identitari del patrimonio culturale e le relazioni che riguardano la singola invariante;
- b. una seconda mirata a individuare i principi che hanno generato l'invariante nel passato e le regole che ne hanno consentito la trasformazione;
- c. l'ultima cerca di individuare le azioni per superare le criticità dell'invariante e che ne valorizzi il suo potenziale.

In conclusione con questa novità si è proposto un nuovo modo di pianificare che pone la parte statutaria e la parte strategica dei piani sotto la lente paesaggistica. Questo perché i piani, riformulati nella loro parte statutaria, dovranno conformarsi allo statuto del PIT secondo

286Art 6, l.r. 65/2014

quanto disposto dall'art 145 del Codice di beni culturali. Il Comune quindi dovrà tradurre le quattro invarianti del PIT e del piano paesaggistico previste dallo statuto del territorio regionale, avendo cura di rispettare la superiorità gerarchica nel prevedere delle invarianti strutturali di tipo strettamente urbanistico.

Alla parte strategica del PIT invece si conforma la parte strategica dei piani territoriali di scala inferiore²⁸⁷.

287 Art 88, l.r. 65/2014

Ringraziamenti

Ormai, giunta alla fine di questo percorso, mi sento in dovere di ringraziare per iscritto molte persone, coloro i quali hanno ricevuto da me molte volte un semplice “Grazie” come risposta semplicemente perché non è nel mio essere riportare a parole la mia gratitudine e la mia stima nei loro confronti.

Comincio col ringraziare i Professori, quelli che sono riusciti a farmi appassionare alle loro materie e a farmi capire verso quale settore sarei dovuta indirizzarmi. Nondimeno la mia stima va ai docenti che mi hanno seguita nella stesura di questa tesi, per la pazienza e la disponibilità che hanno avuto nei miei confronti.

Il mio più grande pensiero va all’atletica leggera, non solo considerata come sport, ma come stile di vita. La costanza negli allenamenti e il desiderio di migliorare sempre i miei risultati si riproducono metaforicamente nel percorso di studio che ho terminato: l’esame, come il momento in cui dare il meglio di sé stessi, la rabbia in caso di esito negativo, la stessa che un’atleta ha quando in una competizione non riesce a migliorare il proprio accredito.

Una dedica va agli amici, quelli con la A maiuscola che sanno capirti con uno sguardo e che, vicini o lontani, mi hanno aiutata quando in alcune materie navigavo in alto mare. E agli amici, con la a minuscola, che con un gesto o in occasione di un evento, hanno lasciato un segno in me.

Un grazie speciale va al mio compagno, sempre presente, che mi supporta e mi sopporta ogni giorno, condividendo le mie scelte e sostenendomi nei momenti difficili.

Infine, non posso dimenticarmi dei miei familiari. I miei nonni, i quali mi hanno regalato il 5 novembre 2009 la feluca, ovvero il noto cappello della tradizione pisana, a cui ho apposto una spilla per ogni esame che ho superato; i miei parenti che da tempo mi chiedevano quando sarebbe arrivato il fatidico giorno della discussione della tesi di laurea. E i miei genitori, i quali mi hanno sempre incoraggiata a dare il meglio di me stessa, sperando di essere, anche oggi, per loro, motivo di orgoglio.

Bibliografia

- ABBAMONTE. (1986). Profili costituzionali della tutela ambientale. In *Tutela del paesaggio e vincoli sulla proprietà nella recente legge 8 agosto 1985 n 431*, a cura di G.Torregrossa e A.Clarizia. Rimini. Maggioli Editore.
- AICARDI. (2002). *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali, la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*. Torino. Giappichelli Editore.
- AINIS. (1991). *Cultura e Politica. Il modello costituzionale*. Padova, CEDAM.
- ALIBRANDI e FERRI. (2001). *I beni culturali e ambientali*. Milano, Giuffrè Editore.
- AMOROSINO. (2010). *Introduzione al diritto del paesaggio*. Bari, Laterza.
- AMOROSINO. *La governance e la tutela del paesaggio fra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio in Rivista giuridica urbanistica I-II/2009*.
- AMOROSINO. *I poteri legislativi ed amministrativi di Stato e regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio in Rivista giuridica urbanistica I-II/2009*.
- AMOROSINO. (1979). *Gli interventi statali sul territorio regionale e locale. Programmi d'opere pubbliche e pianificazione urbanistica*. Milano, Giuffrè Editore.
- AMOROSINO. *I piani paesaggistici in www.unisi.it*
- AMOROSINO. (2007; 2012). *Commentario agli artt143-145, Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A.SANDULLI. Milano.

- AMOROSINO. (2006). *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme* in *Urbanistica e paesaggio*, a cura di G.CUGURRA, E.FERRARI, G.PAGLIARI. Napoli.
- ANTONIAZZI S. *Paesaggio e pianificazione paesaggistica nella disciplina del d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42: profili di dibattito* in *Rivista giuridica urbanistica* 1-2/2005.
- BALZANI. (2003). *Per le antichità e le belle art. La legge n.364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*. Bologna.
- BASCHIERI. (1994). *Commento all'art 9*. In *La Costituzione italiana: commento analitico*. A cura di Baschieri, Bianchi, d'Espinosa, Giattanasio, Firenze.
- BASSANINI. *Dai vincoli al piano. Regioni ed attuazione della legge 431, Introduzione agli Atti del Convegno Nazionale di studio dell'Inu*, Maratea, 20-21-22 marzo 1986.
- BERTI. *Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale e regionale*. *Rivista Amministrativa Giuridica* I/1970.
- BIFULCO. (2010). *Commentario alla Costituzione*. Torino, UTET giuridica.
- BOSCOLO. *in Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario* in *Urb.App* n 7/2008.
- BOSCOLO. *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Rivista giuridica urbanistica* I-II/2008 .
- 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*, in *Rivista giuridica urbanistica* I-II/2009.

- CAMMARELLI. *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione*, Aedon n 2/2004.
- CANTUCCI. (1958) Bellezze naturali. In *Novissimo digesto italiano*. UTET.
- CANTUCCI. Limitazioni e vincoli a tutela delle bellezze naturali e procedimenti di imposizione. *Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*. Sanremo, 8-10 dicembre 1961.
- CARPENTIERI. *La nozione giuridica di paesaggio in* www.giustizia-amministrativa.it
- CARPENTIERI. *Commento all'art 131 in Codice dei beni culturali e del paesaggio* a cura di A.M.Sandulli.
- CARTEI. (2003) *Il Paesaggio in Trattato di diritto amministrativo* a cura di S.Cassese in *Diritto Amministrativo Speciale*, Tomo II, 2° edizione. Giuffrè Editore.
- CARTEI. (1995) *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, G.Giappichelli. Torino.
- CARTEI. (2015). *Dal Codice al PIT: contenuti e caratteri della pianificazione paesaggistica della Toscana in Il piano paesaggistico della Toscana* a cura di G.F. Cartei e D.M. Traina, Editoriale Scientifica.
- CASETTA. (2011). *Manuale di diritto amministrativo*. Giuffrè Editore.
- CASINI L. *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004.
- CATTANEO. Rassegna critica in giurisprudenza in tema di protezione delle bellezze naturali. *Rivista giuridica edilizia* II/1960.
- CECCHETTI. (2008). *Commento all'art 9 della Costituzione*. in *Commentario breve alla Costituzione* a cura di Bartole S., Bin R., Seconda Edizione, CEDAM.

- CHITI- MONETA. Contributo allo studio degli strumenti giuridici per la tutela del paesaggio. *Foro Amministrativo III/1971*.
- CIAGLIA. *Prudenza e giurisprudenza del paesaggio in Giornale di diritto amministrativo*, II/2003
- CIAGLIA. (2008). *La nuova disciplina del paesaggio. Tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d.lgs. n63/2008 in IlGiornale di diritto amministrativo. Quaderni a cura di Sabino Cassese, Ipsoa.*
- CICCONE, SCANO. (1986). *I piani paesistici. Le innovazioni dei sistemi di pianificazione dopo la legge 431*, in *La nuova Italia Scientifica*.
- CIVITARESE MATTEUCCI in *Piano paesaggistico come atto di etero coordinamento in La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione III/2005*, Aedon.
- CORREALE. Paesaggio e turismo nel diritto pubblico vigente. *Foro Amministrativo III/1968*.
- CRISAFULLI (1952). *Costituzione e disposizioni di principio*. Milano.
- DAL PIAZ A. *Dai vincoli al piano. Regioni ed attuazione della legge 431 (Introduzione agli Atti del Convegno Nazionale di studio dell'Inu, Maratea, 20- 21- 22 marzo 1986, a cura di A.Dal Piaz)in Quaderni di Urbanistica di informazioni* .
- DE SANTIS. (2015). *L'incidenza della legge regionale n 65 del 2014 sul piano paesaggistico della Regione Toscana in Il piano paesaggistico della Toscana* a cura di G.F. Cartei e D.M. Traina, Editoriale Scientifica.
- FALCON. *I principi costituzionali del paesaggio e il riparto di competenze tra Stati e Regioni in Rivista Giuridica Urbanistica I/2009*.

- FIORILLO. (2003). In F. Ainis, *L'ordinamento della cultura*. Giuffrè.
- FOA, (2002). *La gestione dei beni culturali*. Torino: Giappichelli.
- GALASSO. (1986). Considerazioni sulla tutela dei beni ambientali. In A. (. G.Torregrossa, *Tutela del paesaggio e vincoli sulla proprietà nella recente legge 8 agosto 1985 n 431*. Maggioli Editore.
- GAMBINO. *I paesaggi dell'identità europea in Inaugurazione dell'Anno Accademico 2003-2004* in www.politocomunica.polito.it.
- GAMBINO. (1986). *Dai vincoli al piano. Regioni ed attuazione della legge 431*, in *Quaderno di urbanistica informazioni*.
- GIANNINI. I beni culturali. *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico* 1976.
- GIANNINI. *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1973.
- GRISOLIA. (1959). Voce *bellezze naturali* in *Enciclopedia del diritto Vol V*.
- IMMORDINO. (1991). *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Cedam.
- LEVI. (1979). La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano. In *La tutela del paesaggio*. Utet.
- LIBERTINI. (1986). *Tutela dell'ambiente, Legge 8 agosto 1985 n 431*, in *Nuove leggi civili commentate*.
- MAGNOSI. *Sulla preminenza del piano paesaggistico sugli altri strumenti di pianificazione territoriale*, Roma, 7 ottobre 2011 in www.pausania.it.
- MERUSI. (1975). Commento all'art 9. In *Commentario alla Costituzione* a cura di Branca. Bologna, N. Zanichelli.
- MORBIDELLI. (1974). *La disciplina del territorio fra Stato e regioni*. Milano, Giuffrè Editore.

- MORBIDELLI. *Tutela dell'ambiente e normativa urbanistica. Riflessi sul diritto di proprietà*, in *Rivista giuridica urbanistica II/1988*.
- NIGRO. (1978). *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali – commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382* a cura di A.Barbera e F.Bassanini. Il Mulino.
- ONIDA. *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* 1988.
- PALLOTTINO. *La pianificazione dell'ambiente nella legge 8 agosto 1985 n 431*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* 1988.
- PARAPIGLIO. (1935). voce Paesaggio. In *Enciclopedia Treccani*.
- PASINI. (1967). *La tutela delle bellezze naturali*. Morano.
- PASTORI. (2000). *Il conferimento delle funzioni dalle regioni agli enti locali. Considerazioni introduttive*. in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/98* a cura di G.C De Martin, F.Merloni, F Pizzetti, L.Vandelli, Quaderni della Spisa. Bologna.
- PREDIERI. (1981). Voce *Paesaggio* in *Enciclopedia del diritto, Vol XXXI*.
- PREDIERI. (1970). *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*. Vallecchi Editore.
- PREDIERI. (1978). *Commento all'art 82 in I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di Augusto Barbera e Franco Bassanini. Bologna, il Mulino.
- PRIORE.(2007). *La Convenzione europea del paesaggio : matrici politico – culturali e itinerari applicativi in Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio* a cura di GF Cartei. Bologna, il Mulino.

- PRIORE. *L'esecuzione della Convenzione Europea del paesaggio (l 14/2006) nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali*, tratto da *Una sfida: l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia* in *Riconquistare il paesaggio, la Convenzione europea del paesaggio e la conservazione della biodiversità in Italia* a cura di Corrado Teofili

dell'Università e della Ricerca"-Editoria Multimediale WWF Italia
ONG Onlus. Roma 2008.

- PRIORE. *Verso l'applicazione della Convenzione Europea del paesaggio in Italia III/2005*, Adeon.
- SANDULLI. La tutela del paesaggio nella Costituzione. *Rivista Giuridica Edilizia II/1967*.
- SANDULLI, (1964). *Il procedimento amministrativo*, Milano.
- SETTIS. *Benedetto Croce ministro e la prima Legge sulla tutela del paesaggio*. Tratto da www.unive.it.
- SCIULLO. *Il paesaggio fra Convenzione e Codice*, *Rivista giuridica urbanistica I/2009*.
- SCIULLO. *Territorio e paesaggio (a proposito della l.r. Toscana 3 gennaio 2005 n.1)* in *Rivista giuridica urbanistica III/2007*.
- SORACE. (1978). Commento all'art 80. In *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di A.Barbera e F.Bassanini. Bologna, Il Mulino.
- SORACE.(2007). *Paesaggio e paesaggi nella Convenzione Europea in Convenzione Europea del paesaggio e governo del territorio* a cura di GF Cartei. Bologna, il Mulino.
- TORREGROSSA. (1986). Relazione introduttiva in *Tutela del paesaggio e vincoli sulla proprietà nella recente legge 8 agosto 1985 n 431*. a cura di G.Torregrossa e A.Clarizia. Maggioli Editore.

- TRAINA. (2015). *La struttura normativa del piano paesaggistico in Il piano paesaggistico della Toscana* a cura di G.F. CARTEI e D.M. TRAINA, Editoriale Scientifica.
- URBANI. *Relazione al Convegno AIDU* in www.pausania.it