

ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO

ESTRATTO

ANNALI V

Gian Domenico Comporti

PIANI PAESAGGISTICI

pubblicazione fuori commercio

GIUFFRÈ

nervoso « è determinato non tanto dai singoli elementi, quanto dalle relazioni fra gli elementi e dall'organizzazione » interna (2). In effetti, è provato che le sinapsi che trasmettono segnali ad un neurone della corteccia cerebrale direttamente dagli organi di senso sono solo una piccola parte di tutte le sinapsi che interessano la superficie del neurone, poiché la maggioranza dei neuroni non ha alcun ingresso sensoriale diretto ma riceve soltanto stimolazioni dalle migliaia di altri neuroni lontani o vicini. Perciò, le qualità sensoriali risultano solo in minima parte legate a singoli impulsi fisiologici derivanti dall'ambiente esterno, mentre sono per lo più determinate dal "sistema di connessioni" reciproche che si sviluppano tra i vari neuroni e riflettono relazioni apprese nel passato. Poiché queste esperienze pregresse, acquisite ed affinate attraverso l'eredità genetica ma anche nell'arco della propria esistenza, creano un sistema di aspettative circa le rappresentazioni future del mondo, è naturale che tutto ciò che si percepisce in un dato momento venga visto e sentito « sullo sfondo di quanto comunque stiamo già *pensando* » (3). In sostanza, ogni immagine attuale del mondo contiene sempre un frammento di passato e, dipendendo soprattutto dall'ambiente interno in cui opera il sistema nervoso, rappresenta una riproduzione molto parziale, imperfetta ed a carattere variabile e non costante delle caratteristiche dell'ambiente esterno (4).

In questo senso, può ben dirsi erronea la tesi empirista che concepisce la mente umana come una *tabula rasa*, una lavagna vuota destinata ad essere riempita e scritta nel momento in cui fanno il loro ingresso le percezioni sensoriali (5). Infatti,

(2) GANDOLFI, *Formicai, imperi, cervelli. Introduzione alla scienza della complessità*, Torino, 2008, 155. Sulla natura "relazionale" della mente, v. in generale: LINDZEY, THOMPSON e SPRING, *Psychology*, New York, 1988.

(3) Così, molto chiaramente, BRAITENBERG, *Das Bild der Welt im Kopf*, trad. it. *L'immagine del mondo nella testa*, Milano, 2008, 127, il quale aggiunge: « L'aspettativa che viene dal pensiero è in molti casi più forte dell'evidenza dei sensi ».

(4) Cfr. VON HAYEK, *The Sensory Order. An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology* (1952), trad. it. *L'ordine sensoriale. I fondamenti della psicologia teorica*, Milano, 1990, 161. Sulla fortuna e gli sviluppi della teoria di Hayek, anche per le scienze economiche, si vedano: RIZZELLO e TURVANI, *Mente e istituzioni. Von Hayek e il neoinstituzionalismo*, in *Il pensiero di Friedrich von Hayek a cura di CLERICO e RIZZELLO, I. Organizzazione, informazione e conoscenza*, Torino, 2000, 261; PATALANO, *La mente economica. Immagini e comportamenti di mercato*, Roma-Bari, 2005, 22.

(5) Cfr. POPPER e ECCLES, *The Self and its Brain. An Argument for Interactionism* (1977), trad. it. *L'io e il suo cervello. Materia, coscienza e cultura*, Roma, 1981, 151. Assai chiaramente si esprimono in proposito anche BRAITENBERG,

PIANI PAESAGGISTICI

SOMMARIO: 1. Premessa: le immagini del mondo. — 2. Il problema della discrezionalità: viaggio alle origini della pianificazione paesaggistica. — 3. Il piano territoriale paesistico del 1939 come antidoto alla discrezionalità. — 4. Il piano urbanistico-territoriale del 1985: verso l'integrazione delle forme di governo del territorio. — 5. Il piano paesaggistico del 2004 quale strumento strategico e propulsivo di regolazione globale del territorio. — 6. Le funzioni del piano. — 7. La formazione del piano. — 8. I rapporti con gli strumenti urbanistici ed i piani di settore. — 9. Il problema dei vincoli.

1. *Premessa: le immagini del mondo.* — L'indagine giuridica sulla natura e funzione della pianificazione paesaggistica non può prescindere da una preliminare, seppure sintetica, messa a fuoco del processo cognitivo che conduce alla formazione delle immagini del mondo e condiziona a monte il processo di elaborazione degli obiettivi di qualità paesaggistica che si sostanziano nelle scelte di piano.

È noto che la capacità di percepire il mondo esterno è meno scontata e naturale di quanto appaia e che la struttura del cervello umano, che è il cardine attorno a cui ruotano simili rappresentazioni, è una delle più complesse dell'universo. Basti pensare che essa è composta da almeno cento miliardi di neuroni, ciascuno dei quali ha con gli altri dai mille ai diecimila punti di contatto, o sinapsi, che generano lo scambio di informazioni. Si è così calcolato che il numero delle possibili interconnessioni fra le cellule cerebrali è maggiore del numero totale delle particelle elementari presenti nell'universo (1). Già questi dati fanno ben capire che il potenziale del sistema

(1) Cfr. RAMACHANDRAN, *The Emerging Mind* (2003), trad. it. *Che cosa sappiamo della mente*, Milano, 2004, 10.

« le qualità che noi attribuiamo agli oggetti esperiti non sono affatto, a rigor di termini, proprietà di quegli oggetti, bensì un complesso di relazioni con cui il sistema nervoso li classifica; o, per dirla in altro modo, *tutto* ciò che conosciamo circa il mondo esterno è costituito da teorie, e tutta l'esperienza che ci è possibile fare consiste nel modificare queste teorie » (6).

A simile ordine di considerazioni non si sottraggono le percezioni di tipo naturalistico ed estetico. Anche il paesaggio, prima ancora che riposo dei sensi, è infatti « opera della mente » (7), ovvero sia « è cultura proiettata su montagne, oceani, foreste, vulcani e deserti » (8). Questo spiega, ad esempio, le variazioni dei gusti e dei modi di vedere la natura che, pure nell'invarianza delle caratteristiche fisiologiche dei sensi umani, hanno nel corso della storia determinato molteplici "migrazioni" dell'idea del bello e del sublime (9). Dall'antica categoria retorica, evocante una interiore grandezza d'animo, alla moderna categoria estetica, rappresentante la nuova condizione dell'uomo che, esiliato dal centro dell'universo in una condizione di debolezza e vulnerabilità dinanzi alla smisurata imponenza della natura, impara a fare i conti con l'infinito e l'ignoto per misurare le proprie forze, a dominare il campo è pur sempre un processo spirituale di selezione ed elaborazione culturale che trasforma il dato sensibile e produce una visione in sé compiuta ed autosufficiente (10).

op. cit., 109: « Nel cervello [...] è già incorporato un sapere sulle correlazioni nel mondo, ancora prima che esso faccia le sue esperienze », nonché RAMACHANDRAN, *op. cit.*, 29: « Il primo passo per comprendere la percezione è abbandonare l'idea delle immagini nel cervello e pensare invece in termini di "trasformati" ».

(6) Così VON HAYEK, *op. cit.*, 207, il quale quindi conclude che tutta la percezione sensoriale è « astratta », così come sono « astrazioni » le qualità sensoriali elementari. Nello stesso senso anche DEMPSEY, *Hayek's Terra Incognita of the Mind*, in *Southern Journal of Philosophy*, 1996, 2 ss., il quale ribadisce che « il processo di comprensione quindi non inizia con una sensazione particolare, ma la precede ».

(7) Così SHAMA, *Landscape and Memory* (1995), trad. it. *Paesaggio e memoria*, Milano, 1997, 7, il quale aggiunge: « Un panorama è formato da stratificazioni della memoria almeno quanto da sedimentazioni di rocce ».

(8) BODEI, *Paesaggi sublimi. Gli uomini davanti alla natura selvaggia*, Milano, 2008, 19.

(9) In argomento, si vedano: PETRONE, *Locus amoenus / locus horridus: due modi di pensare la natura*, in *L'uomo antico e la natura* a cura di UGLIONE, Torino, 1998, 177; BODEI, *op. cit.*, *passim*.

(10) Si consideri la celebre riflessione di SIMMEL, *Philosophie der Landschaft* (1913), trad. it. *Saggi sul paesaggio* a cura di SASSATELLI, Roma, 2006, 53 ss. e 64: « Il paesaggio [...] sorge in quanto alcuni fenomeni naturali, che si estendono l'uno accanto all'altro, vengono raccolti in un particolare tipo di unità, un'unità diversa da quella in cui questo

La connotazione del paesaggio come un valore (11), piuttosto che fatto oggettivo, frutto dunque di scelte e valutazioni a carattere soggettivo e procedurale (12), è oggi ben riflessa dalle correnti definizioni normative. Infatti, sulla scia della Convenzione europea del paesaggio, siglata a Firenze il 20 ottobre 2000, che valorizza il momento selettivo e creativo della percezione di segni che identificano la qualità della vita (13), il codice "Urban" dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (d. lg. 22 gennaio 2004, n. 42, c. beni cult.) si riferisce a immobili ed aree costituenti « espressione di 'valori' storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio » (art. 2 comma 3) e, comunque, a territori espressivi di identità, il cui carattere deriva dall'azione di « fattori naturali, umani e dalle loro 'interrelazioni' » (art. 131 comma 1).

2. *Il problema della discrezionalità: viaggio alle origini della pianificazione paesaggistica.* — Proprio il rilevato profilo soggettivo, valutativo ed individualizzante (14) che, a seguito della « lacerazione rispetto al sentimento unitario della natura universale » e della « dissoluzione dei legami originari e delle unioni in entità particolari differenziate » (15), ha condotto alla emersione della nozione moderna di paesaggio, ha determinato non pochi problemi in ordine alla organizzazione e gestione delle relative tecniche di tutela.

In effetti, la iniziale sperimentazione dei vari modelli è stata per lo più condizionata dalla problematica di fondo della discrezionalità amministrativa, che ha dominato l'agenda riformatrice dei governi liberali post-unitari nel tentativo di assicurare l'imparzialità dell'amministrazione contro i tentativi di indebita ingerenza di interessi econo-

campo visivo si costituisce per il dotto che pensa secondo il principio di causalità ».

(11) LEVI, *Italia*, in *La tutela del paesaggio* a cura di LEVI, Torino, 1979, 9. Chiare le parole di VON MISES, *Theory and History* (1957), trad. it. *Teoria e Storia*, Soveria Mannelli, 2009, 67: « Un giudizio di valore considera le cose dal punto di vista dell'uomo che lo pronuncia. Non afferma nulla riguardo alle cose così come sono [...] Il valore non è intrinseco. Non è nelle cose e nelle circostanze, ma nel soggetto che giudica ».

(12) Secondo la nota intuizione di PREDIERI, *Paesaggio*, in questa *Enciclopedia*, XXXI, 1981, 507.

(13) Cfr. in generale *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio* a cura di CARTEI, Bologna, 2007.

(14) CANTUCCI, *Bellezze naturali*, in *Nss. D.I.*, II, 1958, 297, parla di « disaccordo e di incertezza », sia soggettiva che oggettiva, relativamente ai giudizi estetici pure riferiti ad entità concrete.

(15) Per ripetere ancora le incisive espressioni di SIMMEL, *op. cit.*, 55-56.

mici e politici (16). Con schiettezza e lucidità la questione è stata in questi termini riassunta da Franco Levi, sul finire degli anni '70 del secolo scorso: « per tradizione si usa ritenere che un'ampia discrezionalità rappresenta un pericolo per il privato, per i suoi diritti e le sue aspettative. Se questo è vero, almeno in parte, è vero però anche il contrario: un'ampia discrezionalità lascia fluido e vulnerabile l'interesse pubblico. L'assenza di un parametro di giudizio rende difficile il sindacato giurisdizionale sugli atti pregiudizievole ai privati; ma rende ardua la tutela dell'interesse collettivo di fronte alle pressioni degli interessi contrastanti, privati o pubblici che siano » (17).

Discende da questo genere di considerazioni la mai appagata aspirazione alla ricerca di meccanismi decisionali capaci di ancorare le scelte a parametri predeterminati ed oggettivi di riferimento e di scongiurare il pericolo di corruzione, in funzione dell'ideale raggiungimento della « perfetta moralità » (18) nella gestione della cosa pubblica. La rassicurante immagine di un apparato dedito ad eseguire ed attuare disegni precostituiti, e comunque rispondenti ad una presunta natura cogente delle cose, era così destinata a prevalere in una stagione peraltro incline a sterilizzare qualunque forma di intervento pubblico sul diritto soggettivo per eccellenza, la proprietà.

È in questo contesto che prende gradualmente forma l'esigenza di anticipare ed oggettivare la tutela delle bellezze naturali che la l. 11 giugno 1922, n. 778 affidava ad interventi puntuali in presenza di nuove costruzioni, ricostruzioni ed attuazioni di piani regolatori, ponendo chi doveva fare osservare le misure nella difficile condizione di uno « stato di guerra perpetua contro le incomprendimenti, gli egoismi, gli interessi, sostenuti vigorosamente talvolta da patroni molto autorevoli ».

(16) Problema antico, tematizzato in particolare dagli esponenti della destra storica, dopo l'avvento del governo Depretis, nella battaglia della cosiddetta "giustizia nell'amministrazione" (cfr. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881; SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione* (1880), in Id., *La politica della Destra. Scritti e discorsi* raccolti da CROCE, Bari, 1909, 53), ma denunciato anche in scritti precedenti, come quelli di GADDA, *La burocrazia in Italia*, in *Nuova antologia*, 1866, 388; BONGHI, *I partiti politici nel Parlamento italiano* (1868), poi in Id., *Come cadde la Destra* a cura di PICCOLO, Milano, 1929, 79 ss.

(17) LEVI, *op. cit.*, 20.

(18) Così INGROSSO, *I contratti dei comuni*, Milano, 1921, IX-X, con riferimento ai « complicati e ingombranti » controlli di contabilità pubblica previsti sull'attività contrattuale delle amministrazioni. Sul tema, più in generale, sia consentito rinviare a COMPORI G.D., *Lo Stato in gara: note sui profili evolutivi di un modello*, in *Dir. econ.*, 2007, 231.

Il vivido quadro che è dato leggere in un editoriale del 1931 recante il resoconto di una riunione milanese del Comitato nazionale per la difesa del paesaggio e dei monumenti italici, sorto nel 1913 in seno al Touring Club (19), sintetizza la problematica di fondo che, in forma più compiuta, fu ben rappresentata nella Relazione tenuta dal direttore generale delle Belle Arti Luigi Parpagliolo: il carattere episodico ed occasionale degli interventi, oltre ad impedire l'attuazione di un disegno organico di tutela, esponeva gli operatori a pressioni difficilmente superabili e comportava il rischio che l'azione amministrativa fosse ostacolata da « una serie di compromessi, di transazioni, di mezze misure, che non risolvono nulla, quando non aggravano le condizioni di ambiente » (20). Questo era del resto lo spirito che, in un'ottica prettamente liberale, era sotteso all'impianto della legge del 1922 e che risulta chiaramente illustrato nella Relazione redatta a cura dell'allora Ministro della pubblica istruzione Benedetto Croce: la pratica dell'esame « caso per caso », condotto senza preconcetti e liberando la mente da ogni idea di sopraffazione, avrebbe dovuto infatti concretarsi proprio « in un sistema di reciproche intese » che, riducendo le « asprezze » delle limitazioni imposte, sarebbe riuscito a « contemperare le ragioni superiori della bellezza coi legittimi diritti dei privati » (21).

L'assenza di uno strumento preventivo di azione che consentisse all'amministrazione di « far giungere a tempo la sua azione tutelativa » ed ai proprietari di conoscere il regime d'uso dei propri beni, prima di progettare ed avviare interventi sui medesimi, fu inizialmente compensata mediante la sperimentazione pratica di alcuni espedienti: come quello di estendere il sistema delle notificazioni anche ad alcuni luoghi assoggettati a più stringenti

(19) L'editoriale, pubblicato dal Touring Club Italiano e siglato G.B., *La difesa del paesaggio*, in *Le vie d'Italia*, 1931, 281, è riprodotto anche in VENTURA, *L'istituzione dell'urbanistica. Gli esordi italiani*, Firenze, 1999, 60.

(20) Cfr. PARPAGLIOLO, *Intorno alla legge in difesa delle bellezze naturali e del paesaggio*, in *Le vie d'Italia*, 1931, 287. L'esigenza di prevenire, « senza attendere il momento del pericolo », era stata da tempo sottolineata: cfr. per esempio D'AMELIO, *La tutela giuridica del paesaggio*, in *Giur. it.*, 1912, IV, 142.

(21) I citati passaggi della Relazione ove Croce afferma senza mezzi termini che ciò « che in fondo ad ogni disposizione risiede è la preoccupazione di costituire un sistema di accordi fra i privati e l'Amministrazione delle belle arti [...] affinché senza gravi sacrifici di ciò che è in cima a' pensieri di tutti [...] siano composti con spirito di conciliazione i vari interessi contrastanti », possono leggersi in MANSI, *Storia e legislazione dei beni culturali ambientali*, Udine, 1988, 217-219.

controlli da parte degli uffici periferici per la ricerca dei confini e dati catastali (ad esempio la nuova Via Manzoni a Napoli); oppure quello di affiggere per sei mesi all'albo pretorio dei comuni interessati (ad esempio Capri, Taormina, Campione) decreti ministeriali recanti una serie di dichiarazioni, moniti ed avvertimenti, costitutivi di vincoli collettivi ed una scarna disciplina generale degli interventi vietati e di quelli ammessi (22).

L'impossibilità però di « stare in sull'attenti in perpetuo » e di estendere simili espedienti alle località maggiormente abitate ed ai grandi agglomerati urbani ove, per il particolare coacervo di bisogni, desideri ed attività, « la rete degli interessi è più fitta che altrove, le esigenze della vita e della vita moderna sono più imperiose e tutte raggiunte dai tentacoli della speculazione » (23), indusse progressivamente ad individuare in un apposito piano territoriale di aree vaste lo strumento capace di assicurare, al contempo, la sostituzione dell'empirico, ineguale ed arbitrario metodo del caso per caso con una visione organica ed integrata dei vari interessi coinvolti e di guadagnare il tranquillizzante distacco da vicende segnate dalle « deformanti espressioni egoistiche di una civiltà meccanica ed utilitaria » (24). Si intendeva con tale nuovo strumento aggregare zone più estese dei meri centri urbani entro una disciplina integrale dal punto di vista urbanistico che, senza isolare le bellezze panoramiche dai vari interessi che si sviluppano sul territorio, fosse in grado di esprimere una sintesi unitaria delle molteplici esigenze ad essi sottese (tutela del panorama, fabbricabilità, viabilità, imboscamento, bonifica, industrializzazione, perfezionamento dei servizi pubblici) (25) capace di costituire un punto di riferimento « sicuro e definitivo, in guisa che tutti sappiano a priori i limiti e le forme in cui possono e devono condurre le loro opere » (26).

(22) PAPPAGLIOLO, *op. cit.*, 286.

(23) PAPPAGLIOLO, *loc. ult. cit.*

(24) GIOVANNONI, *La nuova legge sulla difesa delle bellezze naturali* (1939), ora in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta* (Ministero per i beni e le attività culturali - Ufficio studi) a cura di CAZZATO, I, Roma, 2001, 501.

(25) TESTA, *Piani territoriali* (1938), ora in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, cit., 477; GIOVANNONI, *Piani regolatori paesistici* (1938), *ivi*, 480.

(26) Così PAPPAGLIOLO, *La protezione delle bellezze naturali* (1939), in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, cit., 492, il quale osserva: « Così potranno essere vinti i frequenti contrasti fra la ragione estetica e l'interesse privato; e si potrà altresì, con l'andare del tempo, suscitare nelle popolazioni la coscienza del rispetto che si deve alla bellezza dei luoghi, al di sopra dei piccoli vantaggi materiali ».

Netto, dunque, il distacco che per tale via si andava delineando rispetto alla tipologia dei piani regolatori edilizi e dei piani di ampliamento contemplati nei capi VI e VII del titolo II l. 25 giugno 1865, n. 2359. I primi destinati per lo più a rimediare alla « viziosa disposizione degli edifici » esistenti, con esclusione di finalità estetiche, pure contemplate nell'originario progetto Pisanelli del 1864, perché ritenute troppo « voluttuari[e] » (27), ed i secondi all'espansione dei centri urbani, entrambi apparivano infatti essenzialmente deputati a governare le esigenze della salubrità e del traffico, affidandosi al comune meccanismo ablatorio dell'allineamento degli interventi rispetto al tracciato viario prefigurato dall'amministrazione (28). Essi si risolvevano, nella sostanza, in « progetti complessi di espropriazioni e di lavori da farsi » (29) che, comportando a carico dei destinatari un onere « d'indole puramente negativa », consistente « nel divieto di fare un determinato uso della cosa » (30) o nella « servitù di non

(27) Come testimoniato da FRAGOLA, *Teoria delle limitazioni amministrative al diritto di proprietà*, Milano, 1910, 238.

(28) BRUNO, *Espropriazione per causa di pubblica utilità*, in *D.I.*, X, 1895-1898, 998; BERTOLANI, *Aspetti storici ed evolutivi della legislazione urbanistica italiana*, in *Arch. giur.*, 1977, 37; MASSAIA, *La disciplina urbanistica nella legge 2359/1865 « sulle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità »*, in *Riv. stor. dir. it.*, 1992, 93. La centralità della viabilità nella cultura giuridica dell'epoca è ben evidenziata da BUFALINI, *Allineamento*, in *D.I.*, II, pt. II, 1893, 444-445: « La viabilità, come utilità ausiliaria, si riannoda agli interessi pubblici più preziosi. Essa è un indispensabile agente di governo, di amministrazione, di commercio, d'industria, di civilizzazione ».

(29) MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1892, 548, riflettendo una diffusa opinione. Cfr. anche *Ricerche preliminari per la riforma della legge sulle espropriazioni* (Ministero dei lavori pubblici - Segretariato generale), Roma, 1912, 103; SABBATINI e BIAMONTI, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*³, II, Torino, 1914, 622. In generale: D'ANGELO, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 1965, II, 127; MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1966, 243; TESTA, *Disciplina urbanistica*, Milano, 1977, 26; MAZZARELLI, *Fondamenti di diritto urbanistico*, Roma, 1996, 93.

(30) In questi termini si assestò la giurisprudenza, che giunse così a svalutare la portata del potenziale effetto positivo dei piani (ben colta in *Ricerche preliminari per la riforma della legge sulle espropriazioni*, cit., 129), ipotizzando che se ben « può darsi che a siffatto onere venga a sostituirsi un altro d'indole positiva, quale sarebbe quello di disporre il fabbricato verso la strada colla modalità nel piano prestabilito [...] ciò avverrà essenzialmente per effetto della libera volontà del proprietario, al quale un simile onere rimane addossato, come condizione inscindibile della scelta che ha fatto di erigere un fabbricato su quel determinato appezzamento » (cfr. Cass. Torino 28 gennaio 1884, in *Foro it.*, 1884, I, 952, poi seguita da App. Torino 10 aprile 1885,

fabbricare senza autorizzazione » (31), ben si prestavano ad essere inquadrati nell'articolato capitolo delle limitazioni amministrative (32) al diritto di proprietà, a difesa di un assetto rigorosamente individualistico dei poteri che, letto alla luce della tradizionale dicotomia privato-pubblico, « imponeva di non varcare la soglia consueta dei limiti, delle compressioni del diritto soggettivo provenienti *ab externo* » ed incapaci di imporne una revisione in senso funzionale (33).

Rispetto a tali atti, i piani paesistici ipotizzati dalla dottrina dell'epoca si caratterizzavano invece per un contenuto più articolato e complesso, andando oltre il limitato orizzonte degli insediamenti residenziali, ed apparendo idonei a definire, non già soltanto misure di polizia amministrativa (34) risolvendosi nel mero « tracciamento di linee » (35) e comportanti limitazioni preventive della libertà d'azione dei singoli abitanti, ma disposizioni pre-cettive volte a conformare positivamente il contenuto dei diritti proprietari e degli interessi con i medesimi confliggenti in quanto insistenti su una medesima porzione di territorio. Per tale via, si offriva l'opportunità di definire non più un catalogo di provvidenze singolari ma un insieme ordinato di regole, tendenti ad uscire dalla primigenia e rozza forma dell'espressione geometrica, « per acquisire un carattere corrispondente alla molteplice funzione di un organismo » sociale in continuo sviluppo (36). Prevedeva così avvio la pratica sperimentazione di quelle funzioni di normazione

e disciplina di interessi (37) afferenti alla « localizzazione e coordinazione ambientale delle convivenze umane » (38) che, ulteriormente sviluppata, sarebbe diventata uno dei tratti caratteristici delle svariate forme di pianificazione territoriale (dello spazio) differenziandosi rispetto ai modi di programmazione delle attività umane (nel tempo) (39).

3. *Il piano territoriale paesistico del 1939 come antidoto alla discrezionalità.* — Rinviando al prosieguo dell'indagine l'analisi del progressivo dispiegamento delle potenzialità precettive del potere di piano, conviene per il momento concentrare l'attenzione sull'esito più immediato raggiunto dal descritto movimento in favore della pianificazione. Con la l. 29 giugno 1939, n. 1497, il cui art. 5 prevedeva la facoltativa approvazione di piani territoriali paesistici per le vaste località incluse negli elenchi delle bellezze d'insieme di cui ai n. 3 e 4 dell'art. 1 (paesaggi e panorami), al fine di impedire che le relative aree fossero utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica, veniva infatti conseguito il fondamentale obiettivo di liberare il momento soggettivo della valutazione dalla contingente pressione degli interessi.

Il senso e la rilevanza della novità normativa furono ben sottolineati nella Relazione governativa al disegno di legge redatta dall'allora Ministro dell'educazione nazionale Giuseppe Bottai. Detti piani — vi si legge — « sono una innovazione » e valgono a « rilevare che cosa si intenda per *conservazione* d'una bellezza panoramica o paesistica [...] La conservazione d'una bellezza individua quasi si identifica con la sua invariabilità. Ma la legge non pretende l'*invariabilità* d'una bellezza d'insieme. Sarebbe uno scopo praticamente non

in *Fil.*, 1885, II, 623, e App. Genova 2 dicembre 1890, in *Foro it.*, 1891, I, 408).

(31) BUFALINI, *Edilizia*, in *Enc. giur. it.*, V, pt. I, 1895, 110.

(32) Esemplare è in proposito la sistemazione di ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV. *I mezzi dell'azione amministrativa*, Milano, 1958, 206. Per una efficace analisi della prospettiva dottrinale, v. MASSAIA, *op. cit.*, 94 ss.

(33) Assai lucida è sul punto la ricostruzione di STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, 2007, 252, la quale ben chiarisce perché, alla luce di tali premesse ideologiche, risultasse « più tollerabile la prospettiva dell'espropriazione, della amputazione radicale della proprietà, rispetto a quella della conversione, della sua trasformazione in diritto a struttura complessa ».

(34) In tale modo, e per la loro portata essenzialmente negativa e limitatrice, erano appunto classificate le originarie misure di intervento dello Stato a tutela delle cose d'arte: cfr. RAGGI, *L'ingerenza della pubblica amministrazione nelle manifestazioni artistiche*, in *Studi giuridici in onore di Carlo Fadda pel XXV anno del suo insegnamento*, III, Napoli, 1906, 209.

(35) PAPPAGLIOLO, *Intorno alla legge in difesa delle bellezze naturali e del paesaggio*, cit., 287-288.

(36) GIOVANNONI, *Piano regolatore*, in *Enc. it.*, XXVII, 1949, 120; QUARONI, *Piano regolatore*, ivi, Appendice, II, 1949, 539.

(37) VIGNOCCHI e BERTI, *Piano regolatore*, in *Nss. D.I.*, XIII, 1968, 17; BARTOLI e PREDIERI, *Piano regolatore*, in questa *Enciclopedia*, XXXIII, 1983, 657; STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, 46.

(38) BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia* (1956), ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, II. *Articoli e altri scritti*, Milano, 2006, 1456, il quale sottolinea adeguatamente la differente prospettiva di atti incidenti « sull'assetto complessivo di un territorio superando la ristretta visione della pianificazione urbanistica limitata al solo territorio comunale ed alla disciplina del solo profilo residenziale delle convivenze umane, per estendersi alla visione di un intero ambiente, individuato secondo un aspetto artistico, o geografico, o economico, onde indicarne la utilizzabilità razionale da parte di quelle convivenze » (*ivi*, 1458-1459).

(39) Sulla distinzione, accennata da RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007, 33, v. già: PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, 178; ARCHIBUGI, *Verso una nuova disciplina della pianificazione*, in *Per una teoria della pianificazione* a cura di ARCHIBUGI e BISOGNO, Milano, 1992, 11.

raggiungibile [...] perché l'invariabilità non costituisce una necessaria condizione della conservazione d'una bellezza d'insieme, la quale è composta di molteplici elementi che reciprocamente si influenzano. Possono alcuni di questi elementi cangiare d'aspetto anche radicalmente senza che la bellezza del *quadro naturale* sia offuscata o deturpata. Ma quello che è essenziale alla conservazione d'una bellezza d'insieme è che le variazioni, se si debbono consentire (e si devono consentire in omaggio alle imperiose esigenze della vita) concordemente ispirate a un unico concetto direttivo, siano in armonia con un piano preventivo concepito con un'unità di criteri razionali ed estetici [...] esso, sottraendo le modificazioni al capriccio del singolo che se anche voglia prestare omaggio alle esigenze estetiche non può ispirarsi a una *veduta d'insieme* soverchiatrice delle sue possibilità, fa sì che una bellezza paesistica o panoramica si conservi come un essere vivente, ossia trasferendo nel mutabile o mutato suo volto i segni suoi caratteristici e cioè i lineamenti costitutivi della sua bellezza » (40).

L'esigenza di disporre di una tutela non più soltanto « statica e conservativa », ma aderente agli sviluppi della vita sociale (41), e quella di evitare « ogni sfruttamento disordinato e spregiudicato » (42) rappresentano, dunque, le componenti essenziali di una politica progettuale che ha avuto larga fortuna nel corporativismo degli anni '30, allorché, cessata la fiducia negli automatismi regolatori di stampo liberale, si cominciò ad individuare nel piano uno degli strumenti cardine di un sistema di governo « a distanza variabile », capace di assicurare al contempo sia il superamento dell'isolamento in cui il liberalismo aveva relegato l'apparato amministrativo, in funzione di una rinnovata capacità di controllo della vita collettiva, sia la « conversione » delle emergenti minacce disaggreganti « in risorse ordinanti » (43).

(40) Relazione svolta dal Ministro dell'educazione nazionale, Giuseppe Bottai, per presentare alla Camera il disegno di legge recante « Protezione delle bellezze naturali », pubblicata in *Le Leggi*, 1939, 1206.

(41) Come si legge nelle quasi coeve pagine di LAZZARI, *Interpretazione e difesa del paesaggio*, in *La nuova legge ed il regolamento per la protezione delle bellezze naturali* a cura di DE TOMASSO, Firenze, 1940, 21.

(42) Così BOTTAI, *La nuova legislazione sulle belle arti* (1939), ora in ID., *La politica delle arti. Scritti 1918-1943* a cura di MASI, Roma, 1992, 194.

(43) Le citazioni sono tratte dall'ampia analisi di STOLZI, *L'ordine corporativo*, cit., 28-33 e 101. Sulla pianificazione come motivo dominante delle iniziative assunte da Bottai negli anni '30, è consigliabile la lettura di CASSESE, *Un*

La « messa in rapporto » (44) dell'autorità pubblica con la società viene così sottratta agli incerti esiti del confronto puntuale e della negoziazione caso per caso e dislocata ad un più sicuro livello di governo preventivo degli interessi, onde potenziare la potestà direttiva di situazioni giuridiche che si vanno ormai sempre più caratterizzando in chiave sociale, come strutture a contenuto complesso dal cui centro « si irradiano infiniti doveri » (45).

Coerentemente con siffatti assunti, il piano paesistico del '39 è anzitutto concepito come strumento (seppure facoltativo) di gestione del vincolo apposto sulle bellezze naturali d'insieme e consistente, com'è noto, in un divieto « con possibilità di licenza »: ovverosia, nel « dovere di non far luogo a modificazioni od alterazioni dello stato di diritto o di fatto, se non sulla base di una autorizzazione dell'autorità preposta alla cura o alla vigilanza degli interessi tutelati mediante il vincolo » (46). Esso funge da anello dinamico di congiunzione tra i due distinti procedimenti di controllo in cui si articola il sistema di tutela. A monte, infatti, si affianca e si raccorda alla formazione degli elenchi delle località protette, che consistono in fenomeni abltatori volti a modificare la natura ed il regime dei beni ritenuti di interesse paesistico consentendo all'amministrazione di settore l'esercizio di alcuni « poteri di ingerenza » e di « signoria » sui medesimi (47). A valle, guida e condiziona il procedimento autorizzatorio e, nel fissare in positivo le specifiche prescrizioni a cui le località protette sono assoggettate quanto alle zone di rispetto, al rapporto tra aree libere e fabbricabili, alle misure da seguire per i diversi tipi di costruzione, agli allineamenti, nonché alla scelta e conservazione della flora (art. 23 del regolamento esecutivo adottato con r.d. 3 giugno 1940, n. 1357), costituisce fondamentale strumento per

programmazione degli anni trenta: Giuseppe Bottai, in *Pol. dir.*, 1970, 427-431.

(44) Sulla cui caratterizzazione e necessità per uscire da una logica meramente autocontemplativa, v. COSTA, *Lo Stato totalitario: un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXVIII, 1999, t. 1, 95.

(45) Come notato da FINZI, *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà*, in *Arch. giur.*, 1923, 58, anticipando il dibattito sulla funzione sociale ed il nuovo volto delle situazioni proprietarie che sarà sviluppato nel volume *La concezione fascista della proprietà privata* (Confederazione fascista dei lavoratori dell'agricoltura), Roma, 1939.

(46) Cfr. SANDULLI A.M., *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, rispettivamente 822 e 818.

(47) Come notato da SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 80-81.

« concretare il generico e vulnerabile interesse alla tutela del paesaggio » (48), offrendo una cornice disciplinare a contenuto determinato in grado di porre alla valutazione della competente soprintendenza « limiti invalicabili » (49). Si tratta, in sostanza, di uno strumento che presuppone il provvedimento costitutivo del vincolo, al quale può accedere in termini aggiuntivi e specificativi (50) al fine di determinarne in chiave generale la effettiva portata ed intensità e, per tale via, di limitare l'amplessissima discrezionalità che, altrimenti, avrebbero avuto le autorità periferiche (51).

Chiario, dunque, l'assetto gradualistico e gerarchico di tale sistema regolatorio: secondo una prospettiva a imbuto procedente dal generale al particolare, la disciplina di piano, grazie alla visione integrata, anticipata e d'insieme che è tipica dello strumento, offre una considerazione obiettiva del paesaggio tutelato e della tollerabilità delle trasformazioni future, distante dalla pressione deformante del singolo progetto e, perciò, idonea a superare l'episodicità inevitabilmente connessa ai semplici interventi autorizzatori (52). Il che, se non è sufficiente a trasformare l'autorizzazione in atto vincolato, restando sempre salvo un certo margine di apprezzamento della situazione concreta in capo all'autorità di settore (53), implica comunque l'introduzione di un principio di ordine, di coerenza e collegamento tra le diverse valutazioni che integrano la medesima fattispecie. Come il piano presuppone l'esistenza e la permanenza del vincolo paesaggistico, non ne comporta

il venir meno, né può, nel disciplinarne l'operatività e nel dettare la specifica normativa d'uso e valorizzazione del territorio vincolato, apportarvi deroghe per porzioni di quel territorio o per categorie di opere, così l'autorizzazione trova a sua volta in tale atto precettivo un fattore di integrazione dei giudizi di tipo qualitativo da estrinsecare con adeguata motivazione. Gli interventi che non si inquadrano in simile assetto tendono, per conseguenza, ad essere isolati ai margini del sistema, implicando il rischio di valutazioni arbitrarie. Così è per i poteri contingibili e cautelari di sospendere o inibire lavori su beni non ancora vincolati, riconosciuti dall'art. 8 l. n. 1497, cit. e legittimati unicamente in funzione del loro carattere temporaneo e provvisorio e della relativa possibilità di tradursi in un vincolo definitivo entro un certo termine (54); o per il diniego della licenza edilizia o l'imposizione di particolari modalità costruttive decise dall'autorità comunale per ragioni di carattere paesistico, pure in mancanza di previe disposizioni di piano o di regolamento edilizio, e perciò ritenuti illegittimi dalla giurisprudenza (55).

Non può peraltro sottacersi che lo stesso « concetto di relazione » che caratterizza l'oggetto regolato, le bellezze d'insieme (56), finisce per rappresentare un elemento qualificante anche del piano. Il suo essere al tempo stesso, come si è visto, istanza di conservazione e autorizzazione — seppure spontanea e generale, « ossia non provocata da richieste né concernente un solo interessato » (57) — ad edificare e modificare, la sua capacità di tenere insieme esigenze differenti, costituisce una caratteristica di fondo dello strumento, inizialmente latente ma suscettibile di segnare gli ulteriori sviluppi. D'altro canto, come procedimento di procedimenti (58), introducendo un fattore di collegamento e sistematicità di forme di intervento pure preesistenti, esso si presta a modificarne i singoli tratti distintivi e proiettarne

(48) LEVI, *Italia*, cit., 21.

(49) Come sottolineato da GRISOLIA, *Bellezze naturali*, in *Id.*, *Arte e bellezze naturali*, Milano, 1959, 126 (pubblicato anche in questa *Enciclopedia*, V, 1959).

(50) CATTANEO, *Rassegna critica di giurisprudenza in tema di protezione delle bellezze naturali*, in *Riv. giur. ed.*, 1960, II, 253; CANTUCCI, *Limitazioni 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, 65.

(51) Una chiara enunciazione di tali obiettivi può leggersi, tra gli altri, in SEVERI, *La vigente legge sulla protezione delle bellezze naturali e il suo regolamento di esecuzione*, in *Dir. b. pubbl.*, 1940, 382; CATTANEO, *op. cit.*, 251, 253; PASINI, *La tutela delle bellezze naturali. Contributo ad una ricerca sistematica*, Napoli, 1967, 94, 125; ALIBRANDI e FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1978, 557.

(52) Conforme la lettura della giurisprudenza, a partire dall'importante parere reso da Cons. St., sez. I, 20 agosto 1957, n. 1388, in *Cons. St.*, 1958, I, 356. Si vedano, per esempio: Cons. St., sez. VI, 8 febbraio 1972, n. 43, in *Riv. giur. ed.*, 1972, I, 550; Cons. St., sez. VI, 14 novembre 1992, n. 873, in *Cons. St.*, 1992, I, 1660; Cons. St., sez. VI, 4 gennaio 1993, n. 29, in *Foro it.*, 1993, III, 332; Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 1998, n. 106, in *Cons. St.*, 1998, I, 99.

(53) Come riconosciuto da Cons. St., sez. VI, 22 agosto 2003, n. 4766, in *Vita not.*, 2003, 839.

(54) Cfr. Cons. St., sez. VI, 18 giugno 1958, n. 459, in *Cons. St.*, 1958, I, 699; sul necessario, ma discusso, requisito dell'urgenza, Cons. St., sez. VI, 19 febbraio 1958, n. 56, *ivi*, 204; altri riferimenti in CATTANEO, *op. cit.*, 225. In dottrina: SEVERI, *op. cit.*, 382-384; CASALIN, *Brevi appunti sull'arbitrio sancito dall'art. 8 della legge 29 giugno 1939 n. 1497*, in *Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, cit., 173-174; GRISOLIA, *op. cit.*, 128.

(55) Cfr. Cons. St., sez. V, 29 novembre 1957, n. 1054, in *Riv. giur. ed.*, 1958, I, 260.

(56) Cfr. CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, 1953, 151.

(57) Come ben chiarito da SEVERI, *op. cit.*, 381.

(58) Per riprendere la felice formulazione di GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia* (1959), in *Id.*, *Scritti*, IV, 1955-1962, Milano, 2004, 591. Cfr. anche PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 58.

gli effetti complessivi ben oltre la limitata logica inibitoria delle origini. Vincoli e divieti diventano così suscettibili di fare parte di una vicenda più ampia, in cui il complesso atteggiarsi di ogni attività riceve una unità di scopo ed una prospettiva disciplinare che trascende i singoli episodi di vita che si riteneva riflettessero le istanze dualistiche del conflitto autorità-libertà. Questa inedita combinazione di tipi già noti pone inoltre in luce il problema fondamentale della coesistenza di livelli e forme di intervento differenti — come quelli statale e comunale, concorrenti ma tradizionalmente considerati autonomi per fondamento e finalità in quanto preordinati, rispettivamente, alla tutela dell'interesse generale al godimento delle bellezze naturali, considerate come « mezzo di educazione, di affinamento del gusto, del senso estetico » (59), e dell'interesse della comunità locale alla corretta urbanizzazione del proprio territorio, eventualmente anche attraverso l'inserimento dell'elemento paesistico « in quella armonia di valori che sta a fondamento di un'ordinata urbanistica » (60) — e sollecita la ricerca di forme di coordinamento ed unificazione funzionale dei medesimi (61).

4. *Il piano urbanistico-territoriale del 1985: verso l'integrazione delle forme di governo del territorio.* — A lungo inespresse a causa della limitata applicazione pratica (62), le potenzialità dello strumento sono state ulteriormente sviluppate per opera della riforma Galasso del 1985 (d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, in l. 8 agosto 1985, n. 431). La valorizza-

zione del “contesto” (63) territoriale, in cui il singolo bene paesaggistico è inserito, ha consentito di superare la connotazione eminentemente estetica e monumentalista di cose e località di particolare pregio, isolatamente considerate, e di concepirne una tutela improntata a criteri di “integrazione e globalità”, vale a dire implicante una considerazione completa ed assidua dell'intero territorio nazionale alla luce dei valori protetti dall'art. 9 cost. (64). La guadagnata coestensività tra paesaggio e territorio (65), ovvero sia la acquisita percezione del rilievo che assumono i molteplici fattori naturali ed antropici, e le reciproche interrelazioni, quali elementi generatori di senso dei vari contesti ambientali, hanno permesso di integrare l'angusta prospettiva vincolistica battuta dalla legislazione precedente con una regolazione programmata delle diverse possibilità d'uso e destinazione degli spazi che tenesse conto di tutti gli interessi sugli stessi insistenti. Simile proiezione territoriale delle complesse e varie dinamiche legate alla convivenza umana ha svelato una connotazione diversa del territorio, percepito nel tempo non più soltanto quale luogo fisico, contesto oggettivo e neutrale, sfondo di spettacoli naturali valorizzato dall'attaccamento materiale a luoghi particolari, ma costruito determinato da rapporti umani « in cui si costituiscono e coevolvono quadri geografici e ambientali, morfologie sociali, assetti insediativi e pratiche di delimitazione e strut-

(63) La cui importanza è ricordata da GALASSO, *Per la storia della tutela del paesaggio in Italia* (2005), in Id., *La tutela del paesaggio in Italia 1984-2005*, Napoli, 2007, 14.

(64) Fondamentali per tale lettura sono le sentenze C. cost. 21 dicembre 1985, n. 358 e C. cost. 21 dicembre 1985, n. 359, in *Foro it.*, 1986, I, 1196; C. cost. 27 giugno 1986, n. 151, C. cost. 27 giugno 1986, n. 152 e C. cost. 27 giugno 1986, n. 153, *ivi*, 2689. Per una panoramica d'insieme, cfr. IMMORDINO, *I piani paesaggistici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale* a cura di SANDULLI M.A., SPASIANO e STELLA RICHTER, Napoli, 2007, 85. Si vedano altresì: CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995, 94 ss.; CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 371; CROSETTI, *Paesaggio*, in *D. disc. pubbl.*, Aggiornamento, III, t. 2, 2008, 543.

(65) Evoluzione ben sintetizzata, da ultimo, da C. cost. 7 novembre 2007, n. 367, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 305, con commento di CARPENTIERI, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale*, e che pare tributaria della anticipatrice lettura offerta da PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 5; Id., *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro amm.*, 1970, III, 359; Id., *Paesaggio*, cit., 512. Si veda anche MERUSI, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *Principi fondamentali* (Art. 1-12), Bologna-Roma, 1975, sub art. 9, 445.

(59) CANTUCCI, *op. ult. cit.*, 118.

(60) CATTANEO, *op. cit.*, 267, cui *adde* SANDULLI A.M., *Profili giuridici in tema di urbanistica e paesaggio napoletani*, in *Amm. it.*, 1957, 954; GRISOLIA, *op. cit.*, 161 nt.; in giurisprudenza, Cons. St., sez. V, 15 novembre 1957, n. 977, in *Riv. giur. ed.*, 1958, 249.

(61) Problema particolarmente avvertito dalla dottrina: LUCIFREDI, *Competenze e coordinamento delle competenze in materia di tutela delle bellezze naturali*, in *Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, cit., 44; STOPPANI, *Tutela delle bellezze naturali ed autonomie comunali*, *ivi*, 130; TEDESCHI, *Osservazioni su taluni aspetti dei rapporti fra piani regolatori e vincoli per la protezione delle bellezze naturali*, *ivi*, 149; GASPARRI, *Considerazioni in tema di autorizzazioni a costruire*, *ivi*, 153; CATTANEO, *Osservazioni a proposito del “concerto” (in tema di provvedimenti per la tutela delle bellezze naturali)*, in *Riv. giur. ed.*, 1969, I, 210. In giurisprudenza, Cons. St., sez. IV, 1° febbraio 1961, n. 60, in *Foro amm.*, 1961, I, 648, ove si sottolinea in modo incisivo l'importanza del concerto.

(62) Tra il 1943 e il 1972 si contano soltanto tredici piani paesistici: cfr. CICCONE e SCANO, *I piani paesistici: le innovazioni dei sistemi di pianificazione dopo la Legge 431*, Roma, 1986, 110.

turazione veicolate da interventi, azioni e politiche» (66). Ad una lettura selettiva di segni esteriori elementari — o iconemi (67) —, che si lasciano cogliere attraverso la percezione di singolari contesti naturali, rispetto ai quali l'uomo si colloca come spettatore esterno, si è così affiancata una lettura processuale e relazionale, condotta dal basso e dall'interno, che, legando geografia e storia, spazio e tempo, ha evidenziato la portata creativa e dinamica di scelte culturali che informano un determinato assetto di vita (68).

In questo contesto, il piano ha visto mutare ed arricchire la propria originaria connotazione. Da strumento di gestione del vincolo, preordinato principalmente alla conservazione della bellezza di determinati siti ed alla risoluzione dei conflitti con le relative situazioni proprietarie, esso è divenuto fonte indefettibile della specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale del territorio regionale, con inevitabile attrazione nell'orbita degli strumenti urbanistici.

Tale evoluzione è comprovata da significativi dati normativi. In primo luogo, la prevista obbligatorietà dello strumento, individuato dunque come mezzo ordinario e fondamentale di regolazione razionale di zone comunque dichiarate di rilevante interesse paesaggistico (69). In secondo luogo, la diversa connotazione funzionale del vincolo che, pure, si continua a considerare in linea di principio quale presupposto logico-giuridico del piano: alla finalità inibitoria e conservativa del regime passato si sostituisce ora una più spiccata funzione preparatoria, prodromica e di salvaguardia, in quanto la valutazione eseguita in astratto dal legislatore opera soltanto in via interinale onde consentire il successivo pieno dispiegamento della concreta disciplina di piano (70). Ancora, la esplicita

preordinazione a compiti di "uso" e "valorizzazione" ambientale segnala la centralità assunta dallo studio di fattori non materiali, e perciò non ricadenti sotto la percezione dei sensi, « come la socialità, le istituzioni [...] e l'infinito gioco della libera scelta umana che si rifiuta a ogni classificazione » (71), e di conseguenza l'imprescindibile riferimento al capitolo delle trasformazioni e forme di utilizzazione e la connessa attenzione per la dimensione temporale ed evolutiva delle medesime.

La portata precettiva e disciplinare della pianificazione guadagna così rilievo centrale rispetto alla funzione conoscitiva ed obiettivizzante dell'assetto vincolistico in essere. Non a caso, si esclude che la stessa possa ridursi ad un momento meramente descrittivo dell'esistente, con un contenuto semplicemente ricognitivo dei contesti protetti (72), e si sostiene invece la necessaria estrinsecazione di tutte le potenzialità prescrittive che le sono proprie, sia individuando in negativo gli interventi che si pongono in posizione di incompatibilità assoluta con i valori salvaguardati, per la loro inconciliabilità con il contesto generale, sia indicando in positivo criteri e misure (ad esempio: tipologie di materiali, elementi architettonici e sintattici, norme di salvaguardia) volti a regolare gli usi consentiti e a guidare futuri interventi di ripristino e recupero anche di aree degradate (73).

La dichiarata equiparazione tra piani paesistici e piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali atte-

stero stesso. Cfr. inoltre TAR Lazio, sez. II, 14 luglio 1986, n. 1123, in *Riv. giur. ed.*, 1986, I, 830; C. cost. 24 febbraio 1992, n. 67, in *Foro it.*, 1992, I, 2061; Cons. St., sez. VI, 14 novembre 1992, n. 873, cit. C. cost. 28 luglio 1995, n. 417, in *Foro it.*, 1996, I, 422, ha parlato in proposito di una « sorta di catenaccio », recante divieto di interventi innovativi e rimovibile solo con il piano paesaggistico, « di modo che la generalità degli stessi soggetti destinatari del vincolo è interessata all'adozione del piano ».

(71) Cfr. GAMBÌ, *Critica ai concetti geografici di paesaggio umano*, Faenza, 1961 (cit. in RICCI, *op. cit.*, 172-173).

(72) Cons. St., sez. II, 20 maggio 1998, n. 549, in *Riv. giur. ed.*, 1999, I, 792, ove si precisa: « non è questa la funzione voluta dal legislatore, che, nel rendere ormai obbligatorio questo strumento, ha inteso porre, per la completezza dell'azione pubblica a tutela dell'interesse paesistico, la necessità della funzione di specificazione del contenuto precettivo del vincolo ».

(73) Cons. St., sez. II, 20 maggio 1998, n. 549, cit., *lc. cit.*, ove, pur nel contesto di una tradizionale visione gerarchica tra vincolo e piano, si evidenzia come tale contenuto precettivo si aggiunga a quello già tipizzato dall'art. 23 r.d. n. 1357 del 1940. Cfr. altresì SEVERINI, *La pianificazione paesistica: estensione e contenuti*, in *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente* a cura di BASSI e MAZZAROLLI, Torino, 2000, 103-107.

(66) PASQUI, *Il territorio delle politiche*, Milano, 2001, 69. Per ulteriori sviluppi, si veda PIZZO, *La costruzione del paesaggio*, Roma, 2007, 43.

(67) Si tratta di unità elementari di percezione, primi elementi di lettura dal forte valore semantico « del rapporto culturale che una società stabilisce con il proprio territorio », secondo la definizione di TURRI, *Il paesaggio oltre la geografia*, in *Piani parchi paesaggi* a cura di MUSCARÀ, Roma-Bari, 1996, 134-135; ID., *Antropologia del paesaggio*, Venezia, 2008, 267.

(68) L'evoluzione di tali forme di lettura del paesaggio è ben sintetizzata da RICCI L., *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Roma, 2005, 170-175.

(69) La portata estensiva dell'obbligo in parola, ben oltre le zone vincolate *ex lege*, è enunciata chiaramente da Cons. St., sez. VI, 14 novembre 1992, n. 873, cit., e Cons. St., sez. VI, 4 gennaio 1993, n. 29, cit.

(70) Il punto è stato ben chiarito in circ. Ministero per i beni culturali e ambientali 31 agosto 1985, n. 8, anche con riferimento al potere sostitutivo attribuito *ex novo* al Mini-

sta, infine, una identità sostanziale di contenuti disciplinari e la fungibilità delle relative fonti, che appaiono elementi decisivi per la tendenziale unificazione degli strumenti di governo del territorio (74). Il punto è stato subito colto dalla giurisprudenza, che ha ben evidenziato come l'obiettivo di conseguire una « visione organica » dell'intero territorio regionale implicasse l'esigenza di provvedere alla tutela dei valori paesistici « nel quadro di una valutazione complessiva dei valori sottesi alla disciplina dell'assetto urbanistico » (75). Considerazione che, a dispetto di una forse fin troppo insistita distinzione degli strumenti di pianificazione, gli uni diretti alla tutela di valori estetico-culturali (76) e gli altri più propriamente riconducibili alla regolazione globale del territorio a fini economico-sociali, il cui archetipo è individuato nel piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 5 l. 17 agosto 1942, n. 1150 (77), ha comunque alla fine condotto a riconoscere l'esistenza di una sorta di « mutualità integrativa » tra i due ambiti, per effetto della quale la tutela dei valori paesaggistici-ambientali si realizza anche attraverso la pianificazione urbanistica (78).

La rilevata connessione tra i livelli pianificatori ha prodotto due importanti esiti. Per un verso, ed a dispetto del riparto delle attribuzioni tra differenti livelli di governo, esigenze di coerenza e di economia dei mezzi giuridici hanno indotto ad interrogarsi sui rapporti tra valutazioni paesistiche e valutazioni urbanistiche, ipotizzando la configurabilità di rapporti di continenza per una sorta di

(74) Cfr. in modo particolare MORBIDELLI, *Legge "Galasso": durata e forma di imposizione dei vincoli di inedificabilità nei piani urbanistico-paesistici*, in *Riv. giur. urb.*, 1986, 333; ONIDA, *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 756; CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 408; D'ANGELO, *Piano paesistico e piano urbanistico: contenuti, funzioni e loro attualità*, in *Riv. giur. ed.*, 1996, II, 169; FILIPPI, *Piano paesistico*, in *D. disc. pubbl.*, XI, 1996, 202.

(75) Così C. cost. 13 luglio 1990, n. 327, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 67.

(76) Posizione ben esplicitata, ad esempio, da TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, 94. Sui limiti di tali qualificazioni, si vedano le pertinenti osservazioni critiche di CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, cit., 120.

(77) In merito, è chiara C. cost. 13 luglio 1990, n. 327, cit., nonché Cons. St., sez. VI, 4 gennaio 1993, n. 29, cit.; ulteriori indicazioni in MAZZARELLI e CIAGLIA, *Pianificazione sovracomunale*, in *Urbanistica e appalti nella giurisprudenza a cura di FALCONE e MELE*, I. *Urbanistica ed Edilizia*, Torino, 2000, 35.

(78) Cfr. in particolare C. cost. 7 novembre 1994, n. 379, in *Riv. giur. ed.*, 1995, I, 279, con nota di COZZUTO QUADRI, *Pianificazione territoriale regionale e misure di salvaguardia in una recente sentenza della Corte costituzionale*.

pregiudizialità logico-giuridica delle une rispetto alle altre (79). Per altro verso, si è assistito alla proiezione dell'ambito di operatività del piano — segnatamente di quello urbanistico-territoriale a valenza ambientale — anche a porzioni di territorio non comprese nel vincolo paesaggistico (80). L'urbanistica è divenuta così veicolo di ampliamento dell'efficacia dello strumento oltre il cono d'ombra del bene vincolato, in funzione della possibile tutela e valorizzazione di valori paesistici individuati anche *ex novo* e comunque diffusi nello spazio. Di conseguenza, è risultato arricchito anche il contenuto dello strumento: entro un modello di regolazione del territorio che privilegia il livello di pianificazione più idoneo alla protezione di alcuni assetti ambientali ed appare diretto soprattutto ad assicurare l'efficacia dei vincoli, alle classiche direttive programmatiche volte ad indirizzare l'azione dei soggetti pubblici investiti di compiti di pianificazione urbanistica si sono affiancate, per la parte teleologicamente orientata alla tutela paesistica, anche previsioni e prescrizioni a carattere generale o particolare riguardanti le iniziative edificatorie dei soggetti privati (81). La combinazione di questi elementi ha condotto ad elevare il piano a punto di riferimento, tendenzialmente unitario, di tutte le attività, di pianificazione o di utilizzazione e trasformazione del suolo, che si svolgono in determinati ambiti.

5. *Il piano paesaggistico del 2004 quale strumento strategico e propulsivo di regolazione globale del territorio.* — Il dualismo dei piani, temporaneamente mantenuto dal testo unico delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali (d. lg. 29 ottobre 1999, n. 490) in funzione della concreta individuazione dell'ambito territoriale

(79) Cfr., ad esempio, le indicazioni di principio contenute in Cons. St., ad. plen., 3 ottobre 1988, n. 8, in *Cons. St.*, 1988, I, 1149, che, con particolare riferimento al rapporto tra nulla osta e concessione edilizia, richiama la tecnica processuale dell'accertamento incidentale non discrezionale dell'ordine urbanistico (inedificabilità assoluta derivante da atti normativi o atti amministrativi generali) da parte dell'autorità preposta alla tutela del paesaggio.

(80) Cfr., sulla scia di C. cost. 13 luglio 1990, n. 327, cit., e C. cost. 7 novembre 1994, n. 379, cit., C. cost. 27 luglio 2000, n. 378, in *Cons. St.*, 2000, II, 1316, secondo cui « la tutela paesistico-ambientale svolta attraverso uno strumento di pianificazione urbanistica può comportare la protezione di un territorio ben più vasto delle aree strettamente vincolate, per le necessarie connessioni con le zone contermini e per le esigenze di coinvolgimento di una sfera più ampia ».

(81) C. cost. 13 luglio 1990, n. 327, cit., e C. cost. 27 luglio 2000, n. 378, cit. Sulla natura dei piani territoriali, quali strumenti di indirizzo e controllo dell'uso del territorio, v. MORBIDELLI, *Piano territoriale*, in questa *Enciclopedia*, XXXIII, 1983, 705.

vincolato *ex lege* (82), è stato superato dal codice Urbani. Pur entro una irrisolta dialettica tra le differenti visioni culturale-selettiva e geografico-territoriale, ereditate dalla pregressa esperienza giuridica ed in qualche misura recepite anche dalla Convenzione europea del paesaggio del 2000 (83), i piani paesaggistici ed i piani urbanistico-territoriali sono stati infatti unificati quanto a natura, contenuto ed estensione, tanto da essere ormai qualificati con lo stesso *nomen* di « piani paesaggistici » (art. 135 comma 1 c. beni cult.). Entrambi obbligatori, assoggettati alle medesime regole di procedura ed estesi a tutto il territorio, detti piani assumono nel nuovo assetto una posizione centrale in ordine alle finalità di riconoscimento, tutela, recupero e valorizzazione dei valori paesaggistici diffusi sul territorio. Quali « specchio della coscienza territoriale » di una comunità (84), essi rappresentano lo strumento principe per la scoperta e l'integrazione di tali valori e lo snodo fondamentale per la elaborazione di un corrispondente sistema variegato di strumenti di regolazione (85), che si raccordano ormai secondo inedite relazioni a geometria variabile. Estremamente significativo è, in proposito, il mutato rapporto con il rinnovato sistema dei vincoli (86).

Anzitutto, l'estensione del contenuto della dichiarazione di notevole interesse pubblico di immobili ed aree, sino alla determinazione di una specifica normativa d'uso destinata a divenire parte integrante del piano paesaggistico (art. 138 e

140), potrebbe fare presupporre una rigida dipendenza gerarchica di questo rispetto a provvedimenti di vincolo che sembrano ormai conformati come « minipiani » e, quindi, in qualche modo fungibili al piano vero e proprio del quale finirebbero per rappresentare dei veri e propri stralci (87). Ai vincoli di vecchia maniera, privi cioè di contenuto precettivo ed a carattere meramente procedurale in quanto risolvendosi in una sommaria descrizione dei valori da tutelare e nella perimetrazione della zona protetta strumentali alle successive valutazioni in ordine alle trasformazioni consentite, ed ai vincoli per categorie legali, imposti secondo astratte tipologie ubicazionali o morfologiche (88) e, dunque, necessitanti una qualche attività amministrativa di localizzazione e delimitazione sul territorio (89), si aggiungerebbe così una ulteriore ipotesi di vincoli che sembra ridurre notevolmente la discrezionalità delle successive scelte di piano (90). Anche il profilo organizzativo parrebbe suffragare tale lettura, essendo la gestione di siffatti strumenti sostanzialmente affidata ad una commissione regionale (art. 137), a prevalente composizione statale e ad accresciuta connotazione tecnica, in modo da sottrarre il processo decisionario alle indebite pressioni che sovente operano a livello locale. È inoltre prevista l'integrazione del contenuto dei vincoli preesistenti (art. 141-*bis*) ed è fatto salvo il concorrente ed autonomo potere ministeriale di apposizione del vincolo, con un procedimento semplificato che si articola nella proposta motivata del soprintendente e nel previo parere della Regione interessata (art. 138 comma 3).

Simile assetto si presta a due possibili applicazioni: il fare prima a scopo cautelativo, in cui le rilevate linee gerarchiche tendono a connotarsi in termini soprattutto temporali senza alterare i normali rapporti collaborativi tra le istituzioni; il dire l'ultima parola, secondo la logica, per così dire, emergenziale dell'impedire un'altrimenti scontata compromissione dei valori protetti. Per un verso, può infatti notarsi che, rispetto alle originarie pre-

(82) L'art. 149 del testo unico del 1999 si limitava a riprodurre il contenuto dell'art. 1-*bis* l. n. 431 del 1985, prescrivendo l'obbligatorietà della pianificazione paesistica per le sole aree vincolate *ex lege*. La disposizione era stata criticata paventando il rischio di « una pianificazione paesistica dimezzata, del tutto asistemica e a macchie di leopardo » (cfr. AMOROSINO, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali. Commento al Testo Unico approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490* a cura di CAMMELLI, Bologna, 2000, *sub art.* 138-165, 449).

(83) Sui cui non univoci contenuti v., in particolare: SORACE, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio* a cura di CARTEI, cit., 19; SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 45. Diversa la posizione di CARTEI, *Introduzione*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., 11, il quale mette in risalto le differenti prospettive disciplinari del codice rispetto alla Convenzione.

(84) Espressione impiegata da TURRI, *Il paesaggio oltre la geografia*, cit., 130, con riferimento al paesaggio come « riflesso della nostra azione, la misura del nostro vivere e operare nel territorio ».

(85) BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione*, in *Urbanistica e paesaggio* a cura di CUGURRA, FERRARI e PAGLIARI, Napoli, 2006, 59.

(86) Cfr., in generale, LIPARI, *Il nuovo regime dei vincoli nella legislazione sul paesaggio*, in *Giust. amm.*, 2006, 266.

(87) Cfr. CARPENTIERI, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commentario* a cura di TROTTA, CAIA e AICARDI, pt. II, in *N. leggi civ.*, 2006, *sub art.* 138, 151.

(88) Come notato da Cons. St., sez. VI, 12 novembre 1990, n. 951, in *Cons. St.*, 1990, I, 1445.

(89) Cfr. MAZZARELLI, *Il paesaggio: dal vincolo al piano, e ritorno*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale* a cura di FERRARI, SAITTA e TIGANO, Milano, 2001, 220; AMOROSINO, *I vincoli paesistici ex lege n. 431 del 1985: concetti normativamente indeterminati e valutazioni amministrative*, in *Riv. giur. ed.*, 1996, II, 175.

(90) AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010, 101.

visioni normative, che facevano riferimento ad una disciplina di tutela e valorizzazione ad ampio spettro (comprensiva anche delle misure di riqualificazione e valorizzazione e dei criteri di gestione usualmente contenuti nel piano), i successivi interventi correttivi hanno progressivamente ridimensionato la portata precettiva di simili vincoli, fino a contenerla entro la definizione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi dai caratteri peculiari del territorio considerato (91). Se ne ricava pertanto l'impressione che tali strumenti, piuttosto che alle norme di piano di cui rappresenterebbero una sorta di surrogato, possano essere più correttamente assimilati a quelle misure interinali e cautelari che rispondono ad una logica di difesa anticipata delle prescrizioni programmatiche (92), onde scongiurare il pericolo di compromissione dei valori protetti. Solo in questo limitato orizzonte funzionale si spiegherebbe, del resto, la sottrazione del procedimento vincolistico al meccanismo concertativo che presiede alle più articolate scelte di piano. Avendo una funzione essenzialmente conservativa, i vincoli recano dunque una disciplina che, per quanto possa apparire anche alquanto elaborata, rappresenta pur sempre una regolazione essenziale e di primo livello delle attività umane incidenti su territori circoscritti. Sotto questo aspetto, al limite della funzione si associa il limite degli spazi (93) presi in considerazione (definiti in termini di « aree » o « immobili », in luogo degli « ambiti » cui guarda il piano). I provvedimenti di individuazione delle bellezze naturali, tradizionalmente ritenuti a valenza ricognitiva di situazioni esistenti in natura, si riferiscono infatti a beni apprezzabili come complessi unitari aventi una precisa coerenza di caratteristiche identitarie. Il grado di estensione che tale apprezzamento può abbracciare, per quanto non sia più legato all'esistenza di

(91) Cfr. il nuovo testo degli art. 138 comma 1 e 140 comma 2 c. beni cult., come risultanti dalle modifiche introdotte con l'art. 2 d. lg. 26 marzo 2008, n. 63. In precedenza, già il secondo correttivo, approvato con il d. lg. 24 marzo 2006 n. 157, pure mantenendo inalterato l'ampio contenuto della proposta, aveva limitato l'ambito dei provvedimenti dichiarativi di interesse pubblico ad una disciplina di tutela, rendendo soltanto eventuale l'indicazione di interventi di valorizzazione (art. 140 comma 2, nel testo all'epoca vigente).

(92) Sull'evoluzione di tali istituti e sui « diversi espedienti normativi volti a comprimere le facoltà di utilizzazione edilizia, in mancanza di una pianificazione », v. C. cost. 27 luglio 2000, n. 378, cit. *supra*, nt. 80, § 3 del « considerato in diritto ».

(93) Così UNGARI, in *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, commento coordinato da TAMIOZZO, Milano, 2005, *sub art.* 138, 615.

punti di vista dai quali godere della bellezza panoramica, sembra limitato a « località » circoscritte, normalmente di dimensione infracomunale (94) e perimetrare facendo ricorso a dati certi quali gli assi viari e le rilevazioni catastali. Per contro, l'orizzonte disciplinare del piano è più ampio, dovendo comprendere almeno tutto il territorio regionale entro un tessuto organico e coerente di prescrizioni di tipo non solo difensivo e conservativo, non ridicibile perciò ad una sorta di assemblaggio dei molteplici vincoli preesistenti (95). Le misure contenute nelle dichiarazioni di notevole interesse pubblico, per quanto non possano essere vanificate e costituiscano in ogni caso un parametro iniziale da prendere in considerazione (96), perché più immediatamente rispondente, secondo un criterio di prossimità e, dunque, di adeguatezza, agli elementi peculiari ed al valore degli specifici ambiti paesaggistici considerati, mutano comunque veste e funzione nel momento in cui sono recepite all'interno dei piani, in quanto si vedono integrate in un sistema più articolato di disposizioni volte al governo in senso più ampio delle complesse dinamiche di trasformazione di un intero compendio (97).

Per altro verso, lo speciale ed esclusivo potere ministeriale di vincolo (previsto dall'art. 138 comma 3, come modificato dall'art. 2 comma 1 lett. b d. lg. 26 marzo 2008, n. 63) può essere visto come uno strumento « di chiusura del sistema », cui fare ricorso per mettere in sicurezza i valori tutelati nei casi in cui il paesaggio risulti concre-

(94) Cfr. Cons. St., sez. VI, 4 aprile 1997, n. 553, in *Foro amm.*, 1997, 1119, ove si precisa che « è ben difficile che il concetto di località, inteso nel suo senso più comune e ragionevole, possa estendersi a ricomprendere il territorio di un intero comune [...] caratterizzato [...] da una complessa conformazione che abbraccia realtà differenziate [...] ». La ricomprensione in un unico vincolo dell'intero territorio di un comune corrisponde, perciò, ad un'ipotesi assolutamente peculiare, che può giustificarsi in base ad una dimostrata eccezionalità delle caratteristiche di omogeneità del territorio stesso ». Cfr., in senso analogo, anche Cons. St., sez. VI, 14 ottobre 1998, n. 1391, in *Cons. St.*, 1998, I, 1632.

(95) AMOROSINO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme*, in *Urbanistica e paesaggio* a cura di CUGURRA, FERRARI e PAGLIARI, cit., 369-370; ID., in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio* a cura di CAMPELLI, Bologna, 2007, *sub art.* 143, 585.

(96) Secondo un tradizionale assunto della giurisprudenza: v. Cons. St., sez. VI, 23 novembre 2004, n. 7667, in *Riv. giur. ed.*, 2005, I, 545. Il nuovo testo dell'art. 140 comma 2 c. beni cult. chiarisce ora che la disciplina di conservazione recata dai vincoli « non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano ».

(97) AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, cit., 166.

tamente a rischio per effetto delle scelte contingenti operate dalle forze politiche locali ed appaia ormai impossibile un'azione condivisa dei vari livelli di governo (98). Una chiara rappresentazione di siffatta ipotesi è offerta dalla vicenda che ha condotto alla dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'ambito meridionale dell'Agro Romano, compreso tra le vie Laurentina ed Ardeatina, con d.m. Ministero per i beni e le attività culturali 25 gennaio 2010. Opzione monista che è apparsa non tanto il frutto di un'improvvisa ed estemporanea iniziativa statale, quanto l'esito estremo di una « dialettica e di una contrapposizione istituzionale estremamente articolata » sviluppata in occasione dell'elaborazione del piano regolatore generale comunale e del piano paesaggistico regionale e culminata in uno stallo decisionale che avrebbe esposto grandi quantità di terreno agricolo di notevole e rinomato valore ad una trasformazione urbanistico-edilizia snaturante (99). A legittimare un intervento che dal punto di vista spaziale (un comprensorio di cinquemilaquattrocento ettari) e contenutistico (misure di salvaguardia, ma anche di riqualificazione, norme tecniche di attuazione) è sembrato collocarsi ai limiti del veduto quadro normativo, non è stata dunque una logica puramente verticistica, ma la necessità di ovviare ad una « frattura insanabile di carattere politico amministrativo » circa le modalità di uso di un territorio in parte già compromesso da insediamenti edilizi abusivi e di nessun pregio e dalla presenza di attività estrattive (100).

(98) Così si legge in TAR Lazio, sez. II-*quater*, 10 novembre 2010, n. 33365, che, unitamente alle sentenze n. 33362, 33363 e 33364, ha definito la vicenda dell'Agro Romano per la quale v. *infra* nel testo, con questo monito generale: « la naturale contiguità tra forze politiche e forze economiche (che tendono all'utile immediato) spesso implica la prevalenza degli interessi di pochi a danno degli interessi diffusi della generalità dei cittadini ».

(99) Nella « Relazione di sintesi dell'istruttoria » curata dal Ministero si lamenta in dettaglio il mancato coinvolgimento della Soprintendenza nelle scelte di pianificazione comunale e regionale e, nel ricordare che « l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio è sovraordinato, e comunque autonomo, rispetto a quello ad un ordinato sviluppo urbanistico » si precisa che pertanto « non può — la tutela — esser condizionata dagli scambi urbanistici (cd. Compensazioni) interscambi tra il Comune e privati in ordine alla destinazione edificatoria di aree » (cfr. all. n. 3 d.m. 25 gennaio 2010, cit.).

(100) Le citate sentenze del TAR Lazio (v. *supra*, nt. 98), nel rigettare i ricorsi presentati da proprietari, associazioni di costruttori ed enti territoriali (Comune di Roma e Regione Lazio), hanno ritenuto che l'intervento ministeriale fosse legittimamente ancorato al presupposto di fatto dell'insufficiente tutela del paesaggio operata dalla pianificazione comunale e hanno difeso quella che è apparsa una « scelta

Alla luce delle superiori considerazioni, il rapporto tra vincoli e piano, più che in termini di gerarchia o di successione cronologica tra attifonte, pare in definitiva decifrabile in termini di integrazione dinamica ed ascendente di assetti disciplinari riflettenti differenti finalità e contesti operativi, prodotti da diversi centri e, purtuttavia, coordinati insieme per offrire un'immagine unificata del mondo in cui viviamo. Similmente a quanto accade per la fisiologia del cervello visivo, si tratta di un processo attivo in cui opera una serie di sistemi paralleli di percezione ed elaborazione, dotati di specializzazione funzionale e di relativa autonomia (101). Un processo modulare in cui è assente un'area sovrana destinata alla ricomposizione delle varie immagini e si procede, di norma, secondo la tecnica incrementale dei mutui aggiustamenti progressivi tra i vari sistemi di regole e precetti. Non a caso, è in linea di principio ad un accordo di collaborazione che risulta affidata la fissazione di presupposti, modalità e tempi per l'integrazione dinamica del piano per opera delle discipline di specie contenute in successive dichiarazioni di interesse pubblico, residuando per il resto il governo degli eventuali conflitti con preesistenti assetti precettivi affidato al criterio di competenza in favore della disciplina motivatamente migliorativa di un contesto che evidenzia carenza di adeguata salvaguardia (102). Ciò secondo un cri-

assolutamente necessitata [...] e razionalmente coerente con l'esigenza di tutelare gli ultimi spazi rimasti di un territorio che senza il provvedimento sarebbe stato irrimediabilmente compromesso, quanto meno nell'ottica di una tutela seria e ragionevole non scabra dalla considerazione degli interessi dei privati ai quali anziché precludere ogni intervento, nei casi di situazioni consolidate di aspettativa qualificata, si è solo richiesto di procedere ad un ridimensionamento condiviso degli interventi in via di assentimento » (TAR Lazio, sez. II-*quater*, 10 novembre 2010, n. 33365, cit.).

(101) Utile, in questi termini, può essere il riferimento all'opera di ZEKI, *Inner Vision. An Exploration of Art and the Brain* (1999), trad. it. *La visione dall'interno. Arte e cervello*, Torino, 2003, 79-91, per un inquadramento critico della quale v. anche CAPPELLETO, *Neuroestetica. L'arte del cervello*, Roma-Bari, 2009, 52.

(102) UNGARI, *op. cit.*, 616-617. In generale, sulla crisi del sistema gerarchico delle fonti e sulla loro ordinazione secondo « rapporti dinamici di concorrenza-competenza », v.: MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in questa *Enciclopedia*, Aggiornamento, I, 1997, 586; SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da SANTANIELLO, XXXV, Padova, 2004, 30; sui rapporti tra competenza e sussidiarietà, in funzione di valorizzazione del livello ottimale di regolazione, MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003, 324; sull'integrazione, intesa come « coesistenza e ricerca di armonizzazione senza assorbimento né prevaricazione né esclusività di una fonte rispetto ad altra », SCALISI,

terio scalare di interventi che, alla luce del principio di ragionevolezza, fa salvi livelli ulteriori di tutela (art. 29 comma 2-*quater* l. 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 10 l. 18 giugno 2009, n. 69), che siano saggiati nel corso di procedure negoziali volte alla ricerca di « punti di incontro » e « di possibile convergenza » tra gli attori istituzionali (103) e, comunque, risultino giustificati da particolari e differenziate situazioni territoriali (art. 3-*quinquies* comma 2 d. lg. 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dal d. lg. 16 gennaio 2008, n. 4).

Emblematica illustrazione di siffatte indicazioni si rinviene nel caso della dichiarazione di notevole interesse pubblico (*ex art.* 138 comma 1 c. beni cult.) dell'area di Tuvixeddu-Tuvumannu-Is Mirrionis, ricadente nel centro urbano di Cagliari e sede di una delle più antiche necropoli fenicio-puniche del bacino del Mediterraneo, che ha esteso la portata di preesistenti vincoli e comportato la sospensione di interventi di riqualificazione urbana ed ambientale già avviati da società private in esecuzione di un complesso programma d'iniziativa pubblico-privata definito con il consenso di tutti gli enti territoriali competenti. Sia il TAR della Sardegna che il Consiglio di Stato (104) hanno censurato la scelta autoritaria e solitaria compiuta dalla Regione, al di fuori di ogni confronto e preliminare scambio di informazioni con gli enti locali e senza la ricerca di un possibile accordo, sottolineando in punto di procedura che la consultazione prevista dal codice non può ridursi alla stregua di un onere di carattere meramente formale, che a soddisfare un'esigenza siffatta varrebbe, comunque, il meccanismo delle osservazioni su cui si incentra la partecipazione al procedimento di dichiarazione di notevole interesse

Complessità e sistema delle fonti di diritto privato, in *Riv. dir. civ.*, 2009, I, 173.

(103) Non è inutile in proposito notare che la solitaria apposizione del vincolo dell'Agro Romano, cui si è fatto sopra cenno, appare in realtà dovuta alla lamentata circostanza della esclusione degli organi statali da qualsiasi coinvolgimento e collaborazione nella elaborazione del piano regolatore generale comunale e del piano territoriale paesistico regionale adottato e non ancora approvato; la stessa portata di tale opzione monistica appare altresì attenuata dal fatto che, per ragioni di coerenza ed economicità dell'azione amministrativa, il vincolo ha recepito sia i criteri metodologici che larga parte delle previsioni di merito che informano anche il piano paesistico *in itinere*.

(104) Cfr. TAR Sar., sez. II, 8 febbraio 2008, n. 127, confermata in appello da Cons. St., sez. VI, 4 agosto 2008, n. 3894, da cui sono tratti sia gli incisi virgolettati nel periodo che precede nel testo sia i passi citati *infra*, e che può leggersi per estratto in *Riv. giur. urb.*, 2009, 328, con nota di SANNA, *Accertamenti di fatto e collaborazione fra enti nella dichiarazione di interesse archeologico e paesaggistico. Un caso di accertamento de visu dei presupposti di fatto*.

pubblico regolata dall'art. 139 c. beni cult. I medesimi giudici hanno pertanto invitato a guardare al « più ampio concetto di rapporto collaborativo tra le amministrazioni interessate », con la conseguenza che i mutati orientamenti in ordine alla tutela paesaggistica maturati dall'organo competente all'imposizione del vincolo « non possono più essere calati autoritativamente » sulle altre amministrazioni, se non previa consultazione delle stesse e, quindi, « quanto meno con il tentativo di ricerca di idonei accordi con tali primari interlocutori e tenendo debito conto degli interessi pubblicistici potenzialmente incisi dalla pianificazione *in itinere* ». Nel merito, peraltro, la medesima scelta vincolistica era già stata censurata in primo grado in base al rilievo, verificato all'esito di un sopralluogo, che lo stato dei luoghi non risultava realisticamente apprezzato nel corso dell'istruttoria procedimentale, in quanto non si era tenuto conto dell'uso antropico del territorio realizzatosi nel tempo e degli aspetti urbanistico-edilizi che caratterizzavano la situazione urbana complessiva e costituivano « elementi inscindibili del paesaggio e delle relative prescrizioni di tutela » (105). Visione e dialogo rappresentano, dunque, le componenti essenziali di una griglia disciplinare che si compone a mo' di mosaico per strati successivi, sfuggendo alle forme lineari ed alla classificazione tipologica offerte dalla tradizionale teorica delle fonti. L'assetto complessivo si fa fluido e si distribuisce progressivamente in più atti-contenitori secondo la logica dei vasi comunicanti, richiedendo lo specifico contesto preso volta per volta in considerazione un corrispondente ed adeguato corredo regolatorio e lo sviluppo logico e coerente di ogni ulteriore impegno istruttorio, valutativo e motivazionale (106).

(105) Nella citata sentenza TAR Sar., sez. II, 8 febbraio 2008, n. 127 si legge altresì che « la visione del paesaggio intesa come cristallizzazione di una naturalità idealizzata non è più realistica e che la tutela del bene deve conciliarsi con i principi dello sviluppo sostenibile, in special modo in presenza di siti non incorrotti ed inseriti in contesti fortemente urbanizzati [...] essendo inconcepibile, oltre che estremamente costoso, un ritorno al passato storico in presenza di aree che non conservano la memoria dei luoghi originari ».

(106) Come è dimostrato dallo sviluppo della vicenda narrata nel testo, che ha veduto la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici della Sardegna annullare l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune di Cagliari per l'attuazione di una parte degli interventi oggetto del progetto di riqualificazione già assentito dalla Regione con autorizzazione paesaggistica rilasciata anni prima, all'esito delle due conferenze di servizi istruttorie alle quali la stessa Soprintendenza era peraltro intervenuta senza manifestare dissenso. Senza smentire il principio affermato da TAR Sar., sez. II, 20 aprile 2009, n. 541, circa la illegittimità di ripen-

Al medesimo ordine di considerazioni pare riconducibile anche la possibile creazione da parte dei piani di nuovi valori paesaggistici, mediante la individuazione di ulteriori beni da sottoporre a tutela e conservazione rispetto a quelli già tipizzati (art. 143 comma 1 lett. *d*). Per quanto sia qui, infatti, ipotizzabile una sorta di gerarchia rovesciata tra dichiarazioni vincolistiche e piano, sembra più corretto parlare di relazione dinamica e circolare tra prescrizioni d'uso di natura sostanzialmente omogenea ed identica *ratio*. A prescindere dalla diversità della fonte, i presupposti, il contenuto, l'ambito e la finalità cautelativa di dette prescrizioni appaiono analoghi (a termini dell'espressamente richiamato art. 138 comma 1), così che in realtà la loro introduzione per opera del piano può spiegarsi sia nel senso della progressiva messa a fuoco e scoperta di contesti che, per quanto non riconducibili a categorie predeterminate, risultano comunque meritevoli di protezione (107); sia in termini di integrazione di pregresse individuazioni che, anche all'esito della più ampia e completa ricognizione istruttoria che nella fase pianificatoria è possibile svolgere, appaiono lacunose o superate per effetto dell'evoluzione anche morfologica della zona (108). Ovviamente, la visione d'insieme offerta dal piano renderà possibile la messa a punto di un regime d'uso che, anziché ridursi alla mera sottoposizione degli interventi al doppio controllo dell'autorizzazione paesaggistica e del titolo edilizio, si presta ad essere più articolato (si pensi a misure volte al

samenti postumi e singolari operati in contrasto con i «ben noti canoni di tutela dell'affidamento di tutti gli interessi coinvolti nel procedimento e di leale cooperazione tra soggetti pubblici, che impongono alle amministrazioni di operare sempre con la dovuta tempestività e con modalità tali da consentire a tutti gli altri interessati una pronta ed efficace interlocuzione su ogni aspetto decisivo del procedimento», Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2010, n. 1491 ha purtuttavia sottolineato il rilievo che assumono le concrete modalità ed il livello di dettaglio che caratterizzano le valutazioni rese: «tanto più puntuale e dettagliato è il giudizio di compatibilità paesaggistica reso in sede di approvazione del piano tanto più ridotti saranno i margini di ulteriore valutazione che è consentito svolgere con riguardo ai singoli interventi rientranti nel piano stesso; viceversa, a fronte di una valutazione meno dettagliata, se non generica, resa a monte, si impone un più incisivo apprezzamento di coerenza paesaggistica a valle, volto a verificare [...] se con le ragioni di tutela sottese all'apposizione del vincolo siano coerenti quelle modalità realizzative dei singoli interventi edilizi non dettagliatamente prese in considerazione nel giudizio sul piano».

(107) Di tale facoltà ha fatto largo impiego il piano paesaggistico regionale della Sardegna, approvato nel 2006, che ha introdotto misure di tutela per una serie di beni non precedentemente contemplati come: i nuraghi, le tonnare, le chiese rurali, i centri storici perimetrati.

(108) LIPARI, *Il nuovo regime dei vincoli*, cit., 276.

mantenimento delle morfologie e tipologie costruttive tipiche di certe località, o a specifiche prescrizioni tecniche o di carattere estetico, come l'uso di materiali naturali, di una certa gamma di colori o l'obbligo di completamento delle finiture esterne; o a criteri volti a chiarire quando i piccoli interventi manutentivi alterino o meno lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, ai fini dell'esenzione dall'autorizzazione ai sensi dell'art. 149 lett. *a*; o, ancora, ad indicazioni sulla residua nozione di interventi di lieve entità, ai fini dell'applicazione del regime autorizzatorio semplificato di cui all'art. 146 comma 9), in funzione della tutela differenziata dei singoli contesti e, allo stesso tempo, meglio coordinato con la disciplina d'insieme. Si tratta però, pur sempre, di forme di tutela ordinate alla "conservazione" degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni individuati (art. 135 comma 4 lett. *a*), come tali differenziate dalle previsioni di "fruizione del territorio", che possono variamente articolarsi in misure di salvaguardia e valorizzazione delle caratteristiche paesaggistiche degli altri contesti ed ambiti territoriali (art. 135 comma 4 lett. *b, c e d*, e 143 comma 1 lett. *e, f, g e h*).

In definitiva, il piano non esprime più il punto di arrivo e di sintesi di scelte compiute a monte, il documento chiuso destinato a dare chiarezza grafica ed ordine ad un assetto vincolistico già imposto al territorio, come tale posto al servizio di obiettivi previamente identificati, ma rappresenta il fulcro di un processo dinamico e circolare di scoperta ed aggiornamento di valori culturali a carattere diffuso, instabile ed evolutivo, nonché fattore di mobilitazione ed articolazione delle necessarie risorse e misure di intervento per la loro protezione. A dispetto del *nomen* evocativo di una ben nota tipologia di atti, esso pare dunque sfuggire al novero delle decisioni, ed alle tradizionali forme di relazione tra le medesime ipotizzabili, per collocarsi invece più propriamente nella teorica dell'azione, costituendo non già una mera forma di sistemazione di categorie già date e conosciute ma, come detto, una tecnica adattiva e propulsiva di esplorazione dell'ignoto che si affida ad una razionalità interazionista e processuale (109). Assume in tali termini veste moderna l'antica aspirazione a tenere insieme funzioni ed entità distinte e si rende

(109) Su questi tratti identificativi di una nuova modalità di azione dei pubblici poteri in contesti di razionalità limitata, v., di recente, PINSON, *Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana*, in *Gli strumenti per governare* a cura di LASCOUMES e LE GALÈS, Milano, 2009, 117 (ed. originale *Gouverner par les instruments*, Paris, 2005).

possibile, grazie alla modalità operativa della zonizzazione, per un verso cogliere nella frammentazione dello spazio contemporaneo quelle *enclaves* (110) il cui valore identitario è rappresentato da beni paesaggistici puntuali o areali, cioè da un determinato insieme di « cose, beni materiali o loro composizioni » di particolare pregio di cui si impone la conservazione (111); per altro verso, tradurre in paesaggio la rimanente parte del territorio (112), ivi compresi i luoghi ordinari della vita quotidiana e quelli sfruttati e degradati, in quanto comunque segnati dall'insieme dei processi sociali ed economici che interessano le comunità di riferimento.

6. *Le funzioni del piano.* — Appare a questo punto evidente che, rispetto ad un orizzonte così articolato, parlare di piano assume un valore ormai descrittivo di una pluralità di funzione diverse, la cui principale trama unificante ed ordinatoria è rappresentata dall'ambito di paesaggio (113). Si tratta di una frazione di territorio dotata di una certa omogeneità dal punto di vista geomorfologico e storico, che rende possibile non solo la classificazione dei diversi livelli di valore paesaggistico espressi in ciascun contesto dalla interazione tra particolari fattori naturali, storico-culturali ed ineditativi, ma anche una visione integrata su scala locale delle azioni ritenute utili per perseguire corrispondenti obiettivi di qualità. L'ambito costituisce, dunque, il dispositivo di supporto alle fasi diagnostiche, valutative e strategiche che, muo-

rendo dalla identificazione delle varie tipologie di paesaggio presenti sul territorio, conducono fino alla definizione di conseguenti politiche di intervento che possono esprimersi in misure differenziate in ragione dei diversi valori di riferimento.

Fondamentale punto di partenza della sequenza appena menzionata è la funzione conoscitiva che presiede, appunto, alla individuazione degli attributi di quelle specifiche realtà territoriali destinate a divenire altrettante unità autonome di pianificazione ed a costituire i presupposti di riferimento per le ulteriori funzioni in cui si sviluppa il processo di pianificazione. Sotto tale aspetto, la funzione in parola assume un valore fondante, condizionante e per così dire statutario (114), in quanto volta a codificare in modo autonomo, ossia ancora « non condizionato da qualsiasi particolare esigenza, prospettiva, piano o progetto di sviluppo » (115), i limiti all'uso e trasformazione di quelle risorse riconosciute dalle comunità come caratterizzanti i luoghi della loro vita e, pertanto, ritenute essenziali e non riproducibili.

Come già notato, peraltro, la formazione dello statuto o atlante dei luoghi non è riducibile alla passiva registrazione della realtà fisica esterna, in quanto implica un approccio sistemico e non puntiforme (116) e presuppone l'attivazione di processi interpretativi capaci di cogliere i « nessi valoriali » che si strutturano tra luoghi e comu-

(110) Sulla dialettica tra l'arcipelago (spazio liscio dei flussi) e l'*enclave* (spazio dell'eccezione), figure che convivono in modo asimmetrico, v. PETTI, *Arcipelaghi e enclave. Architettura dell'ordinamento spaziale contemporaneo*, Milano, 2007, 22.

(111) Come precisato da C. cost. 7 novembre 2007, n. 367, cit., e sottolineato da BOSCOLO, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 799.

(112) Di qui la sussistenza di un regime differenziato tra tutela di piano operata tramite i vincoli e tutela di piano operata attraverso le previsioni di area vasta che trovano il loro archetipo nei piani territoriali di coordinamento (cfr. MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d. lgs. n. 63/2008*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 1069; BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 68-72).

(113) URBANI, *La costruzione del piano paesaggistico*, in *Urbanistica e paesaggio* a cura di CUGURRA, FERRARI e PAGLIARI, cit., 210; CAPUTI JAMBRENGHI, *La codificazione delle belle arti e del paesaggio*, in *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio* a cura di ANGIULI e CAPUTI JAMBRENGHI, Torino, 2005, 24. LANGÉ, *Χώρα. Il paesaggio riconosciuto*, Milano, 2008, 97-98, parla in proposito di « strumento ordinatore aperto, che individua un coacervo di relazioni nell'uso di elementi semplici che si vuole orientare ad obiettivi di utilizzazione ».

(114) Secondo l'interessante prospettiva di analisi sviluppata da VENTURA, *Paesaggio e « sviluppo sostenibile »*, in *Il Ponte*, 1994, 37; ID., *Statuto dei luoghi e pianificazione*, Torino, 2000, 37, 169.

(115) VENTURA, *Regolazione del territorio e « sostenibilità » dello sviluppo*, Firenze, 2003, 64-65, al quale si deve anche la chiara distinzione tra il descrivere urbanistico in funzione dell'innovazione e il descrivere il territorio con lo sguardo della conservazione, volto all'interpretazione delle presenze (ivi, 47), e la conseguente messa a fuoco delle differenti valenze del concetto di risorsa (ivi, 55).

(116) Come si legge nel nuovo § 6.5 (rubricato « Il paesaggio come formante del territorio toscano e del suo governo ») del *Piano di indirizzo territoriale della Toscana*, 1. *Documento di Piano*, approvato nel marzo 2009, con riferimento alle schede dei paesaggi e individuazione degli obiettivi di qualità, che costituiscono l'innervatura analitica della sua valenza paesaggistica e « criticamente contemplano » specifiche realtà territoriali « nel molteplice significato dell'evidenziare, analizzare, descrivere, motivare, rimarcare, approfondire, proporre, prospettare e prescrivere »: in tal modo, « offrendo una lettura paesaggistica fortemente collegata al governo del territorio, al concetto del paesaggio espresso dalla Convenzione europea, secondo la quale esso non è solo un oggetto, definito da una morfologia, da un assetto più o meno storicizzato, da un insieme di fattori fisici, bensì una relazione con un soggetto che è la collettività che tale oggetto percepisce, usa e vive quotidianamente ».

rità (117). Si tratta, dunque, di operazione complessa che è retta da una legge fondamentale ed orientata da un metodo. È la legge della costanza che guida le operazioni attributive di senso ai segnali percetti: ovvero, la ricerca fisiologica dell'essenziale e delle invarianti, che semplifica il lavoro svincolando l'interprete dal secondario ed accidentale (118). Di qui l'importanza di un metodo di indagine che, per quanto interdisciplinare, non può rinunciare all'analisi storiografica (119), strumento « insostituibile per pesare la realtà » e collocare i fatti significativi nella giusta prospettiva, in quanto assicura la necessaria « distanza » (120) dalla contingente pressione delle istanze legate allo sviluppo. Non è allora un caso che il primo momento di tale processo cognitivo consista nella ricognizione dell'intero territorio, attraverso l'analisi delle sue caratteristiche storiche, naturali e delle loro interrelazioni (art. 143 comma 1 lett. a c. beni cult.), cui si associa la definizione di corrispondenti valori in termini naturalistici, storico-culturali ed estetico-percettivi.

Si parte, quindi, da un'analisi morfologica (121) dei luoghi, cioè dallo studio ragionato delle forme naturali ed antropiche che caratterizzano, rispettivamente, il quadro ambientale e l'*habitat* di riferimento (122). Da tale quadro iniziale,

(117) BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione*, cit., 66.

(118) ZEKI, *The neurology of ambiguity* (2003), trad. it. *Neurologia dell'ambiguità*, in *Immagini della mente. Neuroscienze, arte, filosofia* a cura di LUCIGNANI e PINOTTI, Milano, 2007, 84.

(119) Come ricorda LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, 240 ss., l'attività conoscitiva « è senza dubbio un'attività storiografica », in quanto orientata alla selezione dei fenomeni che si pongono nella prospettiva di interesse.

(120) Le citazioni sono tratte da BRAUDEL, *Histoire, mesure du monde* (1997), trad. it. *Storia, misura del mondo*, Bologna, 1998, 46, 48. Come sostenuto da TOSCO, *Il castello, la casa, la chiesa. Architettura e società nel medioevo*, Torino, 2003, 130, « la prospettiva di ricerca è quella di una *storia locale globale*, che mira a una completezza impossibile su vasta scala, ma praticabile in un territorio limitato e omogeneo ». Per più ampi sviluppi, v. ID., *Il paesaggio storico. Le fonti e i metodi di ricerca tra medioevo ed età moderna*, Roma-Bari, 2009.

(121) L'esame morfologico, in quanto « interessato alla classificazione dei tipi e delle varianti, all'identificazione delle regolarità », assume « un ruolo guida nella lettura dei paesaggi » (così TOSCO, *Il paesaggio come storia*, Bologna, 2007, 124).

(122) PANDAKOVIC e DAL SASSO, *Saper vedere il paesaggio*, Torino, 2009, 173, illustrano le possibili catalogazioni di tali forme in « categorie di lettura » che fungono da griglie di riferimento (orografia e idrografia, vegetazione e ambiente naturale, coltivazioni, percorsi e insediamenti, infrastrutture, gestione e amministrazione). TOSCO, *Il paesaggio storico*, cit., 97 ss., 146, esemplifica le possibili rappresentazioni carto-

muove un successivo livello di indagine che, distinguendo le stratificazioni che si sono accumulate nel tempo e le loro modificazioni, consente di cogliere le dinamiche di trasformazione del territorio e di individuare eventuali fattori di rischio e di vulnerabilità (art. 143 comma 1 lett. f). Diviene così possibile valutare diacronicamente il grado di attrazione esercitato dai poli primari nello spazio geografico, il conseguente andamento delle vicende insediative che caratterizzano i sistemi spaziali delle società complesse ed il genere di pressione dagli stessi esercitato sui contesti naturali. Importante è, inoltre, la verifica integrata dell'insieme dei precetti, contenuti nei vari atti di programmazione e pianificazione anche di settore (art. 143 comma 1 lett. f, secondo periodo), che riguardano l'ambito territoriale oggetto di ricognizione. Analisi che consente la ricostruzione di quell'unitario assetto regolatorio alla cui luce inquadrare non solo i valori e le tendenze rilevate ma anche la definenda disciplina di piano.

La descritta funzione conoscitiva non va peraltro intesa in senso conchiuso, confinata alla fase statutaria, in sé definita e preliminare ad una sequenza regolativa di tipo lineare (conoscenza, tutela, valorizzazione e gestione). Per quanto momenti conoscitivi presidino, con diverse finalità, anche le altre funzioni del piano, appare comunque importante che sia assicurato un collegamento circolare tra le stesse mediante il monitoraggio (123) e la verifica successiva del raggiungi-

grafiche delle forme antropiche in termini puntiformi (ad esempio poli, costituiti da edifici, o gruppi di edifici, sedi dei poteri territoriali), areali (ad esempio nuclei insediativi e sistemazioni dovuti allo sfruttamento produttivo del territorio) o lineari (ad esempio vie di comunicazione).

(123) La tecnica del monitoraggio, già contemplata dall'art. 33 comma 6 l. rg. Tosc. 3 gennaio 2005, n. 1 al fine di mantenere « aggiornato » il quadro conoscitivo del piano, è stata sviluppata nel Protocollo d'intesa, siglato il 23 gennaio 2007, tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Toscana (art. 8), cui ha fatto seguito la istituzione di un apposito Comitato di monitoraggio, composto di otto esperti ed operante presso l'Osservatorio regionale del paesaggio con il compito di « individuare e analizzare temi, problemi e dinamiche territoriali e funzionali concernenti lo stato del paesaggio in Toscana, nelle sue molteplici articolazioni territoriali e gli effetti in esso registrabili nelle pratiche amministrative di governo del territorio e dei fenomeni che esse alimentano o legittimano » (art. 4 del Protocollo d'intesa, del 18 novembre 2008, tra la Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea del Ministero per i beni e le attività culturali, la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Toscana, le soprintendenze territoriali della Toscana, la Regione Toscana, l'Associazione nazionale comuni italiani-ANCI, l'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani-UNCHEM, l'Unione delle province italiane-UPI Toscana, recante « Adempimenti per l'attuazione del Codice dei beni culturali

mento degli obiettivi di sostenibilità prefissati. La individuazione di appositi criteri di valutazione e di indicatori (124) può infatti consentire di evidenziare tempestivamente, per ciascun obiettivo, gli impatti negativi imprevisi e di adottare le opportune misure correttive (125), rendendo così il processo di pianificazione un circuito sempre « aperto ad adattamenti conseguenti al sedimentarsi di nuove conoscenze » (126).

La funzione di tutela consiste nella definizione di specifiche e differenziate normative d'uso, che possono essere variamente indirizzate alla conservazione o alla salvaguardia dei valori individuati.

La prima forma di tutela (di tipo conservativo) è espressiva della tradizionale esigenza di difesa e mantenimento delle caratteristiche e degli elementi costitutivi dei beni paesaggistici (art. 135 comma 4 lett. a). Come segnalato dalla giurisprudenza costituzionale, le prescrizioni concernenti la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali costituiscono « la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio » di cui all'art. 9 cost. (127). Si tratta, dunque, di misure precettive a contenuto conformativo delle situazioni proprietarie e direttivo delle potestà pubbliche incidenti sugli immobili già dichiarati di notevole interesse pubblico, sulle aree vincolate per legge e sugli ulteriori beni individuati direttamente ed *ex novo* in sede di piano (art. 143 comma 1 lett. b, c e d). Dette misure integrano un quadro regolatorio di

e del paesaggio. Coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli strumenti di pianificazione»). Analoga funzione, attribuita ad un Osservatorio della pianificazione urbanistica e qualità del paesaggio, è prevista dall'art. 2 commi 4 e 5 l. rg. Sar. 25 novembre 2004, n. 8. Cfr. altresì l'Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio e dei beni culturali, istituito dall'art. 3 l. rg. Puglia 7 ottobre 2009, n. 20.

(124) In questi termini dispone la deliberazione della giunta regionale della Regione Toscana del 9 febbraio 2009, n. 80, recante « Implementazione del piano di indirizzo territoriale per la disciplina paesaggistica – Approvazione del rapporto di valutazione ».

(125) Recita in questi termini l'art. 18 comma 1 d. lg. n. 152 del 2006, recante norme in materia ambientale, come novellato con il d. lg. n. 4 del 2008. La disposizione ha introdotto la fase del monitoraggio nel procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS), prescrivendo che le informazioni raccolte siano « incluse nel quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione o programmazione » (art. 18 comma 4). AMOROSINO, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio* a cura di SANDULLI M.A., Milano, 2006, *sub* art. 143-144-145, 940, ritiene giustamente che l'elaborazione del piano sia « la dimensione elettiva per effettuare la VAS ».

(126) BOSCOLO, *VAS e VIA riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 542.

(127) C. cost. 7 novembre 2007, n. 367, *cit. supra*, nt. 65, § 7.1 del « considerato in diritto ».

primo livello, nel senso che, per quanto sia astrattamente possibile la formazione di più piani paesaggistici infraregionali, non pare consentito definire una disciplina d'ambito che prescindendo dalla previa analisi, ricognizione e sistemazione organica dell'insieme dei beni di interesse paesaggistico in esso presenti. Lo stesso assetto regolatorio rappresenta un indefettibile punto di riferimento per la valutazione in termini di coerenza ed adeguatezza delle misure di uso dei beni che integrano le successive funzioni del piano ovvero il contenuto di piani di settore volti alla tutela di interessi incidenti in chiave dinamica sul paesaggio. In tal senso, dovrebbe pertanto declinarsi il ripetuto riferimento della giurisprudenza costituzionale al valore primario ed assoluto della tutela ambientale e paesaggistica, costituendo la stessa un limite non superabile, se non in favore di discipline di maggiore rigore, in quanto deputata ad assicurare un primario e non ridicibile nucleo di protezione da tenere presente per essere poi implementato e sviluppato (128).

La seconda forma di tutela — quella di salvaguardia (129) — riguarda l'individuazione di ulteriori contesti territoriali da sottoporre a specifiche misure di utilizzazione. In una ideale progressione dal particolare al generale, tale funzione segna il passaggio verso un approccio dinamico volto a regolare la fruizione del territorio con specifica attenzione per le caratteristiche paesaggistiche dei singoli ambiti. Essa individua il punto in cui la conservazione di alcune invarianti si salda e si coordina con la vitalità di una programmazione territoriale a cui si chiede non solo e non più di definire scelte urbanistiche che superano la dimensione comunale ma di realizzare un equilibrato

(128) Cfr., anche dopo il codice, C. cost. 5 maggio 2006, n. 182 e C. cost. 5 maggio 2006, n. 183, nonché C. cost. 23 gennaio 2009, n. 12, C. cost. 22 luglio 2009, n. 225 e C. cost. 29 ottobre 2009, n. 272, ove pure si chiarisce la sostanziale equivalenza sotto l'aspetto contenutistico delle funzioni di tutela e conservazione, in tal senso ritenendo puramente terminologica la variazione introdotta nel censurato testo di una legge regionale istitutiva di un parco naturale con lo scopo di « tutelare », oltre che valorizzare, il patrimonio naturale e il paesaggio. La Corte ha così riassunto la propria giurisprudenza: « la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato [...] un valore primario ed assoluto [...] precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali » (C. cost. 29 ottobre 2009, n. 272, *cit.*, § 2.1 del « considerato in diritto »).

(129) MARZARO, *La cura ovvero l'amministrazione del paesaggio: livelli, poteri e rapporti tra enti nella riforma del 2008 del Codice Urbani (dalla concorrenza dei poteri alla paralisi dei poteri)*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 419.

dosaggio tra esigenze di sviluppo (130) delle attività insediative, sociali ed economiche insistenti su determinati ambiti spaziali ed esigenze di salvaguardia di valori "d'esistenza e di lascito" che assumono importanza in quanto si perpetuano e si tramandano anche alle generazioni future (131). È in questa ottica che l'individuazione delle misure necessarie ad assicurare il corretto inserimento nel contesto paesaggistico degli interventi di trasformazione territoriale deve essere condotta alla luce del combinato criterio dello sviluppo sostenibile delle aree interessate (art. 143 comma 1 lett. b) e del minor consumo del territorio (art. 135 comma 4 lett. c). Alla stessa logica risponde la fissazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, compatibilmente con i valori paesaggistici riconosciuti e con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) e delle aree agricole (art. 135 comma 4 lett. d). Di qui l'impressione che il potere conformativo del territorio risulti sempre più decisamente funzionalizzato alla presa in considerazione ed adeguata valutazione di valori culturali talmente diffusi da permeare di sé anche spazi, come le zone rurali, un tempo ritenuti privi di una propria identità ed anzi individuati in ragione di una specifica vocazione economico-produttiva (132). La riconosciuta ubiquità e trasversalità di simili valori non significa peraltro,

(130) CROSETTI, *L'ordinamento dei beni paesaggistici, in Beni culturali e paesaggistici* a cura di CROSETTI e VAIANO, Torino, 2005, 235.

(131) CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, 157.

(132) Del resto, nell'ottica della valorizzazione di una moderna e realistica concezione dell'urbanistica incentrata sulla necessità di tenere conto della fortissima antropizzazione del territorio e dell'ineludibile « bisogno di tutela delle ormai rare zone non edificate », da tempo la giurisprudenza ha riconosciuto alla zona agricola « anche una valenza conservativa dei valori naturalistici, venendo a costituire il polmone dell'insediamento urbano, assumendo per tale via la funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano » (Cons. St., sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2639, in *Foro amm.*, 2000, 1667; Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 95; Cons. St., sez. IV, 16 aprile 2010, n. 2166, in *Urbanistica e appalti*, 2010, 1078, con commento di QUADRI, *Destinazioni urbanistiche e poteri discrezionali dell'amministrazione*; TAR Lazio, sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652, in *Riv. giur. ed.*, 1999, I, 1082; URBANI, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, ivi, 1994, II, 5; PICOZZA, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali, in Urbanistica e paesaggio* a cura di CUGURRA, FERRARI e PAGLIARI, cit., 81). Nella segnalata ottica, v. anche la l. rg. Lig. 9 aprile 2009, n. 8, recante « Norme per la protezione dell'ambiente e del paesaggio attraverso la salva-

come più volte avvertito, primazia assoluta degli stessi in una ipotetica scala gerarchica degli interessi astrattamente configurabili, ma implica l'esigenza di una loro « compiuta ed esplicita rappresentazione » nei processi decisionali in cui si esprime la discrezionalità delle scelte politiche e amministrative (133).

Siffatta tutela di salvaguardia rappresenta una prima forma di valorizzazione, in quanto orientata alla messa in evidenza ed elaborazione dei valori paesaggistici che condizionano le dinamiche di trasformazione dei luoghi. Ad essa si associa logicamente una funzione di vera e propria valorizzazione (art. 143 comma 1 lett. g), che può risolversi nella restituzione di un valore sottratto (attraverso il recupero e la riqualificazione di aree compromesse o degradate), oppure nella creazione di un valore aggiunto attraverso l'adozione di iniziative volte ad incentivare o facilitare la fruibilità o accessibilità di certi siti, purché adeguate e comunque compatibili con le vedute esigenze della tutela (134). Anche la valorizzazione, in quanto categoria composita a carattere essenzialmente promozionale (135), si colloca nella prospettiva attiva della fruizione degli spazi e costituisce una ineludibile forma di compensazione dei possibili effetti negativi delle scelte conformative orientate allo sviluppo, dovendo la pianificazione sopperire alla possibile sottrazione di utilità con la creazione di utilità ulteriori.

La gestione, infine, attiene alla pratica e razionale attuazione delle misure programmatiche. Si-

guardia dell'attività agricola nel territorio delle Cinque Terre ».

(133) C. cost. 28 giugno 2004, n. 196, in *Foro it.*, 2005, I, 327. Anche la giurisprudenza amministrativa ha da tempo escluso che l'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio possa, in forza di una « concezione totalizzante e monosettoriale dell'interesse pubblico primario », limitarsi ad affermare la sua rilevanza « assoluta », così paralizzando e sacrificando ogni altra e diversa attività o interesse (TAR Camp., Napoli, sez. VII, 29 gennaio 2009, n. 530, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 197; Cons. St., sez. VI, 19 febbraio 2008, n. 561, in *Foro it.*, 2008, III, 362). Cfr. in merito: CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali, in Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, pt. s., I, a cura di CORSO e LOPILATO, Milano, 2006, 359; DE LEONARDIS, *Paesaggio ed attività produttive: criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica, in Urbanistica e paesaggio* a cura di CUGURRA, FERRARI e PAGLIARI, cit., 250; CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente, in Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi* a cura di IMMORDINO e GULLO, Napoli, 2008, 212.

(134) SEVERINI, *La valorizzazione del paesaggio, in Urbanistica e paesaggio* a cura di CUGURRA, FERRARI e PAGLIARI, cit., 240.

(135) AMOROSINO, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale, in Riv. giur. ed.*, 2009, III, 103.

mile funzione non è affidata in modo completo ai momenti a valle successivi all'approvazione del piano, ma viene in qualche modo da questo guidata ed orientata e, per quanto possa spingersi fino alla individuazione di linee guida prioritarie ipotizzabili per la realizzazione di particolari progetti di conservazione, recupero e valorizzazione di aree regionali, si estrinseca normalmente nei confronti dei singoli procedimenti autorizzatori. Il piano rappresenta, infatti, il punto di riferimento fondamentale, dal punto di vista logico-giuridico, per le valutazioni di conformità da compiere in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. Allo stesso tempo, esso costituisce anche lo snodo decisivo per la conformazione della procedura di controllo, non solo perché può esonerare dal doppio titolo gli interventi di recupero e riqualificazione relativi ad aree gravemente compromesse o degradate, o quelli da realizzare in particolari aree vincolate *ex lege* e non per via provvedimentale, rompendo in tal modo la tradizionale corrispondenza tra vincolo e autorizzazione; o, ancora, affidare alla classificazione effettuata dal progettista privato, circa la sensibilità paesistica del sito ed il grado di incidenza dell'intervento, il livello di approfondimento istruttorio cui è condizionato il rilascio dei titoli edilizi (136); ma anche perché alla sua disciplina è pure rimessa la individuazione delle soglie di compatibilità dei minori interventi non aggiuntivi (manutenzione, consolidamento statico, restauro) da sottoporre comunque al vaglio, preventivo e preistruttorio, di assoggettabilità

(136) Sistema previsto dal piano territoriale paesistico regionale della Lombardia, approvato il 6 marzo 2001, le cui norme tecniche di attuazione, dopo avere affermato che in tutto il territorio regionale i progetti che incidono sull'aspetto esteriore dei luoghi e degli edifici « sono soggetti a esame sotto il profilo del loro inserimento nel contesto » (art. 25 comma 1), distinguono tra impatti giudicati dai progettisti privati inferiori o superiori ad una soglia di rilevanza: con la conseguenza che i progetti relativi ai primi « si intendono automaticamente accettabili sotto il profilo paesistico e, quindi, possono essere presentati all'amministrazione competente per i necessari atti di assenso [...] senza obbligo di presentazione della relazione paesistica », mentre i progetti relativi ai secondi « sono soggetti a giudizio di impatto paesistico e pertanto le istanze di autorizzazione o concessione edilizia [...] devono essere corredate dalla relazione paesistica » (art. 29 commi 2 e 3). Il TAR Lomb., Brescia, sez. I, 1° luglio 2010, n. 2411, ha ritenuto che simile assetto, « in cui la classificazione effettuata dal progettista privato è decisiva per alleggerire o aggravare il prosieguo della procedura amministrativa [...] null'altro prevede se non una tutela paesistica che si svolge in forme diverse dalla necessità di apposita autorizzazione paesaggistica (prevista per le sole aree sottoposte a vincolo) »; infatti, il vincolo « è soltanto uno degli strumenti attraverso cui l'ordinamento persegue l'obiettivo della tutela del paesaggio ».

all'autorizzazione di settore, così come la perimetrazione (della lieve entità) di quelli aggiuntivi di volumi e superfici suscettibili di sottoposizione all'assorbimento del titolo paesaggistico in quello edilizio (137).

Sotto forma di misure di semplificazione e liberalizzazione apparentemente neutrali, si compiono così scelte decisive in ordine all'inveramento di uno dei modelli di tutela concorrenti (138): quello della separazione, che continua a fare leva sul tradizionale paradigma dell'eccezione e sulla connessa centralità del sistema dei vincoli; e quello dell'integrazione, che guarda invece alla gestione sostenibile (139) di problematiche legate allo sviluppo del territorio. L'adozione di quest'ultimo modello pre-

(137) Evidenzia criticamente l'importanza di tali misure di semplificazione, contemplate nei commi 7 e 9 del novellato art. 146 c. beni cult., CARPENTIERI, *Il secondo « correttivo » del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 691. Il d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, entrato in vigore il 10 settembre 2010, ha assoggettato trentanove tipi di interventi di lieve entità (costituenti circa il settantacinque per cento delle richieste) ad un procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica in cui non solo è concentrata una verifica preliminare di conformità urbanistica, ma è pure prevista la degradazione del parere del soprintendente da vincolante ad obbligatorio nel caso in cui l'area interessata sia assoggettata a specifiche prescrizioni d'uso contenute in una dichiarazione di notevole interesse pubblico o in un piano paesaggistico (cfr. in argomento AMOROSINO e CARPENTIERI, *Il regolamento di semplificazione delle autorizzazioni paesaggistiche per gli interventi di lieve entità*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, 1381).

(138) CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 162.

(139) La sostenibilità, potendo assumere sia il significato di « limite alla massimizzazione dello sviluppo » che di convergenza verso l'obiettivo della « migliore qualità di vita » (*Diritto dell'ambiente* a cura di Rossi, Torino, 2008, 20-21), si traduce in un onere di bilanciamento concreto degli interessi in gioco. Un forte rilievo allo « sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio » è stato dato dalla l. rg. Tosc. n. 1 del 2005, il cui art. 1 dispone: « A tal fine lo svolgimento di tali attività e l'utilizzazione delle risorse territoriali ed ambientali deve avvenire garantendo la salvaguardia e il mantenimento dei beni comuni [...] nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future ». Ai sensi dell'art. 2 comma 2 l. rg. Umbria 18 novembre 2008, n. 17 (recante « Norme in materia di sostenibilità ambientale degli interventi urbanistici ed edilizi »), si ha uno sviluppo sostenibile del territorio « quando l'ambiente naturale, nella totalità dei suoi aspetti, viene considerato come risorsa limitata e quindi oggetto di salvaguardia privilegiando le condizioni di salute dei suoi abitanti presenti e futuri ». Di rilievo è poi il nuovo art. 3-*quater* d. lg. n. 152 del 2006, la cui possibile valenza in ordine alla prefigurazione di percorsi decisori in grado di definire per tempo, con competenza e responsabilmente, equilibrati assetti di interessi tutte le volte in cui il rapporto tra azione umana e natura esibisca profili di complessità, è stata da ultimo messa in luce da FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, 224.

suppone ovviamente l'attivazione di consapevoli e convergenti iniziative da parte dei vari livelli territoriali di governo coinvolti e si rivela tanto più efficace quanto più articolata e sviluppata è la portata precettiva del piano, anche in funzione del rivestimento dei vincoli di vecchia maniera. A tale opzione è affidato, in definitiva, il pieno dispiegamento delle potenzialità della pianificazione in materia paesaggistica, che da mera tecnica di gestione anticipata di conflitti difficilmente governabili a livello di singole procedure autorizzatorie si è venuta trasformando in forma di regolazione complessiva del territorio, riassuntiva dell'insieme delle valutazioni discrezionali volte a comporre in termini previsionali e dispositivi la trama di un organico disegno di condotte future (140).

7. *La formazione del piano.* — La formazione del piano paesaggistico risente della problematica di fondo della ripartizione delle competenze tra livelli centrali e periferici di governo. Allo scopo di ovviare alla rigida tassonomia delle materie, la giurisprudenza costituzionale ha in proposito introdotto la fondamentale distinzione tra interessi concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato alla luce dell'art. 117 comma 2 lett. s cost., e interessi alla fruizione del territorio, concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni (141). Si tratta di interessi distinti, costituendo i primi un limite alla realizzazione dei secondi, ma che ben possono essere coordinati tra loro, nel senso che le modalità di tutela fissate dallo Stato devono poi trovare espressione ed attuazione concreta nei piani territoriali di competenza delle Regioni (142).

In linea con simili indicazioni, il codice ha fissato il principio generale della cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e valorizzazione del paesaggio (art. 133 c. beni cult.) e ha introdotto il meccanismo della copianificazione obbligatoria (143). In seguito alle modifiche

apportate dal secondo correttivo del 2008 (d. lg. n. 4, cit.), infatti, il procedimento di formazione dei piani è stato diviso in due fondamentali momenti: quello dell'elaborazione e quello dell'approvazione. Il primo conduce alla definizione del contenuto disciplinare o dell'assetto di interessi voluto e, limitatamente ai beni paesaggistici vincolati dalla legge, per via provvedimentale o individuati *ex novo*, è gestito congiuntamente tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le Regioni. Il secondo ha valore meramente costitutivo degli effetti giuridici finali ed è di pertinenza esclusiva delle Regioni: dal suo perfezionamento, con l'avvenuta pubblicazione nel bollettino ufficiale regionale, decorre la piena efficacia e cogenza delle previsioni e prescrizioni contenute nel piano.

L'elaborazione congiunta si svolge secondo modalità e tempi la cui definizione è preferibilmente riservata al meccanismo negoziale e collaborativo dell'intesa, che assume in tal senso un valore organizzativo, in quanto volto a fondare e strutturare un determinato modello di interazione tra livelli di governo che può estendersi anche a profili ulteriori rispetto alla pianificazione dei beni vincolati. La disciplina in tale modo definita viene poi trasfusa in un accordo preliminare fra amministrazioni che deve altresì fare fronte all'incidenza del fattore temporale, stabilendo i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento alla eventuale sopravvenienza di nuovi provvedimenti di vincolo o di dichiarazioni integrative di vincoli preesistenti.

Una significativa esperienza applicativa è già riscontrabile con riferimento alla Regione Toscana (144), che ha siglato con il Ministero due protocolli d'intesa (145) volti ad assicurare la partecipazione di tutti i livelli istituzionali al processo di « elaborazione progressiva e congiunta » di una disciplina di piano significativamente definita in termini di « disciplina paesaggistica complessiva risultante dallo statuto e dal piano di indirizzo territoriale regionale, nonché dagli strumenti di

(140) Secondo il carattere tipico delle programmazioni tratteggiate da GIANNINI, *Le programmazioni dal punto di vista giuridico* (1976), in *Id.*, *Scritti*, cit., VI, 1970-1976, 2005, 1096.

(141) C. cost. 7 novembre 2007, n. 367, cit.; C. cost. 30 maggio 2008, n. 180, in *Foro it.*, 2008, I, 2075; MADDALENA, *La giurisprudenza della corte costituzionale in materia di tutela ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, II, 120.

(142) FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 94.

(143) Sulla cogestione dei valori, discendente dalla concorrenza di poteri statali e regionali, si era già pronunciato Cons. St., ad. plen., 14 dicembre 2001, n. 9, in *Foro it.*, 2003,

III, 382, che aveva anche notato la trasformazione del piano in strumento di prevenzione dei conflitti interistituzionali, osservando come nella prassi « le divergenze tra il ministero e le regioni sorgano maggiormente in assenza delle previsioni del piano ».

(144) Per un primo esame di tale « via toscana al paesaggio », v. BARTOLINI, *Regioni e convenzione europea del paesaggio*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., 234. Altre ipotesi sono citate e valutate da SANTACROCE, *Osservazioni sul tema degli accordi tra Stato e regioni nell'esercizio della funzione di pianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, II, 237.

(145) I riferimenti precisi sono citati *supra*, nt. 123.

pianificazione provinciali e comunali » (146). Si dà così vita ad un sistema di *governance* integrata multilivello Stato-Regione-enti locali che, pur forzando il veduto principio costituzionale di riserva statale della funzione di tutela (147), è chiamato a realizzare, attraverso gli strumenti delle conferenze e degli accordi di pianificazione, un confronto costante e interattivo nella « correlazione delle rispettive competenze entro processi integrati e preventivi di ricognizione, valutazione e decisione » (148).

Il principio della copianificazione si risolve pertanto nel ricorso a procedimenti di coordinamento infrastrutturale che, convertendo la competenza in interesse, affidano l'esito del bilanciamento tra i valori in campo non alla forza di posizione dell'amministrazione ritenuta titolare della materia più importante, ma alla forza delle argomentazioni logiche spese nel corso di dibattiti che, strutturati nella forma della conferenza di servizi istruttoria di cui all'art. 14 comma 1 l. n. 241 del 1990, sono presidiati dalla tecnica negoziale pura delle determinazioni concordate (149). Sembrano così precluse non solo modalità operative che facciano ricorso alle tradizionali tecniche della collegialità, della mera consultazione o dell'intesa in senso debole, ma anche scorciatoie decisionali evocative di superate logiche gerarchiche. Significativo è, infatti, che l'intervento sostitutivo sia previsto nel codice non per porre rimedio ad ipotesi di disaccordo o inadempimento tra gli enti, ma solo per sanzionare l'inutile decorso del termine fissato per l'approvazione della parte del piano relativa ai beni vincolati.

(146) Art. 5 del Protocollo d'intesa del 23 gennaio 2007, cit.

(147) Il Disciplinare di attuazione del Protocollo d'intesa del 2007 prevede che tutti i soggetti istituzionali, ed in particolare le province e i comuni, concorrono attraverso i rispettivi strumenti della pianificazione territoriale « a definire le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici »; in tale ottica, è riservata allo statuto del piano strutturale comunale, ma in accordo con il Ministero, l'indicazione delle aree che, in relazione ai caratteri specifici del paesaggio, sono esonerate dall'autorizzazione paesaggistica. In tale modo, la competenza statale in materia sarebbe stata sacrificata dal Ministero « sull'altare della concertazione », secondo AMOROSINO, *La tutela del paesaggio spetta in primis allo Stato ed è irriducibile al governo (regionale/locale) del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, I, 91.

(148) Art. 2 comma 5 del Protocollo d'intesa del 18 novembre 2008, cit., ove si specifica che tale impegno è assunto « in nome di una reale e consapevole efficacia del potere pubblico nel controllo e nella capacità di orientamento dei fenomeni reali che ineriscono al territorio e alle sue forme paesaggistiche ».

(149) COMPORTI G.D., *Conferenza di servizi*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da CASSESE, II, Milano, 2006, 1223.

La concertazione procedimentale declina, dunque, in chiave consensuale l'esigenza da sempre avvertita di composizione del pluralismo istituzionale e rappresenta la via per inverare in possibili, quanto contingenti e mutevoli, equilibri di interessi (150) ideali e valori che, lasciati ad una dimensione irrelata ed astratta, rischierebbero di vanificarsi trascendendo le esigenze collettive (151).

Per quanto il codice non contenga ulteriori disposizioni relative al procedimento di formazione del piano, riservando alle Regioni la relativa disciplina di dettaglio, è da ritenere che il richiamo ai principi di partecipazione e di pubblicità (art. 144 c. beni cult.) imponga comunque l'adozione di modalità idonee ad offrire quel nucleo minimo di garanzie sottese alla tradizionale sequenza: « adozione, pubblicazione, osservazioni, controdeduzioni, approvazione » (152). Simile articolazione procedurale appare, infatti, in grado di strutturare quelle tecniche inclusive di democrazia argomentativa (153) che sempre più risultano decisive per la gestione adeguata delle sfide poste da un processo di pianificazione il cui centro tende a spostarsi sul lato « della costruzione dei problemi » (*problem setting*), prima ancora che su quello della loro soluzione (*problem solving*) (154). Alcune

(150) CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005, 87.

(151) Sulla prospettiva indicata, sia consentito rinviare a COMPORTI G.D., *L'autorizzazione paesaggistica: i rischi dell'isolamento*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi* a cura di PIERGIGLI e MACCARI, Milano, 2006, 574. Illuminanti considerazioni sulla trappola dei fini remoti possono leggersi in BERLIN, *On the Pursuit of the Ideal* (1988), trad. it. *Sulla ricerca dell'ideale*, Brescia, 2007, 69. Sull'esigenza di contestualizzare i valori e di considerare il bene culturale come testimonianza « di civiltà del paese in cui siamo non di civiltà degli ottentotti, perché quella non ci interessa proprio niente », ammoniva anche GIANNINI, *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio* (1988), in *Id.*, *Scritti*, cit., VIII. 1984-1990, 2006, 784. Emblematica la narrata vicenda oggetto della pronuncia di Cons. St., sez. VI, 4 agosto 2008, n. 3894, cit.

(152) Secondo il TAR Sar., sez. II, 31 ottobre 2007, n. 2010, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 223, con commento di PAGANO, *Paesaggio e diritto d'impresa, l'iter di formazione del piano paesaggistico deve essere articolato in tale senso e « presenta dunque un livello di assimilabilità con la procedura di approvazione dei piani urbanistici tale da consentire di mutare i principi giurisprudenziali »* formati in tale campo.

(153) MORISI, *Partecipazione e governo del territorio*, in *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica* a cura di MORISI e PACI, Bologna, 2009, 22.

(154) FARERI, *Rallentare. Note sulla partecipazione dal punto di vista dell'Analisi delle politiche pubbliche* (2000), ora in *Id.*, *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane* a cura di GIRAUDI, Milano, 2009), cit. in MORISI, *op. cit.*, 36; *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio* (Italiadecide), Bologna, 2009.

legislazioni regionali contengono già utili indicazioni in tal senso, prescrivendo in generale il metodo del confronto e della concertazione, promuovendo « il più ampio coinvolgimento dell'intera comunità regionale nella definizione degli obiettivi, contenuti e indirizzi » del piano (155) e prevedendo strumenti a ciò deputati, quali per esempio: tavoli di confronto (156), laboratori di partecipazione (157) o *forum* per le consultazioni (158), o ancora un sistema articolato e reticolare di conferenze e cabine di regia interistituzionali (159). Interessante è poi, ancora una volta, il caso della Regione Toscana ove alla figura del garante della comunicazione (160), con compiti di promozione di una conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali e di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale, è stata affiancata un'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, avente anche la funzione di organizzare e condurre dibattiti pubblici su grandi

interventi con possibili rilevanti impatti di natura ambientale (161). Su tale scia, anche altre Regioni hanno di recente introdotto misure volte ad assicurare la realizzazione di un sistema partecipativo coerente ed omogeneo sul territorio al fine di rendere i cittadini soggetti attivi nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio e l'ambiente (162) (v. DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA).

A fare data dall'adozione del piano, è comunque vietata sui beni vincolati la realizzazione di interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela definite nel piano medesimo (art. 143 comma 9 c. beni cult.). Si estende in tal modo il regime della salvaguardia, che di per sé avrebbe senso soprattutto per le aree vincolate *ex novo* in sede di pianificazione (163), a tutte le altre tipologie di vincoli preesistenti. Il che sembra confermare il già rilevato stacco esistente tra vincoli e piano e la funzione sostanzialmente integrativa e novativa del secondo nei confronti delle prescrizioni meramente conservative che integrano i primi. Poiché tale processo di formazione progressiva della disciplina dei beni non può risolversi — come già veduto — in una diminuzione di tutela, ben si comprende l'esigenza di non far venire meno il valore interdittivo dei vincoli che, in via interinale, la giurisprudenza associava al momento della pubblicazione degli elenchi (164). Le misure di salvaguardia rappresentano in ogni caso fondamentali strumenti di raccordo con le previsioni dei piani urbanistici e di settore (art. 145 comma 3), assicurando che nel tempo necessario al relativo adeguamento

(155) Cfr. art. 2 l. rg. Puglia n. 20 del 2009, che menziona anche l'uso di strumenti informatici di sostegno all'attivazione dei processi locali di partecipazione, nei medesimi includendo anche i rappresentanti delle « associazioni, le forze sociali, economiche e professionali ». Anche l'art. 5 comma 2 l. rg. Ven. 23 aprile 2004, n. 11 estende il confronto alle « associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché (a) i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico invitandoli a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dagli strumenti di pianificazione ».

(156) Art. 22 comma 2 l. prov. T. 4 marzo 2008, n. 1. Cfr. anche il Tavolo tecnico per le infrastrutture, previsto dall'art. 7 l. rg. Lig. 3 dicembre 2007, n. 39 al fine di definire un percorso partecipato e concordato con i soggetti interessati alla progettazione preliminare delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale.

(157) Art. 11 comma 6 l. rg. Cal. 16 aprile 2002, n. 19.

(158) V. art. 21 l. rg. Lomb. 11 marzo 2005, n. 12, che prevede la costituzione di un *forum* per tutta la durata di formazione del piano territoriale regionale.

(159) Art. 2 l. rg. Puglia n. 20 del 2009, che affida ad una conferenza regionale, anche articolata per aree territoriali ed in diverse fasi temporali, il coinvolgimento iniziale dei vari attori pubblici e privati per la definizione degli obiettivi, contenuti ed indirizzi del piano paesaggistico territoriale regionale; tenendo conto delle risultanze di tale conferenza, la giunta regionale adotta lo schema di piano che viene poi sottoposto alla cabina di regia per il decentramento (istituita dall'art. 8 l. rg. Puglia 19 dicembre 2008, n. 36, quale organo di concertazione, cooperazione e coordinamento tra Regione, comuni, comunità montane e altri enti locali), al fine di assicurare la concertazione istituzionale, e ad una ulteriore conferenza di servizi, per acquisire le manifestazioni di interesse dei vari soggetti pubblici titolari di competenze di settore incidenti sul territorio regionale. Il piano viene, quindi, adottato dalla giunta regionale, per essere sottoposto alle osservazioni di chiunque sia interessato, sulla base delle risultanze emerse dalla conferenza regionale, dalla cabina di regia e dalla conferenza di servizi.

(160) Art. 19-20 l. rg. Tosc. n. 1 del 2005.

(161) Art. 7 l. rg. Tosc. 27 dicembre 2007, n. 69, recante « Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali ». Cfr. in tema FLORIDIA, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, 2008, 83.

(162) Cfr. l. rg. Em. Rom. 9 febbraio 2010, n. 3, recante « Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali », che prevede il diritto dei cittadini, singoli o associati, ad inoltrare istanze e petizioni per la conoscenza e l'informazione delle scelte che riguardano i relativi territori (art. 4) e per sollecitare l'apertura di un percorso di discussione organizzata, definito processo partecipativo, « al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione » dibattuta, nonché di « giungere ad una mediazione e negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte » (art. 10).

(163) Si vedano, infatti, le notazioni critiche di MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d. lgs. n. 63/2008*, cit., 1071.

(164) Per le bellezze d'insieme, v.: Cons. St., ad. plen., 6 maggio 1976, n. 3, in *Foro it.*, 1976, III, 570; Cons. St., sez. VI, 3 ottobre 1994, n. 1473, in *Cons. St.*, 1994, I, 1374; Cons. St., sez. VI, 29 novembre 1996, n. 1666, *ivi*, 1996, I, 1819.

mento siano perseguiti obiettivi compatibili con il sistema protettivo delineato dal piano paesaggistico (165).

8. *I rapporti con gli strumenti urbanistici ed i piani di settore.* — Il codice dei beni culturali ribadisce il principio della sostanziale sovraordinazione delle esigenze preordinate alla conservazione del paesaggio rispetto a quelle afferenti ad ogni altra forma di pianificazione orientata a fini di sviluppo del territorio e degli insediamenti sullo stesso insistenti (166).

Tale principio viene letteralmente declinato in termini di rigorosa (ri)affermazione della primazia e separatezza del paesaggio e dei relativi strumenti di tutela (il piano ed i vincoli) (167). Siffatta enfasi riduzionista non ha tardato a risvegliare mai sopite istanze verticistiche presenti nei governi centrali e regionali. L'idea di potere decidere da sé e di condizionare a monte le altre scelte di governo del territorio si è così talvolta tradotta nella riedizione di politiche vincolistiche alternative rispetto ad un'azione di piano o nella strategica denuncia per sospetta illegittimità costituzionale di leggi regionali ritenute sovvertitrici dell'ordine di priorità fissato dal legislatore nazionale.

Ciò nonostante, un'analisi più distesa dell'argomento che, senza sopravvalutare i riferimenti testuali alla pretesa primarietà del valore tutelato (168), tenga conto anche dell'attuale assetto pluralistico e multilivello dell'ordinamento e della connessa esigenza di razionalizzazione dei sistemi di governo degli interessi ad incidenza territoriale manifestata dal diritto vivente, lascia spazio a considerazioni più articolate e meno scontate. Appare in questo senso significativo il richiamo contenuto

(165) Cons. St., sez. VI, 10 settembre 2009, n. 5459, con riferimento alla lottizzazione del territorio costiero di Villa Simius, ha chiarito la natura garantista di tali misure ritenendo che la disposizione di cui al citato art. 145 c. beni cult. trovi applicazione diretta in difetto di legge regionale ed anche nelle Regioni a statuto speciale (come la Sardegna) in quanto norma di riforma economico-sociale.

(166) Si sviluppa così la visione del piano come « strumento di base, condizionante (prevalentemente in negativo) ogni altra pianificazione » insistente sul territorio, già delineata da C. cost. 28 luglio 1995, n. 417, cit., e ripresa con decisione da C. cost. 7 novembre 2007, n. 367, cit.; per altri riferimenti, v. CIVITARESE MATTEUCCI e PASSERI, *Il regime di tutela delle bellezze naturali alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali e delle innovazioni normative*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 696.

(167) Cfr. infatti PAGLIARI, *Piani urbanistici e piani paesaggistici: il progetto di paesaggio*, in *Dir. econ.*, 2009, 639; URBANI, *Per una critica costruttiva all'attuale disciplina del paesaggio*, ivi, 2010, 48.

(168) Secondo le avvertenze suggerite da FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 228.

nel codice al principio del « governo unitario ed adeguato » alle diverse finalità perseguite (art. 5 comma 6 c. beni cult.), nonché al metodo della comparazione con gli atti di programmazione, pianificazione e difesa del suolo che insistono sui medesimi ambiti (art. 143 comma 1 lett. f); e non può passare inosservata la circostanza che la prevalenza sia sempre riferita alle previsioni e prescrizioni che integrano la disciplina del paesaggio, anziché all'atto (il piano) nel quale essa è riversata (art. 143 comma 9 e 145 commi 3 e 4), e sia declinata in termini di verifica di compatibilità, coerenza ed adeguatezza (art. 145 comma 4 e 156). Ciò significa che ad assumere importanza anche nella sistematica codicistica non parrebbe tanto una ipotetica costruzione gradualistica tra piani (169), oppure l'assorbimento delle pianificazioni differenziate in quella urbanistica o viceversa (170), quanto l'individuazione del livello di intervento più idoneo ad offrire una rappresentazione organica, integrata e globale delle molteplici problematiche legate ai modelli ipotizzabili di sviluppo sostenibile del territorio.

Sviluppando considerazioni in parte già anticipate, può dunque notarsi come sia un'esigenza epistemologica di visione, prima ancora che una ragione costituzionale di equilibrio tra poteri, ad attrarre la funzione regolatoria del paesaggio nell'ambito della pianificazione d'area vasta (171) che

(169) Ritenuta incompatibile con l'attuale assetto di governo del territorio articolato su una pluralità di poteri di sicura valenza politica, insediati nelle rispettive comunità di riferimento e caratterizzati dal principio di sussidiarietà, « che stabilisce la sostanziale riconducibilità dell'intero complesso di scelte e di compiti relativi a una dimensione territoriale all'ente esponenziale della relativa comunità », da Cons. St., sez. IV, 20 marzo 2000, n. 1493, in *Foro it.*, 2001, III, 167 (con riferimento specifico al piano territoriale di coordinamento provinciale, su cui anche di recente Cons. St., sez. IV, 1° ottobre 2007, n. 5058, in *Giurisd. amm.*, 2007, I, 1407). Per ulteriori svolgimenti di simile prospettiva, v. DE LUCIA, *Pianificazione territoriale d'area vasta e pluralismo amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 261.

(170) Secondo URBANI, *Dal piano strutturale al piano operativo, passando per le pianificazioni differenziate di tutela*, in *Urbanistica Dossier*, 2008, n. 101, 19, in anni passati il dibattito era focalizzato su « come si potessero sciogliere le discipline parallele nella pianificazione urbanistica: oggi è l'esatto contrario, poiché il problema è come assorbire la pianificazione urbanistica locale nelle pianificazioni differenziate ». I rapporti ipotizzabili tra i due fronti sono ben compendati nel classico studio di CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 389. Per un'aggiornata visione d'insieme, v. anche URBANI e CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*⁴, Torino, 2010, 223.

(171) La cui capacità attrattiva ed unificante, attraverso « opportune procedure di coordinamento », è stata sottolineata, tra gli altri, da MERUSI, *Il piano territoriale di coordi-*

si propone, per la dimensione e qualità degli interessi in gioco, quale laboratorio per eccellenza di politiche che, avendo riguardo all'assetto del territorio nel suo complesso, appaiono ispirate al canone non della massimizzazione di questo o quell'interesse ma del « coordinamento tra le varie destinazioni reciprocamente influenzanti » (172). La fuoriuscita dalla prospettiva angusta e astratta delle materie (173), strumentalmente battuta soprattutto nella stagione dei conflitti territoriali apertasi all'indomani della riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), consente di superare la tradizionale lettura antagonista tra strumenti operativi afferenti a quella categoria neutrale e descrittiva ora denominata governo del territorio (174) e valori particolari come l'ambiente e il paesaggio, che non esprimono soltanto esigenze conservative a carattere non trasformativo e convivono, comunque, con altri interessi umani che insistono su indivisibili tessuti territoriali suscettibili di consumo acquisitivo e rivale. Ciò finisce per risolversi in una combinata valorizzazione di prospettive che, pur essendo differenti e non fungibili, risultano reciprocamente vitalizzate una volta immesse nel cir-

namento provinciale e i piani settoriali fra autarchia e problemi irrisolti, in *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore* a cura di CAIA, Rimini, 2001, 21. La "crisi e riproposizione" del modello è illustrata da SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2008, 57; CROSETTI, *Federalismo amministrativo, governo del territorio e pianificazioni di area vasta*, Torino, 2004.

(172) STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, 57.

(173) Prospettiva esemplarmente illustrata, per esempio, da CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e paesaggio, in Il governo del territorio* a cura di CIVITARESE MATTEUCCI, FERRARI e URBANI, Milano, 2003, 285; e mediatamente relativizzata da MANTINI, *La tutela dei beni paesistici, in I beni e le attività culturali* a cura di CATELANI e CATTANEO, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da SANTANIELLO, cit., XXXIII, 2002, 436, in favore della configurazione « cooperativa » tra i diversi poteri, al cui svolgimento è affidata « la possibilità di risposte più convincenti e mature ».

(174) Definita come « risultante di tutte le prescrizioni che influenzano e determinano la trasformazione e in genere l'uso del suolo » da MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, 1990, 5-6. Anche secondo la Corte costituzionale il governo del territorio comprende, in linea di principio, « tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività » (C. cost. 7 ottobre 2003, n. 307, in *Foro it.*, 2004, I, 1365), ovvero « l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio » (C. cost. 28 giugno 2004, n. 196, cit.). Utili indicazioni nel senso della integrazione si leggono in AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, 2008, 7-13; MILO, *Il potere di governo del territorio. Principi ricostruttivi*, Milano, 2005, 23; BARONE, *La governance del territorio*, in MARINO, LICCIARDELLO e BARONE, *L'uso del territorio*, Milano, 2004, 33.

cuito delle valutazioni dialettiche che presiede alle scelte di piano, traducendosi in assetti regolatori adeguati ad affrontare le dinamiche continue che attraversano la vita economica e sociale (175) e capaci di fare venire meno i fattori che avevano in passato legittimato il ricorso a pianificazioni di settore: vale a dire il giudizio di sfavore per la capacità degli strumenti territoriali di area vasta di farsi adeguatamente carico di tutti gli interessi pubblici in gioco, e l'eccessiva tolleranza dimostrata dai piani urbanistici nell'assecondare le spinte dello sviluppo edilizio a scapito della conservazione dei valori ambientali (176).

È in tale direzione che andrebbero congiuntamente letti i richiami — pure non sempre coerentemente sviluppati — della giurisprudenza costituzionale al « principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo » (177) e ad una metodologia di pianificazione capace di esprimere un « indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali » (178). L'unitarietà di contesti che hanno acquistato nel tempo « idoneità rappresentativa » (179) di situazioni sempre più articolate e complesse impone, infatti, il superamento della tecnica della anarchia garantista (180) in favore di un sistema unitario di regolazione che assuma la tutela del paesaggio quale termine di riferimento di tutte le politiche ad incidenza territoriale (181). La preclusione di vie di fuga auto-

(175) BERTI, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in *Amministrare*, 1989, 360; CABIDDU, *Territorio (governo del)*, ivi, 2008, 317.

(176) Una chiara analisi di questi fattori può leggersi in SCOCA, *Caratteri e scopi delle pianificazioni di settore e rappresentazione procedimentale degli interessi pubblici*, in *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore* a cura di CAIA, cit., 23.

(177) C. cost. 27 luglio 2000, n. 378, cit.; C. cost. 26 novembre 2002, n. 478, in *Foro it.*, 2003, I, 1976.

(178) C. cost. 5 maggio 2006, n. 182, cit., in *Giur. cost.*, 2006, 1841, con nota di TRAINA, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*.

(179) BERTI, *op. cit.*, 361.

(180) CAMPOS VENUTI, *L'anarchia garantista e l'impegno riformista*, in *Governo del territorio: il modello Toscana* a cura di MORISI e MAGNIER, Bologna, 2003, 27. Sul problema della « conflittualità endemica e strutturale » fra istituzioni pubbliche, che « ha finito con l'oscurare la stessa esigenza di tutela del paesaggio, anzi col prenderne il posto », ha da ultimo richiamato l'attenzione anche SETTIS, *Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010, 46, 80.

(181) C. cost. 30 maggio 2008, n. 180, cit., pure affermando la prevalenza del piano paesaggistico sul piano d'area della Regione Piemonte avente valore di piano per il parco, riconosce che è nella « più ampia prospettiva » dell'impronta unitaria delle misure di tutela che si colloca il prin-

ritarie ed unilaterali è confermata dalla stessa giurisprudenza che ha preso in considerazione l'incidenza sul paesaggio di politiche un tempo ritenute antagoniste ed oggi fortemente incentivate dall'ordinamento anche comunitario, quali quelle volte alla diffusione delle fonti energetiche rinnovabili (182). Nel censurare normative regionali che hanno preteso individuare autonomamente i criteri di corretto inserimento paesaggistico di impianti alimentati da fonti di energia alternativa, la Corte costituzionale ha infatti sottolineato l'importanza di procedure aperte e condivise per effettuare, in ossequio al principio di leale cooperazione, una « ponderazione concertata » e « contribuire alla compiuta definizione di adeguate forme di temperamento » tra le esigenze connesse alla produzione di energie e gli altri interessi rilevanti: con la conseguenza che, solo « una volta raggiunto tale equilibrio, ogni ente potrà adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali » (183).

cipio della gerarchia degli strumenti di pianificazione espresso dall'art. 145 c. beni cult.

(182) Sull'evoluzione dei rapporti tra tali politiche e quelle ambientali, sia consentito rinviare a COMPORI G.D., *Energia e ambiente, in Diritto dell'ambiente a cura di ROSSI, cit.*, 253. Il particolare *favor* che assiste la diffusione di energie rinnovabili (cfr., da ult., la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE), per un verso, non esime la giurisprudenza costituzionale dal richiamare l'importanza delle garanzie partecipative offerte a tutte le amministrazioni interessate mediante i meccanismi del procedimento unico e delle conferenze (cfr., per esempio, C. cost. 27 marzo 2009, n. 88, in tema di impianti *offshore*, su cui v. la nota di RUGGIU, *Impianti offshore: le Regioni perdono l'esclusiva della leale collaborazione a favore della Conferenza dei servizi per recuperarla solo in caso di dissenso*, in *Le Regioni*, 2009, 737 ss.); per altro verso, pone un « problema di indubbia attualità e delicatezza » (Cons. St., sez. VI, 22 febbraio 2010, n. 1013), la cui soluzione richiede un bilanciamento tra i vari interessi in gioco che non può essere operato « secondo una prospettiva di aprioristica prevalenza dei beni ambientali, ma è rimesso, in ultima analisi, alla concreta valutazione degli enti [...] titolari di attribuzioni interferenti con la tutela del territorio » (TAR Tosc., sez. II, 25 maggio 2009, n. 888, in *Corr. merito*, 2009, 918, con commento di VELTRI, *Impianti eolici e VIA: le ragioni della non assoggettabilità*); con conseguente modifica anche del giudizio di incidenza estetica di infrastrutture la cui presenza « non deve essere percepita esclusivamente come un fattore di disturbo visivo » (cfr. TAR Lomb., Brescia, sez. I, 15 aprile 2009, n. 859, secondo cui: « prima di negare l'installazione di un impianto fotovoltaico, in mancanza di alternative tecnologiche disponibili sul mercato, deve quindi essere data prova dell'assoluta incongruenza delle opere rispetto alla peculiarità del paesaggio »). Cons. St., sez. VI, 22 febbraio 2010, n. 1020 ha poi precisato che l'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio deve formalizzare in modo espresso e motivato il proprio dissenso nella conferenza di servizi prevista dall'art. 12 d. lg. 29 dicembre 2003, n. 387.

(183) Cfr. C. cost. 29 maggio 2009, n. 166 e C. cost. 6

È esattamente nella indicata direzione che si è del resto orientata da tempo la legislazione regionale, che ha per lo più perseguito l'obiettivo dell'integrazione delle misure di tutela del paesaggio nei processi di pianificazione urbanistica e territoriale (184), escludendo l'opzione monistica del piano paesaggistico puro e facendo ricorso a varie tecniche di camuffamento della relativa disciplina entro figure pianificatorie deputate anche ad altre finalità. Il presunto isolamento delle politiche del paesaggio non ha trovato al momento riscontro nel diritto vivente degli ordinamenti regionali, ove si è in genere (185) preferito caratterizzare in senso paesaggistico, talvolta piani di area dei parchi e delle riserve naturali (186), più spesso, ed anche a

novembre 2009, n. 282, con riferimento all'approvazione in conferenza unificata delle linee guida deputate ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio ai sensi dell'art. 12 comma 10 d. lg. n. 387 del 2003. Cfr. anche C. cost. 26 marzo 2010, n. 119, che richiama tali principi in ordine alla individuazione di aree territoriali ritenute idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici.

(184) In tal senso si esprime molto chiaramente la l. rg. Em. Rom. 30 novembre 2009, n. 23, recante « Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio – Modifica della legge regionale 24 marzo 2000 n. 20 », pubblicata nel relativo Bollettino ufficiale Regione Emilia-Romagna 30 novembre 2009, n. 204.

(185) Isolato appare al momento il caso della Regione Sardegna, ove, per effetto della l. rg. Sar. n. 8 del 2004, è stato approvato nel 2006 un piano paesaggistico regionale, redatto ai sensi del codice Urbani, costituente il quadro di riferimento e coordinamento per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale, per gli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale. Alla medesima logica binaria pare ispirarsi anche la l. rg. Umbria 26 giugno 2009, n. 13, recante « Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente », che differenzia gli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale (in particolare, il piano urbanistico strategico territoriale, che costituisce il quadro programmatico per la pianificazione di livello provinciale e comunale, nonché per i piani di settore) ed il piano paesaggistico regionale, individuato quale strumento unico di pianificazione paesaggistica del territorio regionale cui spetta il governo delle trasformazioni al fine di mantenere i caratteri identitari peculiari del paesaggio urbano perseguendo obiettivi di qualità. V. in proposito BARTOLINI, *Linee evolutive della pianificazione regionale di area vasta in Umbria*, in *Rass. giur. u.*, 2009, 379.

(186) Come è accaduto soprattutto in Piemonte, per effetto delle l. rg. Piem. 3 aprile 1989, n. 20 e l. rg. Piem. 22 marzo 1990, n. 20: cfr. CROSETTI, *La pianificazione paesaggistica in Piemonte*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, II, 201 ss. (relazione tenuta al Convegno su « L'esperienza della pianificazione territoriale regionale: paesaggio e territorio a confronto », Padova, 5 giugno 2009). Allo stato, peraltro, nelle more della revisione della normativa regionale sul governo del territorio che dovrebbe assicurare adeguato inquadramento anche al nuovo piano paesaggistico regionale adottato nell'agosto del 2009, è stata pubblicata la l. rg. Piem. 29 giugno 2009, n. 19, recante testo unico sulla tutela delle aree naturali e della

fare data dal primo trasferimento di funzioni degli anni '70 (187), il piano territoriale di area vasta apicale (188). In simile prospettiva, si è assistito al dissolvimento del preteso gradualismo disciplinare in un sistema integrato di valutazioni che copre tendenzialmente tutti i livelli di pianificazione e conduce alla realizzazione di un *continuum* tra assetti giuridici del paesaggio e del territorio (189). Di norma, ad assumere valenza paesaggistica è il piano territoriale regionale (Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria), a volte strutturato in termini di piano di indirizzo territoriale (Toscana), quadro territoriale regionale (Calabria), quadro strutturale regionale (Basilicata). In alcuni casi, il piano urbanistico provinciale (Trentino-Alto Adige) o piano territoriale di coordinamento provinciale (Umbria), anche ad integrazione dello statuto disciplinare contenuto nei piani regionali (Lombardia) o a definizione dei paesaggi di area vasta individuati nei piani paesaggistici regionali (Umbria), e secondo un sistema di progressiva specificazione che

biodiversità, il cui art. 26 ribadisce la centralità dei piani di area, con valore di piani territoriali regionali e forza sostitutiva delle norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello.

(187) Come è accaduto in Veneto con la l. rg. Ven. 10 dicembre 1973, n. 27, poi seguita dalla l. rg. Ven. 11 marzo 1986, n. 9 che ha attribuito valenza paesistica al primo piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), adottato nel 1986 ed approvato nel 1992: cfr. BREGANZE, *L'esperienza della pianificazione paesaggistica e territoriale in Veneto* (relazione al Convegno su «L'esperienza della pianificazione territoriale regionale: paesaggio e territorio a confronto», cit.), in *Riv. giur. urb.*, 2010, n. 3-4, 446 ss.

(188) RAMPULLA e TRONCONI, *I rapporti tra le pianificazioni territoriali paesaggistiche e quelle dei parchi*, in *Dir. econ.*, 2005, 518; DELFINO, *Il governo del territorio tra politica ed amministrazione, con particolare riferimento alla pianificazione territoriale ed urbanistica con finalità anche paesaggistiche*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 452.

(189) CIVITARESE MATTEUCCI, *Il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti della pianificazione*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi* a cura di PIERGIGLI e MACCARI, cit., 597; SCIULLO, *Territorio e paesaggio (a proposito della l.r. Toscana 3 gennaio 2005 n. 1)*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 297; BOSCOLO, *Il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in *Amministrare*, 2008, 338. Significativo è il « sistema degli strumenti di pianificazione paesaggistica » definito in questi termini dalla l. rg. Em. Rom. n. 23 del 2009: il piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR), a sua volta costituente « parte tematica » del piano territoriale regionale (PTR), i piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e i piani strutturali comunali, entrambi chiamati a dare attuazione al piano regionale « in coerenza con i caratteri connotativi dei contesti paesaggistici locali »; a loro volta i PTCP sono deputati a specificare, approfondire ed integrare le previsioni del PTPR « coordinandole con gli strumenti territoriali e di settore incidenti sul territorio » (cfr. il nuovo art. 40-bis introdotto nella l. rg. Em. Rom. 24 marzo 2000, n. 20).

giunge fino a lambire il livello comunale (Toscana, Campania, Emilia-Romagna). Ad una tendenza all'integrazione verso l'alto delle forme di pianificazione paesaggistica sembra, dunque, fare riscontro una combinata tendenza alla prosecuzione della medesima in una pluralità discendente di livelli, sulla base del veduto modello scalare che opera secondo la logica della « migliore definizione » e vale a correggere e completare eventuali problemi di miopia della prospettiva regionale, valorizzando le differenze qualitative e le particolarità che connotano le realtà locali (190). Lungo queste direttrici si stemperano i tratti distintivi delle relazioni gerarchiche e sovraordinate e si registra il frequente ricorso a meccanismi procedurali di valutazione integrata degli effetti ambientali, territoriali, economici, sanitari e sociali cui sono assoggettate le varie azioni di trasformazione del territorio, a partire dalla prima fase utile delle elaborazioni ed in modo da offrire un bilancio complessivo delle probabili conseguenze su tutte le risorse essenziali ed indicare possibili modelli alternativi di intervento (art. 3 comma 3 e art. 11 commi 1 e 4 l. rg. Tosc. 3 gennaio 2005, n. 1). Tali meccanismi sono in genere retti dai principi di copianificazione, coordinamento e partecipazione e si traducono, quindi, in un decisivo fattore di unificazione, entro una fattispecie aperta ed a formazione progressiva, di strumenti di governo del territorio che risultano ormai tra di loro coordinati secondo i principi di sussidiarietà e di coerenza. Ne risulta un quadro dalle tinte variegate da cui si ricava l'impressione del carattere mimetico e trasversale assunto da una disciplina che, per meglio rispondere alle esigenze mutevoli e contingenti rappresentate dalle collettività di riferimento, tende a dimensionarsi sull'entità effettiva delle problematiche in atto e manifesta indifferenza rispetto alla fonte in cui è contenuta ed ai confini delle circoscrizioni territoriali propri dell'ente che ne è autore. Viene meno il piano, come atto tipico in funzione del quale ordinare e riassumere una materia peraltro sfuggente, ed al suo posto si trovano processi aperti, progressivi e continui di scoperta, definizione ed aggiornamento degli assetti di interessi che integrano le varie politiche del paesaggio ed in cui la valenza strategica e quella conformativa delle scelte si confondono e si ricompongono secondo schemi nuovi rispetto allo strumentario di tipo tradizionale.

Alle stesse coordinate di fondo pare sostanzial-

(190) BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 134, 137.

mente riconducibile anche la problematica dei rapporti con i piani tematici ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore. Il criterio generale per la risoluzione di possibili conflitti è sempre quello posto dal veduto art. 145 comma 3 c. beni cult., che declina il principio di prevalenza delle disposizioni contenute nei piani paesaggistici limitatamente a « quanto attiene alla tutela del paesaggio ». Tenuto conto della differenza oggettiva e funzionale dei vari ambiti e contesti disciplinari, benché il piano paesaggistico tenda a divenire la sede privilegiata anche di misure di coordinamento e di integrazione con le politiche e programmazioni di settore (191), parrebbe ragionevole parlare in proposito di una « parziale riserva di competenza » (192) in favore dei piani di settore per tutti gli aspetti che non riguardano la tutela (da intendere in senso ampio, cioè comprensiva di conservazione, salvaguardia e valorizzazione) del paesaggio (da intendere in senso stretto, quale morfologia del territorio espressivo di identità ai sensi dell'art. 131 c. beni cult.). Riserva che si risolve nella preservazione-sollecitazione di livelli di protezione più elevati di determinati interessi, in quanto più appropriati alle diverse finalità perseguite (193).

Così, per citare alcune delle principali figure a rilevanza paesaggistica, dovrebbe spettare ai piani degli enti parco istituiti ai sensi della l. quadro 6 dicembre 1991, n. 394 la disciplina delle sole aree naturali protette, in quanto volta alla conservazione dell'ecosistema cioè della « natura come valore in sé » (194). La perentoria portata degli art. 12 comma 7 e 25 comma 2 l. n. 394, cit. (« il piano del parco [...] sostituisce ad ogni livello i piani paesistici »), che parrebbe configurare una sorta di gerarchia rovesciata rispetto a quella delineata dal codice dei beni culturali, andrebbe pertanto intesa quale clausola di salvaguardia di regimi decentrati che, lungi dal risolversi nell'omologazione di forme di protezione territoriali differenti (195), con indebito sconfinamento in valutazioni deman-

date ad altre autorità preposte alla tutela di interessi urbanistici ed estetici (196), sappiano eventualmente porsi come sedi privilegiate per la composizione di tutte le esigenze rilevanti in determinate parti del territorio (197). Ancora una volta, quindi, quello che conta non è tanto la tipologia di atti in cui è versata la disciplina ma il contenuto della stessa, essendo in ultima analisi rimessa la scelta (in senso unitario o dualista) della soluzione adeguata al contesto alla procedimentalizzazione delle opzioni in gioco ed alla valutazione istruttoria dei possibili effetti delle stesse (198).

Anche per i piani di bacino è configurabile una riserva di competenza in ordine alla organica tutela combinata del suolo e delle risorse idriche presenti in determinati bacini idrografici. Non a caso, il codice dell'ambiente assegna a tali strumenti il valore di piani territoriali di settore in relazione alla loro capacità di definire « le azioni e norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato » (art. 65 comma 1 d. lg. n. 152 del 2006). La particolare forza precettiva è pertanto assicurata a prescrizioni dettate con riferimento ad un oggetto specifico (199) e non implica fungibilità con le valutazioni rimesse, per altri fini, a differenti livelli di pianificazione (200), né ridonda in una sovraordinazione tra i medesimi. Piuttosto,

(196) Cass. 13 dicembre 2006, Bronchi, in *Giurisd. amm.*, 2007, III, 369.

(197) CROSETTI, *Aree naturali protette*, in *D. disc. pubbl.*, Aggiornamento, III, t. 1, 2008, 21.

(198) Così AMOROSINO, *op. ult. cit.*, 64-65, il quale giustamente osserva come sia « sufficiente il rispetto dei principi codificati in tema di attività amministrativa ».

(199) Cfr. ZEVIANI PALLOTTA, *Le funzioni di coordinamento nei nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 1990, II, 170; PAPANIA, *L'attività di pianificazione dei bacini idrografici nel testo unico ambientale*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 447.

(200) C. cost. 26 febbraio 1990, n. 85, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 5, con nota di LOLLI, *Piano regolatore generale degli acquedotti, disciplina urbanistica e nuovi modelli di amministrazione introdotti dalla legge 18 maggio 1989 n. 183*, ha escluso che si tratti di strumenti inerenti alla disciplina urbanistica, in quanto la loro portata è esclusivamente finalizzata « alla conservazione dinamica del suolo attraverso l'imposizione di vincoli e di opere di carattere idraulico, idraulico-agrario e forestale [...] Come tali, essi non si svolgono attraverso misure e opere inerenti alle competenze urbanistiche o a quelle della protezione civile ovvero quelle attinenti ad altre competenze regionali o provinciali, quali le cave e miniere, l'agricoltura o la tutela del paesaggio e dell'ambiente, anche se indubbiamente incidono o interferiscono nei confronti di ciascuna di queste attribuzioni ». Cfr. anche Trib. sup. acque 5 luglio 2005, n. 96, in *Foro amm. C.d.S.*, 2005, 2387.

(191) Come si legge nell'art. 40-*sexies* comma 2 l. rg. Em. Rom. n. 20 del 2000, novellato dalla citata l. rg. n. 23 del 2009.

(192) Così AMOROSINO, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici*, in *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi* a cura di IMMORDINO e GULLO, cit., 60.

(193) Cfr. C. cost. 23 gennaio 2009, n. 12, cit.; C. cost. 29 ottobre 2009, n. 272, cit.; nonché il novellato art. 5 comma 6 c. beni cult.

(194) C. cost. 23 gennaio 2009, n. 12, cit.

(195) Cons. St., sez. VI, 10 agosto 1988, n. 976, in *Foro amm.*, 1988, 2183; Cons. St., sez. VI, 13 ottobre 1993, n. 713, *ivi*, 1993, 1174, con nota di D'ORSOGNA, *Piani paesistici e piani dei parchi regionali: linee di tendenza della legislazione regionale alla luce della legge quadro sulle aree protette*.

l'idoneità dei piani di bacino a fungere da strumenti generali di raccordo delle diverse funzioni amministrative ad incidenza ambientale in ambiti che tagliano trasversalmente le ordinarie circoscrizioni territoriali (201) e la connessa esigenza logica che la finalità conservativa delle relative misure sia pregiudizialmente valutata rispetto ai diversi possibili usi degli stessi ambiti sono fattori che hanno concorso all'affermazione del necessario adeguamento e coordinamento degli altri piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio (art. 65 commi 3 lett. a, 4 e 5 e art. 66), nella logica di una « visione multidisciplinare della difesa del suolo » (202). Neppure la logica dell'urgenza sottesa all'adozione di misure stralcio finalizzate ad individuare e perimetrare le aree a rischio idrogeologico da sottoporre a specifiche azioni di salvaguardia oppure a fronteggiare situazioni per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza o sia stato riscontrato un livello di rischio molto elevato per l'incolumità delle persone e la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale, pare in grado di infrangere totalmente l'enunciato schema relazionale. Per quanto, infatti, i piani per l'assetto idrogeologico (PAI) ed i piani urgenti previsti dall'art. 67 d. lg. n. 152, cit., siano sottratti alla valutazione ambientale strategica e sottoposti a procedure accelerate e semplificate, non può sottacersi che gli stessi sono comunque assoggettati all'apporto partecipativo, tramite la tradizionale tecnica delle osservazioni, di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame ed all'aggiornamento delle relative previsioni, nonché al confronto con le amministra-

(201) Trib. sup. acque 2 febbraio 1995, n. 13, in *Foro amm.*, 1995, 1184, con nota di MORRONE, *Competenze e strumenti di coordinamento delle competenze in materia di pianificazione ambientale e tutela del suolo: i piani di bacino ex l. 18 maggio 1989 n. 183*. Il ruolo strategico del piano di bacino, quale perno di riferimento di tutte le misure di tipo ambientale e di coordinamento dei relativi interessi, è ben messo a fuoco da GARZIA, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, Milano, 2003, 61; ID., *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2006, 305. Cfr. altresì C. cost. 30 luglio 2009, n. 254.

(202) Profilo adeguatamente segnalato nel punto n. 4 delle conclusioni del documento finale in data 2 novembre 2009 della « Indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi », promossa il 23 settembre 2008 dalla Commissione ambiente della Camera dei deputati, ove si auspica, nello spirito della leale collaborazione sollecitata dalla stessa Corte costituzionale (v. C. cost. 26 febbraio 1990, n. 85, cit.), « la promozione di politiche integrate, una visione interdisciplinare dei problemi e, tramite le Autorità di bacino/distretto, un efficace ed efficiente coordinamento tra tutti gli enti sul territorio ».

zioni portatrici di competenze interferite dal procedimento, nell'ambito di una speciale conferenza programmatica di tipo istruttorio che è idonea ad acquisire i differenti punti di vista ed esprimere indicazioni circa l'integrazione su scala locale dei contenuti del piano e la necessaria coerenza tra la pianificazione di distretto e quella territoriale (203). In questa ottica, i piani stralcio finiscono per rappresentare non tanto la valvola di sfogo attraverso cui rendere irrelate e totalizzanti alcune situazioni contingenti, quanto una risposta anticipata resa necessaria dalla forza degli eventi, che assume la valenza di « un traguardo qualificante e rilevante nel processo di salvaguardia del territorio, anche attraverso la costruzione di un quadro di riferimento delle problematiche geomorfologiche ed idrauliche e di definizione delle possibili utilizzazioni sostenibili dei suoli » capace di dare la stura ad azioni complesse e multilivello di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione (204).

In definitiva, in tutti i casi esaminati il territorio si pone non più come statico terminale di riferimento di discipline d'uso differenziate ed autonome, che si presume dotate di autonoma razionalità tecnica e svincolate dal « campo di interrelazioni » in cui si trovano ad operare (205), ma quale fattore dinamico di sperimentazione di

(203) Cfr. TAR Camp., Napoli, sez. I, 26 giugno 2003, n. 7808 e TAR Camp., Napoli, sez. I, 12 giugno 2003, n. 7524, in *Foro amm. T.A.R.*, 2003, 3290, con nota di MILONE, *Il piano stralcio di assetto idrogeologico. Partecipazione al procedimento di adozione e sindacato giurisdizionale*. Le stesse considerazioni hanno condotto C. cost. 9 dicembre 2002, n. 524, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 331, con nota di URBANI, *Composizione degli interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, a dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale della previgente disciplina (recata dall'art. 1-bis d.l. 12 ottobre 2000, n. 279, adottato dopo l'alluvione di Soverato e convertito in l. 11 dicembre 2000, n. 365), ad eccezione della previsione di indiscriminata efficacia di variante agli strumenti urbanistici per tutte le determinazioni assunte in sede di stralcio in quanto lesiva della sfera di autonomia regionale in materia di pianificazione urbanistica.

(204) In questi termini si esprime CROSETTI, *Suolo (difesa del)*, in *D. disc. pubbl.*, Aggiornamento, II, 2005, 773, con riferimento ai piani adottati dall'Autorità di bacino del fiume Po dopo le gravi calamità naturali della seconda metà degli anni '90. Nel documento conclusivo della citata « Indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi » si fa presente che « l'esperienza dei piani stralcio conferma la difficoltà di elaborazione del piano generale di bacino e la tendenza a ricorrere ad atti pianificatori parziali, che dal punto di vista formale si qualificano come anticipazioni del piano comprensivo ». Alla stessa logica è riconducibile anche il piano di gestione del rischio di alluvioni, ora previsto dall'art. 7 d. lg. 23 febbraio 2010, n. 49.

(205) STELLA RICHTER, *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 246.

forme di governo che assicurino equilibrio (206) a tutte le molteplici istanze rappresentate dalle collettività locali (art. 1 lett. c della Convenzione europea del paesaggio del 2000).

9. *Il problema dei vincoli.* — Come il problema della definizione di contenuto e limiti del potere di piano è stato a lungo condizionato da uno specialismo disciplinare fiorito all'ombra di materie che si pretende dotate di una propria ontologia, così la connessa questione del regime proprietario dei beni incisi dalle previsioni pianificatorie è in generale affrontata nella particolare prospettiva della indennizzabilità o meno dei vincoli. Sotto questo aspetto, non può non apparire paradossale che l'analisi di una funzione profondamente mutata rispetto all'originaria connotazione inibitoria continui ad essere prevalentemente condotta alla luce di categorie elaborate dalla giurisprudenza costituzionale nel tentativo di definire il contenuto della potestà ablatoria della pubblica amministrazione e, corrispondentemente, le limitazioni sopportabili dalle situazioni proprietarie. A tenere campo è così ancora la tradizionale configurazione — risalente alle storiche sentenze della Corte costituzionale del 1966 e del 1968 (207) — del vincolo paesaggistico come vincolo a carattere morfologico o ricognitivo, come tale avente natura meramente dichiarativa di caratteristiche obiettive ed intrinseche di beni che interessano la generalità dei soggetti ed integrano categorie "a contorni certi", aventi in modo coesenziale le qualità indicate dalla legge e, come tali, ritenuti originariamente di interesse pubblico (208). Al fondo di simile indirizzo risiede l'idea che l'assenza della discrezionalità (209) che carat-

terizza le scelte urbanistiche imporrebbe una differenziazione rispetto ai vincoli a carattere espropriativo, insistenti a titolo particolare su beni determinati e risolvendosi nello svuotamento delle posizioni dominicali, e giustificerebbe l'assenza di indennizzo, perché si assume che la proprietà dei beni nasca già limitata dall'ordinamento e non sia in tal senso conformata dalle autorità di piano.

La problematica della discrezionalità torna in questo modo ad essere elemento cruciale del discorso: non più in ossequio ad un ideale modello di imparzialità amministrativa, ma in funzione della realizzabilità delle scelte incidenti sugli usi dei beni a rilevanza paesaggistica. Simile comunque l'effetto distonico delle due prospettive: all'ansia (210) generata dalla consapevolezza del margine di libertà che caratterizza l'esercizio delle funzioni amministrative nel settore in oggetto, si risponde con un atteggiamento di "diniago" (211), cioè negando la realtà e sostituendo al suo posto costrutti ideali. Esigenze di tipo erariale, combinate con la tradizionale resistenza ad ammettere il carattere soggettivo e valutativo delle decisioni relative alla regolazione dei molteplici interessi insistenti sul territorio, impediscono così di liberare l'analisi da antichi pregiudizi e di cogliere la rinnovazione degli strumenti di tutela del paesaggio come occasione per ridefinire in forma conseguente ed organica anche la correlata questione dello statuto della proprietà fondiaria (212).

In effetti, se appare difficile continuare a negare il carattere discrezionale di misure vincolistiche ormai assorbite entro discipline articolate e

(206) Giustamente URBANI, *Urbanistica*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento, 2008, 2, sottolinea che «la governabilità diviene ancor più il fine cui deve tendere la disciplina degli assetti quando ci si trova di fronte alla tutela di particolari beni che ne impongono un uso "misurato". Il che implica recuperare anche i temi della sostenibilità [...] che, sulla base delle invariati derivanti da una lettura sistematica degli equilibri territoriali delle risorse pubbliche, delimita a monte le condizioni complesse e interrelate della trasformazione del territorio».

(207) C. cost. 20 gennaio 1966, n. 6 e C. cost. 29 maggio 1968, n. 56.

(208) V. in proposito le ricostruzioni offerte da PISCITELLI, *Potere di pianificazione e situazioni soggettive*, Padova, 1990, 100 ss.; IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991; BENINI, *Vincoli urbanistici ed espropriazione*, in *Riv. amm.*, 2004, 17; RENNA, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Dir. econ.*, 2005, 715.

(209) Una esemplare *summa* delle ricorrenti affermazioni della giurisprudenza è offerta da Cons. St., sez. VI, 23 novembre 2004, n. 7667, cit. *supra*, nt. 96: «l'imposizione del vincolo paesaggistico non richiede, in definitiva, una ponderazione degli interessi privati unitamente e in concorrenza

con quelli pubblici connessi con la tutela paesaggistica, sia perché la dichiarazione di particolare interesse sotto il profilo paesistico non è in concorrenza con gli interessi pubblici connessi con la tutela paesaggistica, sia perché la dichiarazione [...] non è un vincolo a carattere espropriativo, costituendo i beni aventi valore paesistico una categoria originariamente di interesse pubblico, sia perché comunque la disciplina costituzionale del paesaggio erige il valore estetico-culturale a valore primario». Altri riferimenti alla pretesa natura soltanto tecnica della valutazione, talvolta addotta a mo' di «alibi per sottrarsi ad una più penetrante verifica di legittimità», sono contenuti in BENINI, *La discrezionalità nei vincoli culturali e ambientali*, in *Foro it.*, 1998, III, 326.

(210) Da tempo messa a fuoco da PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in questa *Enciclopedia*, XIII, 1964, 66.

(211) CHASE, *Law, Culture and Ritual. Disputing Systems in Cross-Cultural Context* (2005), trad. it. *Gestire i conflitti. Diritto, cultura, rituali* a cura di FERRARESE, Roma-Bari, 2009, 106.

(212) Problema giustamente avvertito da CARTEI, *L'individuazione dei beni paesaggistici nel codice dei beni culturali e del paesaggio: profili esegetici ed aspetti problematici*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi* a cura di PIERGIGLI e MACCARI, cit., 522.

complesse (213), in quanto proiettate oltre la logica meramente conservativa delle origini, e comunque variamente dislocate in diversi livelli di pianificazione (214), appare allo stesso tempo semplicistico il tentativo di combinare i vari meccanismi regolatori previsti dal codice con la disposizione che esclude la indennizzabilità delle previsioni comportanti limitazioni alla proprietà (art. 145 comma 4 c. beni cult.).

Piuttosto, parrebbe opportuno seguire un'altra direttrice di indagine che tenga conto delle diverse funzioni della pianificazione paesaggistica passate in rassegna e che, nell'economia della presente trattazione, può essere solo accennata per sommi capi. Prendendo spunto dalla precisazione della recente giurisprudenza costituzionale circa il carattere non ablatorio di limitazioni imposte dalla legge o per via amministrativa verso la generalità dei consociati, in quanto attinenti ad intere categorie di beni individuate per zone territoriali, e perciò implicanti una « sottoposizione indifferenziata » di intere collettività ad un « particolare regime » di uso degli stessi (215), potrebbe così sostenersi che è la parte statutaria del piano, in quanto recante una disciplina generale riflettente l'ordine territoriale in atto, ad identificare un potere conformativo delle situazioni proprietarie « in funzione dell'effettivo

stato dei luoghi » (216). Senza dover ricorrere alla finzione dell'accertamento di qualità intrinseche dei beni, si tratterebbe infatti più semplicemente di riconoscere il valore fondante e condizionante di quelle scelte generali che, individuando il valore paesaggistico caratteristico di determinate località, pongono le regole del gioco ed allo stesso tempo i limiti per qualunque futura iniziativa o scelta attinente alla fruizione e/o trasformazione del territorio (217).

Diversamente dovrebbe invece opinarsi per le misure vincolistiche contenute in provvedimenti *ad hoc* o nei piani, anche di settore, in quanto riferite ai valori specifici di determinati immobili od aree, e quindi recanti una disciplina differenziata delle relative posizioni proprietarie. Simile normativa particolare, oltre tutto nell'attuale sistema strutturata in modo da risultare funzionalmente orientata alla realizzazione di modelli di sviluppo del territorio non necessariamente limitati al mantenimento delle tendenze in atto, assume natura e portata ablatoria in quanto si risolve nel sacrificio dello *ius aedificandi* e di altre possibilità di uso e godimento di beni determinati. Essa pare, dunque, assoggettabile all'alternativa regola della durata temporalmente limitata oppure del pagamento di un indennizzo commisurato al deprezzamento effettivamente subito (218).

Infine, le politiche di salvaguardia e di valorizzazione, più decisamente finalizzate ad incentivare forme di utilizzazione consapevole di territori ordinari ed il recupero di aree degradate, e pertanto meno realizzabili con i tradizionali strumenti di tipo vincolistico ed inibitorio che, per la loro eccessiva rigidità ed attitudine a limitare l'interesse alla ricerca di soluzioni innovative, si rivelano inidonei ad una gestione adattiva e flessibile (219) di paesaggi « a statuto non consolidato » (220), dovrebbero essere affiancate da meccanismi perequativi (221).

Per le misure di salvaguardia si può ipotizzare il

(213) Sotto varie angolazioni, rilevano la lontananza rispetto al tradizionale paradigma decisorio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale: CARTEI, *La disciplina dei vincoli paesaggistici: regime dei beni ed esercizio della funzione amministrativa*, in *Urbanistica e paesaggio* a cura di CUGURRA, FERRARI e PAGLIARI, cit., 223; STELLA RICHTER, *Relazione introduttiva*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, n. 1-2 (numero speciale recante gli Atti del Convegno su « Modelli di composizione degli interessi nella tutela e nella valorizzazione del patrimonio culturale », Padova, 18-19 maggio 2007), 15; CROSETTI, *La composizione degli interessi nel vincolo indiretto: problemi di proporzionalità*, ivi, 62.

(214) La stessa giurisprudenza osserva che la natura del vincolo « non dipende dalla collocazione in una specifica categoria di strumenti urbanistici, ma soltanto dai requisiti oggettivi, di natura e struttura, dei vincoli stessi » (cfr. Cons. St., sez. IV, 22 gennaio 2010, n. 216; Cons. St., sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4662).

(215) C. cost. 20 maggio 1999, n. 179, in *Foro it.*, 1999, I, 1705, con nota di BENINI. Su simile prospettiva v. URBANI, *Vincoli paesaggistici e vincoli di settore a qualificazione ambientale: i rapporti con la tutela della proprietà e la necessità di un loro riordino*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 84, il quale giustamente ricorda anche la tipologia dei vincoli cosiddetti di rinvio che la giurisprudenza amministrativa ha sottratto alla categoria dei vincoli sostanzialmente espropriativi, facendo leva sulla loro natura conformativa di « tutti i beni aventi una determinata localizzazione o ricompresi nell'ambito di una determinata zona » (Cons. St., sez. V, 22 marzo 1995, n. 451, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 24, con commento di URBANI, *Vincoli urbanistici e proprietà conformata*).

(216) STELLA RICHTER, *L'articolazione del potere di piano*, in *Dir. amm.*, 2000, 668.

(217) VENTURA, *Statuto dei luoghi e pianificazione*, cit., 22 e 24.

(218) Regola compiutamente illustrata da MORBIDELLI, *Ancora sui vincoli urbanistici nelle aree urbane: non sono più temporanei ma allora sono da indennizzare*, in *Giur. cost.*, 1990, 453.

(219) CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., 339.

(220) BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario*, cit., 71.

(221) La cui fungibilità rispetto alle misure risarcitorie o indennitarie, pur sempre nell'ottica del « serio ristoro a favore del soggetto che subisce il vincolo », è stata ricono-

ricorso a perequazioni d'ambito, volte a creare una situazione di equilibrio tra territori maggiormente gravati dagli oneri della sostenibilità dello sviluppo e territori più premiati dai relativi vantaggi, ed idonee a superare la rigida divisione in zone monofunzionali, in favore della possibile coesistenza di diverse forme di utilizzazione degli spazi. Già esistono in questo senso esperienze e tendenze applicative alle quali potere utilmente attingere (222). Sfruttando la risalente tecnica del comparto, che affida la trasformazione unitaria di aree a diversa vocazione, a cui sia stato attribuito un indice complessivo di volumetria, al necessario concorso dei proprietari, si diffonde per esempio l'intervento su fasce di margine, situate in zone intermedie tra le aree urbanizzate ed il territorio aperto e variamente classificate in termini di zone di mantenimento e di filtro di valore paesistico, facendo atterrare altrove, e cioè su specifiche aree di « ricucitura del margine », i diritti edificatori attribuiti al fine di creare un sistema di salvaguardia ambientale (223). In altri casi, si arriva a subordinare la realizzazione di alcuni interventi edilizi all'interno dei centri abitati alla concessione gratuita al demanio comunale di ampie superfici boscate o da boscare, in modo da favorire la realizzazione di ambiti di particolare pregio forestale e naturalistico (224). Per le misure

sciuta anche da C. cost. 20 maggio 1999, n. 179, cit., punto 8 del « considerato in diritto ».

(222) Una efficace sintesi delle varie tecniche « forgiate nel laboratorio delle varie realtà locali » e delle relative problematiche è offerta da MORBIDELLI, *Il governo del territorio nella costituzione*, in *Governo del territorio e autonomie territoriali* a cura di SCIULLO, Bologna 2010, 38-43. Cfr. altresì BOSCOLO, *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 104.

(223) CANATO, *Esperienze di perequazione sostenibile: modelli e strumenti a confronto*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 433, con riferimento alle zone collinari del comune di Conegliano. Altro caso significativo è rappresentato dalla variante generale adottata nel 1997 dal Comune di Roma e denominata « Piano delle certezze », che ha preservato le zone caratteristiche dell'Agro Romano ricadenti nell'ambito del territorio extraurbano, a vocazione prevalentemente agricola, disponendo a titolo perequativo il recupero delle capacità edificatorie sopresse nell'ambito della città da completare e trasformare.

(224) Come è stato previsto per la Pineta litoranea del Tombolo, tra le più antiche d'Italia ed il cui assetto attuale risale alle bonifiche realizzate dal governo granducale dei Lorena, dal piano strutturale approvato dal Comune di Grosseto nel 2006, che rinvia alla descritta tecnica perequativa la realizzazione di un Parco delle pinete del Tombolo costituente il naturale collegamento con il Parco regionale della Maremma. Immediato il confronto con il diverso approccio seguito, nei primi del '900, per la tutela della Pineta di Ravenna (sul clima culturale in cui maturò la l. 16 luglio 1905, n. 411, che pose il vincolo di inalienabilità della Pineta, v.: RICCI C., *Per la bellezza artistica d'Italia*, in *Emporium*, XXI, 1905, 295; PAPPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali*

di valorizzazione, invece, potrebbe rivelarsi più utile l'impiego di crediti edificatori in funzione incentivante o compensativa, ovvero di meccanismi già sperimentati in via di prassi ed introdotti con varie denominazioni e caratteristiche in diversi ordinamenti regionali (225), che si risolvono in linea generale nell'attribuzione a specifici contesti territoriali di una speciale premialità per il raggiungimento di obiettivi pubblici altrimenti di difficile realizzazione. Per tale via, possono, ad esempio, essere favorite opportunità di demolizione ed eliminazione di fattori detrattori del territorio, opere incongrue o elementi di degrado; o premiate, in positivo, iniziate volte alla realizzazione di opere di miglioria e di riqualificazione di insediamenti particolari (226); o, ancora, agevolata la delocalizzazione di infrastrutture antropiche di rilievo (come quelle turistiche o cantieristiche) per restituire determinate zone (come quelle costiere) alla originaria purezza (227); o, infine, incentivata la riconversione di impianti di attività industriali dismesse (228) o il mantenimento e recupero di attività economiche caratteristiche di certe zone (229).

Gian Domenico Comporti

FONTL. — Art. 9 cost.; l. 29 giugno 1939, n. 1497; r.d. 3 giugno 1940, n. 1357; d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito,

d'Italia, Roma, 1923, 21; PICCIONI, *Il volto amato della Patria. Il primo movimento per la protezione della natura in Italia 1880-1934*, Camerino, 1999, 119).

(225) BARTOLINI, *I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. premialità edilizie)*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 429; *Governo e mercato dei diritti edificatori: esperienze regionali a confronto* a cura di BARTOLINI e MALTONI, Napoli, 2009. Un compiuto esame dell'articolato sistema delle cessioni perequativa e compensativa previsto dalla l. rg. Lomb. n. 12 del 2005 può leggersi in TAR Lomb., sez. II, 17 settembre 2009, n. 4671.

(226) Come il sistema delle Ville Venete, sulle quali è possibile intervenire nelle forme di cui all'art. 36 l. rg. Ven. n. 11 del 2004. Cfr. MARZARO GAMBA, *Riqualificazione delle Ville Venete e credito edilizio: profili giuridici tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 451.

(227) Come previsto dalla l. rg. Puglia 23 giugno 2006, n. 17, attraverso i piani delle coste.

(228) Come previsto per gli opifici dalla l. rg. Lomb. 2 febbraio 2007, n. 1, il cui art. 7 definisce la dismissione di aree industriali « grave pregiudizio territoriale » e qualifica il loro recupero come attività di pubblica utilità ed interesse generale.

(229) Come l'attività agricola nel territorio delle Cinque Terre, per la quale la l. rg. Lig. n. 8 del 2009 prevede un articolato sistema di aiuti in funzione del ripristino di muri a secco con tecniche e materiali tradizionali, di investimenti nelle aziende agricole per la produzione di prodotti di qualità (art. 2 comma 1), e della costruzione e ristrutturazione di infrastrutture rurali finalizzate al miglioramento dell'irrigazione e dei trasporti rurali, anche mediante impianti a fune o su rotaia (art. 2 comma 2).

con modificazioni, in l. 8 agosto 1985, n. 431; d. lg. 29 ottobre 1999, n. 490, recante testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali; d. lg. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modifiche e integrazioni, recante codice dei beni culturali e del paesaggio (c. beni cult.); l. 9 gennaio 2006, n. 14, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, siglata a Firenze il 20 ottobre 2000. Per le leggi regionali, si rinvia alle citazioni nel testo e nelle note.

LETTERATURA. — Tra le opere principali in argomento si segnalano: D'AMELIO, *La tutela giuridica del paesaggio*, in *Giur. it.*, 1912, IV, 129 ss.; PAPPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali d'Italia*, Roma, 1923; CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Padova, 1953; Id., *Bellezze naturali*, in *Nss. D.I.*, II, 1958, 294 ss.; GRISOLIA, *Arte e bellezze naturali*, Milano, 1959; SANDULLI A.M., *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 809 ss.; *Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio* (Sanremo, 8-10 dicembre 1961), Milano, 1963; PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963; SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 69 ss.; MERUSI, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, *Principi fondamentali* (Art. 1-12), Bologna-Roma, 1975, sub art. 9, 434 ss.; ALIBRANDI e FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1978; *La tutela del paesaggio* a cura di LEVI, Torino, 1979; PREDIERI, *Paesaggio*, in questa *Enciclopedia*, XXXI, 1981, 503 ss.; CICCONE e SCANO, *I piani paesistici: le innovazioni dei sistemi di pianificazione dopo la Legge 431*, Roma, 1986; IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991; CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995; FILIPPI, *Piano paesistico*, in *D. disc. pubbl.*, XI, 1996, 195 ss.; *Piani parchi paesaggi* a cura di MUSCARA, Roma-Bari, 1996; PICCIONI, *Il volto amato della Patria. Il primo movimento per la protezione della natura in Italia 1880-1934*, Camerino, 1999; MAZZARELLI e CIAGLIA, *Pianificazione sovracomunale*, in *Urbanistica e appalti nella giurisprudenza* a cura di FALCONE e MELE, I, *Urbanistica ed Edilizia*, Torino, 2000, 5 ss.; SEVERINI, *La pianificazione paesistica: estensione e contenuti*, in *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente* a cura di BASSI e MAZZAROLLI, Torino, 2000, 101 ss.; *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore* a cura di CAIA, Rimini, 2001; *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta* (Ministero per i beni e le attività culturali - Ufficio studi) a cura di CAZZATO, 2 voll., Roma, 2001; MAZZARELLI, *Il paesaggio: dal vincolo al piano, e ritorno*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale* a cura di FERRARI, SAITTA e TIGANO, Milano, 2001, 215 ss.; CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 363 ss.; ANTONIAZZA, *Paesaggio e pianificazione paesaggistica nella disciplina del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: profili di dibattito*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 178 ss.; RAMPULLA e TRONCONI, *I rapporti tra le pianificazioni territoriali, paesaggistiche e quelle dei parchi*, in *Dir. econ.*, 2005, 507 ss.; AMOROSINO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 420 ss.; CIVITARESE MATTEUCCI, *Il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti della pianificazione*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi* a cura di PIERGIGLI e MACCARI, Milano, 2006, 595 ss.; URBANI, *La costruzione del piano paesaggistico*, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 381 ss.; *Urbanistica e paesaggio* a cura di CUGURRA, FERRARI e PAGLIARI, Napoli, 2006; *Convenzione europea del paesaggio* a cura di CARTEI, Bologna, 2007; GALASSO, *La tutela del paesaggio in Italia 1984-2005*, Napoli, 2007; BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 130 ss.;

CROSETTI, *Paesaggio*, in *D. disc. pubbl.*, Aggiornamento, III, t. 2, 2008, 542 ss.; ANGIULI, *Piano paesaggistico e pini ad incidenza territoriale*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 291 ss.; BARTOLINI, *Linee evolutive della pianificazione regionale di area vasta in Umbria*, in *Rass. giur. u.*, 2009, 373 ss.; CIAGLIA, *La nuova disciplina del paesaggio. Tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il d. lgs. n. 63/2008*, Milano, 2009; PAGLIARI, *Piani urbanistici e piani paesaggistici: il progetto di paesaggio*, in *Dir. econ.*, 2009, 595 ss.; AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010; BREGANZE, *L'esperienza della pianificazione paesaggistica e territoriale in Veneto*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 446 ss.; CROSETTI, *La pianificazione paesaggistica in Piemonte*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, II, 199 ss.; *Primo Rapporto nazionale sulla pianificazione paesaggistica* (Italia Nostra), Roma, 2010; URBANI, *Per una critica costruttiva all'attuale disciplina del paesaggio*, in *Dir. econ.*, 2010, 41 ss.; MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, 2011.