Dipartimento di Diritto dell'Economia
Università degli studi di Siena

Direzione generale per i beni architettonici e paesaggistici
MINISTERO DEI BENI E ATTIVITÀ CULTURALI

MATERIALE DIDATTICO

Summer –School
Diritto e Paesaggio

I presupposti estetici della legislazione italiana sul paesaggio
Paolo D'Angelo

Percorsi del concetto di paesaggio: dalle testimonianze di civiltà alla cultura del territorio
Erminio Ferrari

La convenzione europea sul paesaggo e le altre convenzioni internazionali
Comparazione tra i differenti modalità di attuazione della Convenzione europea del paesaggio
I casi Francia e il Regno Unito. La tutela del paesaggio in Svizzera
Emanuela Orlando

L'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio nell'ordinamento italiano
Anna Di Bene

L'Osservatorio nazionale sulla qualità del paesaggio: la previsione del Codice, lo stato di attuazione. Proposte per la composizione e le funzioni operative.
Anna Di Bene

I siti Unesco
Antonella Anselmo

La ripartizione di competenze in materia paesaggistica nei paesi dell'Unione Europea
Nicola Vizioli

La governance del paesaggio. I poteri legislativi ed amministrativi di Stato e Regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio
Sandro Amorosino

I beni sottoposti a tutela paesaggistica
Wladimiro Gasparri

La pianificazione paesaggistica:dalla tutela protezionistica alla tutela attiva,
dal conflitto alla cooperazione
Daniela Sandroni.

La legislazione regionale in materia di pianificazione paesaggistica: realtà e tendenze
Daniela Sandroni
Laura Saffoncini

La tutela del paesaggio e la tutela dell'ambiente : elmenti di differenziazione e di confluenza.
Marco Cresti

Paesaggio e sviluppo sostenibile
Margherita Chang Ting Fa

L'autorizzazione paesaggistica
Gianfranco Cartei

Il progetto di paesaggio
Paola Cannavò

Le linee-guida per la gestione paesaggistica delle trasformazioni territoriali. Caratteri metodologici
Lionella Scazzosi

La tutela penale del paesaggio
Anna Lisa Maccari

Gli illeciti penali ed amministrativi nel codice dei bb.cc. e paesaggio
Andrea Padalino Morichini

La legge n. 308 del 2004: L'accertamento di compatibilità paesaggistica e le sue ricadute sul sistema sanzionatorio penale
Bruno Leporatti

La demolizione giudiziale
Paolo De Sanctis

Il paesaggio come bene culturale
Fabrizio Lemme

APPENDICE

Codice dei Beni Culturali e paesaggio Dlg n. 42 del 2007.

Giurisprudenza su codice dei beni culturali e paesaggio (aggiornata al 23 luglio 2007)

Convenzione Europea del Paesaggio
(traduzione a cura del Ministero per i Beni e le Attività Culturali)

DPCM 12 DICEMBRE 2005

Atti della Commissione Franceschini del 1967

LANDSCAPE AND *LANDSCHAFT-Lecture delivered at the "Spatial Turn in History" Symposium German Historical Institute, February 19, 2004* di Denis Cosgrove

Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione insieme
Sandro Amorosino

I piani paesaggistici
Sandro Amorosino

Il paesaggio, patrimonio culturale e storico: lettura e valutazione.
di Lionella Scazzosi

Diritto e Paesaggio

Summer school

Sabato 25 agosto

Prof. Paolo D'Angelo (Università Roma Tre)

SCHEMA DELLA LEZIONE

I presupposti estetici della legislazione italiana sul paesaggio

Tutela della bellezza naturale e tutela dell'ambiente: diversa origine storica dei due concetti.
La riflessione sulla bellezza naturale nella filosofia dell'Otto- e Novecento.
La nascita della legislazione italiana sulla tutela del paesaggio.
La legge n° 778 del 1922: "cose naturali belle" e "bellezze panoramiche". I presupposti concettuali: paesaggio, panorama, punti di vista, vedute.
La legge n° 1497 del 1939: "bellezze naturali" "singolarità naturali" "bellezze panoramiche considerate come quadri". I presupposti concettuali: paesaggio naturale e paesaggio nell'arte. Il pittoresco. L'elenco delle bellezze naturali.
La tutela del paesaggio nella Costituzione: paesaggio e patrimonio storico- artistico.
Il lungo silenzio: 1940-1985.
La 'Legge Galasso': necessità ambientali vs. valore estetico?
Il ritorno della nozione di paesaggio nella Convenzione Europea sul paesaggio e nel Codice dei Beni Culturali. I presupposti concettuali: paesaggio e identità culturale. Paesaggio e Ambiente.
Dalla bellezza naturale come bene eccezionale alla protezione diffusa.

Bibliografia

P. D'ANGELO *Estetica della natura. Bellezza naturale, paesaggio, arte ambientale* Roma-Bari, Laterza, 2005[3]
P. D'ANGELO *Il paesaggio e l'estetica* in M. Ricci (a cura di) *Paesaggio. Teoria. Storia. Tutela,* Bologna, Patron, 2004
P. D'ANGELO *Dalla legge del 1922 al Codice dei Beni Culturali: i presupposti estetici della tutela del paesaggio,* in D. Goldoni M. Rispoli R. Troncon, *Estetica e management dei beni culturali,* Bolzano, Il Brennero, 2006

Diritto e Paesaggio

Summer school

Sabato 25 agosto

Prof. ERMINIO FERRARI (Università Statale di Milano)

SCHEMA DELLA LEZIONE

Percorsi del concetto di paesaggio:
dalle testimonianze di civiltà alla cultura del territorio

Il paesaggio ed il suo rilievo giuridico
- tutela o valorizzazione?
- il territorio, lo spazio e le scienze sociali
- il paesaggio come interesse pubblico generale o speciale?

La lunga rincorsa del legislatore
- le bellezze naturali: la civiltà nazionale (L. 29 giugno 1939, n. 1497)
- il territorio tra ambiente e paesaggio: salute (art. 32) e cultura (art. 9) nella Costituzione; l'ambiente e le Regioni;
  i beni ambientali (d.l. 27 giugno 1985, n. 312; d. lgs. 29 ottobre 1999, n. 490)
- il paesaggio e la politica culturale: la sperimentazione regionale e la Convenzione europea del paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000
- la cultura del territorio e il paesaggio (d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42; 9 gennaio 2006, n. 14; d. lgs. 24 marzo 2006, n. 156)

Una lettura critica della disciplina vigente
- nozione culturale e quindi sociale del paesaggio
- località dell'interesse paesaggistico e semmai vigilanza sovraordinata
- generalità contro specialità (e politicità contro specializzazione) dell'interesse paesistico.
- unità degli interventi

Domenica 26 agosto

Prof. Emanuela Orlando (Istituto Europeo di Fiesole)

SCHEMA DELLA LEZIONE

La convenzione europea sul paesaggo e le altre convenzioni internazionali
La tutela del paesaggio nei paesi dell'Unione Europea
Comparazione tra i differenti modalità di attuazione della Convenzione europea del paesaggio

La Convenzione Europea del Paesaggio è il primo strumento giuridico dedicato esclusivamente alla salvaguardia, gestione e valorizzazione dei paesaggi europei.

Origini della Convenzione

Da un punto di vista cronologico temporale la Convenzione si inserisce quale risultato di una serie di iniziative a livello europeo che testimoniano il progressivo affermarsi di una maggiore consapevolezza circa l'importanza dei paesaggi e la sua tutela. In particolare:

- Nel 1993, le regioni di Andalusia, Languedoc-Roussillon e Toscana adottavano a Siviglia la Carta del Paesaggio Mediterraneo
- Nel 1995 l'Unione Europea adotta il primo Rapporto di Dobris[1] sulla situazione dell'ambiente in Europa e l'Unione Mondiale per la Conservazione della Natura adotta il documento "Parchi per la Vita"[2].Entrambi questi testi auspicavano l'elaborazione di una convenzione europea sul paesaggio rurale.

Il Consiglio d'Europa ed il Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa (CPLRE)

Il Consiglio d'Europa, per la sua particolare vocazione di promuovere ideali comuni tra i suoi membri, apparve sin dall'inizio il forum ideale per l'elaborazione di un trattato internazionale sul paesaggio europeo.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, l'incarico della redazione del testo della convenzione venne affidato al Congresso dei Poteri Locali e Regionali, il quale istituì a tal fine un gruppo di lavoro ad hoc.

Il testo preliminare della Convenzione è contenuto nella Risoluzione 53 (1997) sulla cui base un gruppo di esperti governativi nominati dal Consiglio d'Europa hanno elaborato il testo attuale della Convenzione.

---

[1] *Europe's Environment: the Dobris Assessment* (European Environment Agency), Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities, 1995, v. in particolare il capitolo 8 del Rapporto, dedicato al paesaggio. Il rapporto di Dobris fa seguito alla prima conferenza dei ministri europei dell'ambiente, svoltasi a Dobris nel 1991.

[2] *Parks for Life: action for protected areas of Europe*, pubblicato nel 1995 dall'IUCN con il sostegno dell'Agenzia Svedese per la protezione dell'ambiente, del Ministro Olandese dell'Agricoltura, del territorio e ella pesca, della Countryside Commission inglese, dei Ministeri dell'Ambiente tedesco, norvegese e francese e del WWF.

La Convenzione è stata adottata nel luglio del 2000, aperta alla firma a Firenze nell'ottobre dello stesso anno ed è entrata in vigore il 1 marzo del 2004, tre mesi dopo la sua ratifica da parte di 10 Stati[3]. Attualmente la Convenzione è stata ratificata da --- Stati, tra i quali l'Italia.

Struttura della Convenzione

La Convenzione è articolata in un Preambolo e 4 parti principali, o capitoli.

Il Preambolo enuncia i principi ed i valori che sottendono la Convenzione e che hanno presieduto alla sua adozione.

Il Capitolo I, intitolato *Definizioni Generali*, è riservato alla definizione dei termini chiave, degli obiettivi e del campo di applicazione della Convenzione.

Il Capitolo II, *Provvedimenti nazionali*, elenca i provvedimenti che gli stati contraenti devono adottare a livello nazionale in modo da dare attuazione alla Convenzione. Vengono distinti in disposizioni generali (articolo 5) che indicano i criteri ed i principi generali da rispettare nell'attuazione della convenzione, e misure specifiche (articolo 6) che indica i provvedimenti concreti che gli Stati firmatari si impegnano a realizzare nella messa in atto delle loro politiche sul paesaggio.

Il capitolo III, *Cooperazione Europea*, precisa le misure da prendere a livello internazionale. Mentre il Capitolo II è dedicato all'attuazione della Convenzione a livello nazionale, il Capitolo III rende atto della dimensione anche internazionale del paesaggio. A tal fine prevede appositi obblighi di collaborazione e cooperazione tra gli Stati membri e la creazione di un premio del paesaggio europeo.

Il capitolo IV, infine, tratta delle procedure per l'adozione, l'entrata in vigore della Convenzione e altre questioni relative.

Analisi della Convenzione

La Convenzione Europea del Paesaggio, espressione e strumento di democrazia.

<u>Principi generali</u>

⇨ Il Consiglio dei Poteri Locali e Regionali:

⇨ Il Consiglio d'Europa

⇨ Concetto di paesaggio:

→ ambito territoriale di applicazione

[3] Ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione, l'entrata in vigore era prevista "tre mesi dopo la ratifica di dieci stati membri del Consiglio d'Europa".

→ “diritto al paesaggio”

⇨ Sussidiarietà e partecipazione

→ Sensibilizzazione

Principi operativi

⇨ Politiche paesaggistiche

● Diversificazione degli interventi a seconda delle caratteristiche dei paesaggi

→ identificazione e valutazione dei paesaggi

→ salvaguardia, gestione e pianificazione

● Obiettivi di qualità paesaggistica

● Formazione ed educazione

● Ripartizione delle competenze

La dimensione internazionale del paesaggio

⇨ Cooperazione e scambio di informazioni

⇨ Paesaggi trasfrontalieri

⇨ Controllo nell’applicazione della Convenzione

⇨ Premio Europeo del Paesaggio

LA TUTELA DEL PAESAGGIO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Principali Convenzioni ed altre iniziative e strumenti internazionali che, indirettamente, tutelano il paesaggio nell’ambito di strategie volte alla conservazione della natura o del patrimonio culturale

1. Nozioni preliminari

Convenzioni: vincolanti per gli stati parti Una Convenzione o trattato è un accordo internazionale concluso in forma scritta e disciplinato dal diritto internazionale.

Protocolli: un Protocollo è una forma di accordo internazionale concluso in forma scritta e disciplinato dal diritto internazionale. Talvolta, i Protocolli sono accordi internazionali conclusi nell'ambito di una Convenzione quadro, quale la Convenzione di Barcellona o la Convenzione delle Alpi, allo scopo di prevedere forme di attuazione o di cooperazione rafforzata tra le parti o di definire meglio alcuni aspetti.

Consiglio d’Europa: Organismo internazionale creato nel 1949 con l’obiettivo di favorire la creazione di uno spazio democratico e giuridico comune in Europa.
Ha una dimensione Pan-Europea ed attualmente comprende 47 paesi membri.

Unione Europea

2. Protezione del paesaggio attraverso strumenti di diritto internazionale volti alla conservazione della natura e dell'ambiente

A livello regionale (Europa)

- La Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa – Consiglio d'Europa, Berna, 19 settembre 1979

- Protocollo di Ginevra sulle aree specialmente protette e la diversità biologica nel Mediterraneo, Ginevra, 3 aprile 1982, sostituito nel 1995 dal Protocollo di Barcellona sulle zone particolarmente protette e la diversità biologica del Mediterraneo che prevede, tra l'altro, l'istituzione di "zone particolarmente protette" nelle zone marine e costiere sottoposte alla sovranità o giurisdizione di uno Stato parte, per salvaguardare ecosistemi marini, habitat in pericolo di estinzione o necessari per la sopravvivenza delle specie animali e vegetali minacciate.
  Il Protocollo di Ginevra del 3 aprile 1982 sulle aree specialmente protette del Mediterraneo era invece limitato alle acque territoriali..
  Entrambi i Protocolli sono stati adottati nell'ambito della Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo dall'Inquinamento (Barcellona, 1976 – sono parti della Convenzione 20 Stati Mediterranei ed la Commissione Europea):

- Protocollo sulla protezione della natura e del paesaggio alpino – strumento adottato nell'ambito della Convenzione Alpina (Salisburgo, 7 novembre 1991).
  La Convenzione Alpina è un accordo internazionale tra gli stati dell'Arco Alpino (Italia, Austria, Francia, Germania, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia, Svizzera e Comunità Europea).La Convenzione definisce i principi generali e condivisi allo scopo di promuovere una politica globale per la protezione e lo sviluppo sostenibile delle Alpi. I Protocolli definiscono gli aspetti particolari per l'attuazione della Convenzione.

- Convenzione del Benelux sulla Conservazione della natura e del Paesaggio – Bruxelles, 8 Giugno 1982, Belgio, Olanda, Lussemburgo

A livello internazionale

- Convenzione di Ramsar per la protezione delle zone umide di importanza internazionale

3. Protezione del paesaggio nell'ambito di strategie per la conservazione del patrimonio culturale ed architettonico

- Convenzione di Granada per la tutela del Patrimonio Architettonico – Consiglio d'Europa, Granada, 3 ottobre 1985

- Convenzione per la Tutela del Patrimonio Archeologico – Consiglio d'Europa, La Valletta, 16 gennaio 1992

4. Convenzione Unesco per la protezione del patrimonio Naturale e Culturale Mondiale

5. Strumenti di *soft-law*

- Carta del Paesaggio Mediterraneo: Regioni Andalusia, Langue d'oc-Roussillon, Toscana Adottata nell'Ottobre 1993 a St.Malò

- Strategia Paneuropea della diversità biologica e paesaggistica – Consiglio d'Europa, Sofia, 25 Novembre 1995

-

- Carta di Cracovia, Cracovia, 2000: Principi per la conservazione ed il restauro del patrimonio culturale costruito
  L'obiettivo da perseguire è quello della conservazione del patrimonio architettonico, urbano e paesaggistico (punto 1 - scopi e metodi).

- Risoluzione 13982/2000 sulla qualità architettonica dell'Ambiente Urbano e Rurale – Consiglio d'Europa, 12 gennaio 2001
  Obiettivi: miglior conoscenza e promozione dell'architettura e della progettazione urbanistica; maggiore sensibilizzazione e formazione dei committenti e dei cittadini alla cultura architettonica, urbana e paesaggistica; tener conto della specificità delle prestazioni nel campo dell'architettura; promuovere la qualità architettonica attraverso politiche esemplari nel settore della costruzione pubblica; favorire lo scambio di informazioni e di esperienze in campo architettonico.

LA TUTELA DEL PAESAGGIO NEL DIRITTO COMUNITARIO

Protezione del paesaggio attraverso strumenti di diritto comunitario ed iniziative nell'ambito dell'Unione Europea

A livello comunitario, non esiste uno strumento giuridico dedicato in maniera apposita e specifica al paesaggio considerato nella totalità degli aspetti in esso ricompresi.
In diritto comunitario, il paesaggio e' stato tradizionalmente preso in considerazione e tutelato in maniera indiretta.
Si è trattato inoltre di una tutela limitata a determinati aspetti riconducibili alla conservazione delle risorse naturali ed alla protezione dell'ambiente, mentre vengono ovviamente tralasciati quegli aspetti più propriamente afferenti all'urbanistica o alla gestione del territorio e che rientrano invece tradizionalmente nella competenza degli stati membri.
Nondimeno, e' possibile osservare anche nell'ambito dell'Unione Europea una crescente attenzione alle esigenze di tutela del paesaggio nel quadro di politiche incidenti più o meno indirettamente su di esso. In particolare espliciti riferimenti al paesaggio si possono rinvenire in strumenti legislativi ed iniziative afferenti all'ambito delle politiche agricole, soprattutto con riferimento alla tutela della diversità dei paesaggi rurali, e di strumenti legislativi in materia di ambiente.

1. Il paesaggio nell'ambito di strumenti di diritto comunitario ambientale:
Nonostante la mancanza di uno strumento legislativo specificamente diretto alla tutela del paesaggio, menzione espressa del paesaggio e' presente in alcune direttive relative alla protezione dell'ambiente.

- Direttiva 85/337 sulla valutazione d'impatto ambientale, annovera il paesaggio (e quindi il possibile impatto di un determinato progetto sul paesaggio) tra gli elementi da tenere in considerazione nell'effettuare la valutazione di impatto.

- Inoltre, anche la direttiva 75/442 sui rifiuti, e la recente direttiva 2006/12 annovera il paesaggio tra gli elementi da considerare nello smaltimento dei rifiuti[4].

- Infine, la direttiva che recepisce la Convenzione di Aarhus, afferma la necessita di coinvolgere il pubblico nelle decisioni concernenti il paesaggio.

[4] Direttiva 2006/12, articolo 4: "Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:
…
c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse".

Sempre nell'ambito di strumenti per la protezione dell'ambiente, ma in modo piu' indiretto, i paesaggi europei sono protetti attraverso la rete ecologica natura 2000 istituita dalla Direttiva 43/1992 relativa alla conservazione degli habitats naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche (direttiva Habitats)

La direttiva invita gli stati a prendere le misure necessarie per gestire quei paesaggi che sono di maggiore importanza da un punto di vista della conservazione della flora e della fauna.

2. Tutela del paesaggio nell'ambito di iniziative dell'Unione Europea concernenti lo sviluppo agricolo e la protezione del paesaggio rurale (diversità dei paesaggi rurali)

Una delle prime apparizioni della tutela del paesaggio in diritto comunitario emerge in occasione della nuova politica agricola comune→ paesaggio rurale.

Regolamento n. 795/85 sul miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole: permette di attuare delle politiche nazionali diversificate, soprattutto dal punto di vista della concessione degli aiuti, nelle zone sensibili dal punto di vista ambientale (per le quali si intendono le zone che rivestono un particolare interesse dal punto di vista ecologico e del paesaggio).

Decisione del Consiglio del Febbraio 2006 (2006/1144/ec): enuncia le linee comunitarie strategiche in materia di sviluppo rurale. Nel preambolo evidenzia il ruolo multifunzionale rivestito dall'agricoltura nel forgiare la ricchezza e la diversità dei paesaggi europei cosi come il patrimonio culturale e naturale della comunità.

LA TUTELA DEL PAESAGGIO NEI PAESI EUROPEI: PROFILI COMPARATI

FRANCIA

La Francia ha ratificato la Convenzione Europea del Paesaggio il 13 ottobre 2005.

I. La disciplina del paesaggio in Francia prima della CEP

1. Origini della tutela paesaggistica

Legge 21 aprile 1906 e Legge 2 maggio 1930: Tutela della natura e dei siti naturali. Tutela delle aree di particolare interesse artistico, storico, scientifico, estetico. Istituzione di siti protetti (cosi detti "sites classés") che non potevano essere alterati o modificati senza autorizzazione del ministro o del prefetto, a seconda dell'importanza dei lavori.
Protezione essenzialmente incentrata su azioni di carattere conservativo e di salvaguardia.

2. Principali strumenti legislativi in materia di paesaggio prima della CEP

Negli ultimi decenni, e soprattutto a partire degli anni '90, si osserva nella legislazione francese una attenzione più specifica dedicata al paesaggio. Anche prima della CEP la Francia presentava una legislazione paesaggistica abbastanza completa.

Loi Paysage, n. 93-24 dell'8 gennaio 1993: da una tutela conservativa e di protezione alla gestione del paesaggio attraverso il rafforzamento delle tematiche paesistiche nella pianificazione territoriale e locale

- Integrazione di profili paesaggistici nell'ambito dell'urbanistica e delle politiche di gestione del territorio. Valutazione di impatto ambientale e visuale nelle procedure di autorizzazione edilizia (volet d'integration paysagere, Decret no 94-408 del 18 maggio 1994).
- Maggiore partecipazione e coinvolgimento del pubblico nelle decisioni concernenti il paesaggio;

Loi Barnier, del 2 febbraio 1995

Charte Paysagère

Altre leggi e strumenti a tutela di paesaggi eccezionali e aree di particolare rilevanza, o volti a regolare determinate attività (es. Leggi sulle affissioni pubblicitarie e sulle insegne)

II. La Convenzione Europea del Paesaggio in Francia: attuazione della Convenzione ed il suo impatto.

La legislazione francese riguardante direttamente o indirettamente il paesaggio ha subito in maniera più o meno evidente l'influsso delle riflessioni maturate in seno al consiglio d'Europa durante l'elaborazione del testo della Convenzione Europea del Paesaggio.
L'adozione della Convenzione nel 2000 e, in maniera più marcata, la sua ratifica nell'ottobre 2005, hanno conferito un ulteriore nuovo impulso alle politiche di tutela del paesaggio in Francia.
Sia la Loi Paysage del 1993 che altre leggi settoriali hanno subito degli emendamenti.
Si registra, in particolare, una progressiva evoluzione sia nella nozione di paesaggio che nelle dinamiche di "governance" sulla gestione del paesaggio e del territorio.

COMPETENZE IN MATERIA DI PAESAGGIO

1) a livello statale/amministrazione centrale: a partire dal 1995, con la Loi Paysage, la competenza in materia di paesaggio spetta a livello centrale al Ministro dell'Ecologia e dello Sviluppo Sostenibile.

2) Partecipazione collettività territoriali: Articolo 111 del Code de l'Urbanisme precisa che competenza nella gestione del paesaggio e' riservata a ciascuna collettività territoriale.
   Questo articolo enuncia il principio di sussidiarietà nella gestione dei paesaggi ed riafferma una idea di paesaggio molto vicina alle popolazioni locali.
   Si tratta di un aspetto importante e positivo soprattutto per un paese, come la Francia, per tradizione fortemente centralizzato (articolo 5, lett. c della Convenzione): partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche)

PROTEZIONE DEL PAESAGGIO E NOZIONE DI PAESAGGIO

L'articolo 110-1 del Code de l'Environment del 2002[5]: paesaggio come parte del patrimonio comune della nazione / articolo 5 della CEP: riconoscimento del paesaggio quale espressione del patrimonio comune delle popolazioni.

Allargamento della nozione di paesaggio fino a comprendere tutti i paesaggi, non solo quelli di valore → duplice livello di tutela:

[5] Art. L110(1) Code de l'Environnement **:** I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

- Loi Paysage 1993: modifiche alla legge del 1993, che nel suo testo originario prendeva in considerazione prevalentemente una nozione restrittiva di paesaggio, limitata ai paesaggi significativi.

- Leggi specifiche e altri strumenti a tutela paesaggi eccezionali: Loi montagne; loi littoral; creazione parchi e riserve naturali.

ALCUNI PRINCIPI OPERATIVI ED INIZIATIVE PRATICHE IN ATTUAZIONE DELLA CEP

La circolare ministeriale del 1 Marzo 2007 identifica, in linea con il dettato e lo spirito della CEP, 4 pilastri fondamentali su cui improntare le politiche del paesaggio:

⇨ Conoscenza, identificazione e qualificazione dei paesaggi:

● Analisi del paesaggio - **Atlas de paysages :** si tratta di documenti di analisi e ricognizione dei paesaggi realizzati in collaborazione tra i DIREN (Servizi della Direzione Regionale Ambiente), le collettività territoriali e gli altri organismi dello Stato. Gli Atlas de paysage dovrebbero arrivare a coprire l'intero territorio francese.

● Conoscenza del paesaggio - L'**Observatoire photographique du paysage** participa all'obiettivo di promuovere una maggiore conoscenza del paesaggio mettendo in evidenza le evoluzioni del paesaggio.
In linea di principio questi strumenti ed altre iniziative dovrebbero permettere una approfondita conoscenza delle caratteristiche e delle esigenze di ciascun paesaggio, in modo da poterli tutelare in modo effettivo nella loro diversità.

⇨ definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica[6]

● Contrastare tendenze alla banalizzazione ed abbrutimento dei paesaggi → necessità di regolamentare manifesti ed insegne pubblicitarie in genere.

● Protezione dei paesaggi particolarmente vulnerabili → aree litoranee e costiere (che formano oggetto di una specifica legislazione di tutela, la loi littoral) e le zone di montagna.

⇨ integrazione del paesaggio nelle politiche settoriali

⇨ informazione e sensibilizzazione del pubblico

REGNO UNITO

Il Regno Unito ha ratificato la Convenzione Europea del Paesaggio il 21 novembre 2006

Principali strumenti concernenti il paesaggio

Inghilterra:

National Parks and Access to the Countryside Act, 1949
Countryside Act 1968
Environment Act 1995

[6] Interventi indicati nella circolare ministeriale del marzo 2007

Countryside and Rights of Way Act 2000
Statutory Instrument 1995 No. 2803 – The National Park Authorities (Wales) Order 1995

Inoltre, il paesaggi viene talora considerato nella formulazione di linee guida per le politiche di pianificazione (Planning Policy Guidance Notes (PPGs), ora sostituite da Planning Policy Statements). Non si tratta in ogni caso di testi con valore normativo.

Scozia:

National Parks (Scotland) Act 1999
Scottish Planning Act

Irlanda del Nord:

Statement of Policy on Protected Landscapes in Northern Ireland.

COMPETENZE IN MATERIA DI PAESAGGIO

Convenzione Europea Paesaggio - articolo 4:
Ripartizione delle competenze: "Ogni Parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi Articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussdiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni Parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche".

1. A livello statale:

Il Ministero dell'Ambiente e per le Politiche Agricole è responsabile per il paesaggio (Ministry of Environment, Food and Rural Affaire), in particolare DEFRA, il Dipartimento per le politiche ambientali.

Responsabilità e competenze per il paesaggio sono attribuite anche alla Welsh Assembly Government (in Galles), Scottish Executive (Scozia), e il Dipartimento per l'Ambiente (in Irlanda del Nord).

Agenzie / decentramento:
In Inghilterra ci sono poi una serie di "agenzie governative" che si occupano, tra l'altro, anche di aspetti di tutela del paesaggio: English Heritage e Natural England (Inghilterra); Countryside Council (Galles); Scottish Natural Heritage e Natural Scotland (Scozia).

2. Autorità Locali:

Le autorità locali hanno delle competenze in materia di paesaggio. In ogni caso, le iniziative e decisioni circa la pianificazione del territorio o su interventi in materia ambientale a livello locale devono comunque avvenire nel quadro di leggi e politiche nazionali e spesso sotto la guida e l'approvazione delle relative agenzie governative.

1. Alcuni aspetti di protezione del paesaggio nel Regno Unito prima della CEP

Tutela indiretta del paesaggio
In generale nel Regno Unito (Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord) non vi era una disciplina legislativa specifica riguardante il paesaggio.

Tuttavia, aspetti di tutela del paesaggio erano presi in considerazione, implicitamente o esplicitamente, in alcuni strumenti legislativi riguardanti aree naturali protette che presentavano paesaggi di valore. Il paesaggio è anche menzionato in documenti relativi allo sviluppo sostenibile nonché in strumenti legislativi per la pianificazione, lo sviluppo e la gestione del territorio.
Tuttavia, si tratta di una tutela indiretta e di una considerazione per lo più implicita del paesaggio.

Concezione di paesaggio e tendenze quale emergono dalla legislazione del regno unito
Questo è inoltre considerato soprattutto nelle sue componenti visive e negli aspetti estetici. Le politiche del paesaggio toccano soprattutto aree protette e di particolare qualità, bellezza o interesse. Si tratta infine di strumenti che riguardano in modo particolare il paesaggio ed il territorio rurale piuttosto che quello urbano.

2. Impatto della Convenzione e Modalità Operative nell'attuazione

Integrazione
Ci sono una serie di strumenti legislativi che contribuiscono ad integrare considerazioni paesaggistiche nelle politiche ambientali, agricole, economiche, sociali. In particolare:

● Pianificazione del territorio
Linee Guida di Pianificazione (National Planning Policy Statements and Guidance) che vengono emanati a livello governativo e che toccano anche aspetti del paesaggio, in particolare aree protette, riseve naturali. Le politiche di pianificazione regionale (regional planning policies) devono avere riguardo a queste linee guida adottate a livello centrale.
Lo stesso per quanto riguarda le politiche di pianificazione urbana (regional town planning policies)

● Protezione della Cultura
Es. La strategia culturale del Galles (Wales' Cultural Strategy) considera la cultura ed il patrimonio culturale quale aspetto del paesaggio

● Protezione dell'ambiente
E' indubbiamente il settore dove maggiore è la considerazione, anche se spesso solo implicita, per il paesaggio (vedi strumenti citati pagina precedente).

● Politiche sociali
The Urban White Paper
The Welsh national Economic and development Strategy
Scottish Rural Development programme

Modalità Operative

Iniziative volte alla Identificazione ed analisi dei paesaggi (articolo 6,lett.c CEP):

A livello centrale
- Preparazione del Registro dei Landscapes of Outstanding and Special Historic Interest (Galles)
- Atlas of Rural settlement
- Landscape Character Assessment (guida e valutazione dei paesaggi) e il The Character of England (mappa dei paesaggi di Inghilterra)

A livello regionale, le autorità locali e le contee producono simili mappe dei paesaggi e landscape character assessment di portata geografica limitata al relativo territorio di competenza

Questi strumenti di conoscenza del paesaggio formano la base per l'identificazione degli obiettivi (articolo 6, lett. d CEP)

LA TUTELA DEL PAESAGGIO IN SVIZZERA

STRUTTURA AMMINISTRATIVA

La Svizzera è dal 1848 una confederazione la cui struttura comprende 3 livelli di governo:
La confederazione, i Cantoni (attualmente 26) ed i Comuni.

La Svizzera ha firmato la Convenzione Europea del Paesaggio il 20 Ottobre del 2000, ma non ha ancora ratificato.
Tuttavia, l'analisi della politica e della protezione del paesaggio in Svizzera è interessante in quanto offre un modello di tutela paesaggistica abbastanza avanzato.

In generale, in Svizzera la tutela del paesaggio è parte integrante della legislazione ambientale, dunque le istanze paesaggistiche sono recepite ed integrate nella legislazione a tutela dell'ambiente nonché nella legislazione a tutela del territorio, come la legge federale per la protezione della natura e dell'ambiente e nella relativa ordinanza.

BASI COSTITUZIONALI DELLA TUTELA DEL PAESAGGIO

In Svizzera la tutela del paesaggio trova anzitutto la sua base giuridica nella Costituzione.

Articolo 78 della Costituzione federale: la Confederazione, nell'adempimento dei suoi compiti, tiene conto degli obiettivi di protezione della natura e del paesaggio. Ha cura di paesaggi, siti caratteristici, luoghi storici, monumenti naturali e culturali che si impegna a conservare integri quando l'interesse pubblico lo richiede.

RIPARTIZIONE COMPETENZE IN MATERIA DI PAESAGGIO

1. <u>A livello federale</u>:

La competenza della Confederazione in materia di paesaggio è prevista all'articolo 78 della Costituzione.

La legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) e la relativa ordinanza (OPN) disciplinano gli obblighi e le competenze della Confederazione nell'adempimento del suo mandato costituzionale.
La Legge Federale sulla Protezione della Natura, nei limiti delle competenze attribuite alla Confederazione,è intesa a:
a) rispettare e salvaguardare le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, il patrimonio naturale e culturale del Paese e promuoverne la preservazione e la tutela;
b) sostenere i Cantoni e assicurare la collaborazione con gli stessi nell'adempimento dei loro compiti di protezione della natura e del paesaggio e di conservazione del patrimonio storico;
c) sostenere gli sforzi delle associazioni che si occupano della protezione della natura, del paesaggio e del patrimonio storico;
d) proteggere la fauna e la flora indigene, la loro diversità biologica e i loro habitat naturali;
e) promuovere l'insegnamento, la ricerca, la formazione e il perfezionamento di specialisti nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio e della conservazione del patrimonio storico.

Ufficio Federale per la Protezione dell'Ambiente: ufficio competente per il paesaggio a livello federale (UFAM)

Attività consultiva dell'UFAM: in qualità di servizio specializzato della Confederazione in materia di protezione della natura e del paesaggio, l'UFAM esprime pareri sull'adempimento dei compiti federali e elabora aiuti all'esecuzione e norme, di concerto con gli uffici preposti alla pianificazione del territorio e le associazioni del settore.
Attività di controllo conformità: Quale servizio della Confederazione preposto alla protezione della natura e del paesaggio, l'UFAM giudica se l'adempimento dei compiti federali avviene nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia. In particolare, valuta se i progetti sono conformi alle vigenti disposizioni del diritto federale e, se necessario, presenta alla competente autorità decisionale richieste di miglioramento dei progetti.

Strumenti ed iniziative dell'UFAM in materia di protezione del paesaggio e di gestione del territorio:

- Concezione del "Paesaggio svizzero": elaborata dal Consiglio federale. Indica nello sviluppo sostenibile del paesaggio l'orientamento di fondo da seguire nell'esercizio delle molteplici attività edili e pianificatorie dei servizi federali, come pure nelle loro decisioni finanziarie, concessioni e autorizzazioni.

- Piani di sviluppo paesaggistico: sono lo strumento facoltativo promosso dalla Confederazione per favorire uno sfruttamento consapevole del paesaggio, per il quale essa mette a disposizione principi di estetica del paesaggio e progettazione degli spazi esterni.

- Considerazione ed Integrazione del paesaggio nelle politiche territoriali. Ogni attività della Confederazione inerente al paesaggio, come l'adempimento dei compiti federali, il legiferare o la messa a punto di concezioni e piani settoriali, deve garantire la tutela della natura e del paesaggio e tenere conto di tutte le esigenze in fatto di protezione.

- Inventari degli oggetti d'importanza nazionale

- Finanziamenti per progetti di protezione della natura e del paesaggio e di conservazione dei monumenti storici. In settori chiave legati alla protezione delle specie e dei biotopi ha piena competenza legislativa.

  → Fondo svizzero per il paesaggio (FSP)

2. A livello cantonale:

- Conferenza dei delegati per la protezione della natura e del paesaggio: costituita dai capi dei servizi cantonali della natura e del paesaggio di tutti i cantoni della svizzera.

La conferenza favorisce lo scambio di informazioni, di competenze, la coordinazione e la collaborazione tecnica dei cantoni dei vari paesi. In particolare è l'interlocutore competente presso le autorità confederali delle varie istanze paesaggistiche dei vari soggetti interessati. La conferenza è infatti portatrice degli interessi comuni dei cantoni verso gli uffici federali.

I cantoni sono inoltre incaricati per l'attuazione in pratica della LPN

Fonti bibliografiche consigliate: G. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007

Domenica 26 agosto

ARCH. ANNA DI BENE (Ministero per i Beni e le Attività Culturali)

ABSTRACT DELLA LEZIONE

L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

La legislazione in materia di tutela del Paesaggio ed il concetto di Paesaggio, in tempi relativamente recenti, hanno subito una profonda e radicale innovazione che ha comportato significativi progressi nei termini delle azioni indirizzate ad una nuova politica attiva della tutela. Sicuramente la Convenzione Europea del Paesaggio, unitamente ai documenti per la sua attuazione, preparati e discussi nei vari atelier con il Consiglio d'Europa, ha costituito e costituisce il motore del processo innovativo, ma altri fattori hanno contribuito allo sviluppo del processo innovativo, tra questi un notevole rilievo ha avuta la partecipazione ai temi del dibattito culturale che si è acceso a seguito delle campagne di stampa sulla tutela del Paesaggio.
Le nuove norme individuate per l'attuazione della Convenzione, che si costituiscono come principi generali e misure speciali, hanno trovato nell'esistente legislazione nazionale, nell'ambito del dibattito giuridico-culturale sulla questione costituzionale del paesaggio e sulla conseguente evoluzione del sistema legislativo, la base per la loro nuova configurazione.
Infatti, i principi generali e le indicazioni delle misure specifiche hanno avuto un diretto riferimento nel nostro ordinamento in materia di tutela del Paesaggio.
Il primo principio è afferente al nuovo concetto di paesaggio proposto dalla Convenzione che si connota diversamente da quello sottinteso o postulato dagli atti normativi che consideravano la concezione patrimoniale del paesaggio, valutandolo come parte dello spazio fisico. Il nuovo concetto, al contrario, esprime la volontà di affrontare in modo globale e diretto il tema della qualità dei luoghi nei quali vivono le popolazioni, qualità riconosciuta come condizione essenziale del benessere (inteso in senso fisico, psicologico ed intellettuale) individuale e collettivo, fondamento per uno sviluppo sostenibile e risorsa che favorisce le attività economiche. Si considera il territorio nel suo insieme, senza operare alcuna distinzione fra aree urbane, periurbane, rurali e naturali, e neppure fra le parti che possono essere considerate eccezionali, quotidiane o deteriorate; pertanto il paesaggio non si limita ad essere considerato per singoli elementi (culturali, artificiali, naturali), ma forma un tutt'uno nel quale gli elementi costitutivi sono considerati sia singolarmente che nelle loro interrelazioni.

Il nuovo concetto di Paesaggio viene espressamente citato **nell'art. 131 del Codice**, la norma trova la sua derivazione nella stessa evoluzione del quadro normativo che, a partire dagli anni '22, ha connotato la materia della tutela del paesaggio. La legge 778 del 1922, i cui contenuti vennero ripresi nella legge 1497 del 1939, pur non esplicitando i termini del Paesaggio e della tutela, implicitamente esprime la volontà del legislatore di tutelare i beni non solo come bellezze naturali, ma anche per la loro capacità di soddisfare i bisogni e gli interessi ulteriori, quali l'interesse storico-artistico, l'interesse scientifico, ancora più accentuato laddove il bene sia connotato dal pregio della rarità, nonché l'interesse sociale legato alla fruibilità pubblica, laddove se ne consideri la tutela in riferimento ai punti di vista panoramici. Il quadro normativo della tutela del Paesaggio, negli anni 60, si evolve a partire dalla legislazione urbanistica che riconosce la tutela del paesaggio quale esigenza per modificare i piani urbanistici. Dal 2001, a seguito delle variazioni introdotte con la modifiche del titolo V della Costituzione, in assenza di un esplicito richiamo al paesaggio, allo Stato afferiscono le competenze della tutela del paesaggio, assimilando tali competenze a quelle espressamente dichiarate per la tutela dell'ecosistema, dell'ambiente e del patrimonio culturale. Si conferma la volontà del legislatore di assegnare allo Stato una competenza di indirizzo e di coordinamento in materia della tutela del paesaggio, convalidando il ruolo fondamentale che il

paesaggio svolge nell'ambito del rapporto tra territorio e società, quale espressione delle identità culturali della collettività, in accordo con il dettato costituzionale che nell'art. 9 ha individuato la dimensione culturale del Paesaggio, laddove si dichiara che "la Repubblica tutela il paesaggio, il patrimonio storico artistico della Nazione".
La dimensione culturale del Paesaggio viene ripresa e normata negli anni '99 con l'emanazione del TU ed attualizzata nel vigente art. 131 del Codice.
La norma accentua ancora di più la dimensione culturale del Paesaggio, ma i suoi contenuti normativi, pur riferendosi alla Convenzione, se ne discostano laddove al Paesaggio viene riconosciuto il valore di patrimonio culturale da tutelare "come una parte di territorio caratterizzato dalle interrelazioni fra l'uomo e la natura". Pertanto, la normativa non ricomprende nella strategia della tutela tutto il paesaggio, inteso nella sua globalità di paesaggi eccezionali, paesaggi della vita quotidiana e paesaggi degradati, ma bensì esprime la volontà del legislatore di indirizzare l'azione del MiBAC, prioritariamente, verso la tutela del patrimonio culturale.
L'articolo 131 introduce un ulteriore importante aspetto della tutela, laddove viene finalizzata alla salvaguardia dei valori del paesaggio espressione dell'identità collettiva. Associando il concetto di tutela a quello dei valori paesaggistici, la norma recepisce il principio della Convenzione, che individua nell'azione della conoscenza lo strumento necessario per attuare la tutela dei valori del territorio. La tutela presuppone la fase della conoscenza. La conoscenza del paesaggio costituisce la prima e fondamentale tappa di un processo di formulazione sia delle possibilità di scelta, che di coinvolgimento delle parti interessate le cui attività influiscono sul paesaggio, essa porta a definire obiettivi di qualità del paesaggio e di azione sul paesaggio.
Tale principio insieme ad altri caratterizzano la Convenzione che ha avuto il merito di positivizzare la tutela del Paesaggio, rendendola attiva nel rapporto che si stabilisce tra la collettività ed il territorio.
L'art. 5 della Convenzione prevede l'avvio di "*procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali, regionali e di altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche del paesaggio*" ; mentre l'art. 6 prevede specifiche misure per attuare la " *formazione ed educazione*", misure che attuano il principio del coinvolgimento attivo delle popolazioni verso la conoscenza e la percezione dei luoghi ove vivono ed il riconoscimento delle loro diversità e specificità storico-culturale, importanti per il rispetto e la salvaguardia dell'**identità** delle popolazioni stesse, nonché per l'arricchimento individuale e sociale.
Tali principi sono stati recepiti **nell'art. 132 del Codice** dove viene sancita la necessaria compartecipazione tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nelle funzioni di tutela e di valorizzazione del paesaggio, attraverso lo strumento della leale cooperazione.
I meccanismi procedurali della cooperazione e della concertazione ed i contenuti del principio dello sviluppo sostenibile, introdotto nel comma 2 dell'articolo, sono esplicitati nei successivi **articoli 135, 146 e 156 del Codice** che individuano nel Piano Paesistico lo strumento univoco di riferimento per tutti i soggetti istituzionali coinvolti nelle funzioni della tutela, valorizzazione e gestione del Paesaggio. Il quadro normativo ha recepito quanto sancito dalla Convenzione che richiede, nel capitolo II, a tutti gli Stati contraenti di promuovere: la "*conservazione*" dei paesaggi di valore, la "*gestione*" di tutti i paesaggi (attraverso l'adozione di misure specifiche volte ad assicurare lo sviluppo sostenibile, guidando ed armonizzando le trasformazioni provocate dalle esigenze sociali, economiche ed ambientali), la "*pianificazione*" dei paesaggi rivolta ad organizzare le misure specifiche individuate e riferite anche alla valorizzazione dei paesaggi degradati ed alla creazione di nuovi valori paesaggistici.
Il principio di sviluppo, nella Convenzione, trova la sostenibilità nella salvaguardia, nella valorizzazione e nella gestione della dimensione culturale che connota il Paesaggio-Territorio, inteso nella sua globalità. Attualizzando la politica della tutela, incentiva la consapevolezza che paesaggio ed ambiente sono «punti di vista» strettamente interconnessi fra loro.
Un ruolo fondamentale per favorire l'ancoraggio sociale e territoriale per lo sviluppo degli obiettivi della Convenzione europea del paesaggio, è dato dallo scambio d'informazioni, dalla circolazione delle idee teoriche e metodologiche. Tale principio è stato recepito **nell'articolo 133 del Codice** che richiama i principi di cooperazione tra gli Stati e gli obblighi internazionali che incidono in materia della tutela e valorizzazione del Paesaggio. La norma non è perentoria ma, bensì, indica la

necessità di adeguarsi alla normativa comunitaria ed internazionale come messa in atto dei principi di condivisione della tutela.

.

Le misure specifiche individuate dalla Convenzione sono finalizzate ad individuare le azioni tecnico - operative in relazione a tre aspetti:

a) l'inserimento della questione del paesaggio in tutte le politiche settoriali che hanno ripercussioni sul territorio (criteri e strumenti per la realizzazione delle politiche del paesaggio). Ciascun livello amministrativo (nazionale, intermedio e locale) è portato a formulare strategie per il paesaggio, sia specifiche che settoriali, nel quadro delle sue competenze. Il paesaggio dovrebbe essere preso in considerazione tramite procedure appropriate che consentano di integrare sistematicamente la sua dimensione in tutte le politiche che influenzano la qualità dei luoghi. Le diverse strategie dovrebbe essere collegate fra loro dagli obiettivi di qualità del paesaggio

b) la gestione del territorio sulla base degli obiettivi di qualità del paesaggio (problemi di organizzazione istituzionale, amministrativa, ecc.); tutte le azioni intraprese per definire, realizzare e dare seguito alle politiche del paesaggio, dovrebbero essere precedute ed accompagnate da procedure di partecipazione dell'opinione pubblica e delle parti interessate, affinché esse possano svolgere un ruolo attivo nella definizione degli obiettivi di qualità del paesaggio, nella loro attuazione e nei conseguenti atti.

c) la conformità degli interventi: ogni intervento o progetto di assetto del territorio deve essere compatibile con gli obiettivi di qualità del paesaggio. Pertanto, è necessario valutare gli effetti dei progetti sul paesaggio, indipendentemente dalla loro entità e definire regole e strumenti per rispondere a questi effetti.

IL Progetto Pilota di Piano del Comune di Feltre

Il Progetto, in sintonia con quanto sancito dalla Convenzione Europea del Paesaggio (artt. 2 e 3), ed in conformità al D.Lgs 42/04, in tutto il territorio del Comune di Feltre si pone come obiettivo: **la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi, sia quelli che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati**. A tal fine propone di:

1. **individuare i propri paesaggi**, sull'insieme del territorio feltrino;
2. **analizzarne le caratteristiche**, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;
3. **seguirne le trasformazioni** ;
4. **valutare i paesaggi individuati**, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate;
5. **stabilire gli obiettivi di qualità paesaggistica** riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica.

La lettura dei paesaggi si pone alla base della metodologia di formazione degli strumenti per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi.

Le fasi in cui si articola la conoscenza del paesaggio per definirne gli ambiti omogenei d'intervento sono:

- descrizione ed interpretazione - in cui si descrive il *"territorio-paesaggio"* organizzando i dati nei tre contenitori: settore ambientale-ecologico, settore insediativo-antropico-relazionale, settore percettivo-simbolico; rappresentando ed interpretando per ognuno lo stato di fatto, le pressioni e le dinamiche di trasformazione antiche e recenti. **- critica e valutazione** – in cui si descrivono le forme e il "funzionamento" del *territorio–paesaggio,* comprendendo i valori, i rischi e la vulnerabilità in rapporto:

alla qualità di aria, acqua, suolo e sottosuolo;

alla qualità degli ambienti naturali ed alla conservazione degli ecosistemi e della biodiversità;

alla qualità e sicurezza degli insediamenti.

Diritto e Paesaggio
Summer school

Domenica 26 agosto

ARCH. ANNA DI BENE (Ministero per i Beni e le Attività Culturali)

ABSTRACT DELLA LEZIONE

L'Osservatorio nazionale sulla qualità del paesaggio: la previsione del Codice, lo stato di attuazione. Proposte per la composizione e le funzioni operative.

Tra le misure specifiche indicate dalla Convenzione Europea del Paesaggio, finalizzate alla conoscenza del Paesaggio, alla individuazione delle politiche della tutela e valorizzazione, viene previsto il "Premio Europeo del Paesaggio" e l'elaborazione di un rapporto biennale sullo stato delle politiche per il paesaggio.
Le forti dinamiche dei paesaggi contemporanei ed i vari problemi legati alla gestione ed all'assetto del territorio necessitano, però, di un'osservazione continua e costante e di un luogo di scambio.
A tal fine, può rivelarsi utile la creazione di osservatori. Essi consentirebbero di portare avanti questo processo di monitoraggio sulla base di protocolli appropriati di studio e, mobilitando diversi tipi d'indicatori, consentirebbero di raccogliere e scambiare le informazioni sulle politiche e le esperienze.

Nell'ambito della cooperazione tra pubbliche amministrazioni al fine di accrescere e diffondere la conoscenza del paesaggio e degli strumenti per la sua gestione, il Ministero per i Beni e le Attività culturali sta istituendo l'Osservatorio per la qualità del paesaggio (ONPI), ai sensi dell'articolo 132 del Codice dei beni culturali e del Paesaggio. La previsione dell'Osservatorio deriva dall'Accordo quadro Stato-Regioni del 19 aprile 2001, che si configura quale primo atto giuridico di recepimento dei principi sanciti dalla Convenzione

Compito dell'Osservatorio Nazionale sarà quello di fornire un supporto conoscitivo, informativo e formativo, per l'attuazione della Parte III del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio e di monitorare la sua applicazione a livello territoriale, nel quadro dell'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio, ratificata dall'Italia (legge 9 gennaio 2006, n.14).
L'Osservatorio, inoltre, svolgerà le attività di supporto alla politica nazionale in materia di tutela paesaggistica, attraverso la predisposizione e lo sviluppo di analisi, elaborazioni, progetti, strumenti, orientamenti, dati ed informazioni, organizzati per "campi di osservazione".
Tra le funzioni e le attività deputate all'Osservatorio, sinteticamente si possono evidenziare quelle relative a:
svolgere un ruolo di raccordo nazionale degli Osservatori Regionali del Paesaggio;
creare una rete di relazioni internazionali, tra organismi dell'amministrazione dello stato, italiani e esteri e tra Regioni italiane ed europee;
fornire assistenza tecnico-scientifica in materia di tutela paesaggistica;
svolgere attività di promozione e supporto alla definizione di piani di azione per il paesaggio;
dare assistenza metodologica per la valutazione degli effetti degli strumenti operativi e degli interventi per il paesaggio e sul paesaggio;
raccogliere, organizzare e diffondere conoscenze di natura paesaggistica;
supportare la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi.

Diritto e Paesaggio
Summer school

Lunedì 27 agosto

AVV. ANTONELLA ANSELMO (Foro di Roma)

SCHEMA DELLA LEZIONE

I siti Unesco

La Convenzione Unesco: le ragioni storiche della protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale;
Definizioni di patrimonio culturale e nazionale;
Tutela internazionale e tutela nazionale;
Organismi intergovernativi e risorse;
I criteri di inserimento nella lista;
I piani di gestione: la Dichiarazione di Budapest e la L. 20 Febbraio 2006 n. 77;
Il patrimonio a rischio;
Gli accordi internazionali sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo;
I beni immateriali: evoluzione della nozione di patrimonio mondiale culturale e naturale: la salvaguardia dei Beni Culturali Intangibili e la protezione e promozione della "*Diversità Culturale*".
Bibliografia
Tutte le raccolte bibliografiche sono riportate in:
http://www.international.icomos.org/centre documentation

Diritto e Paesaggio
Summer school

Lunedì 27 agosto

Prof. Nicola Vizioli (Università di Siena)

LEZIONE

LA RIPARTIZIONE DI COMPETENZE IN MATERIA PAESAGGISTICA NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

La trattazione si pone l'obiettivo di esaminare, per alcuni dei maggiori Stati dell'Unione europea, la ripartizione delle competenze in materia paesaggistica tra i vari livelli di governo: Stato, Regioni o entità federate, enti locali. Competenze che verranno analizzate sia sotto il profilo normativo (ripartizione delle potestà legislative e regolamentari), sia sotto il profilo delle funzioni amministrative. In questa ottica l'esposizione si soffermerà su ordinamenti che si differenziano tra loro proprio sotto il profilo della forma di Stato in modo da verificare come, pur all'interno di un quadro di diritto internazionale e comunitario comune, la diversa struttura giuridica e le diverse scelte riguardanti la ripartizione competenziale producano risultati anche molto diversificati riguardo alla tutela e alla valorizzazione paesaggistica. In questa ottica, tra i vari ordinamenti europei, particolare attenzione verrà dedicata a quello spagnolo proprio in ragione del fatto che, essendo quello la cui struttura più di altri si avvicina a quella italiana, meglio permette di evidenziare le suddette differenze conseguenti alle diverse opzioni effettuate dal costituente e dal legislatore ordinario.

Bibliografia minima:
G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari (a cura di), *Urbanistica e paesaggio – Atti dell'VIII Convegno nazionale dell'Associazione italiana d diritto urbanistico – Parma, 18-19 novembre 2005*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006; in particolare gli interventi di J. Morand-Deviller, S.-C. Lenski e J. Rowan-Robinson.
Fabeiro Mosquera Antonio, *La proteccion del paisaje: su creciente importancia en el ambito internacional y la dispersion de instrumentos juridicos para su proteccion integral en el derecho espanol*, in *Civitas. Revista Espanola de Derecho Administrativo*, n. 131, 2006,.517
G. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007

Diritto e Paesaggio

Summer school

Lunedì 27 agosto

Prof. Sandro Amorosino (Università La Sapienza di Roma)

LEZIONE

La governance del paessaggio. I poteri legislativi ed amministrativi di Stato e Regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio

1. Il riparto delle funzioni legislative
2. La compresenza nelle funzioni amministrative
3. L'articolazione dei rapporti amministrativi relativi a vasti ambiti paesaggistici
4. I rapporti amministrativi ad oggetto puntuale
5. I rapporti in tema di valorizzazione

1. *Il riparto delle funzioni legislative*

Dall'art. 117 della Costituzione e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. n. 42/2004), come novellato dal d. lgs. n. 157/2006, si evince agevolmente il principio dell'ineliminabile compresenza dello Stato e delle Regioni nelle funzioni legislative ed amministrative sia di tutela che di valorizzazione dei beni paesaggistici.

In apparenza le funzioni legislative di tutela, in base all'enunciato dell'art. 117, comma 2, Cost., sembrerebbero riservate allo Stato.

Si deve, tuttavia, subito aggiungere che la configurazione del più importante istituto della disciplina del paesaggio – il piano paesaggistico - spetta alla legislazione regionale: dalla scelta d'apice se adottare il modello del piano paesaggistico "puro" o quello del piano territoriale con specifica considerazione degli aspetti paesaggistici, sino alla delineazione del procedimento e della struttura giuridica stessa del piano.

Dunque l'ineliminabile compresenza di potestà legislative sussiste già per quanto riguarda la disciplina normativa della funzione di tutela ed emerge dal sistema del Codice.

Viceversa in tema di valorizzazione del paesaggio la compresenza è sancita direttamente dall'art. 117, comma 3, Cost. in quanto la potestà legislativa è concorrente .

La constatazione della ineliminabile compresenza anche in tema di normazione di tutela conduce a dequotare, almeno in certa misura, la disputa sulla

(reciproca) delimitazione concettuale delle nozioni di tutela e valorizzazione [1] ;

delimitazione – come s'intuisce – funzionale innanzitutto al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni .

A questa dequotazione concorre anche una innovazione di diritto positivo: l'art. 6 del Codice dei beni culturali e del paesaggio è stato novellato dal d. lgs. n. 157/2006, il quale ha introdotto una nozione specifica di valorizzazione riferita ai beni paesistici .

Nel testo originario la definizione di valorizzazione era palesemente riferita sopratutto ai beni culturali ("*attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso . Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio"*) .

---

[1] In tema si rinvia all'ampia ricostruzione di E. Buoso, *La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: una proposta interpretativa alla luce della giurisprudenza costituzionale,* in Riv. Giur. Urb. n. 4/2006.

Al periodo soprariportato il d. lgs. n. 157/2006 ha aggiunto il periodo seguente :
"*In riferimento ai beni paesaggistici la valorizzazione comprende anche la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati*".
La valorizzazione con riferimento ai beni paesaggistici si sostanzia – dunque – di attività in gran parte diverse da quelle ordinate alla valorizzazione dei beni culturali e consiste in un insieme di interventi attivi volti al miglioramento dei
valori paesaggistici esistenti o al recupero di quelli perduti o degradati, ma anche alla creazione di nuovi valori[2].
La tutela e la valorizzazione – pur concettualmente distinte – sono inscindibilmente interconnesse in sede di pianificazione paesaggistica, come si deduce pianamente dall'art. 143 del Codice, e *possono* esserlo già "prima", in sede
di imposizione di nuovi vincoli paesaggistici, ex art. 140 del Codice ("*I provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico paesaggistico contengono una specifica disciplina di tutela, nonché l'eventuale indicazione di interventi di valorizzazione degli immobili e delle aree cui si riferiscono"*….).
E' facilmente spiegabile la scelta, operata dal legislatore delegato a redigere il Codice, di prevedere come obbligatoria, nel piano paesaggistico, una parte, sia precettiva che programmatica, ordinata alla valorizzazione ed, invece, di qualificare come solo eventuale l'inserimento nel contenuto precettivo del vincolo degli interventi di valorizzazione.
Il piano – come in altre sedi ho argomentato[3] – assolve contemporaneamente a molte funzioni, tra loro coessenziali: di localizzazione dei vincoli sul territorio regionale e di suddivisione del territorio stesso in ambiti paesaggistici; di articolazione e graduazione delle discipline di tutela; di individuazione degli
interventi di recupero e riqualificazione delle aree compromesse e degradate e degli altri interventi di valorizzazione (art. 143, comma 1, lett. f e g) .
Viceversa ,in sede di imposizione dei "nuovi" vincoli paesaggistici puntuali (ex art. 140), le prescrizioni ordinate alla valorizzazione possono benissimo non esserci, se l'amministrazione procedente ritiene che vada unicamente salvaguardato lo stato attuale del paesaggio o se ritiene di "rinviarle" alla fase della pianificazione, nella quale gli interventi di valorizzazione possono essere delineati con visione più ampia per ciascun intero ambito paesaggistico .
I due elementi sopraccennati – l'autonomizzazione concettuale della valorizzazione del paesaggio (da quella dei beni culturali) e la stretta interdipendenza, nell'ambito della funzione amministrativa di pianificazione, di entrambe le finalità (tutela e valorizzazione) – *retroagiscono*, in certa misura, anche sul tema d'apice del riparto delle potestà legislative, nel senso che inducono a sdrammatizzare la separazione/ contrapposizione e ad accentuare i profili di
coordinamento e reciproca integrazione .
In altre parole : nella dimensione *topica* del procedimento di pianificazione i profili/interessi di tutela *devono* esser armonizzati ed organizzati, in una visione unitaria,con quelli di valorizzazione .
Ciò non esclude, ovviamente, che in sede concettuale[4] - di teoria della pianificazione del paesaggio e di concreta posizione dei precetti di piano – si debba

---

[2] L'articolazione che precede si deve a G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio* in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio,*a cura di G. Cugurra, E. Ferrari e G. Pagliari, Milano 2006.

[3] S. Amorosino, *Commento agli artt. 135, 143 – 144 e 145* in AA. VV. *Codice* …. cit. e *Commento all'art. 143* in AA. VV. *Il codice dei beni culturali e del paesaggio* ,a cura di M. Cammelli, II[a] ed., Bologna 2007

[4] C.P. Santacroce, *Osservazioni sul tema degli accordi tra Stato e Regioni nell'esercizio della funzione di pianificazione paesaggistica,* in Riv. Giur. Urb. n. 3/2007.

operare una "*demarcazione e catalogazione dei profili contenutistici funzionali rispettivamente alla tutela e alla valorizzazione* ".
Tale demarcazione, tuttavia, pur essendo utile in sede di tecnica pianificatoria ed a fini di trasparenza/motivazione delle scelte e dei precetti del piano, non ha eccessiva rilevanza ai fini del riparto delle competenze legislative in materia sia di tutela che di valorizzazione, le quali sono già agevolmente ricavabili dal Codice, sviluppando le linee sopra accennate.
Riassumendo: per quanto attiene alla tutela gli istituti giuridici oggetto di normazione sono essenzialmente tre:

I) i vincoli paesaggistici, il cui procedimento e contenuto precettivo sono disciplinati esaustivamente dal Codice;
II) i piani paesaggistici, la cui configurazione, procedura e struttura risulta, per ciascuna regione, dall'integrazione delle disposizioni di cui agli artt. 135,143,144 e 145 del Codice con le disposizioni contenute nella normazione regionale;

l'autorizzazione paesaggistica, che è definita "in esclusiva" dal Codice quanto al procedimento (ed al ruolo - vincolante o solo consultivo – che nell'ambito di esso svolge il parere della Soprintendenza) ed agli effetti del rilascio del nulla osta. È da sottolineare che il Codice rimette al piano paesaggistico - a condizione che sia stato elaborato congiuntamente dallo Stato e dalla Regione - anche l'individuazione dei casi in cui la realizzazione degli interventi non è assoggettata al previo provvedimento autorizzatorio.
Per quanto attiene alle attività di valorizzazione il Codice si limita a dettare, oltre alla definizione (art. 6):

I) due principi di organizzazione dell'attività amministrativa[5] : quello generale di coordinamento ed integrazione tra le attività statali, regionali e di altri enti e quello, in particolare, di cooperazione per la definizione di indirizzi e criteri per tutte le attività inerenti al paesaggio (v., *infra,* nel paragrafo 2);
II) un principio relativo alla pianificazione: l'obbligatorietà dell'inserimento nel piano di specifiche prescrizioni e previsioni ordinate al recupero,alla riqualificazione ed agli altri interventi di valorizzazione;
III) un principio – infine - relativo alla partecipazione dei privati alle attività di valorizzazione (art. 6 del Codice).

Le leggi regionali, nell'organizzare, a loro volta, le attività di valorizzazione del paesaggio, sono - *specularmente* - tenute ad osservare gli obblighi:
- di prevedere la cooperazione dello Stato, degli enti locali ed anche dei privati nella definizione ed organizzazione delle attività ed interventi di valorizzazione;
- di prevedere, nella disciplina del piano paesaggistico, oltre ai precetti di tutela, anche gli indirizzi, i criteri ed i progetti di valorizzazione.

Si tratta di *limiti esterni* – per così dire – all'autonomia legislativa regionale, nel senso che sarebbero illegittime – per contrasto con gli artt. 6,7,132,135 e 143 del Codice – eventuali disposizioni regionali che escludessero la cooperazione dello Stato, degli enti locali e dei privati, *ex ante* dalla definizione degli indirizzi e criteri delle attività di valorizzazione ed *ex post* dall'organizzazione operativa delle stesse; o che escludessero dal contenuto dei piani paesaggistici la disciplina della valorizzazione; o che – all'opposto – la disciplinassero in modo talmente "espansivo" da rendere, nei piani stessi, recessive le disposizioni di tutela.
In conclusione : alla luce del diritto positivo quello del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di valorizzazione del paesaggio è quasi uno *pseudo problema* (perché la delimitazione di confini è già avvenuta ed è chiara,) mentre in tema di tutela vi è uno spazio sostanziale per la legislazione regionale, per quanto attiene alla disciplina

---

5 Sulla qualificazione dell'amministrazione come attività organizzata ed organizzante v. M. Nigro, *Lineamenti generali* in *Manuale di diritto pubblico* – vol. III - *L'azione dei pubblici poteri*, a cura di G. Amato e A. Barbera, V° ed., Bologna 1997.

dei piani paesaggistici[6].

[6] Sia consentito - in tema – il rinvio a S. Amorosino, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio.Una riflessione d'insieme,* in Riv. Giur. Urb. n.4/2006.

2. *La compresenza nelle funzioni amministrative*

Alla stregua di quanto s'è detto è interessante notare che in tema di paesaggio il vecchio e abbandonato principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative sembra riemergere sulla base del diritto positivo, nel senso che anche nella sfera amministrativa il connotato caratterizzante è la compresenza di poteri.
Quando si passa alla sfera delle funzioni amministrative si deve, infatti, riscontrare:
a) per quanto attiene alla *tutela* l'affermazione - nell'art. 5 novellato del Codice – che "*le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono esercitate dallo Stato e dalle Regioni* " e che "*relativamente alle funzioni esercitate dalle Regioni il Ministero esercita le potestà di indirizzo e coordinamento e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza* " ;
b) per quanto attiene alla *valorizzazione* l'art. 7 del Codice statuisce che " *il Ministero, le regioni e gli altri enti territoriali perseguono il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici"*.
In più l'art. 6 afferma che "*la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati singoli o associati alla valorizzazione del patrimonio culturale"*.
In conclusione : rivela la sua piena attualità e pregnanza l'enunciato dell'art. 9 della Costituzione: La *Repubblica* (nel suo insieme: e non lo Stato o le Regioni separatamente) [7] *tutela* (e oggi anche valorizza) il *paesaggio*.
Per passare dai principi generali alla realtà effettuale delle specifiche funzioni amministrative inerenti al paesaggio occorre analizzare in concreto come si modulano i rapporti amministrativi (in senso proprio) tra Stato e Regioni.
Il dato di fondo è che esiste una pluralità, e varietà, di modulazioni dei rapporti, in relazione ai diversi oggetti o istituti del diritto del paesaggio.
E' appena il caso di sottolineare che la dimensione formale in cui si collocano questi rapporti amministrativi è quella dei differenziati procedimenti che si concludono con decisioni amministrative di varia natura, volta a volta sostanziate prevalentemente di valutazioni tecniche o di scelte discrezionali o da un mix di ambedue [8].
I procedimenti delimitano dunque l'arena in cui si articola la dialettica dei rapporti amministrativi, i quali possono esser classificati ed analizzati in base a diversi, concorrenti, criteri.
La prima distinzione è se essi attengono alla tutela o alla valorizzazione.
La seconda distinzione attiene alla sfera spaziale di riferimento dei rapporti, in quanto essi possono riguardare o la dimensione di area vasta (la pianificazione, la localizzazione di infrastrutture, i vincoli *ex lege*: ad esempio le foreste), oppure una dimensione territoriale più circoscritta.
La terza classificazione è conseguente alla seconda perché, in relazione all'ampiezza dell'ambito spaziale di riferimento, trovano applicazione, a seconda dei casi, i diversi istituti giuridici che caratterizzano la disciplina di settore: piani; vincoli dei tre tipi: *ex*

[7] Come notò per primo A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano 1969.

[8] Sulla diversa natura delle decisioni amministrative sottese ai provvedimenti in materia paesaggistica, v. da ultimo, P. Stella Richter, *Relazione introduttiva* al Convegno di Padova (18-19 maggio 2007) *Modelli di composizione degli interessi nella tutela e nella valorizzazione del patrimonio culturale* e P. Marzaro Gamba, *La misura della partecipazione nei procedimenti di tutela del patrimonio culturale*, relazione al medesimo convegno; in precedenza v. S. Amorosino, *Commento agli artt. 138 – 165* in *La nuova disciplina dei beni culturali ambientali*, a cura di M. Cammelli, Bologna 2000.

lege, singolari, introdotti ex novo dai piani[9]; autorizzazioni; annullamenti ministeriali; vincoli indiretti a tutela dei beni culturali[10]; atti organizzatori (ad efficacia permanente, quali le deleghe ai Comuni ovvero in funzione di pianificazione, quali le intese e gli accordi: v. *infra*) [11] e – infine – programmi di interventi ordinati alla valorizzazione del paesaggio.
E' da richiamare l'attenzione sul fatto che non sempre si tratta di provvedimenti "tradizionali", potendosi avere anche atti organizzatori (deleghe) o operazioni amministrative ricognitive o accordi di programma o patti politici.
L'ultima distinzione attiene, infine, a come si declina in concreto la dialettica dei rapporti amministrativi secondo i moduli della *collaborazione* o secondo i moduli del *conflitto* [12].
Si possono utilizzare questi criteri distintivi per costruire una sorta
di tavola combinatoria dei rapporti .

3. *L'articolazione dei rapporti amministrativi relativi a vasti ambiti paesaggistici*

La distinzione d'apice tra funzione di tutela e di valorizzazione va sicuramente *ridimensionata*, perché le due funzioni sono complementari, come dimostra il fatto che si "servono" entrambe del medesimo strumento provvedimentale generale, il piano paesaggistico il quale, come s'è detto, è multifunzionale.
Schematizzando si può forse dire che nel piano la funzione di tutela si traduce sopratutto in precetti di *non facere* (ma possono esservi anche obblighi di *facere*, per salvaguardare il paesaggio) mentre quella di valorizzazione è più programmatica [13].
Anche sotto questo profilo si conferma che le due funzioni sono – nel piano – *consustanziali* e *complementari*.

Si differenziano, invece, per quanto attiene agli strumenti attuativi (*v.infra*).
Volendo "pesare" i reciproci poteri amministrativi è da segnalare che, mentre in tema di tutela le funzioni di Stato e Regioni sono bilanciate, in tema di valorizzazione la bilancia pende decisamente verso le Regioni, non solo perché sono competenti ad approvare il piano paesaggistico, ma perché sono il naturale centro coordinatore dei diversi programmi ed azioni di valorizzazione, pubblici e privati, (si pensi - ad esempio - alla creazione di sistemi territoriali di centri storici) .
Rimanendo alla tutela veniamo alla seconda distinzione, tra attività che riguardano aree vaste e quelle che riguardano ambiti spaziali più circoscritti .
A scala macro territoriale i rapporti riguardano essenzialmente tre tipi di attività:
I) la ricognizione/localizzazione dei vincoli, *ex lege* (ad esempio i ghiacciai: oggetto peraltro in via di riduzione) e *puntuali;*
II) la pianificazione paesaggistica;
III) gli interventi strategici ad alto impatto paesistico – ambientale. Vediamole partitamente .
La ricognizione/localizzazione dei vincoli paesaggistici spetta alle Regioni e la sede elettiva è la redazione del piano.

---

9 Sui vincoli v. da ultimo G. F. Cartei, *La disciplina dei vincoli paesaggistici: regime dei beni ed esercizio della funzione amministrativa* in U*rbanistica e paesaggio* ….cit., in particolare per quanto attiene ai vincoli introdotti ex novo dal piano paesaggistico; sui vincoli posti con provvedimenti singolari v. M. A. Quaglia, *Commento all'art. 140;* sui vincoli ex lege v. R. Fuzio,, *Commento all'art. 142*, entrambi in *Codice dei beni culturali* ….. cit.

10 v. in tema, da ultimo, A. Crosetti, *La composizione degli interessi nel vincolo indiretto: problemi di proporzionalità*, relazione al convegno *Modelli di composizione* …..cit.

11 sugli atti organizzatori quali, v. S. Valentini, *Figure, rapporti, modelli organizzatori*, vol. IV del *Trattato di Diritto Amministrativo*, Padova 1996.

12 v., nella materia finitima del governo del territorio, P.L. Portoluri, L'*Amministrazione dissensuale: piano e progetto nella realizzazione di insediamenti produttivi* in Urb. e App. 2000 p. 125.

13 M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1995.

Ma, in assenza di piano, come si localizzano i vincoli *ex lege* (ad esempio le foreste)?
Si tratta di un problema essenziale a fini di certezza del diritto (anche per prevenire supplenze da parte dei giudici penali, i quali tendono a non ritenere un limite assoluto quanto accertato in sede amministrativa e, dunque, tanto più "dilagano" in assenza di certezze amministrative).
In teoria potrebbe intervenire in via sostitutiva[14] il Ministero (ex art. 5 del Codice), ma si tratta di una ipotetica del terzo tipo, perchè la direzione generale del Ministero preposta alla tutela del paesaggio è, a dir poco, "esile" e conseguentemente le funzioni attribuite allo Stato, in via diretta (ad es. in tema di annullamento di autorizzazioni paesaggistiche) o in via sostitutiva, sono esercitate pressoché *episodicamente*.
Si conferma – ancora una volta – il postulato gianniniano[15] giusta il quale l'organizzazione amministrativa costituisce il fulcro ed il presupposto dell'amministratore effettuale (*"le strutture organizzatorie sono le ruote che consentono di muoversi al carrozzone dell'amministrazione,* usava dire Giannini*).*
Identico discorso è da farsi sull'esercizio di poteri sostitutivi – quasi mai esercitati – in caso di mancata adozione dei piani .

Siamo qui in un caso di *conflitto negativo* nei rapporti amministrativi tra Stato e Regioni, perché spesso nessuno fa nulla: una doppia concorrente funzione negativa o negazione di funzione .
Nei casi in cui – invece – il piano viene redatto ed adottato il principio enunciato dalla giurisprudenza costituzionale è quello che deve esser sempre data allo Stato (e per esso al Ministero) la possibilità di intervenire nel procedimento pianificatorio regionale .
A questo proposito è da ricordare che la sentenza n. 182/2006 ha annullato *in parte qua* la l. r. Toscana n. 1 del 2005 perché, avendo rimesso ai piani comunali alcune scelte di merito in ordine alle prescrizioni di tutela, aveva da un lato escluso lo Stato dalla pianificazione del paesaggio e dall'altro attribuito potestà discrezionali ad un ente al quale il Codice non riconosce potestà paesaggistica primaria[16].
Com'è noto il Codice incentiva le Regioni a scegliere la via della collaborazione formalizzata con i Ministeri dei BB.AA.CC. e dell'Ambiente, incentivazione che
si concreta, prima, in un' intesa di redigere il piano "a quattro mani" e, poi, auspicabilmente, in un accordo procedimentale sul suo contenuto .
Viceversa la Regione può imboccare la via dell'elaborazione "solitaria", ma allora il potere d'intervento del Ministero si sposta "a valle" e diviene una sorta di potere interdittivo, essendogli attribuito un parere vincolante sulle singole richieste di nulla osta.
Più in generale, in caso di "isolazionismo regionale" il Codice – sulla base di una sorta di presunzione implicita di minor "rigorosità" del piano - preclude al piano stesso di prevedere casi nei quali non sia necessario il previo nulla osta per la realizzazione di interventi di trasformazione della forma visibile del territorio.

---

14 Non casualmente i commentatori danno scarso rilievo al potere sostitutivo "generale" (ex art. 5): P.L. Portaluri, *Commento all'art. 5* in *Codice dei beni* …..cit.; N. Aicardi, *Commento agli artt. 4 e 5* in AA.VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio,* a cura di G. Trotta, G. Caia e N. Aicardi, Padova 2005; G. Pastori, *Commento all'art. 5* in *Il Codice* ….. cit.

15 M. S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato (1979)* ora in *Scritti,* Vol. III, Milano 2005.

16 La riprova della "debolezza" del Ministero a fronte delle regioni più "attrezzate" è data dal fatto che – come ha rilevato acutamente C.P. Santacroce (*Osservazioni sul tema degli accordi*…cit.) - nel "*Disciplinare di attuazione*" del "*Protocollo d'intesa per l'elaborazione progressiva e congiunta del piano paesaggistico regionale*", stipulato tra i Ministeri dei BB. AA. CC. e dell'Ambiente e la Regione Toscana il 23 gennaio 2007, sia stata rimessa nuovamente al piano strutturale urbanistico del Comune – sia pure previo accordo dello Stato – l'indicazione delle aree nelle quali gli interventi sono assoggettati a previo nulla osta paesaggistico. In pratica quel che la Corte Costituzionale ha cacciato dalla porta la Regione ha, con il supino avallo del Ministero, fatto rientrare dalla finestra. Evidentemente il patto politico ha fatto premio sul diritto.

Come si vede in questo caso è il Codice stesso a predefinire i percorsi procedurali e gli *effetti* della collaborazione amministrativa o, viceversa, della non collaborazione.
E' da sottolineare che – a quanto è dato sapere[17] - ad oggi sono state stipulate tre intese, ordinate alla redazione congiunta dei piani paesaggistici, tra i Ministeri dei BB.AA.CC. e dell'Ambiente e – rispettivamente – la regione Campania (26 ottobre 2006), la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (22 novembre 2006) e la Regione Toscana (23 gennaio 2007).
Il meccanismo delineato dall'art. 143 del Codice per quanto attiene alla sequenza intesa ⇢ elaborazione congiunta ⇢ accordo preliminare sullo schema di piano redatto in collaborazione costituisce una fattispecie tipica di norma promozionale o a sanzione positiva[18], cui fa da contrappunto una disciplina disincentivante in caso di isolazionismo regionale.
Alla dimensione di area vasta attengono anche i rapporti amministrativi, sempre dialettici, tra lo Stato e le Regioni in tema di localizzazione di opere strategiche, spesso lineari, nel territorio regionale, in tutti i casi in cui devono venire attraversate o "occupare" aree di rilievo paesaggistico ambientale .
In questi casi il criterio ordinatorio dei rapporti – valido per tutti gli attori istituzionali, Ministeri "di riferimento" e Regioni "attraversate" – deve essere quello di tutela del paesaggio, applicato tuttavia con stretta proporzionalità.
La tutela del paesaggio è un interesse "super primario", ma non è totalizzante.
Di conseguenza non possono essere poste preclusioni pregiudiziali alla realizzazione di opere di interesse strategico (come la TAV) se non nella misura in cui esse stravolgono irreparabilmente ambiti paesaggistici di particolare pregio[19].
In tutti gli altri casi occorre fare applicazione del principio di *precauzione*[20] - che in tema di paesaggio si declina attraverso una attenta analisi revisionale computerizzata delle modificazioni futuribili della *forma del territorio* a seguito della realizzazione dell'opera – e del principio di *proporzionalità*[21] (utilizzato come parametro per valutare sia l'intensità dell'intervento, in un quadro di ripartizione di competenze tra soggetti, sia la compiutezza della ponderazione tra interessi pubblici in conflitto, da svolgersi anche mediante la prospettazione di più soluzioni alternative).
Ma in queste materie, com'è noto, intervengono pesantemente variabili esterne quali la sindrome" nimby" ed il populismo demagogico, che spesso determinano la paralisi dei procedimenti decisori.

4. *I rapporti amministrativi ad oggetto puntuale*

E veniamo ai rapporti amministrativi che hanno come scenario di riferimento ambiti spaziali meno vasti e correlativamente – il più delle volte – i procedimenti ordinati rispettivamente :
I) all'imposizione del vincolo (dichiarazione di interesse paesaggistico);
II) all'autorizzazione paesaggistica ;
III) al potere di annullamento ministeriale delle autorizzazioni.
Il procedimento di imposizione del vincolo è stato rimodulato dal d. lgs. n. 157/2006 come procedimento ad impulso multilaterale, nel senso che può esser avviato - e, ove si "areni", può esser sbloccato – sia da parte del Ministero sia da parte della Regione, sia

---

17 v. C.P. Santacroce , *Osservazioni* …. cit.

18 In tema, tra i primissimi in Italia, N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione,* Milano (Comunità) 1977.

19 v. in tema B. Giuliani, *Il danno paesaggistico* in *Urbanistica* e *paesaggio* ….. cit.

20 v. F. De Leonardis, Il *principio di precauzione nell'amministrazione di rischio,* Milano 2005.

21 v. l'eccellente sintesi di A. Sandulli *Proporzionalità* in *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di S. Cassese), Vol., Milano 2006.

dalla Commissione regionale, sia da parte di enti locali o di associazioni di tutela. In questo quadro si colloca il potere di surrogazione procedimentale del Ministero (ex art. 141) in caso di "insabbiamento" del procedimento ordinario[22].
E' una dialettica positiva che affida il potere d'impulso alla parte istituzionale più sensibile.
E' da ritenere, pur nel silenzio del Codice, che ove il Ministero, dopo aver preso in mano le redini del procedimento, successivamente si "distragga", la Regione o gli enti locali o le associazioni di tutela possano metterlo in mora per costringerlo a pervenire alla decisione finale.
Anche in questo caso, in realtà, vi è il rischio del conflitto negativo, determinato dall'inerzia multilaterale, rischio che può esser contrastato solo dalla partecipazione attiva delle associazioni di tutela.
E' da sottolineare che la dialettica – collaborativa o conflittuale che sia – in sede di imposizione di vincolo ha, rispetto al passato, un oggetto assai più "sostanzioso" perché – com'è noto – i vincoli imposti a far data dal 2004 sono "vestiti", in quanto devono avere un contenuto precettivo specifico[23] in ordine alle scelte di tutela ed ai limiti di trasformabilità delle aree vincolate .
Veniamo al procedimento autorizzatorio, che può essere omesso in alcune aree per le quali il piano lo preveda (a condizione che il piano stesso sia il risultato di un accordo tra Ministeri e Regione).
Anche in questo caso i rapporti amministrativi tra Stato e Regione sono preincanalati dalle scelte politico – amministrative compiute a monte dalla
Regione, a seconda – cioè - se il piano sia stato elaborato "in solitaria" o in collaborazione.
Simmetricamente – sul versante dei rapporti amministrativi tra Regioni ed enti locali – la condizione perché possa esser omessa la previa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica (nei casi in cui il piano, in astratto, lo consenta) è che i comuni abbiano adeguato i rispettivi strumenti urbanistici alle prescrizioni del piano paesaggistico, che è sovraordinato rispetto a tutti gli altri tipi di piani.
La conseguenza amministrativa più pesante di un eventuale elaborazione solitaria, da parte della Regione, del piano paesaggistico è che, "a valle", in sede di autorizzazione paesaggistica, il parere della soprintendenza è vincolante (e non solo ad acquisizione obbligatoria).
Rimanendo in tema di autorizzazione è da ricordare, ancora, che il procedimento autorizzatorio è condizionato – per quanto attiene alla *potestas decidendi* – da atti organizzatori a monte, adottati dalla Regione.
Precisamente (ex art. 146, comma 3), se la Regione, mediante norme legislative o deliberazioni del consiglio regionale, ha adottato la formula organizzatoria della delega della funzione ai comuni, il parere della sopraintendenza, nell'ambito del procedimento, è vincolante. Ciò attribuisce all'organo decentrato del Ministero un potere decisorio sostanziale, non solo interdittivo, ma anche conformativo del contenuto del provvedimento autorizzatorio (ad esempio laddove l'autorizzazione sia subordinata al rispetto di pesanti prescrizioni "limitative").
E' palese il disfavore del Codice nei confronti della delega della funzione autorizzatoria ai singoli comuni, ritenuti mediamente (e a ragione) poco affidabili ai fini della tutela e – viceversa – il *favor* per l'affidamento delle funzioni alle province o ad associazioni di enti locali, considerati come il livello di amministrazione più adeguato, perché più

---

22 Sui procedimenti ordinati alla proposta di vincolo e poi alla dichiarazione di interesse paesaggistico v. M.A. Quaglia, *Commento agli artt. 138-141* in *Codice dei beni* …cit.

23 L'espressione vincoli "vestiti" – in contrapposizione ai vincoli ex lege n. 1497/1939, che erano "nudi", perché privi di contenuto precettivo - è un'invenzione di P. F. Ungari, *Spunti per un intervento sul "Quadro conoscitivo critico della legislazione sul paesaggio,* nel sito http://www. giustizia-amministrativa.it (2004).

distanti dagli interessi edilizi dei gruppi di controllo locali[24]. Resta da accennare all'annullamento ministeriale delle autorizzazioni, istituto tipico di amministrazione dissensuale.
In sede propriamente giuridica vi è poco da dire, in quanto i contorni dell'istituto sono stati delimitati, nel tempo, dalla dottrina e, soprattutto, dalla giurisprudenza della Sezione VI del Consiglio di Stato. E' da chiedersi solo se la giurisprudenza comprenderà, e condividerà, l'intento "ampliatorio" dei poteri di annullamento (ora assegnati alla sopraintendenza territorialmente competente) che è sotteso alla riformulazione del comma 3 dell'art. 159 del Codice operata dal d. lgs. n. 157/2006[25].
Il vero punto critico emerge, invece, sul terreno della prassi amministrativa: si tratta, ancora una volta, di un istituto a bassissimo tasso di effettività, una "tigre di carta" come quelle usate nella coloratissima simbologia del carnevale cinese.

5. *I rapporti amministrativi in tema di valorizzazione*

Assai più semplice e lineare può essere il discorso per quanto attiene ai rapporti amministrativi tra Stato e Regioni in tema di valorizzazione.
Vengono qui in rilievo essenzialmente due profili: la limitatezza del ruolo dello Stato e la consustanzialità della collaborazione amministrativa alla valorizzazione.
Vediamoli rapidamente.
S'è già accennato al fatto che lo Stato può intervenire – ovviamente – in sede di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, anche per quanto attiene alle previsioni di interventi ed alle misure ordinati alla valorizzazione.
A valle della procedura pianificatoria la realizzazione degli interventi di valorizzazione spetta essenzialmente alle Regioni, agli enti locali ad ai privati. Lo Stato può concorrervi, in posizione equiordinata, ove si tratti di valorizzare
contesti paesaggistici nei quali sono compresi beni di sua proprietà (ad esempio: le mura storiche medioevali della fortezza di Monteriggioni, vicino Siena).
Naturalmente anche gli interventi di valorizzazione – in quanto comportano interventi, talora rilevanti, di trasformazione fisica del paesaggio – devono essere autorizzati (ove il contenuto del piano paesaggistico non abbia formato oggetto di accordo preliminare). Valgono, dunque, le considerazioni già svolte in tema di autorizzazioni e di annullamento delle stesse.
Viceversa in caso di piano approvato in seguito ad un accordo gli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione – i quali sono direttamente strumentali alla valorizzazione – non necessitano di previa autorizzazione paesaggistica.
La consustanzialità tra collaborazione[26], tra amministrazioni e con i privati, e la valorizzazione è di immediata evidenza e discende dalla natura complessa di quasi tutti gli interventi ad essa inerenti: se c'è conflitto, o anche semplicemente inerzia, la valorizzazione non si realizza perché – come risulta chiaramente dall'art. 143 – migliorare la qualità del paesaggio significa compiere una serie di diversi, convergenti, interventi di riqualificazione, miglioramento, recupero, ma anche di creazione di nuovo paesaggio (si pensi alla riutilizzazione di una cava abbandonata mediante la realizzazione, all'interno, di strutture *leggere* o alla necessità di colmare la voragine lasciata sulla costiera amalfitana dall'abbattimento del c.d. Mostro di Fuenti, presso Vietri sul mare) . Solo mediante il concorso di più amministrazioni, anche locali, e dei privati, é possibile far confluire in un unico fascio molti procedimenti eterogenei: la valorizzazione è dunque un procedimento di procedimenti, per usare un'altra classica espressione gianniniana.

---

24 Questo profilo e, più in generale, il disegno sotteso alla scelta del d. lgs. n. 157/2006 è esattamente colto da M. R. Spasiano, *Commento all'art. 146* in *Codice dei beni…* cit.

25 Intento che sembra esser sfuggito ai primi commentatori: A. Bottiglieri, *Commento all'art. 159* in *Codice dei beni* … cit.

26 v., in tema P. Urbani, *Commento all'art. 132* in Il Codice …… cit.

Diritto e Paesaggio

Summer school

Martedì 28 agosto

PROF. WLADIMIRO GASPARRI (Università di Firenze)

I beni sottoposti a tutela paesaggistica

SCHEMA DELLA LEZIONE

a. i beni paesaggistici e le novità rispetto alla precedente disciplina: l'art. 134 codice bc
b. gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico
c. il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico: gli artt. 138-141 codice bc
d. le aree tutelate per legge

quanto alle indicazioni bibliografiche:

- a. angiuli - v. caputi jambrenghi (a cura di), commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio, Torino, 2005
- m. cammelli (a cura di), il codice dei beni culturali e del paesaggio, II ediz., bologna, 2004
- a. crosetti - d. vaiano, beni culturali e paesaggistici, torino, 2005
- g. leone - a.l. tarasco, commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio, padova, 2006

quanto alle indicazioni giurisprudenziali, possono essere indicate:

corte cost., 29 dicembre 1982, n. 239, in giur. cost., 1982
corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in giur. cost., 1987
corte cost., 13 luglio 1990, n. 327, in giur. cost., 1990
corte cost., 27 luglio 2000, n. 378, in giur. cost., 2000

cons. stato, sez. VI, 6 settembre 2002, n. 4566, in giust. amm., 2002, p. 1039
cons. stato, sez. VI, 14 ottobre 1998, n. 1391, in www.giustizia-amministrativa.it
cons. stato, sez. VI, 12 marzo 2002, n. 1453, in foro amm. - cds, 2002, p. 768
cons. stato, sez. VI, 24 maggio 2002, n. 2847, in foro amm. - cds, 2002, p. 1324

Diritto e Paesaggio

Summer school

Martedì 28 agosto

Dott.ssa Daniela Sandroni (Ministero per i Beni e le Attività Culturali)

LEZIONE

La pianificazione paesaggistica:dalla tutela protezionistica alla tutela attiva, dal conflitto alla cooperazione "

La pianificazione paesaggistica entra a far parte del panorama legislativo italiano già con la prima norma che tutela le cosiddette "*bellezze individue*" e le cosiddette "*bellezze naturali*", cioè con la legge 29 giugno 1939, n. 1497.

La legge Bottai privilegia le bellezze, naturali, panoramiche, per farne oggetto di strumenti articolati di protezione: i piani paesistici Ma in realtà la norma, solo facoltativa, è poco applicata, solo una decina di piani paesistici vedono la luce ad opera degli Organi statali competenti.

Il trasferimento delle competenze urbanistiche alle Regioni, operato con il D.P.R. n. 8 del 1972, non migliora l'attenzione alla pianificazione del paesaggio italiano.

E' solo con la *legge Galasso*, la n. 431 del 8 agosto 1985, che la pianificazione assurge ad obbligo per le Regioni, per le aree che la stessa legge ha sottoposto *ope legis* a tutela. Da una concezione protezionistica del piano, si passa ad un'idea di piano paesistico come strumento di regolazione del territorio, da una semplice facoltà si passa ad un obbligo, con un temine quello del 31 dicembre 1986 che la Corte Costituzionale riconoscerà poi come semplicemente *ordinatorio*.

L'applicazione della *legge Galasso* rivela quella che oggi viene definita l'Italia a due velocità: alcune regioni come la Val D'Aosta, l'Emilia Romagna, la Liguria, la Toscana redigono i piani paesistici in tempi rapidi, per altre ci vorranno svariati anni, per la Campania, la Puglia e la Calabria il Ministero oggi per i beni e le attività culturali attiverà la potestà sostitutiva, con diversi sviluppi ed esiti.

Il Testo unico approvato nel 1999 può soltanto riunificare le norme previgenti e quindi concilia nell'articolo 150 la facoltà del 1939 con l'obbligo del 1985: così a tutti i beni paesaggistici è applicabile una pianificazione orientata.

Ma è solo con il Codice dei beni culturali e del paesaggio che il legislatore stabilisce finalmente quale debba essere il contenuto del piano, quali le fasi di formazione, quali le modalità di approvazione, quale il ruolo delle Regioni, del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero dell'Ambiente, della Tutela del territorio e del Mare, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione.

Ed è ancora il Codice, che, attraverso la possibilità di cooperazione fra Ministero per i beni e le attività culturali e le Regioni potrà rendere finalmente possibile quella leale e proficua collaborazione che, a giudizio della Corte Costituzionale, deve improntare i rapporti fra Stato e Regioni per garantire una tutela del paesaggio reale ed efficace.

Con il Codice si è aperto quindi un nuovo scenario, certamente più complesso, ma anche stimolante e, speriamolo, produttivo di una tutela attiva ed *in progress* del paesaggio, o meglio dei paesaggi italiani, che si possa conciliare con lo sviluppo sostenibile.

Diritto e Paesaggio

Summer school

Mercoledì 29 agosto

Dott.ssa Daniela Sandroni (Ministero per i Beni e le Attività Culturali)
Dott.ssa Laura Saffoncini (Ministero per i Beni e le Attività Culturali)

LEZIONE

La legislazione regionale in materia di pianificazione paesaggistica: realtà e tendenze

L'emanazione della *legge Galasso* ha obbligato le regioni ad una legiferazione in due direzioni, diverse ma assolutamente complementari: quella relativa alla gestione delle competenze in materia di paesaggio e quella relativa ai piani paesistici.

La prima ha visto prevalere progressivamente ed ormai nella quasi totalità la delega agli Enti locali dell'esercizio delle funzioni di gestione, con l'eccezione della potestà vincolistica, la seconda ha visto articolarsi scelte assai diversificate sia dal punto di vista normativo che squisitamente tecnico.

Un'analisi, seppur sintetica, della legislazione regionale fin qui emanata in materia di pianificazione paesaggistica consente di rilevare notevoli differenziazioni nelle modalità di approvazione dei piani stessi, nei contenuti, nella valenza attribuita alle Norme Tecniche di Attuazione (le NTA), così come nel rapporto fra i piani e gli altri strumenti di regolazione del territorio, quali, ad esempio quelli urbanistici.

Diversi piani dettano, infatti, solo norme generalissime, rinviando agli strumenti urbanistici le previsioni di dettaglio, sono quelli definiti piani vuoti, "*piani di carta*".

Dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio questa tendenza dovrà necessariamente essere corretta, modificata: le previsioni dettagliate contenute negli articoli 135, 143 e 145, produrranno effetti rilevanti sia nei piani già approvati e quindi da adeguare, che in quelli ancora da approvare, quale quello della Calabria.

In questa ottica di rinnovamento della legislazione regionale, giocherà un ruolo fondamentale il rapporto con gli altri strumenti di pianificazione, soprattutto i piani relativi ai parchi nazionali e regionali, i piani parco ed i piani relativi alle aree naturali protette.

E, naturalmente, sarà necessario e fondamentale costruire un nuovo rapporto fattivo e di collaborazione tra le Regioni ed il Ministero per i beni e le attività culturali, ed il Ministero dell'Ambiente, della Tutela del territorio e del Mare, ma anche con il Ministero delle Infrastrutture e con tutte le varie realtà che a livello istituzionale si occupano dei problemi legati al paesaggio.

Diritto e Paesaggio

Summer school

Mercoledì 29 agosto

Prof. Margherita Chang Ting Fa (Università di Udine)

SCHEMA LEZIONE

Paesaggio e sviluppo sostenibile

MONDO

- Concetto di sviluppo sostenibile secondo la Conferenza di Rio del 1992 e il vertice di Johannesburg
- Andamento della popolazione
- Concetto di capacità di carico della terra
- Concetto di impronta ecologica e di biocapacità e loro evoluzione nel tempo
- Concetti di sviluppo e di crescita
- Il PIL come misura dello sviluppo? Indici alternativi: l'ISEW, indice di benessere economico sostenibile (Index of Sustainable Economic Welfare) e sua evoluzione in confronto al PIL
- Quanto è sostenibile lo sviluppo sostenibile?
- Visione storica del concetto di paesaggio ITALIA
- Evoluzione del paesaggio agrario: riduzione della terra gestita dalle aziende agricole
- Concetto di fingerprint (impronta) bioculturale del territorio
- Confronto tra le due mappe bioculturali del territorio (1970-2000)
- Cause esogene e endogene del cambiamento della mappa bioculturale del paesaggio
- Esempi di uniformità nell'uso derivanti da cause endogene
- Esempi di trasformazioni nell'uso derivanti da cause esogene
- Considerazioni conclusive sul futuro del paesaggio extraurbano

Diritto e Paesaggio

Summer school

Mercoledì 29 agosto

Prof. Marco Cresti (Università di Siena **)**

SCHEMA LEZIONE

La tutela del paesaggio e la tutela dell'ambiente: elementi di differenziazione e di confluenza

- Il paesaggio e l'ambiente: l'evoluzione e il rapporto fra i due concetti;
- il sistema delle competenze in materia di tutela del paesaggio e di tutela dell'ambiente; la istituzione del Ministero dell'ambiente e gli strumenti di coordinamento fra questo ministero e quello dei beni e delle attività culturali;
- la tutela del paesaggio e la tutela dell'ambiente nella legge costituzionale n. 3 del 2001 di modifica del titolo V della Costituzione;
- il paesaggio come componente dell'ambiente ed il paesaggio come interesse differenziato e contrapposto a quello ambientale: il caso dell'energia eolica.

Bibliografia:

B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2001, da pag. 15 a pag. 43;
P. CARPENTIERI, *Paesaggio contro ambiente*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 931;
M. D'AURIA, *Il commento* (*nota a Cons. St., sez. VI, n. 971/2005)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 946.

Giurisprudenza:

Cons. St., sez. VI, n. 360/2007; TAR Toscana, sez. II, n. 939/2007;
TAR Sicilia Palermo, sez. II, n. 870/2006; Cons. St., VI, n. 971/2005;
TAR Sicilia Palermo, sez. II, n. 150/2005;
TAR Campania Napoli, sez. IV, n. 5195/2003.

Diritto e Paesaggio
Summer school

Giovedì 30 agosto

Prof. Gianfranco Cartei (Università di Firenze**)**

SCHEMA LEZIONE

L'autorizzazione paesaggistica

1) L'autorizzazione paesaggistica: natura e caratteri generali del provvedimento

2) La disciplina anteriore al d. lgs. n. 42 del 2004: l'annullamento ministeriale

3) La disciplina attuale ed i poteri di gestione del vincolo: l'art 146 del d.lgs. n. 42/2004

4) L'obbligo di autorizzazione: profili procedimentali e natura della valutazione.

5) La deroga al principio dell'obbligatorietà del provvedimento autorizzatorio

6) La c. d. autorizzazione postuma o in sanatoria

7) Il parere della soprintendenza: la disciplina di cui agli artt.143 e146

8) I rapporti con il procedimento edilizio

9) L'impugnazione dell'autorizzazione: i soggetti titolari

10) Una giurisdizione di tipo oggettivo?

11) Tutela del paesaggio ed ambiente: la vicenda delle centrali eoliche.

12) Autorizzazione e disciplina delle aree naturali protette

13) Profili penalistici

Letture di carattere generale

G. F. Cartei, l'autorizzazione paesaggistica nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, p. 1270 ss.,

P. Ungari, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 1/2006, p. 182 ss.;

F. Figorilli, *idem*, p. 198 ss.;

G. Comporti, L'autorizzazione paesaggistica: i rischi dell'isolamento, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, a cura di V. Piergigli e A. Maccari, Milano, Giuffrè, 2006, p. 549 ss.

Diritto e Paesaggio
Summer school

Giovedì 30 agosto

Prof. Paola Cannavò (Università della Calabria**)**

SCHEMA LEZIONE

Il progetto di paesaggio

QUALE PAESAGGIO?
È necessario un nuovo approccio al progetto paesaggistico in cui l'interazione tra sistema naturale e sistema costruito diventi la base per definire la forma del territorio: invece di considerare il costruito come l'elemento determinante la trasformazione del territorio bisogna cominciare a considerare più variabili in un approccio dinamico che determini nuovi paesaggi in continua trasformazione.

A **PAESAGGI DELL'ABITARE**
Tradizionalmente siamo abituati a pensare al paesaggio nelle aree densamente edificate e nei tessuti storici in forma di parchi e giardini, di fatto l'insieme degli spazi aperti delle aree urbane é un unico paesaggio che come tale dovrebbe essere pensato e progettato: i recinti, le superfici, la topografia e soprattutto le ecologie sono gli elementi con cui costruire lo spazio aperto.
progetti > *Parco della Memoria*, concorso internazionale, San Giuliano di Puglia - Italia (2007)
Kunst Garten Kunst, progetto preliminare per uno spazio pubblico della città di Hannover - Germania (2002)
ParcoPolo, linee guida per gli spazi aperti del nuovo polo universitario-giudiziario, Pescara - Italia (2003)
riferimenti bibliografici:
CLEMENTI A., RICCI M., *Ripensare il progetto urbano*, Meltemi Editore, Roma 2004
FERGUSSON F. & URBAN DRIFT (a cura di), *Talking Cities, the Micropolitics of Urban Spaces*, Birkhäuser, Berlino 2006

2 **PAESAGGI IN CONTESTI STORICI**
Nei contesti storici i vincoli di tutela influenzano in modo determinante la definizione delle trasformazioni. In essi il paesaggio prende la connotazione del parco o del giardino e può diventare l'elemento dinamico del progetto. Essendo infatti la materia del verde, di cui sono costituiti in gran parte gli spazi esterni, per sua natura dinamica e flessibile, al progetto di trasformazione degli spazi aperti è normalmente concessa una maggiore "libertà" progettuale nella scelta della forma e dei materiali che non al progetto di conservazione del costruito.
progetti > *EBA*, progetto per l'eliminazione delle barriere architettoniche nel centro storico di Venezia - Italia (in corso)
Villa Emo, restauro e riuso degli spazi esterni del complesso palladiano di Villa Emo, Treviso - Italia (2004-2007)
Ortus Artis , esposizione internazionale di paesaggio, Certosa di San Lorenzo, Padula - Italia (2003-2006)
riferimenti bibliografici:
BONITO OLIVA A. (a cura di), *Ortus Artis*, catalogo della mostra, Skira, Milano 2006
TORSELLO A. (a cura di), *La fattoria di Villa Emo*, Marsilio, Venezia 2007

3 **PAESAGGI TEMPORANEI**
Gli eventi temporanei sono l'occasione per dare forma alle idee. Nel progetto di un evento, di un paesaggio temporaneo, si passa direttamente dal concetto alla realizzazione, si costruiscono le idee. La temporaneità regala allo spazio quella leggerezza che è altrimenti impossibile mantenere nella realizzazione di un progetto.
progetti > *Italian fragment*, giardino italiano al festival internazionale di giardini *Festival international de Jardins*, Métis,
Quebec – Canada (2003)

DRINC DARC, Infospazio DARC -Direzione Generale per l'Architettura e l'Arte Contemporanea presso la 49°
Biennale d'arte, Venezia - Italia (2001)

riferimenti bibliografici:

OVERMEYER K., *Urban Pioneers*, Jovis Verlag, Berlino 2007

4 **PAESAGGI DELLO SFRUTTAMENTO**

Ogni programma di sfruttamento delle risorse naturali determina la costruzione di un nuovo paesaggio: un parco eolico, una cava, un bosco a ceduo sono dei paesaggi. Questa consapevolezza dovrebbe imporre ad ogni programma di sfruttamento del territorio la progettazione del paesaggio che esso determina.

progetti > *VEMA-Flower Power*, intervento nell'ambito del progetto *Italia - y - 2026* per il Padiglione italiano alla 10.Biennale
di Architettura di Venezia - Italia (2006)
Cave Mazzei , studio di fattibilità paesaggistico per una cava, Lamezia Terme - Italia (2004)

riferimenti bibliografici:

REED P. (a cura di), *Groundswell - Constructing the Contemporary Landscape*, catalogo della mostra, Museum of
Modern Art, New York 2005
GAUSA M., VICENTE GUALLART, WILLY MÜLLER (a cura di), *HiperCatalunya: Territorios de investigacion*, Metapolis / IAAC
/ Actar, 2003
PURINI F., MARZOT N. E SACCHI L. (a cura di), *La città nuova Italia-y-26 invito a VAMA*, catalogo della mostra,
Editrice Compositori, Bologna 2006

5 **PAESAGGI POST-INDUSTRIALI**

Le cave abbandonate, le ex aree industriali, le stazioni inutilizzate si trasformano, nel periodo di tempo che intercorre tra il termine delle attività che vi si svolgevano e l'attivazione di un nuovo processo progettuale, in imprevisti paesaggi, nuovi "biotopi urbani". Il progetto di recupero di queste aree non può non confrontarsi con i contesti che in esse si vengono a creare durante il periodo dell'abbandono. Questi spazi sono luoghi dinamici, veri e propri frammenti di un nuovo paesaggio costituito dai resti delle strutture abbandonate e dalla natura "abusiva" appropriatasi illegalmente dei luoghi.

progetti > *Zukunftwerkstatt Cottbus-Ostsee*, studio di fattibilità per il piano del verde, Cottbus - Germania (2004)
Fläche trifft Dichte, Rekula WP_3, progetto per la riqualificazione del vuoto lasciato dalle demolizione di edifici
residenziali nella città di Cottbus - Germania (2003)
Parco Urbano di Bagnoli, concorso internazionale a procedura ristretta, Napoli - Italia (2005)

riferimenti bibliografici:

CLÉMENT G., *Manifesto del Terzo paesaggio*, Editore Quodlibet, Macerata, 2005
CZERNIAK J. (a cura di), *CASE: Downsview Park Toronto* **,** Harward Design School, Prestel, München-London-New
York, 2001

CONCLUSIONE: *LANDSCAPE URBANISM*

Bisogna superare la tradizionale opposizione tra spazi naturali e spazi urbani e riconoscere i processi naturali attivi negli spazi edificati, sono questi a determinare l'aspetto dei luoghi ed il benessere degli abitanti. Non bisogna più opporre natura contro cultura, paesaggio contro città, altrimenti si rischia di non riuscire a dare più nessun contributo alla futura crescita urbana.

La trasformazione del territorio dovrebbe essere strutturata partendo dagli spazi aperti e dai sistemi naturali anziché dai sistemi costruiti ed infrastrutturali. Nel caso di aree già compromesse da processi di espansione dell'edificato, bisognerebbe provare a riattivare i cicli naturali per ridare qualità allo spazio.

Nei contesti urbanizzati gli spazi vuoti costituiscono una ricchezza, sono la risorsa su cui investire per ridare qualità ai contesti urbani. Con "vuoto" si intendono tutti quei luoghi dove le forme, le

funzioni, i percorsi non sono più determinati da un progetto. "Vuoto" sono gli spazi in attesa di trasformazione, gli spazi interstiziali tra forme compiute, i frammenti di campagna intrappolati tra gli edifici, i manufatti inutilizzati, le infrastrutture obsolete.
Gli spazi vuoti nei contesti urbani costituiscono una risorsa ambientale, ogni frammento di territorio, sia esso pavimentato, coltivato oppure invaso dalla natura selvaggia, ha un suo ruolo nelle dinamiche ambientali. Qualsiasi spazio libero contribuisce, in rapporto alle sue dimensioni, alla tipologia e alla posizione, al funzionamento di tutti i meccanismi dell'ambiente urbano, al mantenimento degli equilibri ecologici. Qualsiasi area libera, dal parco protetto alla fascia che costeggia la ferrovia, costruisce polmone d'accumulo o vettore nel sistema di circolazione dell'aria favorendo la rimozione delle polveri inquinanti, veicolando biotopi e attutendo l'inquinamento acustico. Ogni spazio aperto permeabile è bacino e filtro per l'alimentazione delle falde acquifere sotterranee contribuendo alla corretta umidificazione dell'aria e alla regolazione del microclima e del clima urbano.
Tutti i vuoti, anche se completamente esclusi dal sistema funzionale della città, sono parte integrante del sistema ambientale.
Ma i vuoti sono anche il luogo in cui la città esprime la sua creatività, in cui trova spazio quella energia spontanea che è il motore della trasformazione urbana. Le "aree di risulta", le "zone incompiute", le "aree dismesse", sono spazi fisiologici alla vita della metropoli, embrioni del rinnovamento urbano, non scorie da espellere. Spazi dal destino incerto, luoghi in cui è alta l'attitudine al cambiamento, dove la mancanza di una funzione lascia spazio a sviluppi imprevedibili. Nel vuoto i fruitori diventano soggetti attivi, si appropriano abusivamente dello spazio e lo plasmano per soddisfare le loro esigenze. Gli spazi residuali sono quei luoghi in cui nessuna delle strategie urbane ufficiali è applicata ed è proprio per questo che sono disponibili ed aperti ai transiti occasionali. È necessario quindi un nuovo approccio al progetto paesaggistico in cui l'interazione tra sistema naturale, vuoti e sistema costruito diventi la base per definire la forma del territorio. Il progetto deve proporre un processo dinamico capace di costruire le basi per nuovi paesaggi in continua trasformazione.

riferimenti bibliografici:

CANNAVÒ P., *A_TRA_VERSO inseguire la trasformazione,* Mandragora, Firenze, 2004
CORNER J., *Recovering Landscape,* Princeton Architectural Press, New York, 1999
MOSTAFAVI M., NAJLE C., *Landscape Urbanism: A Manual for the Machinic Landscape,* AA Publications, 2003
WALDHEIM C. (a cura di), *The Landscape Urbanism Reader,* Princeton Architectural Press, 2006

Le *linee-guida* per la gestione paesaggistica delle trasformazioni territoriali. Caratteri metodologici[*]

Le *Linee-guida* di *LOTO* per *"La gestione paesistica delle trasformazioni territoriali"*, nascono dalla volontà da parte delle amministrazioni pubbliche promotrici del Progetto, di inserire il punto di vista paesaggistico all'interno degli strumenti e delle azioni di governo del territorio: pianificazione territoriale a diversi livelli, progetti specifici di innovazione, conservazione, valorizzazione paesaggistica; piani e progetti di settore (agricoltura, turismo, gestione idrogeologica, ecc..); strumenti di concertazione, come carte e accordi di paesaggio; verifiche di compatibilità paesaggistica e integrazione di strumenti come la VIA, la VAS; ecc.

L'approccio metodologico scelto e', dunque, decisamente orientato alla soluzione dei problemi di trasformazione: esso si fonda su una attività di *conoscenza-interpretazione* paesaggistica dei luoghi realizzata attraverso la collaborazione di diverse discipline, cui è demandato il compito di porre in evidenza, dal punto di vista tecnico, problemi e prospettive; essa dovrebbe essere utilizzata dai rappresentanti politici per definire orientamenti e decisioni quanto più possibile condivise, anche attraverso attività di coinvolgimento delle popolazioni interessate[i].
Questo tipo di impostazione metodologica si differenzia – anche se per certi aspetti ne è complementare - da quelle *analitico-descrittive*, che, fondate su un processo di *identificazione* e *classificazione* di aree omogenee, descrivono i luoghi nei loro caratteri paesaggistici generali, per individuarne le specificità, senza tuttavia porsi delle specifiche finalizzazioni operative; è il caso degli Atlanti dei paesaggi, diffusi con diverso nome in vari Paesi (Francia, Gran Bretagna, Belgio, Spagna) e interpretati in Italia dalle letture paesaggistiche del territorio preliminari a diversi Piani territoriali con contenuti paesaggistici, soprattutto di scala regionale.

L'approccio metodologico di *LOTO* è stato definito dapprima nella sua impostazione generale dal punto di vista teorico ed è stato poi sperimentato attraverso numerosi casi-studio[ii]: in essi il punto di vista dei tecnici si è confrontato sempre con quello delle amministrazioni locali che sono state coinvolte fin dall'inizio del percorso sperimentale, sia attraverso le loro rappresentanze politiche e tecniche che, in alcuni casi, anche attraverso il coinvolgimento diretto delle popolazioni interessate[iii]. I risultati dei progetti pilota hanno permesso di verificare, affinare e arricchire l'impostazione teorica. Le varie fasi del lavoro di ricerca sono state caratterizzate da un dibattito ampio, approfondito e partecipato, in cui i diversi gruppi tecnici e amministrativi dei diversi *Partner* del progetto si sono confrontati e hanno raggiunto un risultato condiviso, frutto per molti aspetti di una integrazioni di conoscenze e punti di vista e per altri di una crescita comune delle elaborazioni, in un processo di reciproco arricchimento culturale.

Nelle intenzioni del gruppo di lavoro, le *Linee-guida* individuano un percorso metodologico-operativo *trasparente, ripercorribile, ripetibile, flessibile,* che si propone come strumento utile nel dibattito e nel confronto internazionale sulle metodologie e sugli strumenti per il controllo paesaggistico delle trasformazioni territoriali diffuse, che è ancora assai aperto. Proprio in quanto finalizzate a costituire uno strumento utile alle amministrazioni pubbliche che hanno la responsabilità del governo del territorio, le *Linee-guida* sono state costruite per essere facilmente comprensibili e praticabili da tecnici e attori politici e sociali, per essere adeguate a tutte le diverse scale di indagine e di progetto e per utilizzare le molte risorse informative già esistenti (banche dati, elaborazioni tematiche, ecc.), pur senza lasciarsi condizionare dalle carenze, generali e specifiche, che spesso esse presentano proprio sulle tematiche paesaggistiche. Inoltre, la rapidità dei mutamenti territoriali che caratterizza molte aree, ma anche la consapevolezza che i luoghi sono

---

[*] *Le linee-guida per la gestione paesaggistica delle trasformazioni territoriali. Caratteri metodologici*, in: *"LOTO" Landscape Opportunities for territorial organisation*" (*Progetto di cooperazione transnazionale INTERREG IIIB CADSES).* "*Esperienze a confronto in Lombardia*", Regione Lombardia, Milano 2006

comunque in continua trasformazione, vera opera aperta, hanno suggerito di costruire uno strumento che sia il più possibile adeguato al variare delle necessità e delle caratteristiche stesse dei luoghi: semplice e veloce nella sua applicazione, utilizzabile ciclicamente nel tempo, per approfondire, adeguare, aggiornare, anche parzialmente, la conoscenza.

L'approccio metodologico si è fondato in primo luogo su alcuni assunti generali che derivano dall'adesione culturale dei *Partner* ai contenuti di documenti politici internazionali, in particolare, la *Convenzione Europea per il Paesaggio*, elaborata dal Consiglio d'Europa (Firenze 2000), che gli Stati di gran parte dei *Partner* avevano firmato, lo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*- SSSE, dell'Unione Europea (Postdam 1999) e altri documenti internazionali relativi alle tematiche ambientali e naturalistiche, per gli aspetti relativi al paesaggio o alle tematiche culturali[iv].
Si è valso, inoltre, di una conoscenza critica delle posizioni culturali, delle elaborazioni e delle sperimentazioni metodologiche per il paesaggio, elaborate e utilizzate da enti e organismi con responsabilità amministrative in diversi Paesi europei (Gran Bretagna, Francia, Polonia, Spagna, Germania, ecc.): tali esperienze sono state studiate nelle prime fasi del lavoro di ricerca di Loto[v] e sono state utilizzate come riferimento per trovare soluzioni condivise a nodi concettuali, impostazioni metodologiche, problemi terminologici.
In terzo luogo, ha utilizzato i risultati delle indagini preliminari del Progetto, relative alle modalità di lettura del paesaggio, alle conoscenze di base disponibili e alle politiche per il paesaggio specifiche dei numerosi *Partner*, assunte come rappresentative dei più significativi problemi e delle potenzialità degli strumenti e degli orientamenti dei Paesi europei per il governo delle trasformazioni territoriali dal punto di vista paesaggistico[vi] .

La Convenzione Europea per il Paesaggio, per la cui elaborazione l'Italia si è molto impegnata, tanto da ospitare nel 2000 a Firenze l'apertura alla firma da parte dei Paesi europei, è stata ratificata di recente (gennaio 2006) dall'Italia, che si aggiunge ai numerosi altri Paesi europei già impegnati per la sua applicazione. Essa ha influenzato le politiche per il paesaggio nel territorio europeo e la crescita e la diffusione di una nuova cultura paesaggistica, anche prima della sua entrata in vigore giuridica nei vari Paesi. In Italia, ne sono espressione diversi contenuti del Codice Urbani 2004 per la parte relativa al paesaggio e di leggi o normative regionali, come in Lombardia.
La Convenzione, come ben emerge dalla definizione di paesaggio (art.1)[vii], assume il paesaggio come problema di qualità di tutti i luoghi di vita delle popolazioni, intreccio tra oggettività dei caratteri fisici dei luoghi e percezione sociale dei significati che ad essi sono oggi e sono stati in passato attribuiti dagli uomini che li vivono e che li fruiscono. La politica per il paesaggio, inoltre, come emerge esplicitamente dall'art. 2 (campo di applicazione)[viii], non è rivolta tanto all'individuazione di aree particolari da salvaguardare, quanto a capire come poter gestire paesaggisticamente tutte le trasformazioni territoriali, sia quelle veloci e dirompenti, che quelle lente, minute e capillari, spesso altrettanto incidenti nel corso del tempo; essa dovrebbe occuparsi anche dei paesaggi definiti dalla Convenzione come "quotidiani", spesso pieni di contraddizioni qualitative. La Convenzione chiede l'inserimento del punto di vista paesaggistico nelle politiche (e relativi strumenti) per il governo del territorio, sia quelle generali della pianificazione territoriale ai vari livelli, che quelle settoriali che influiscono sulle trasformazioni territoriali (agricoltura, turismo, lavori pubblici, ecc.). Sottolinea, inoltre, l'importanza del coinvolgimento delle popolazioni (intese in senso ampio, non solo locali) come una attività indispensabile sia nelle fasi preliminari di studio dei luoghi, che in quelle di scelta, definizione e attuazione delle scelte paesaggistiche. La *conoscenza* costituisce il momento fondamentale e necessario di ogni azione paesaggistica[ix] che intenda agire attraverso trasformazioni attente a porsi in una relazione non semplicemente *compatibile*, quanto piuttosto *appropriata* ai caratteri specifici dei luoghi e ai problemi che essi pongono, evitando proposte e realizzazione progettate come se il territorio fosse una sorta di contenitore, un foglio di carta bianco, privo di proprie specificità.
Tale approccio implica di aver chiaro che il termine *paesaggio*, come del resto accade con il termine *ambiente*, indicano non un oggetto fisico, una parte di territorio, ma piuttosto due diversi *concetti*, dei punti di vista dai quali guardare, progettare, governare le trasformazioni di un unico

grande oggetto, lo spazio fisico, ossia *tutti i luoghi di vita* delle popolazioni, a cui esse sono chiamate a partecipare.

Lo Schema Metodologico delle Linee-Guida

Lo *Schema Metodologico* elaborato per le *Linee-Guida* individua e segnala dei *nuclei di attività* conoscitive e operative che riconosce indispensabili per la conoscenza e la definizione di scelte per il governo dei luoghi dal punto di vista paesaggistico.

All'interno dello *Schema Metodologico* è stata sviluppata dettagliatamente la parte relativa alle *attività conoscitive*, proprio perché la conoscenza dei luoghi dal punto di vista paesaggistico è assunta come fondamento indispensabile per la progettazione e la realizzazione di trasformazioni di qualità, consapevoli dei caratteri ereditati. Inoltre, il programma di lavoro del Progetto Loto si era posto come finalità proprio tale tipo di approfondimento, rimandando a fasi successive o all'iniziativa di altri gruppi di ricerca, lo sviluppo di altri nuclei tematici che, pure, è oggi urgente e importante approfondire e sviluppare: fra gli altri, la riflessione sui criteri e i metodi di individuazione delle qualità/criticità paesaggistiche dei luoghi e quella di evidenziazione delle problematicità/potenzialità/opportunità; l'elaborazione metodologica e la sperimentazione di modalità di coinvolgimento delle popolazioni nelle diverse fasi del processo conoscitivo e decisionale; le implicazioni tecniche e operative della necessità di comunicazione delle conoscenze a un vasto pubblico, anche non esperto.

La metodologia conoscitiva proposta dalle *Linee-guida* si fonda sulla *interdisciplinarità*, ossia sulla convergenza delle diverse discipline sulla definizione dei problemi conoscitivi e operativi: una lettura fondata sull'integrazione tra i diversi punti di vista disciplinari che si sono occupati di paesaggio e di ambiente (da quello ecologico-ambientale-naturalistico, a quello delle discipline dell'architettura, della pianificazione, della tutela del patrimonio storico, a quello del governo della produttività del territorio, come l'agronomia).
Sia per l'impostazione culturale di cui è portatrice la Convenzione Europea, sia per le finalità operative del Progetto LOTO, la conoscenza paesaggistica dei luoghi si fonda su *attività interpretative*, sia analitiche che di sintesi, dove gli apporti disciplinari trovino una integrazione in quanto chiamati a evidenziare problemi e a formulare orientamenti tecnici, su cui coinvolgere gli attori politici e sociali. E' implicito il rifiuto di un approccio metodologico deduttivo, basato sulla raccolta preventiva di grandi quantità di dati conoscitivi, dalla cui stessa presenza dovrebbero discendere soluzioni progettuali e definizioni di azioni. Inoltre, il concetto di paesaggio cui fa riferimento LOTO non è compatibile con un approccio conoscitivo fondato su categorie quantificabili e strumenti analitici quali quelli utilizzati da settori disciplinari scientifici (come l'ecologia o le scienze naturali), seppure preveda dei forti intrecci interdisciplinari con le conoscenze ambientali ed ecologiche; ed ancora, la conoscenza paesaggistica non può essere semplicemente addizionata a indicatori e risultati conoscitivi di quelle e altre discipline, come spesso accade in impostazioni fortemente debitrici rispetto alle metodologie analitiche, spesso usate, per esempio, nelle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA o VAS).
Ciò significa affermare la necessità di un *progetto delle conoscenze*, costruito sulla base delle specificità dei luoghi, delle finalità generali (qualità paesaggistica dei luoghi) o specifiche (interventi già decisi, come infrastrutture, insediamenti, ecc.) eventualmente già stabilite dalle amministrazioni, o delle prime ipotesi tecniche formulate. Esso dovrebbe stabilire il tipo e il grado di approfondimento necessario per gli studi relativi a ciascuno dei nuclei conoscitivi, non escludendo a priori uno o più nuclei, ma verificando, comunque e sempre, l'utilità di ogni nucleo nel processo conoscitivo.

Lo Schema Metodologico è strutturato nei *Nuclei di Attività* di: *A. Caratterizzazione/qualificazione; B. Tendenze evolutive future e domande di trasformazione; C.*

Sintesi interpretativa; D. Condivisione del quadro conoscitivo; E. Definizione delle premesse di una politica per il paesaggio e delle scelte operative.
Il percorso metodologico non richiede il rispetto di tale sequenza, ma prende comunque avvio dalla definizione di un *problema* da risolvere e di *un'ipotesi interpretativa* iniziale, indispensabili per costruire il *progetto delle conoscenze* e la *sequenza* dei nuclei di attività da sviluppare, specifici per ogni caso e ogni territorio considerato.

La *Caratterizzazione/Qualificazione* costituisce un Nucleo di Attività fondamentale in un approccio al paesaggio fondato sulla conoscenza dei luoghi. Essa si configura come una descrizione-interpretazione dei caratteri dei luoghi, di cui è parte integrante la loro percezione sociale. È strutturata in attività di rilievo paesaggistico nei suoi caratteri antropici e naturali, di conoscenza degli usi del suolo e dei caratteri delle popolazioni residenti e interessate, integrate dalle attività di "qualificazione".

L'esame dei principali processi di trasformazione (in atto, previsti e prevedibili) per cause antropiche e naturali (*N.A.Tendenze evolutive future e domande di trasformazione*) ha il compito di prevederne l'incidenza sui caratteri fisici dei luoghi e sui significati paesaggistici. Richiede la conoscenza e la valutazione qualitativa e quantitativa delle tendenze evolutive (cause economiche, sociali e culturali; eventi o *pr*ocessi biologici, fisici, ecc.); delle politiche, dei piani e dei progetti di trasformazione e innovazione territoriale formalizzati in atti di politiche generali e di settore, locali, nazionali, internazionali; delle domande di trasformazione emergenti, espresse e inespresse; delle realizzazioni e dei processi attuativi virtuosi in corso sul territorio, che possano costituire occasioni di sviluppo di politiche efficaci.

E' fondamentale un momento di sintesi (*N.A. Sintesi interpretativa*), che, interpretando le conoscenze acquisite, giunga alla previsione di uno o più *scenari* paesaggistici per il futuro: espressa attraverso la redazione di elaborati tecnici descrittivi e argomentati, tale sintesi, fritto del lavoro dei tecnici, è la base per un confronto con gli attori pubblici e le popolazioni (N.A. *Condivisione del quadro conoscitivo*) Nella sintesi dovrebbero trovare posto le valutazioni relative ai punti-aree forti o deboli (o sensibili), ai fattori di pressione e agli elementi di vulnerabilità dei caratteri paesaggistici dei luoghi (disturbo, degrado, alterazione, discontinuità, rischio, ecc.): *criticità/problematicità* e *potenzialità/opportunità*. La *sintesi interpretativa* costituisce, dunque, una evidenziazione problematica e progettuale che riprende e mette in relazione tutte le attività conoscitive precedenti, ben lontana da modalità di sintesi realizzate attraverso una sovrapposizione, un incrocio e una selezione di tematismi. Il confronto con gli attori interessati e/o interessabili può utilizzare differenti modalità di partecipazione delle popolazioni, che possono variare secondo i casi, le specificità territoriali e paesaggistiche, le eventuali finalità progettuali iniziali, le consuetudini e l'esperienza che ogni realtà nazionale o locale ha sviluppato in questo campo. L'attività di partecipazione sociale, tuttavia, è importante anche in altri momenti del percorso metodologico, in particolare nelle attività di *caratterizzazione/qualificazione*, per uno *scambio di informazioni e una integrazione dei dati* conoscitivi dei tecnici con quelli che derivano dalla conoscenza e dal rapporto diretto e continuativo delle popolazioni locali e interessate con i luoghi, oltre che nella definizione delle scelte e delle azioni per il paesaggio e nelle attività di gestione nel tempo.

La formulazione di *obbiettivi di qualità paesaggistica* di medio-lungo periodo, cui si dovrebbero collegare le scelte attuative, costituisce uno specifico Nucleo di Attività, con il compito di definire sia le *finalità* che gli *strumenti* e le *azioni* per la loro attuazione (*N.A. Definizione delle premesse di una politica per il paesaggio*). Proprio per la commistione dei caratteri di eccezionalità e di quotidianità in tutto il territorio, la qualità paesaggistica si potrà raggiungere con l'intreccio stretto, in una stessa area e persino in uno stesso elemento costitutivo del paesaggio, dei tre principi generali di intervento suggeriti dalla Convenzione Europea (*protezione, innovazione, riqualificazione*) e di cui anche i documenti di attuazione sottolineano la necessità e l'inevitabilità

dell'integrazione, alle varie scale e per le diverse parti territoriali[x]. E' importante comprendere che le politiche per il paesaggio richiedono di definire, quanto più possibile già nel momento in cui si definiscono obbiettivi e premesse per il governo paesaggistico dei luoghi, anche uno specifico *Programma di azione e gestione* nel tempo (chi, come, con che mezzi, con che tempi), che accompagni, orienti e controlli le trasformazioni nel corso del tempo.

Caratterizzazione/Qualificazione: la struttura della Check-List

Il processo di costruzione dello Schema metodologico e della Check-List è stato complesso e molto dibattuto. Fin dall'avvio del percorso di ricerca si sono manifestati problemi di reciproca comprensione e di integrazione delle diverse posizioni e tradizioni culturali, metodologiche e operative, cui facevano riferimento i diversi *partner* tecnici e istituzionali. Le differenze si manifestavano non solo tra Paese e Paese, ma anche all'interno di uno stesso Paese e si sono rispecchiate nel dibattito terminologico, reso più complesso dalle difficoltà di utilizzare una lingua comune (l'inglese) che non sempre sapeva rispondere all'articolazione semantica esistente nelle lingue originali dei *partner*. E' sempre rimasto interesse prioritario e comune l'integrazione dei punti di vista disciplinari e delle tradizioni culturali, da raggiungere in una sintesi metodologica più alta rispetto agli schemi metodologici di ciascuno: è questa la ragione dell'accentuazione del dibattito per una convergenza sui Nuclei di Attività, piuttosto che sulla definizione di un percorso logico organizzato in una sequenza rigida,
Pertanto la struttura formale della parte centrale del *Percorso Metodologico* delle *Linee-guida* – quella che più direttamente riguarda le attività di conoscenza paesaggistica dei luoghi *(N.A. Caratterizzazione/Qualificazione*) - e' costituita da una serie di domande, una sorta di *check-list* che funziona come promemoria delle tematiche conoscitive principali da affrontare e di cui verificare, volta per volta, le opportunità di approfondimento. Essa ha sostituito la struttura iniziale che era stata data ai nuclei conoscitivi, organizzata formalmente in una grande scheda divisa in caselle di argomenti, attività, strumenti e che il gruppo di lavoro aveva chiamato, in gergo, "*Schedone*": essa si prestava a essere interpretata come una serie di fasi logiche consecutive e di indicazioni tecniche prescrittive, difficilmente accettabile dalle diverse tradizioni metodologiche e operative esistenti e consolidate, a molte delle quali fanno riferimento i diversi e numerosi *partner* del Progetto LOTO.
Del resto molte altre *Linee-guida*, soprattutto estere, privilegiano la messa a fuoco delle procedure di conoscenza e di azione, piuttosto che fornire risposte e suggerimenti tecnici da applicare.

I dibattiti relativi alle scelte terminologiche sono stati frequenti e attraverso di essi i vari gruppi di ricerca hanno reso esplicite e hanno trovato convergenze sulle scelte culturali e metodologiche relative ad alcuni dei nodi conoscitivi e operativi più importanti e più innovativi dello Schema Metodologico che Loto propone.
In particolare, si è trovata una convergenza sull'introduzione dei termini *caratterizzazione* e *qualificazione*, utilizzati in alcuni Paesi esteri e in documenti internazionali legati alla Convenzione Europea di Firenze, per indicare le attività conoscitive dei luoghi dal punto di vista paesaggistico.
Il termine "*caratterizzazione*", abbastanza innovativo per l'Italia, indica le attività conoscitive volte a mettere in evidenza i caratteri specifici dei luoghi, con una accezione più precisa rispetto a termini come "lettura" o "conoscenza" e meno legata a specifiche tradizioni metodologiche rispetto a termini come "analisi".
Il termine "*qualificazione*" indica le attività di interpretazione delle attuali condizioni di qualità dei luoghi, nella volontà di evitare metodologie volte a costruire gerarchie di attribuzione di "valore" a siti o elementi. Esso è andato a sostituire il termine "valutazione", assai diffuso in ambito italiano o in relazione all'applicazione della Convenzione Unesco per i siti Patrimonio dell'Umanità: "valutazione" costituisce un richiamo stretto a una organizzazione della tutela del paesaggio fondata sulla difesa di luoghi/elementi che vengono riconosciti eccezionali rispetto al resto del territorio, di minore o nullo valore[xi]. La scelta di usare il termine "qualificazione" invece che il termine "valutazione" ha delle notevoli conseguenze operative, oltre che culturali: presuppone la consapevolezza dell'importanza di passare da un concetto di valore *intrinseco* dei luoghi a un concetto di valore *relativo*, attribuito dalle popolazioni[xii] e intrecciato con le interpretazioni

qualitative degli esperti e di altre categorie di soggetti coinvolti[xiii]. Ciò è coerente con l'interesse per la qualità di tutti i luoghi di vita che costituisce il concetto e la finalità di fondo della Convenzione di Firenze e che viene espresso nei documenti esplicativi e in quelli di approfondimento tematico prodotti negli incontri internazionali per la sua applicazione. Del resto, la sperimentazione svolta sui casi-studio dai diversi *partner*, ha posto chiaramente in evidenza la commistione capillare di caratteri di eccezionalità e di quotidianità, storica e recente nei luoghi: emergenze storico-architettoniche e naturalistiche, ma anche segni minuti e diffusi delle pratiche d'uso dei luoghi di origine antica, di forte significato identitario per le popolazioni frammiste a espressioni di nuovi modi dell'abitare, del consumo, della produzione. Un intreccio inscindibile che rende errato, non solo impraticabile, pensare e attuare delle politiche separatei.

Senza entrare nel dettaglio dei nuclei concettuali attorno ai quali è stata costruita la *check-list delle attività di caratterizzazione/qualificazione,* si sottolineano qui alcuni nodi concettuali e problematici affrontati nel corso della ricerca. La sperimentazione dei casi studio ha avuto la funzione di rendere più chiare le implicazioni metodologiche del processo conoscitivo. In particolare, ha messo in evidenza i problemi dell'integrazione tra i diversi punti di vista disciplinari che si sono occupati di paesaggio e di ambiente, ma anche la necessità e allo stesso tempo la difficoltà di integrare, in molti casi, anche altri approcci disciplinari (per esempio quelli di tipo agronomico e forestale, meno consueti rispetto a quelli ecologico-ambientali). Ha fatto emergere l'importanza delle scelte terminologiche. Ha confermato la necessità di far tesoro, ma anche di integrare quanto più possibile, le diverse tradizioni disciplinari e metodologiche in uso e consolidate nei diversi Paesi e nelle diverse aree culturali, affermata sempre in linea di principio. Vari punti del Percorso Metodologico e del Nucleo di Attività della *Caratterizzazione/Qualificazione* hanno richiesto uno sforzo particolare in termini di innovazione concettuale e metodologica: in particolare, quelli relativi alla percezione del paesaggio, intesa sia come percezione sociale dei significati storici e attuali dei luoghi, che come arricchimento delle tradizionali interpretazioni percettivo visive per trasformarle in una attività interpretativa più ampia e organica, capace di accogliere e integrare sia i risultati della conoscenza delle vicende storiche, che quelli delle letture ecologiche, che quelli dei diversi aspetti costitutivi dei luoghi come *manufatti* con una loro consistenza materia, oltre che formale..

Il dibattito metodologico è stato concorde nel prevedere come essenziale una attività di *rilievo* degli *elementi e dei caratteri costitutivi* dei luoghi, comprese le popolazioni umane, letti dal punto di vista paesaggistico, in cui gli aspetti descrittivi sono prevalenti su quelli interpretativi (*Nucleo conoscitivo*: *Caratteri culturali e naturali attuali dei luoghi*). Si tratta di comprendere le *caratteristiche fisiche dei luoghi*, rappresentandoli graficamente, eventualmente fino nel dettaglio dei componenti (rete idrica, alberature, insediamenti, terrazzamenti, boschi, infrastrutture, ecc.); esaminare gli *usi del suolo* attuali; comprendere, in sintesi, i caratteri principali delle *popolazioni umane insediate o in relazione, stabile o temporanea, con i luoghi in esame* (quantità, età, sesso, occupazione, composizione sociale/etnica/culturale, tempi di permanenza, ecc.). Ad essa si accompagna una conoscenza del contesto paesaggistico in cui si colloca l'area di studio, come emerge da studi e piani e una scelta dell'ambito di studio da considerare, in rapporto al problema analitico progettuale da affrontare. La sperimentazione dei casi studio, oltre che l'elaborazione teorica, hanno messo in evidenza che i criteri e le modalità di rappresentazione dei luoghi finalizzate alle letture e alle interpretazioni paesaggistiche svolte dai tecnici specializzati costituiscono una problema aperto, su cui occorre svolgere molti approfondimenti: essi potrebbero giovarsi, come è emerso anche dagli studi delle fasi preliminari di LOTO, di una integrazione delle esperienze dei vari Paesi europei, del confronto con criteri e modalità in uso in epoche precedenti per tematiche vicine, dalle possibilità offerte dalle tecnologie informatiche, ancora ricche di potenzialità di sviluppo.

Un altro tipo di indagini che ha trovato una convergenza da parte di tutti i gruppi di ricerca, anche quelli provenienti da tradizioni culturali e operative che, soprattutto nei Paesi del Centro e Nord Europa, vi hanno dato finora scarsa o nulla rilevanza, riguarda la conoscenza delle fasi e delle modalità di formazione e trasformazione dei luoghi che hanno portato, nel corso dei secoli,

all'attuale assetto paesaggistico (*Nucleo conoscitivo: Lettura storica diacronica*); peraltro, la conoscenza delle dinamiche evolutive storiche, non solo di breve, ma anche di medio e lungo periodo, è ritenuta indispensabile non solo da molte discipline che si occupano di territorio e di architettura, ma anche di ambiente e natura. Nello specifico del paesaggio, si è trovata una convergenza sull'opportunità di intendere tale conoscenza non tanto come comprensione delle vicende storiche politiche e sociali dei luoghi, ma piuttosto di concentrare l'attenzione sulla concretezza delle trasformazioni territoriali: dal racconto storico alla rappresentazione cartografica, dagli schemi al dettaglio delle permanenze materiche; una lettura storica per fasi significative, evidenziando le continuità e le discontinuità dei processi storici nei loro esiti territoriali (dagli insediamenti, ai disboscamenti, agli abbandoni territoriali, alle crisi produttive, alle trasformazioni vegetali, alle calamità naturali e crisi ecologiche, ecc.)[xiv]. In particolare, il concetto di paesaggio utilizzato da LOTO e l'attenzione per tutto quanto il territorio, hanno portato a concordare sull'importanza di evidenziare le diverse *logiche progettuali* (singole e collettive, realizzate con interventi eccezionali o nel corso del tempo) che hanno guidato la costruzione/trasformazione dei luoghi, dando luogo a sistemi culturali e fisici di organizzazione e/o costruzione dello spazio (*sistemi di paesaggio*), quali centuriazioni, bonifiche, insediamenti di villa con relative proprietà fondiarie, sistemi produttivi dei mulini, insediamenti religiosi, reti di sistemi difensivi, quartieri urbani, ecc.

L'utilizzo del concetto e del termine "architettura" *applicato all'intero territorio è stato oggetto di una vasta, lunga e approfondita discussione. Attraverso di esso si intende porre il problema di una integrazione delle letture formali dei luoghi che vengono dalla consolidata tradizione delle letture percettive-visive, utilizzate come strumento prevalente per la lettura del paesaggio in diversi Paesi, introducendo il richiamo ai caratteri materici (*Nucleo conoscitivo*:* Caratteri attuali dell' "architettura dei luoghi"*). Le domande della* check-list *ricordano di prendere in esame sia l'organizzazione morfologica e funzionale attuale degli spazi, edificati e non edificati, costruiti e naturali (assimilati a vaste "stanze", come nella lunga tradizione dell'"arte dei giardini"), ma anche di portare l'attenzione sui materiali, i colori, le tecniche costruttive, naturali e artificiali, vegetali e minerali, storici e recenti*[xv]*; a ciò si aggiunge il richiamo all'utilità di studi –peraltro ancora in sperimentazione in tutti i Paesi europei- relativi ad altri caratteri percettivi dei luoghi, legati ai sensi dell'udito, olfatto, tatto, gusto, sollecitati soprattutto dalle discipline geografiche. Il termine "architettura" si è posto in alternativa ad altri come "morfologia", "forma", "struttura", di cui appariva più ampio e comprensivo.*

Il concetto di "architettura" permette, inoltre, di inserire in modo organico, nell'interpretazione dei caratteri attuali dei luoghi, la lettura delle tracce delle trasformazioni storiche: dalla semplice individuazione puntuale di permanenze storiche, che sono il prodotto delle metodologie di inventario e censimento di lunga e preziosa tradizione e indispensabili per una prima verifica delle permanenze storiche (punti, aree, linee, reti[xvi], a volte integrati da usi e materiali[xvii]), alla evidenziazione anche delle relazioni spaziali, funzionali, visive, simboliche, ecc. che essi hanno tra di loro e con il loro contesto, vicino, intermedio e lontano; dai singoli oggetti letti indipendentemente dal territorio a cui appartengono, ai *sistemi*, espressione di intenzioni progettuali complesse, di specificità di soluzioni[xviii].

Le tracce delle trasformazioni intervenute nei secoli a volte sono ridotte a *resti*, semplici *permanenze* puntuali in un contesto dai caratteri di forte attualità, più spesso mantengono *sistemi* di relazioni paesaggistiche, più o meno articolati e conservati, spesso intrecciati, sovrapposti, integrati gli uni con gli altri, in una sorta di *palinsesto*, unico testo scritto, modificato e riscritto nel corso del tempo *(Nucleo conoscitivo: Lettura storica sincronica*).

L'uso del termine sistema, inoltre, è alla base anche dei metodi delle discipline ecologico-ambientali che vengono chiamate qui a integrare le loro letture con le altre, per mettere in evidenza la funzionalità ecologica dei luoghi e il ruolo degli elementi della natura nella definizione dei caratteri funzionali dell'architettura dei luoghi: conoscenza delle caratteristiche e delle relazioni qualitative e quantitative delle *componenti naturali nel loro stato attuale (*suolo, acque, aria e clima, fauna e flora), indispensabili per ogni interpretazione che intenda mettere in luce criticità e

potenzialità per avanzare proposte articolate (*Nucleo conoscitivo*: *Funzionalità ecologica nell'"architettura dei luoghi").*
In sintesi, il concetto e il termine *sistema* risponde alla volontà di evidenziare che i caratteri paesaggistici dei luoghi si fondano sull'interpretazione di relazioni: esso sembra più adeguato rispetto ad altri, come "unità" o "area" (legati a modalità di individuazione di aree omogenee, di matrice geografica, o a metodologie analitiche di matrice ecologica) o come quello di "insieme" (utilizzato, soprattutto fuori Italia, per indicare beni storici composti da più elementi) o "complesso" (che tende a porre l'accento sulla sommatoria di elementi) [xix].

Le attività di caratterizzazione/qualificazione *hanno dato una particolare attenzione alla conoscenza della percezione sociale dei luoghi, sia storica, sia recente, da parte delle popolazioni (*Nucleo conoscitivo*:* Percezione sociale del paesaggio*). Si tratta di una attività di cui vi sono esperienze metodologiche e sperimentali, sia in Italia, che all'estero, che a livello internazionale, ma che non è ancora entrata sistematicamente nelle consuetudini delle indagini paesaggistiche. Il gruppo di ricerca ha lavorato molto per cercare di approfondire i vari aspetti e di portare a sintesi i diversi metodi operativi in uso. Significa svolgere una ricognizione delle attribuzioni, a luoghi o oggetti, di significati culturali (simbolici, sociali, di identità, ecc.) che si sono storicamente sedimentati nell'immaginario collettivo (locale, nazionale, sopranazionale): esse possono provenire da forme di espressione culturale (come la letteratura, la pittura, la fotografia, la cinematografia, ecc.), da avvenimenti e consuetudini religiose, celebrative, di storia politica e sociale, ecc. (feste, ricorrenze, commemorazioni di avvenimenti e personaggi della storia politica, sociale, militare, ecc.), da pratiche d'uso dello spazio, anche deboli (agricoltura e allevamento, scambi commerciali, relazioni sociali, ricreazione e sport, ecc.).*
Altrettanto problematiche sono le attività per la comprensione della percezione paesaggistica attuale dei luoghi, da parte delle popolazioni nella loro articolazione di interessi e di culture: esse possono essere realizzate sia attraverso forme di coinvolgimento diretto con indagini di tipo sociologico, ma anche attraverso interpretazioni esperte dei possibili significati che possono costituire per le popolazioni le scelte, più o meno consapevoli, di avere mantenuto fino ad oggi certi caratteri fisici dei luoghi (per es. *skyline*, materiali, colori e consuetudini costruttive, ecc.), da leggere anche attraverso una analisi critica delle scelte di pianificazione locale nel corso del tempo e delle realizzazioni.

I risultati del lavoro metodologico e di quello sperimentale dei casi-studio sviluppati dalle ricerche di LOTO costituisce un contributo al dibattito sugli strumenti utili a dare attuazione a un nuovo approccio culturale al tema del paesaggio, di cui la Convenzione Europea di Firenze è espressione efficace e sintetica e che trova un grande consenso. Su molti temi occorre ancora affinare, approfondire e sperimentare sia gli strumenti concettuali, che quelli metodologici.

Bibliografia:

Lionella Scazzosi, *Le linee-guida per la gestione paesaggistica delle trasformazioni territoriali. Caratteri metodologici*, in: "*LOTO" Landscape Opportunities for territorial organisation*" (*Progetto di cooperazione transnazionale INTERREG IIIB CADSES). "Esperienze a confronto in Lombardia*", Regione Lombardia, Milano 2006.
AA.VV., *LOTO- La gestione paesistica delle trasformazioni territoriali- Linee guida,* Milano, 2005
AA.VV., *LOTO, La gestione paesistica delle trasformazioni territoriali. Buone pratiche e conoscenze disponibili*, Gangemi, Roma
AA.VV., *LOTO. Paesaggi.Interpret_AZIONI* e *Nuovi strumenti per la gestione del paesaggio (ambiti/contesti/buone pratiche*), Bologna 2005
Scazzosi L. (a cura di), *Leggere il paesaggio. Confronti internazionali*, Gangemi, Roma, 2001
Scazzosi L. (a cura di), *Politiche e culture del paesaggio esperienze internazionali a confronto*, Gangemi, Roma 1999 e *Nuovi Confronti*

DIRITTO E PAESAGGIO
SUMMER SCHOOL

Venerdì 31 agosto- Sabato 1° settembre

Prof. Anna Lisa Maccari

SCHEMA LEZIONE

La tutela penale del paesaggio

Quadro normativo di riferimento**:**

art. 167 (d.lgs n. 42 del 2004) Ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria
art. 168 (d.lgs n. 42 del 2004) Violazione in materia di affissione
art. 181 (d.lgs. n. 42 del 2004) **Opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa**
art. 734 c.p. Distruzione o deturpamento di bellezze naturali

Chiunque, mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità, è punito con l'ammenda da euro 1.032 a euro 6.197 .

Esiguità di fonti normative: - indice sintomatico di disinteresse?
- ipertrofismo normativo: canone di effettività o simbolismo emozionale?

Le forme di aggressione al paesaggio giuridicamente rilevanti :

Danneggiamento meramente potenziale al paesaggio.

Forme anticipate d'intervento : le misure sanzionatorie penali e/o amministrative sanzionano l'inosservanza delle prescrizioni amministrative predisposte a tutela del paesaggio
Es: l'art. 167 sanziona l'inosservanza delle disposizioni di cui al titolo I della parte III (artt.131-159), l'art. 181 l'esecuzioni di lavori (su beni paesaggistici) in assenza di un autorizzazione o in difformità ad essa.

Reati di pericolo astratto

Danneggiamenti reale.

La contravvenzione di cui all'art. 734, è un'ipotesi originaria e precedente alla l. 1497/1939 (come emerge anche dalla locuzione della rubrica legis"bellezze naturali"), che punisce l'alterazione o la distruzione.

Elementi strutturali della contravvenzione:
soggetto attivo: reato comune, non occorre un rapporto qualificato (proprietà o possesso) con la bellezza naturale).

Soggetti attivi
soggetti privati (persone fisiche o persone giuridiche), ma anche pubblici ufficiali
- es. appaltatori di lavori, proprietario, sindaco di un Comune

Oggetto materiale della condotta: luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità
- L. 1497/39 (bellezze individue e d'insieme)
- Le categorie morfologiche (duplice aspetto di bellezza ambientale e paesaggistica) inviduate ddal l. n. 431/1985
- Artt. 134, 136 d.lgs. n. 42 del 2004

- Tempo creazione della protezione penalmente rilevante

La fattispecie di reato di cui all'art. 734 c.p. può essere realizzata solo con riferimento a determinati beni, rispetto ai quali la p.a. abbia posto il vincolo previsto dalla l. n. 1497 del 1939, ovvero che siano compresi nell'elenco contenuto nell'art. 1 l. n. 431 del 1985. Uff. Indagini preliminari Trapani, 04 aprile 2004.

Irrilevanza altri vincoli, ad es. vincolo idrogeologico.

Nel caso in cui risulti accertata l'esistenza soltanto di un vincolo idrogeologico interessante la zona ove è stata eseguita la costruzione abusiva, con esclusione di qualsiasi vincolo paesaggistico comunque imposto, non è configurabile il reato di cui all'art. 1 sexies l. 8 agosto 1985 n. 431, nè quello di cui all'art. 734 c.p., che presuppone l'imposizione di un vincolo a tutela delle bellezze naturali e del paesaggio. Cassazione penale , sez. III, 28 febbraio 1997 , n. 4423.

.

Atto autorizzatorio e sussistenza della contravvenzione, di cui all'art. 734
Superamento della presunzione di legittimità dell'attività della P.A.
Giudice penale penale e disapplicazione dell'atto amministrativo (legittimo e/o illegittimo) o attività di accertamento a tutela del bene finale paesaggio?

Non esclude il reato

In materia di tutela del patrimonio paesistico ed ambientale, gli interventi su beni tutelati previamente assentiti dal provvedimento autorizzatorio dell'autorità preposta alla tutela del vincolo non possono integrare il reato di cui all'art. 734 c.p., distruzione o deturpamento di bellezze naturali, fatto salvo il giudizio incidentale di legittimità attribuito al giudice ordinario sulla comparazione tra i beni e gli interessi in conflitto. Cass. pen., Sez. III, 17/02/2004, n.1443

L'accertamento della esistenza o meno della distruzione o alterazione delle bellezze naturali dei luoghi spetta al giudice di merito indipendentemente da ogni valutazione della p.a., ed il relativo giudizio è incensurabile in sede di legittimità, se adeguatamente e correttamente motivato. Cassazione penale , sez. III, 01 ottobre 1998 , n. 11773 L'art. 734 c.p. deve essere applicato in modo indipendente dalla l. 8 agosto 1985 n. 431 anche allorquando il reato previsto dalla legge "Galasso" non sussiste perché l'intervento sul territorio ha goduto del favore del regime autorizzatorio. Tibunale Terni, 10 febbraio 2000.

Esclude il reato

Non può ritenersi sussistente il reato di cui all'art. 734 c.p. (distruzione o deturpamento di bellezze naturali) quando l'intervento realizzato sui beni tutelati sia stato assentito da un'autorizzazione regolarmente rilasciata dalla competente autorità, la quale non presenti vizi di legittimità e sfugga pertanto al potere - dovere di disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi da parte del giudice penale. Cassazione penale , sez. III, 17 febbraio 2004 , n. 14433
Il provvedimento è un modo di gestione del vincolo.

Esclude l'elemento psicologico

L'eventuale autorizzazione amministrativa, anche se regolare, non esclude la sussistenza del reato di cui all'art. 734 c.p., ma può assumere semmai rilevanza in materia di valutazione dell'elemento psicologico del reato, spettando al giudice penale di verificare, a fronte di una compromissione del paesaggio e dell'ambiente, la corrispondenza delle opere al provvedimento nonché la liceità e legittimità (ma non l'opportunità) dei relativi atti amministrativi, in quanto l'eventuale illegittimità di tali atti potrebbe essa stessa costituire elemento essenziale della fattispecie criminosa. (In conformità a tali principi la Corte ha annullato con rinvio il provvedimento con il quale il tribunale della libertà aveva rigettato l'appello proposto dal p.m. avverso il decreto del g.i.p. che aveva disposto il sequestro preventivo di opere edilizie soltanto per il reato di lottizzazione abusiva e non anche per i reati, pure contestati, di cui all'art. 734 c.p. ed art. 1 quinquies l. n. 431 del 1985 e 163 d.lg. n. 490 del 1999 sul rilievo che la sussistenza del fumus fosse esclusa dalla presenza delle prescritte autorizzazioni amministrative, delle quali non era ravvisabile l'illegittimità). Cassazione penale , sez. IV, 29 marzo 2004 , n. 32125. In tema di tutela del patrimonio paesistico ed ambientale, ai fini della applicabilità della ipotesi contravvenzionale di cui all'art. 734 c.p., l'accertamento della sussistenza della distruzione o alterazione delle bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità è demandata al giudice penale, atteso che trattasi di reato di danno per il quale l'accertamento dell'evento concretante la contravvenzione spetta al giudice, e ciò indipendentemente da ogni valutazione effettuata dalla p.a., il cui provvedimento può assumere rilevanza nella valutazione dell'elemento psicologico del reato. Cassazione penale , sez. III, 03 marzo 2004 , n. 15299

Modalità condotta : distruzione ed alterazione mediante costruzioni, demolizioni o in qualsiasi altro modo .
Reato a forma libera → valenza *barrage* della locuzione "*in qualsiasi altro modo*"

Condotta attiva - Evento

Distruzione: lesione della struttura fisica del bene – perdita irreparabile e totale
Alterazione: modificazione della suscettibilità del bene a prestarsi alla visone di bellezza naturale (es. collocazione cartelli pubblicitari in area vincolata); modificazione dell'equilibrio del valore paesaggistico del luogo
Ad addendum (es. cartelli pubblicitari, antenne paraboliche)
Ad deminuendum (sbancamenti, disboscamenti)
Attività temporaneamente apprezzabili (stazionamento autocarri o navi in area tutelate, coltivazione stagionali di piante, realizzazioni di manufatti stagionali)
Concorrere ad alterare o aggravare l'alterazione di aree compromesse. Comportamenti successivi e secondari a condotte principali di alterazione
L'agente viene a turbare la sensazione di godimento estetico che i luoghi offrivano prima dell'atto lesivo della loro integrità. Deve escludersi perciò che la realizzazione di un'opera provvisoria e di modeste dimensioni che risulti successivamente rimossa costituisca danno ambientale penalmente rilevante. (Nel caso di specie la Cassazione ha annullato senza rinvio, proscioglimento l'imputato perché il fatto non sussiste, la sentenza del pretore che aveva condannato per violazione dell'art. 734 c.p. un imputato che aveva realizzato sull'isola di Stromboli un piccolo box in lamiera zincata con autorizzazione all'installazione provvisoria).Cassazione penale , sez. III, 04 maggio 1995 , n. 7026
Il reato di cui all'art. 734 c.p. (distruzione o deturpamento di bellezze naturali), si configura in presenza di un effettivo e grave danno ambientale, che risulta anche da impatti negativi di tipo percettivo-visivo, storico-culturale in dimensione locale, di quartiere e urbana, come da impatti negativi sull'ecosistema, sul paesaggio e sulla fauna. (Fattispecie nella quale la Corte ha ritenuto integrato il reato "de quo" nel caso di una lottizzazione abusiva nel Comune di Bari - località "Punta Perotti").Cassazione penale , sez. III, 29 gennaio 2001 , n. 11716
Ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 734 c.p., distruzione o deturpamento di bellezze naturali, non è sufficiente una qualsiasi alterazione naturalistica del sito in questione, ma è necessario che quella specifica alterazione incida sulla bellezza naturale, così che si realizzi quantomeno una lesione o anche un semplice turbamento del godimento estetico dei visitatori o utenti, anche potenziali, del luogo. Cassazione penale , sez. III, 03 ottobre 2002 , n. 40267

Proseguimento attività o aggravamento di attività preesistente (discarica abusiva, coltivazione preesistente di cava)

Diversa destinazione giuridica, limitazione o impedimento di fruibilità pubblica dell'area

Il reato di cui all'art. 734 c.p. (distruzione e deturpamento delle bellezze naturali), si configura in presenza di un effettivo e grave danno ambientale, che risulta anche da una diversa destinazione (lottizzazione) impressa all'opera Il reato di distruzione o deturpamento di bellezze naturali ha natura di reato istantaneo rispetto all'autorizzazione ottenuta (residence con attrezzature sportive e per il tempo libero), tenuto conto dei rilievi attinenti alla viabilità della zona, di certo insufficiente per servire un insediamento abitativo stabile quale quello risultante dalla lottizzazione, nonché alla totale mancanza di opere di urbanizzazione al servizio dello stesso. Cassazione penale , sez. IV, 29 marzo 2004 , n. 32125. Il reato di cui all'art. 734 c.p. (distruzione e deturpamento delle bellezze naturali), si configura in presenza di un effettivo e grave danno ambientale, che risulta anche da una diversa destinazione (lottizzazione) impressa all'opera rispetto all'autorizzazione ottenuta (residence con attrezzature sportive e per il tempo libero), tenuto conto dei rilievi attinenti alla viabilità della zona, di certo insufficiente per servire un insediamento abitativo stabile quale quello risultante dalla lottizzazione, nonché alla totale mancanza di opere di urbanizzazione al servizio dello stesso. Cassazione penale , sez. IV, 29 marzo 2004 , n. 32125.

Abbattimento di boschi e alberi

Commette il reato di deturpamento delle bellezze naturali chi effettui l'abbattimento di alberi di alto fusto in area sottoposta a vincolo paesaggistico, in difformità della prescritta autorizzazione preventivamente richiesta per dissodamento di terreno, fatto questo che integra anche il reato di cui all'art. 163 del D.Lgs. n. 490 del 1999, in quanto l'intervento altera o deturpa l'area sottoposta a vincolo.Cass. pen., Sez. III, 28/05/2004, n.29483

Omissiva:

Presupposto giuridico: obbligo giuridico di attivarsi (art. 131, comma 2 d.lgs. n. 42 del 2004)

Qualunque condotta può essere idonea ad integrare il reato di distruzione o deturpamento delle bellezze naturali previsto dall'art. 734 c.p. Dovrà rispondere perciò del reato il sindaco che non abbia prevenuto l'abbandono di rifiuti lungo l'alveo di confine o non abbia sanzionato tali comportamenti imponendo lo sgombero o non abbia provveduto d'ufficio alla loro rimozione. (Cass. pen. 4 luglio 1995, n. 9233)

Momento consumativo

- Costruzione →ultimazione lavori
- Demolizione→ inizio lavori demolizione

Reato istantaneo con effetti permanenti, ed allorché consti di atti plurimi frazionati e protratti nel tempo si consuma al momento della cessazione dell'attività vietata. (Fattispecie relativa a coltivazione di una cava in zona sottoposta a vincolo paesaggistico). Cassazione penale , sez. III, 05 giugno 2003 , n. 33550

Interesse protetto:

Formulazioni diacroniche dell'interesse protetto :

1) valore estetico del paesaggio, si tutela l' interesse " ..a che la visione estetica di determinati aspetti panoramici non fosse turbata, sacrificando la sensazione di godimento estetico ce da esso può essere tratta.." (Cass. 16.10.1978)

2) paesaggio, come bene ambientale, in una dimensione dinamica e "gestionale", si tutela l'interesse "l'esercizio della potestà amministrativa sul territorio"

3) si tutela l'integrità dell'equilibrio (art. 9 Cost.)

Concorso con i reati di cui agli artt. 167, 168, 181 d.lgs. n. 42 del 2004

La contravvenzione prevista dall'art. 734 c.p. può coesistere e concorrere con quella di cui all'art. 1 "sexies" l. n. 431 del 1985: mentre nella contravvenzione di cui all'art. 734 c.p. (che è reato di danno concreto) il precetto va individuato nel divieto di cagionare distruzione o deturpamento di bellezze naturali, nella contravvenzione di cui all'art. 1 "sexies", l. n. 431 del 1985 (che è reato formale di pericolo presunto) il precetto è infatti quello di non porre in essere attività in certe zone senza la prescritta autorizzazione amministrativa, a prescindere dal risultato dell'attività stessa nei riguardi delle bellezze naturali aggredite, che possano risultare anche non danneggiate dall'attività non autorizzata.
Cassazione penale , sez. III, 29 gennaio 2001 , n. 11716

Elemento psicologico : colpa

De iure condendo

Il Consiglio dei Ministri del 23 maggio ha approvato il disegno di legge con delega al Governo per la riforma delle sanzioni penali in materia di reati contro il patrimonio culturale ed il paesaggio

Gli interventi in materia di paesaggio consistono in:

sanzioni più elevate per il reato di ***danneggiamento di bene paesaggistico*** (ora punito solo con l'ammenda), sì da impedire l'estinzione per oblazione ed aumentare i termini prescrizionali;

parificazione al reato di ***esecuzione di lavori*** in assenza di autorizzazione paesaggistica di quello di esecuzione in difformità dalle prescrizioni ed estensione del medesimo reato al caso di inosservanza del divieto di esecuzione e dell'ordine di sospensione;

previsione di una speciale aggravante in caso di reato commesso in siti di interesse culturale, paesaggistico o archeologico;

previsione del reato di ***frode paesaggistica***, nel caso di falsificazione di documentazione o uso di falsa documentazione per l'esecuzione illecita di lavori;

estensione del sequestro a tutti i beni mobili e immobili che siano serviti a commettere i reati in materia di paesaggio (cantieri; mezzi meccanici; apparecchiature);

interdizione dalle professioni o dalle attività d'impresa, oltre che dai pubblici uffici, per coloro che abbiano commesso i reati contro il paesaggio.

Per tutti i casi si prevede una disciplina premiale, attraverso sconti di pena e/o sospensione condizionale, per chi collabori alla riacquisizione dei beni culturali sottratti ovvero alla eliminazione dei danni prodotti attraverso la rimessione in pristino dei luoghi.

Diritto e Paesaggio
Summer school

Sabato 1° settembre

Dottor Andrea Padalino Morichini (Procura della Repubblica di Roma; Procura della Repubblica di Oristano)

SCHEMA LEZIONE

Il codice dei beni culturali e del paesaggio e la tutela penale ed amministrativa dei beni paesaggistici

Il delitto e la contravvenzione contemplati nell'art. 181 del d. lgs. n. 42 del 2004 quali reati di pericolo astratto che, a tutela anticipata del paesaggio, puniscono qualsiasi modificazione dello stesso eseguita in assenza di autorizzazione rilasciata dall'autorità competente.
Descrizione delle condotte vietate e loro ambito applicativo: sono esclusi da quest'ultimo, come si rileva da precise indicazioni legislative, gli interventi indicati nell'art. 149; quelli di cui all'art. 143, comma 5°, sempre che il piano paesaggistico sia stato elaborato congiuntamente dalle regioni, dal Ministero per i beni e le attività culturali e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province siano stati ad esso adeguati; le attività di coltivazione di cave e torbiere; i cartelli e gli altri mezzi pubblicitari.
Non sono altresì soggetti ad autorizzazione, per consolidato orientamento giurisprudenziale, quelle condotte di modificazione paesaggistica che non ledono il bene tutelato essendo di trascurabile entità.
Sono invece subordinati al rilascio del provvedimento, in conformità al dettato normativo e all'evoluzione del concetto di paesaggio nonché al conseguente ampliamento della categoria dei beni paesaggistici, pure gli interventi non modificativi dell'aspetto esteriore di questi ultimi, quelli che alterano il paesaggio per periodi di tempo limitati, purché di durata non trascurabile e, infine, quelli che hanno prodotto modificazioni anche non irreversibili o che, anziché deteriorarlo, hanno addirittura migliorato l'aspetto dei luoghi.
Rientrano nell'ambito delle fattispecie penali gli interventi effettuati dopo la scadenza quinquennale dell'autorizzazione, mentre non rileva la violazione di prescrizioni e modalità esecutive del provvedimento priva di concreta incidenza sul bene protetto nonché quelle condotte materiali, pur non trascurabili, che non possono essere ricondotte al concetto di "lavori di qualsiasi genere" eseguiti su beni paesaggistici.
Probabile inidoneità, a questo proposito, della descrizione dei comportamenti vietati a comprendere tutte le condotte suscettibili di recare pregiudizio al paesaggio.
Il comportamento delittuoso delineato dal comma 1-bis, lett. b) dell'art. 181: sua incongruenza rispetto alla finalità perseguita dalla fattispecie e in relazione alle condotte riconducibili, invece, alla contravvenzione prevista nel 1° comma dello stesso articolo, anche sotto il profilo dell'elemento soggettivo.
La contravvenzione ora indicata come ipotesi residuale, peraltro applicabile a un'ampia gamma di interventi fra cui quelli effettuati nell'ambito degli immobili e delle aree individuati ai sensi dell'art. 143, 1° comma, lett. i).
Il diverso elemento soggettivo previsto per la contravvenzione e i delitti paesaggistici e i problemi connessi.
Le modalità di commissione dei reati paesaggistici sotto l'aspetto temporale: loro appartenenza al *genus* dei reati di durata e, all'interno di questo, alla categoria di quelli eventualmente abituali; i riflessi di tale struttura sull'eventuale sopravvenienza, in corso d'opera, dell'elemento soggettivo e sulla prescrizione.
Gli stessi reati come reati comuni che possono essere commessi da chiunque.

L’accertamento di compatibilità paesaggistica previsto dall’art. 181, commi 1-*ter* e 1-*quater* dell’art. 181: ambito applicativo, rilievi critici sulla previsione che elenca gli interventi per i quali può essere richiesto e problemi connessi agli aspetti procedurali che si riflettono sull’individuazione dell’esatta natura dell’accertamento in questione il quale è da ritenersi causa di estinzione della contravvenzione.
Conseguente sua applicabilità a tutti coloro che hanno concorso o cooperato nel reato.
Rapporti fra i reati paesaggistici e altre violazioni penali: in particolare, quelle edilizie e la contravvenzione di distruzione o deturpamento di bellezze naturali prevista dall’art. 734 c.p.
Il divieto di rilasciare l’autorizzazione paesaggistica in sanatoria, stabilito dall’art. 146, 12° comma, e i suoi riflessi sull’accertamento di conformità disciplinato dagli artt. 36 e 45 del d. P.R n. 380 del 2001.
L’individuazione delle sanzioni applicabili per la contravvenzione prevista dall’art. 181, 1° comma.
La rimessione in pristino dello stato dei luoghi, prevista dal 2° comma dell’art. 181, quale sanzione amministrativa ordinata dal giudice penale con la sentenza di condanna e la rimessione in pristino delle aree e degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, prevista dal comma 1-*quinquies* dello stesso articolo, effettuata dal trasgressore prima che sia disposta d’ufficio dall’autorità amministrativa, quale causa di estinzione della contravvenzione paesaggistica.

Bibliografia

R. FUZIO, *I nuovi beni paesistici*, Rimini, 1990.
A. PREDIERI, voce *Paesaggio,* in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981.
P. CARPENTIER, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004.
F. MANTOVANI, *Diritto penale,* Padova, 1988.
G. FIANDACA – G. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale,* Bologna 1995.
Corte cost., sent. n. 247 del 1997, in *Foro it.*, 1998, c. 712, con nota di R. FUZIO.
Cass. sez.. III, 11 dicembre 1998, Zane, in *Riv. pen.*, 1999, p. 274, con nota di RAMACCI, *Legge Galasso: la Cassazione indica i criteri per l’individuazione dell’offensività della condotta.*
M. BRESCIANO – A. PADALINO MORICHINI, *I reati urbanistici,* Milano, 2000.
A.PADALINO MORICHINI, *I beni paesaggistici sanzioni penali e amministrative,* a cura di V. Piergigli A.L. Maccari, *Il codice dei peni culturali tra teoria e prassi*, Milano, 2006.

Diritto e Paesaggio
Summer school

Sabato 1° settembre
Avv. Bruno Leporatti (Foro di Grosseto)

LEZIONE

La legge n. 308 del 2004: L'accertamento di compatibilità paesaggistica e le sue ricadute sul sistema sanzionatorio penale

Si torna ad affrontare il tema delle modifiche al sistema sanzionatorio penale di tutela dei beni paesaggistici che sono state introdotte dalla L. 15 dicembre 2004 n. 308 (e dalle norme successive di ulteriore modifica: D. Leg.vo 24 marzo 2006 n. 157) all'originario impianto repressivo delle violazioni previsto dall'art. 181 dal cd. *codice Urbani*. In particolare, premessi cenni sul previgente sistema di tutela penale, per come attuato attraverso l'art. 734 c.p. e successivamente attraverso gli art. 1 sexies della L. 431/1985 e 163 D. Leg.vo 490/1999 e da ultimo con l'art. 181 del D. Leg.vo 42/2004 ed evidenziati i mutamenti di impostazione dalla prima norma – che costitutiva pacificamente reato di danno – alle successive – caratterizzate dall'avere natura di reati di pericolo presunto – con i connessi interventi giurisprudenziali (fra i quali Corte costituzionale, 18 luglio 1997, n. 247, Bernardi) aventi l'effetto di temperare l'eccessivo rigorismo formale che la detta natura comportava, si esamina la portata delle novità normative di cui alla L. 308/2004 e le ricadute che le stesse hanno determinato sia in concreto, in termini di efficienza della risposta repressiva dell'ordinamento rispetto alle violazioni in materia paesaggistica, sia come impostazione, per così dire *filosofica*, rispetto a quella propria dell'antecedente sistema. In tale ottica è opportuno approfondire partitamente le problematiche determinate dall'introduzione nel D. Leg.vo 42/2004, ad opera di tale Legge, del delitto di cui all'art. 181, comma 1bis, con particolare riferimento a quella della configurabilità del nuovo reato per violazioni compiute nelle zone sottoposte a tutela in base a precedenti disposizioni normative e segnatamente della L. 1497/1939, tenendosi conto dei primi *arresti* giurisprudenziali in tema (Cass. Sez. III sent.. 45609 del 16-12-2005) e dell'ambito applicativo dello stesso, in riferimento alle varie categorie dei beni protetti. Del pari opportuno è l'approfondimento dell'ambito applicativo della nuova causa estintiva del reato paesaggistico costituita dall'art. 181, comma 1 quinquies, del D. Leg.vo 42/2004. Ciò in quanto occorre delimitare, alla luce della testualità della norma e delle interpretazioni giurisprudenziali in tema (ad esempio Cass. Sez. III sent. 3945 del 1 febbraio 2006) i casi in cui essa [causa estitiva] può essere utilmente invocata. La verifica della portata delle innovazioni normative operata dalla L. 308/2004 sul sistema del *codice urbani* deve essere compiuta anche in riferimento alla *compatibilità paesaggistica* – nelle sue due diverse accezioni: quella di cui all'art. 181, commi 1ter ed 1quater, D. Leg.vo 42/2004 e quella di cui all'art. 1, comma 37 della L. n. 308 – che, com'è noto, ha introdotto per interventi realizzati entro il 30 settembre 2004 la possibilità di ottenere una sorta di *condono paesaggistico*. E', quindi, necessaria la previa analisi del concetto di *compatibilità paesaggistica* delineato dalle predette norme in relazione agli ordinari procedimenti autorizzatori delle opere che il cittadino intenda eseguire in aree vincolate; indi si deve individuare la portata applicativa dell'una e dell'altra disposizione in riferimento agli interventi che ne sono oggetto, evidenziandone le differenze (anche procedimentali) e le ricadute sugli assetti paesaggistici e sul sistema sanzionatorio; infine si devono distinguere le diverse conseguenze sul processo penale determinate dal conseguimento dell'accertamento della *compatibilità paesaggistica* dell'opera già eseguita ai sensi dell'art. 181, commi 1ter e 1quater, D. Leg.vo 42/2004 (apparentemente da sussumersi nell'alveo dell' esclusione dell'antigiuridicità della condotta), rispetto alla compatibilità paesaggistica nell'ambito del *condono paesaggistico* vero e proprio (che configura *tout court* una causa estintiva del reato). Il tutto peraltro alla luce anche della non uniformità della Giurisprudenza della Corte di Cassazione circa l'ambito applicativo di detta ultima norma (si confrontino in proposito Cassazione penale, sez. III, 10 maggio 2005, n. 33297 e Cass. Sez. III n. 19719 del 22 maggio 2007).

Diritto e Paesaggio
Summer school

Sabato 1° settembre

Dottor Cons. Paolo De Sanctis (Procura Generale Corte di Appello Napoli)

LEZIONE La demolizione giudiziale

1. La demolizione giudiziale. Nozione

2. Esecuzione delle sentenze penali di condanna definitive recanti ordine di demolizione e/o di rimessione in pristino dello stato dei luoghi. L'ordine di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi come sanzioni amministrative. Conseguenze.Tratti distintivi.

3. Il quadro normativo di riferimento della procedura di demolizione giudiziale (*il materiale è depositato presso la segreteria per chi desidera estrarre fotocopie)*:

- gli artt. 665 e ss. c.p.p. e la sentenza delle Sez. Un. Cass. 19 giugno –24 luglio 1996 n. 15.
- gli art. 61,62,63 del T.U. sulle spese di giustizia approvato con D.P.R. n. 115/2002.
- la cirocale n. 4 del Ministero della Giustizia del 28 giugno 2002
-la convenzione organizzativa tra il Ministero della giustizia, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero della difesa, stipulata il 15 dicembre 2005.
- l'art. 32, comma 12 del d.l. 30 settembre 2003, n. 268, convertito in l. 24 nov. 2003, n. 326
- il D.M. 23 luglio 2004, adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
- la circolare n. 1254/04 della Cassa depositi e prestiti
- note di trasmissione, in data 5 settembre 2006 e 13 febbraio 2007, all'autorità giudiziaria da parte del Ministero della giustizia del capitolato dei lavori di demolizione utilizzato dalle strutture tecnico-operative della difesa.
-l'art. 15 del r.d. 30 gennaio 1941 n. 12 (ordinamento giudiziario)

4. Le fasi dell'esecuzione degli ordini di demolizione e/o di ripristino dello stato dei luoghi
a) Fase preparatoria.Promozione del procedimento
b) Ingiunzione a demolire
c) Richiesta di inofromazioni a comune e regione
d) Cause Ostative dell'esecuzione dell'ordine di demolizione.
e) Sospensione e revoca dell'ordine di demolizione
f) Fase esecutiva.Scelta ex art. 61 T.U. sulle spese di giustizia tra intervento delle strutture tecnico-operative della difesa e affidamento dei lavori di demolizione in appalto
g) Necessità per il magistrato che cura l'esecuzione di avvalersi di un consulente tecnico
h) La convenzione interministeriale del 15 dicembre 2005 ed il limiti dell'intervento delle strutture tecnico operative della difesa
i) Ricorso all'affidamento in appalto dei lavori di demolizione
j) Scelta delle imprese autorizzate a seguito della trattativa privata
k) Nomina di un consulente tecnico per la redazione del contratto di appalto secono la normativa vigente e per la vigilanza sull'espletamento dello stesso. Informazione al magistrato che cura l'esecuzione di ritardi di difficoltà incontrate durante i lavori di demolizione.
l) Il finanziamento tramite il fondo per le demolizioni di opere abusive
m) Criteri di accesso
n) Spese gravanti sul Ministero della Giustizia
o) Il decreto di esecuzione della demolizione e liquidazione
p) Archiviazione del procedimento.

Bibliografia

P. DI RONZA, *Manuale di diritto dell'escuzione penale*, Cedam Padova, 2000

M.SANTOLOCI, *Il giudice ordinario "conquista" un potere autonoma, ma l'amministrazione non perde il suo ruolo,* in *Guida al Diritto, settembre* 1996, p. 80 *e ss.*

ID., *Spetta al P.M. la competenza per demolire le opere abusive dopo la sentenza di condanna,* in *Riv. pen.* 1996, p. 1088 e ss.

G. MANZI, *Solo in presenza diuna richiesta di sanatoria possibile un'interferenza tra le due autorità,* in *Guida al Diritto,* settembre 1996, p. 82 ss.

A.GIORDANO, *Dalla giurisprudenza le regole sulle demolizioni,* in *Guida al Diritto,* luglio 2002, p. 134 e ss., in *Guida al diritto,* luglio 2002, p. 134, e sss.

E. ALBAMONTE, *La nuova disciplina della demolizione di opere abusive,* in *"Incontro sul tema: Il testo unico delle spesi di giustizia.* Roma, 19-21 gennaio 2004

D. FOTI, *La demolizione di opere abusive tra spese di giustizia ed autonomia locale,* in *Diritto e diritti,* febbraio, 2004, p. 1 e ss.

M.A. BRANCAFORTE, *Esecuzione dell'ordine di demolizione e rimessione in prisitino,* in *Riv. delle cancellerie*, 2005, p. 663 e ss.

S. DELIPERI, *La Corte di Cassazione "equivoca" in tema di esecuzione delle ordinanze di demolizone?* In *Riv. giuridica dell'ambiente*, 2003, p. 350 ss.

M. CONDEMI, *Sull'imperatività dei provvedimenti legalmente dati dal giudice,* in *Giur. It.*, 2002, p. 1225 e ss.

L. BISORI, *Osservatorio penale,* in *Urbanistica e appalti,* 2001, p. 342 e ss; p 457 e s.., p. 1384 e ss., nonché ivi 2002, p. 241 e ss.; p. 739 e ss; p. 985.

C. BERNASCONI, *Reati edilizi,* in *Studium iurisi,* 200, p. 908 e ss.

L. SCHIARETTI, *Sulla demolizione di costruzioni abusive,* in *Il Foro Italiano,* 199, p. 733 e ss.

S. VALENZANO, *Misure repressive di abusi edilizi: demolizione,* in *Appalti urbanistica edilizia*, 198, p. 658 ss.

M. CASOLA, *Ordine di delmilizione dell'opera abusiva e sospensione condizionale della pena: il punto delle Sezioni Unite, in* Foro It., 1998, p. 104

M. BALLETTA, *Rimessione in pristino dello stato dei luoghi paesisticamente vincolati e demolizone delle opere edilizie abusive. La competenza del pubblico ministero nella più recente giurisprudenza,* in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1997, p. 554 e ss.

P. CIPOLLA, *Misure ripristinatorie disposte dal giudice penale in materia di edilizia ed ambientale e competenza in fase esecutiva,* in *Giur.. Merito,* 1997, p. 231 e ss.

C. ANGELILLIS, *Ordine di demolizone: una svolta nella realtà dell'abusivismo edilizio?* in *Riv. pen. ec.,* 1997, p. 366 N. VENTURA, *Esecuzione dell'ordine di demolizione d' opere abusive emesso dal giudice penale e attribuzioni del pubblico ministero,* in *Riv. pen. dell'ec.*, 1997, 363 e ss.

Diritto e Paesaggio
Summer school

Sabato 1° settembre

Prof. Fabrizio Lemme (Università di Siena)

LEZIONE
Il paesaggio come bene culturale

1. Esiste ancora una "*bellezza naturale*", intesa come luogo incontaminato, sul quale non si è mai esercitata la mano dell'uomo?

Dico questo perché da quando, sul globo terrestre, è apparso l'"*homo sapiens*" – sono tempi relativamente brevi, qualche decina di migliaia di anni – la natura è stata sottoposta ad un procedimento di trasformazione, che in alcuni casi è risultato di autentica violenza.

I disboscamenti selvaggi hanno inciso in maniera irreversibile sul paesaggio naturale, sulle coste marine; le bonifiche hanno distrutto i c.d. "*ambienti umidi*", con danni anche economici, legati alla particolarità delle culture; le canalizzazioni e le opere irrigue hanno addirittura compromesso dei macrosistemi, come quello del Lago Aral, che è in via di prosciugamento.

Se dovessi oggi indicare le superstiti "*bellezze naturali*", il catalogo risulterebbe certamente esiguo: quella parte della Foresta Amazzonica che ancora sopravvive, talune foreste fluviali del Guatemala o del Venezuela, taluni territori andini o delle Montagne Rocciose, il deserto del Sahara, parte delle steppe dell'Asia Centrale e taluni territori della Tundra Artica.

Null'altro, e non è certo molto!

Pure, l'art. 136 del D.lgs. 42/04 inserisce, nell'ambito del paesaggio tutelabile, le "*bellezze naturali*", quasi che ancora esistessero, in Italia, dei luoghi incontaminati, dai quali fosse totalmente assente la mano dell'uomo.

In realtà, bisogna intendersi sul significato normativo del termine "*beni paesaggistici*".

Il legislatore, contemplandoli prima nell'art. 9 della Costituzione, poi nella Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, poi nell'accordo Stato-Regioni del 2001, quindi nella ratifica con Legge 14/06 della Convenzione Europea, ha inteso il paesaggio come **ambiente**: vale a dire, come lo spazio fisico entro il quale si esercita la presenza umana.

Ma, se guardiamo il paesaggio toscano, possiamo dire che le dolci colline "*di vigne popolate e di oliveti*" siano una manifestazione della natura originaria, siano, cioè, "*bellezza naturale*" nel senso etimologico del termine?

Certamente dobbiamo dire che quei paesaggi sono il capolavoro della cultura toscana: **beni culturali**, in altri termini.

E se la loro tutela si inquadra nell'ambito del paesaggio piuttosto che in quello della civiltà, dobbiamo concludere che si tratta del mero effetto di un presupposto storico del dato normativo.

L'ho scritto più volte: l'impianto originario delle leggi del 1939 sulla tutela dei beni culturali e del paesaggio – leggi che tuttora sopravvivono nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, attraverso la mediazione del T.U. Melandri del 1999 – era ispirato alla cultura neo idealistica di Benedetto Croce e Giovanni Gentile, allora dominante.

In questa visione, l'arte era espressione al massimo livello della creatività umana, intesa nel momento teoretico (Croce) o nel momento della soggettività assoluta (Gentile) e si concretava necessariamente in un determinato "*opus*", riconducibile all'artista-creatore.

L'opera secolare dei contadini che modificavano la campagna, adattandola alle necessità produttive, non poteva essere assunta nell'empireo dell'arte ma, al più, nell'**amenità** del paesaggio.

Potevano, al massimo, considerarsi espressione di cultura e non forme di paesaggio, i giardini sapientemente realizzati a Boboli o da Le Nôtre a Vau e a Versailles, nell'ambito di quell'architettura di giardini, che ha avuto anche nel nostro secolo un illustre epigono in Porcinai.

Ma ancora una volta l'equivoco si perpetua: i giardini e i parchi sono distinti dai beni culturali ed accomunati alle bellezze naturali (art. 136/1 lett. b), anche quando costituiscano espressione di civiltà a tradizione secolare.

Certo, occorreva un magistrale colpo d'ala per inserire tra i beni culturali i giardini ed i paesaggi totalmente creati dall'uomo, separandoli dal concetto di **ambiente**, che ha una valenza essenzialmente diversa: colpo d'ala che non si poteva pretendere dai modestissimi giuristi cui è stata affidata la compilazione del Codice dei Beni Culturali, per la quale il "*Ministro competente*" Giuliano Urbani ebbe addirittura l'impudenza di richiamare, come suoi precedenti storici, Giustiniano e Triboniano.

Il che mi conferma della mera casualità di una definizione di beni culturali (art. 2/2 del Codice) che si richiama al concetto di "*cultura materiale*", elaborato, nella rivista "*Les Annales*", da Lucien Febvre e Marc Bloch, evidentemente, per gli estensori della norma, frutto di una conoscenza di terza mano, nella quale si era persa anche la memoria dei nomi dei suoi autori.

Infatti, se di tale "*cultura materiale*" il legislatore avesse avuto piena consapevolezza, la conseguenza non poteva esser che questa: il "*paesaggio umano*", inteso come ho prima proposto ed i "*parchi e giardini*" costituiscono evidentemente "*beni culturali*", come "*testimonianze aventi valore di civiltà*".

Ma forse è arduo pretendere una rettifica anche nella sede dell'ennesima revisione, attualmente in atto, del Codice dei Beni Culturali.

2. Direi che questa particolare accezione della bellezza naturale trovi conferma anche nella evoluzione del paesaggio nella storia della pittura.

Nei secc. XV e XVI, la pittura di storia, intesa come narrazione attraverso l'immagine di un determinato evento umano, era spesso impaginata in un contesto paesaggistico del tutto appropriato ed adeguato.

I personaggi rinascimentali della storia narrata venivano collocati su uno sfondo di totale creazione umana, che doveva accentuare il valore significante dell'episodio storico rappresentato.

E nella pittura toscana, noi troviamo paesaggi collinari privi di qualsiasi asperità, che stemperano il dramma nell'armonia della forma: "*morte bella parea nel suo bel viso*"!

O ancora: "*Chiare, fresche, dolci acque – dove le belle membra – pose colei che sola a me par donna*".

Petrarca è stato il poeta di riferimento di tutta la cultura lirica italiana del sec. XV e di quella francese del secolo successivo (*La Pléiade*) ed ha avuto un'influenza fondamentale anche nella pittura, che ha accompagnato le storie narrate con brani paesaggistici di sicura coerenza: è il "*paesaggio sfondo*", autentico valore culturale ancora nel periodo del manierismo (quindi, sino alla fine del sec. XVI ed oltre), nel quale era dominante – in coerenza con l'estetica della "*maniera*" – una visione strettamente intellettualistica dell'ambientazione paesistica.

Ma, a partire da Annibale Carracci e dal suo richiamo all'"*Idea del Bello*", il paesaggio cessa di essere un mero sfondo ed assume una valenza di protagonista, o almeno di comprimario, rispetto alla storia rappresentata per immagine.

Gli epigoni bolognesi di Annibale (fra gli altri, Domenichino, Albani, Grimaldi, Viola) accentuano la scoperta del "*paesaggio protagonista*", che trova la sua totale realizzazione nella pittura di Poussin e di Claudio Lorenese.

Vi è un'opera in particolare del primo che vorrei richiamare, perché quel che dico ne risulta ulteriormente confermato. In essa, un viandante percorre un sentiero vicino ad un fiume, dal quale un orrendo serpente esce per ghermirlo, mentre, in lontananza, tutta la natura celebra indifferente i suoi riti, amministrati da laboriosi pescatori e contadini[7].

In questo capolavoro assoluto di Poussin, il dramma individuale narrato ha due protagonisti: il viandante, da una parte; il paesaggio indifferente nella sua sublime bellezza, dall'altra.

Siamo molto al di là del paesaggio-sfondo: siamo al paesaggio che assieme all'uomo diventa protagonista del messaggio pittorico.

[7] Il dipinto, olio su tela di cm. 65x76, attualmente al Museum of Fine Arts di Montreal, appartenuto in passato a Sir Anthony Blunt, è databile, secondo Alain Merot, al 1638-1639; secondo Jacques Thuillier, al 1642-1643: comunque, appartiene alla piena maturità del pittore, il quale ritorna sullo stesso tema, ma esasperandone i contenuti drammatici, in un'altra opera, eseguita per Jean Pointel nel 1648, olio su tela, cm. 119,4x198.8, attualmente alla National Gallery di Londra.

Nell'ultimo approdo, quello romantico, il paesaggio ritorna come "*forza della natura*": non protagonista accanto all'uomo ma espressione del "*sublime*", sentimento umano a-priori, come aveva teorizzato Immanuel Kant.

Oppure, espressione dello smarrimento dell'uomo, incapace di dominare le forze telluriche, con le quali ha un'istituzionale conflittualità.

Pensiamo ai paesaggi rocciosi di Caspar David Friedrich: essi si sottraggono all'uomo, con il quale confliggono in un immane scontro, ove sono destinati a prevalere.

In sintesi: paesaggio per l'uomo, paesaggio con l'uomo, paesaggio contro l'uomo.

Al di là vi è il nulla, il vuoto cosmico, che alcuni artisti contemporanei, come Lucio Fontana, si ingegnano a rappresentare in qualche modo, attraverso i ben noti "*concetti spaziali*", nei quali un buco in una tela campita a monocromo dovrebbe indicare l'essenza spaziale della materia.

Ma il Firmamento si sottrae alla rappresentazione: come diceva Charles Péguy, "*voilà le Firmement, le reste est procedure*".

APPENDICE NORMATIVA E BIBLIOGRAFICA

DECRETO LEGISLATIVO 22 gennaio 2004, n. 42(1).
Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137 (2).

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 24 febbraio 2004, n. 45, S.O.

(2) Così corretto con Comunicato 26 febbraio 2004 (Gazz. Uff. 26 febbraio 2004, n. 47).

Preambolo

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76, 87, 117 e 118 della Costituzione;

Visto l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, recante istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352;

Visto l'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 29 settembre 2003;

Acquisito il parere della Conferenza unificata, istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Acquisiti i pareri delle competenti commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 16 gennaio 2004;

Sulla proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro per gli affari regionali;

Emana il seguente decreto legislativo:

1. 1. È approvato l'unito codice dei beni culturali e del paesaggio, composto di 184 articoli e dell'allegato A, vistato dal Ministro proponente.

Codice

Parte prima

Disposizioni generali

1. Princìpi.

1. In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice.

2. La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura.

3. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione.

4. Gli altri soggetti pubblici, nello svolgimento della loro attività, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale.

5. I privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale sono tenuti a garantirne la conservazione.

6. Le attività concernenti la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale indicate ai commi 3, 4 e 5 sono svolte in conformità alla normativa di tutela.

2. Patrimonio culturale.

1. Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.

2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.

3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.

4. I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

3. Tutela del patrimonio culturale.

1. La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione.

2. L'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale.

4. Funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale.

1. Al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le funzioni stesse sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, di seguito denominato «Ministero», che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni, tramite forme di intesa e coordinamenti ai sensi dell'articolo 5, commi 3 e 4. Sono fatte salve le funzioni già conferite alle regioni ai sensi dei commi 2 e 6 del medesimo articolo 5.

2. Il Ministero esercita le funzioni di tutela sui beni culturali di appartenenza statale anche se in consegna o in uso ad amministrazioni o soggetti diversi dal Ministero.

5. Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale.

1. Le regioni, nonché i comuni, le città metropolitane e le province, di seguito denominati «altri enti pubblici territoriali», cooperano con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela in conformità a quanto disposto dal Titolo I della Parte seconda del presente codice.

2. Le funzioni di tutela previste dal presente codice che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librarie, nonchè libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato, sono esercitate dalle regioni. Qualora l'interesse culturale delle predette cose sia stato riconosciuto con provvedimento

ministeriale, l'esercizio delle potestà previste dall'articolo 128 compete al Ministero (3).
3. Sulla base di specifici accordi od intese e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di seguito denominata «Conferenza Stato-regioni», le regioni possono esercitare le funzioni di tutela su carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo, con relativi negativi e matrici, non appartenenti allo Stato (4).
4. Nelle forme previste dal comma 3 e sulla base dei princìpi di differenziazione ed adeguatezza, possono essere individuate ulteriori forme di coordinamento in materia di tutela con le regioni che ne facciano richiesta.
5. Gli accordi o le intese possono prevedere particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali.
6. Le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono esercitate dallo Stato e dalle regioni secondo le disposizioni di cui alla Parte terza del presente codice (5).
7. Relativamente alle funzioni esercitate dalle regioni ai sensi dei commi 2, 3, 4, 5 e 6, il Ministero esercita le potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza (6).
(3) Comma così sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.
(4) Comma così modificato dall'art. 1, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.
(5) Comma così modificato dall'art. 1, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(6) Comma così modificato dall'art. 1, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

6. Valorizzazione del patrimonio culturale.

1. La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento ai beni paesaggistici la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati (7).
2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze.
3. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale.
(7) Comma così modificato dall'art. 1, comma 1, lett. *b*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e dall'art. 2, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

7. Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale.

1. Il presente codice fissa i princìpi fondamentali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale. Nel rispetto di tali princìpi le regioni esercitano la propria potestà legislativa.
2. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali perseguono il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici.

8. Regioni e province ad autonomia speciale.

1. Nelle materie disciplinate dal presente codice restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

9. Beni culturali di interesse religioso.

1. Per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità.
2. Si osservano, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione.

Omissis

Parte terza

Beni paesaggistici

TITOLO I

Tutela e valorizzazione.

Capo I

Disposizioni generali

131. Salvaguardia dei valori del paesaggio.

1. Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni (1).
2. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili.
(1) Comma così modificato dall'art. 3, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

132. Cooperazione tra amministrazioni pubbliche.

1. Le amministrazioni pubbliche cooperano per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio e di gestione dei relativi interventi.
2. Gli indirizzi e i criteri perseguono gli obiettivi della salvaguardia e della reintegrazione dei valori del paesaggio anche nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.
3. Al fine di diffondere ed accrescere la conoscenza del paesaggio le amministrazioni pubbliche intraprendono attività di formazione e di educazione.
4. Il Ministero e le regioni definiscono le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio tenendo conto anche degli studi, delle analisi e delle proposte formulati dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, istituito con decreto del Ministro, nonché dagli Osservatori istituiti in ogni regione con le medesime finalità.

133. Convenzioni internazionali.

1. Le attività di tutela e di valorizzazione del paesaggio si conformano agli obblighi e ai princìpi di cooperazione tra gli Stati derivanti dalle convenzioni internazionali.

134. Beni paesaggistici.

1. Sono beni paesaggistici:

a) gli immobili e le aree indicati all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141;

b) le aree indicate all'articolo 142;

c) gli immobili e le aree tipizzati, individuati e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156 (1).

(1) Lettera così modificata dall'art. 4, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

135. Pianificazione paesaggistica.

1. Lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. A tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati «piani paesaggistici».

2. I piani paesaggistici, in base alle caratteristiche naturali e storiche, individuano ambiti definiti in relazione alla tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici.

3. Al fine di tutelare e migliorare la qualità del paesaggio, i piani paesaggistici definiscono per ciascun ambito specifiche prescrizioni e previsioni ordinate:

a) al mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi;

b) all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio, e comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO e delle aree agricole;

c) al recupero e alla riqualificazione degli immobili e delle aree compromessi o degradati, al fine di reintegrare i valori preesistenti, nonché alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati;

d) all'individuazione di altri interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione ai principi dello sviluppo sostenibile (1).

(1) Articolo così sostituito dall'art. 5, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

Capo II

Individuazione dei beni paesaggistici

136. Immobili ed aree di notevole interesse pubblico.

1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:

a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;

b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;

c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, ivi comprese le zone di interesse archeologico (1);

d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

(1) Lettera così modificata dall'art. 6, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

137. Commissioni regionali.

1. Ciascuna regione istituisce una o più commissioni con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili indicati alle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'articolo 136 e delle aree indicate alle lettere *c*) e *d*) del comma 1 del medesimo articolo 136.

2. Di ciascuna commissione fanno parte di diritto il direttore regionale, il soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio ed il soprintendente per i beni archeologici competenti per territorio, nonchè due dirigenti preposti agli uffici regionali competenti in materia di paesaggio. I restanti membri, in numero non superiore a quattro, sono nominati dalla regione tra soggetti con qualificata, pluriennale e documentata professionalità ed esperienza nella tutela del paesaggio, eventualmente scelti nell'ambito di terne designate, rispettivamente, dalle università aventi sede nella regione, dalle fondazioni aventi per statuto finalità di promozione e tutela del patrimonio culturale e dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Decorsi infruttuosamente sessanta giorni dalla richiesta di designazione, la regione procede comunque alle nomine.

3. Fino all'istituzione delle commissioni di cui ai commi 1 e 2, le relative funzioni sono esercitate dalle commissioni istituite ai sensi della normativa previgente per l'esercizio di competenze analoghe (1).

(1) Articolo così sostituito dall'art. 7, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

138. Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico.

1. Su richiesta del direttore regionale, della regione o degli altri enti pubblici territoriali interessati, la commissione di cui all'articolo 137 acquisisce le necessarie informazioni attraverso le soprintendenze e gli uffici regionali e provinciali, procede alla consultazione dei comuni interessati e, ove lo ritenga, di esperti, valuta la sussistenza del notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136 e propone la dichiarazione di notevole interesse pubblico. La proposta è motivata con riferimento alle caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche degli immobili o delle aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni e contiene le prescrizioni, le misure ed i criteri di gestione indicati all'articolo 143, comma 1.

2. Le proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico contengono una specifica disciplina di tutela, nonché l'eventuale indicazione di interventi di valorizzazione degli immobili e delle aree cui si riferiscono, che vanno a costituire parte integrante del piano paesaggistico da approvare o modificare.
3. La commissione delibera entro sessanta giorni dalla presentazione dell'atto di iniziativa. Decorso infruttuosamente il predetto termine, la proposta è formulata dall'organo richiedente o, in mancanza, dagli altri soggetti titolari di organi statali o regionali componenti della commissione, entro il successivo termine di trenta giorni (1).
(1) Articolo così sostituito dall'art. 8, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

139. Partecipazione al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico.

1. La proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di immobili ed aree, corredata dalla relativa planimetria redatta in scala idonea alla loro identificazione, è pubblicata per novanta giorni all'albo pretorio e depositata a disposizione del pubblico presso gli uffici dei comuni interessati. La proposta è altresì comunicata alla città metropolitana e alla provincia interessata.
2. Dell'avvenuta proposta e relativa pubblicazione è data senza indugio notizia su almeno due quotidiani diffusi nella regione territorialmente interessata, nonchè su un quotidiano a diffusione nazionale e sui siti informatici della regione e degli altri enti pubblici territoriali nel cui ambito ricadono gli immobili o le aree da assoggettare a tutela. Dal primo giorno di pubblicazione decorrono gli effetti di cui all'articolo 146, comma 1. Alle medesime forme di pubblicità è sottoposta la determinazione negativa della commissione.
3. Per gli immobili indicati alle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'articolo 136, viene altresì data comunicazione dell'avvio del procedimento di dichiarazione al proprietario, possessore o detentore del bene.
4. La comunicazione di cui al comma 3 contiene gli elementi, anche catastali, identificativi dell'immobile e la proposta formulata dalla commissione. Dalla data di ricevimento della comunicazione decorrono gli effetti di cui all'articolo 146, comma 1.
5. Entro i trenta giorni successivi al periodo di pubblicazione di cui al comma 1, i comuni, le città metropolitane, le province, le associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e gli altri soggetti interessati possono presentare osservazioni e documenti alla regione, che ha altresì facoltà di indire un'inchiesta pubblica. I proprietari, possessori o detentori del bene possono presentare osservazioni e documenti entro i trenta giorni successivi alla comunicazione individuale di cui al comma 3 (1).
(1) Articolo così sostituito dall'art. 9, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

140. Dichiarazione di notevole interesse pubblico e relative misure di conoscenza.

1. La regione, sulla base della proposta della commissione, esaminati le osservazioni e i documenti e tenuto conto dell'esito dell'eventuale inchiesta pubblica, entro il termine di sessanta giorni dalla data di scadenza dei termini di cui all'articolo 139, comma 5, emana il provvedimento relativo alla dichiarazione di notevole interesse pubblico paesaggistico degli immobili indicati alle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'articolo 136 e delle aree indicate alle lettere *c*) e *d*) del comma 1 del medesimo articolo 136.
2. I provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico paesaggistico contengono una specifica disciplina di tutela, nonché l'eventuale indicazione di interventi di valorizzazione degli immobili e delle aree cui si riferiscono, che vanno a costituire parte integrante del piano paesaggistico da approvare o modificare.
3. I provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale della regione.
4. I provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili indicati alle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'articolo 136 sono altresì notificati al proprietario, possessore o detentore, depositati presso il comune o i comuni interessati, nonché trascritti a cura della regione nei registri immobiliari.
5. Copia della Gazzetta Ufficiale è affissa per novanta giorni all'albo pretorio di tutti i comuni interessati. Copia della dichiarazione e delle relative planimetrie resta depositata a disposizione del pubblico presso gli uffici dei comuni interessati (1).
(1) Articolo così sostituito dall'art. 10, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

141. Provvedimenti ministeriali.

1. Qualora la commissione non deliberi entro i termini di cui all'articolo 138 o la regione non provveda nel termine di cui all'articolo 140, il competente organo ministeriale periferico comunica alla regione ed al Ministero l'avvio della procedura di sostituzione.
2. A questo fine il predetto organo, ricevuta copia della documentazione eventualmente acquisita dalla commissione provinciale, espleta l'istruttoria, formula la proposta e la invia contestualmente ai Ministero, alla regione, nonché ai comuni interessati affinché questi ultimi provvedano agli adempimenti indicati all'articolo 139, comma 1, e provvede direttamente agli adempimenti indicati all'articolo 139, commi 2, 3 e 4.
3. Il Ministero valuta le osservazioni presentate ai sensi dell'articolo 139, comma 5, e provvede con decreto entro novanta giorni dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni. Il decreto di dichiarazione di notevole interesse pubblico è notificato, depositato, trascritto e pubblicato nelle forme previste dall'articolo 140, commi 3, 4 e 5. In caso di inutile decorso del predetto termine cessano gli effetti cui all'articolo 146, comma 1.
4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche alle proposte di integrazione del contenuto dei provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico in precedenza emanati (1).

(1) Articolo così sostituito dall'art. 11, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

142. Aree tutelate per legge.

1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:

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

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

c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

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

e) i ghiacciai e i circhi glaciali;

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

g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorchè percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227;

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

i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;

l) i vulcani;

m) le zone di interesse archeologico individuate alla data di entrata in vigore del presente codice.

2. Non sono comprese tra i beni elencati nel comma 1 le aree che alla data del 6 settembre 1985:

a) erano delimitate negli strumenti urbanistici come zone A e B;

b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone diverse dalle zone A e B, ed erano ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate;

c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

3. La disposizione del comma 1 non si applica ai beni ivi indicati alla lettera *c*) che la regione, in tutto o in parte, abbia ritenuto, entro la data di entrata in vigore della presente disposizione, irrilevanti ai fini paesaggistici includendoli in apposito elenco reso pubblico e comunicato al Ministero. Il Ministero, con provvedimento motivato, può confermare la rilevanza paesaggistica dei suddetti beni. Il provvedimento di conferma è sottoposto alle forme di pubblicità previste dall'articolo 140, comma 3.

4. Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all'articolo 157 (1).

(1) Articolo così sostituito dall'art. 12, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

Capo III
Pianificazione paesaggistica

143. Piano paesaggistico.

1. L'elaborazione del piano paesaggistico si articola nelle seguenti fasi:

a) ricognizione dell'intero territorio, considerato mediante l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni e la conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare;

b) puntuale individuazione, nell'ambito del territorio regionale, delle aree di cui al comma 1, dell'articolo 142 e determinazione della specifica disciplina ordinata alla loro tutela e valorizzazione;

c) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonchè la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;

d) individuazione degli ambiti paesaggistici di cui all'articolo 135;

e) definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati;

f) determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e, ove necessario, dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico;

g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione;

h) individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico, alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate;

i) tipizzazione ed individuazione, ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettera *c*), di immobili o di aree, diversi da quelli indicati agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione.

2. Il piano paesaggistico, anche in relazione alle diverse tipologie di opere ed interventi di trasformazione del territorio, individua le aree nelle quali la loro realizzazione è consentita sulla base della verifica del rispetto delle prescrizioni, delle misure e dei criteri di gestione stabiliti nel piano paesaggistico ai sensi del comma 1, lettere *e*), *f*), *g*) ed *h*), e quelle per le quali il piano paesaggistico definisce anche specifiche previsioni vincolanti da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e di adeguamento ai sensi dell'articolo 145.

3. Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare ai sensi degli articoli 15 e 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Entro i novanta giorni successivi all'accordo il piano è approvato con provvedimento regionale. Decorso inutilmente tale termine, il piano è

approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. L'accordo preliminare stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 140 e 141.
4. Nel caso in cui il piano sia stato approvato a seguito dell'accordo di cui al comma 3, nel procedimento autorizzatorio di cui agli articoli 146 e 147 il parere del soprintendente è obbligatorio, ma non vincolante.
5. Il piano approvato a seguito dell'accordo di cui al comma 3 può altresì prevedere:
a) la individuazione delle aree, tutelate ai sensi dell'articolo 142 e non oggetto di atti o provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 138, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di opere ed interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della loro conformità alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale;
b) la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146.
6. L'entrata in vigore delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145.
7. Il piano può subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la realizzazione di opere ed interventi senza autorizzazione paesaggistica, ai sensi del comma 5, all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate.
8. Il piano prevede comunque che nelle aree di cui al comma 5, lettera *a*), siano effettuati controlli a campione sulle opere ed interventi realizzati e che l'accertamento di un significativo grado di violazione delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli articoli 146 e 147, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni.
9. Il piano paesaggistico individua anche progetti prioritari per la conservazione, il recupero, la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti (1).
(1) Articolo così sostituito dall'art. 13, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

144. Pubblicità e partecipazione.

1. Nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi, individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e ampie forme di pubblicità. A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, in particolare stabilendo che a fare data dall'adozione o approvazione preliminare del piano, da parte della giunta regionale o del consiglio regionale, non sono consentiti per gli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134 gli interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela per essi previste nel piano stesso (1).
2. Fatto salvo quanto disposto al comma 1, il piano paesaggistico diviene efficace il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione (2).
(1) Periodo aggiunto dall'art. 14, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(2) Comma così sostituito dall'art. 14, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

145. Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.

1. Il Ministero individua ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione.
2. I piani paesaggistici prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico (1).
3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette (2).
4. Entro il termine stabilito nel piano paesaggistico e comunque non oltre due anni dalla sua approvazione, i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano e adeguano gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alle previsioni dei piani paesaggistici, introducendo, ove necessario, le ulteriori previsioni conformative che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo.
5. La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo.
(1) Comma così modificato dall'art. 15, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(2) Comma così modificato dall'art. 15, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

Capo IV
Controllo e gestione dei beni soggetti a tutela

146. Autorizzazione.

1. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e aree oggetto degli atti e dei provvedimenti elencati all'articolo 157, oggetto di proposta formulata ai sensi degli articoli 138 e 141, tutelati ai sensi dell'articolo 142, ovvero sottoposti a tutela dalle disposizioni del piano paesaggistico, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.

2. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo dei beni indicati al comma 1, hanno l'obbligo di sottoporre alla regione o all'ente locale al quale la regione ha delegato le funzioni i progetti delle opere che intendano eseguire, corredati della documentazione prevista, affinché ne sia accertata la compatibilità paesaggistica e sia rilasciata l'autorizzazione a realizzarli.

3. Le regioni, ove stabiliscano di non esercitare direttamente la funzione autorizzatoria di cui al presente articolo, ne possono delegare l'esercizio alle province o a forme associative e di cooperazione degli enti locali in ambiti sovracomunali all'uopo definite ai sensi degli articoli 24, 31 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al fine di assicurarne l'adeguatezza e garantire la necessaria distinzione tra la tutela paesaggistica e le competenze urbanistiche ed edilizie comunali. La regione può delegare ai comuni il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche nel caso in cui abbia approvato il piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 143, comma 3, e a condizione che i comuni abbiano provveduto al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici. In ogni caso, ove le regioni deleghino ai comuni il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, il parere della soprintendenza di cui al comma 8 del presente articolo resta vincolante.

4. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, è individuata la documentazione necessaria alla verifica di compatibilità paesaggistica degli interventi proposti (1).

5. La domanda di autorizzazione dell'intervento indica lo stato attuale del bene interessato, gli elementi di valore paesaggistico presenti, gli impatti sul paesaggio delle trasformazioni proposte e gli elementi di mitigazione e di compensazione necessari.

6. L'amministrazione competente, nell'esaminare la domanda di autorizzazione, verifica la conformità dell'intervento alle prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e ne accerta:

a) la compatibilità rispetto ai valori paesaggistici riconosciuti dal vincolo ed alle finalità di tutela e miglioramento della qualità del paesaggio individuati dalla dichiarazione di notevole interesse pubblico e dal piano paesaggistico;

b) la congruità con i criteri di gestione dell'immobile o dell'area indicati dalla dichiarazione e dal piano paesaggistico.

7. L'amministrazione competente, acquisito il parere della commissione per il paesaggio di cui all'articolo 148 e valutata la compatibilità paesaggistica dell'intervento, entro il termine di quaranta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, trasmette al soprintendente la proposta di rilascio o di diniego dell'autorizzazione, corredata dal progetto e dalla relativa documentazione, dandone comunicazione agli interessati. La comunicazione costituisce avviso di inizio del relativo procedimento, ai sensi e per gli effetti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Qualora l'amministrazione verifichi che la documentazione allegata non corrisponde a quella prevista al comma 4, chiede le necessarie integrazioni; in tale caso, il termine è sospeso dalla data della richiesta fino a quella di ricezione della documentazione. Qualora l'amministrazione ritenga necessario acquisire documentazione ulteriore rispetto a quella prevista al comma 4, ovvero effettuare accertamenti, il termine è sospeso, per una sola volta, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, dalla data della richiesta fino a quella di ricezione della documentazione, ovvero dalla data di comunicazione della necessità di accertamenti fino a quella di effettuazione degli stessi.

8. Il soprintendente comunica il parere entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di ricezione della proposta di cui al comma 7. Decorso inutilmente il termine per l'acquisizione del parere, l'amministrazione competente assume comunque le determinazioni in merito alla domanda di autorizzazione. Fino all'approvazione del piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 143, comma 3, e all'avvenuto adeguamento ad esso degli strumenti urbanistici comunali, il parere è vincolante, secondo quanto previsto dall'articolo 143, comma 4.

9. Entro il termine di venti giorni dalla ricezione del parere del soprintendente, l'amministrazione competente rilascia l'autorizzazione oppure comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'articolo 10- *bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. L'autorizzazione costituisce atto autonomo e presupposto del permesso di costruire o degli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio. I lavori non possono essere iniziati in difetto di essa.

10. Decorsi inutilmente i termini indicati al comma 9, è data facoltà agli interessati di richiedere l'autorizzazione alla regione, che provvede anche mediante un commissario ad *acta* entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta. Qualora venga ritenuto necessario acquisire documentazione ulteriore o effettuare accertamenti, il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta, ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti. Laddove la regione non abbia affidato agli enti locali la competenza al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la richiesta di rilascio in via sostitutiva è presentata alla soprintendenza competente.

11. L'autorizzazione paesaggistica diventa efficace decorsi trenta giorni dalla sua emanazione ed è trasmessa in copia, senza indugio, alla soprintendenza che ha emesso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente al parere, alla regione, agli enti

locali e, ove esistente, all'ente parco nel cui territorio si trovano l'immobile o l'area sottoposti al vincolo.
12. L'autorizzazione paesaggistica, fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi.
13. L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni ambientaliste portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Il ricorso è deciso anche se, dopo la sua proposizione, ovvero in grado di appello, il ricorrente dichiari di rinunciare o di non avervi più interesse. Le sentenze e le ordinanze del tribunale amministrativo regionale possono essere appellate da chi sia legittimato a ricorrere avverso l'autorizzazione paesaggistica, anche se non abbia proposto il ricorso di primo grado.
14. Presso ogni amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione è istituito un elenco, aggiornato almeno ogni quindici giorni e liberamente consultabile, in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione paesaggistica, con la annotazione sintetica del relativo oggetto e con la precisazione se essa sia stata rilasciata in difformità dal parere del soprintendente, ove il parere stesso non sia vincolante, o della commissione per il paesaggio. Copia dell'elenco è trasmessa trimestralmente alla regione e alla soprintendenza, ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza di cui all'articolo 155.
15. Le disposizioni dei commi da 1 a 14 si applicano anche alle istanze concernenti le attività minerarie di ricerca ed estrazione riguardanti i beni di cui all'articolo 134.
16. Le disposizioni dei commi 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13 e 14, non si applicano alle autorizzazioni per le attività di coltivazione di cave e torbiere. Per tali attività restano ferme le potestà del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, ai sensi della normativa in materia, che sono esercitate tenendo conto delle valutazioni espresse, per quanto attiene ai profili paesaggistici, dal soprintendente competente. Il soprintendente si pronuncia entro trenta giorni dalla richiesta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (2).
(1) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il D.P.C.M. 12 dicembre 2005.
(2) Articolo così sostituito dall'art. 16, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

147. Autorizzazione per opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali.

1. Qualora la richiesta di autorizzazione prevista dall'articolo 146 riguardi opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, ivi compresi gli alloggi di servizio per il personale militare, l'autorizzazione viene rilasciata in esito ad una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche e integrazioni.
2. Per i progetti di opere comunque soggetti a valutazione di impatto ambientale a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, si applica l'articolo 26 (78).
3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero, d'intesa con il Ministero della difesa e con le altre amministrazioni statali interessate, sono individuate le modalità di valutazione congiunta e preventiva della localizzazione delle opere di difesa nazionale che incidano su immobili o aree sottoposti a tutela paesaggistica.
(78) Comma così modificato dall'art. 17, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

148. Commissioni locali per il paesaggio.

1. Entro il 31 dicembre 2006 le regioni promuovono l'istituzione e disciplinano il funzionamento delle commissioni per il paesaggio di supporto ai soggetti ai quali sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'articolo 146, comma 3.
2. Le commissioni, competenti per ambiti sovracomunali, in modo da realizzare il necessario coordinamento paesaggistico, sono composte da soggetti con particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio.
3. Le commissioni esprimono parere obbligatorio in merito al rilascio delle autorizzazioni previste dagli articoli 146, 147 e 159.
4. Le regioni e il Ministero possono stipulare accordi che prevedano le modalità di partecipazione del Ministero alle commissioni per il paesaggio. In tale caso, il parere di cui all'articolo 146, comma 8, è espresso dalle soprintendenze nelle commissioni locali per il paesaggio, secondo le modalità stabilite nell'accordo, ferma restando l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 146, commi 12, 13 e 14 (79).
(79) Articolo così sostituito dall'art. 18, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

149. Interventi non soggetti ad autorizzazione.

1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 143, comma 5, lettera *a*), non è comunque richiesta l'autorizzazione prescritta dall'articolo 146, dall'articolo 147 e dall'articolo 159 (80):
a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici;
b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio;
c) per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera *g*), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.
(80) Alinea così modificato dall'art. 19, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

150. Inibizione o sospensione dei lavori.

1. Indipendentemente dall'avvenuta pubblicazione all'albo pretorio prevista dagli articoli 139 e 141, ovvero dall'avvenuta comunicazione prescritta dall'articolo 139, comma 3, la regione o il Ministero ha facoltà di (1):
a) inibire che si eseguano lavori senza autorizzazione o comunque capaci di recare pregiudizio al paesaggio (2);
b) ordinare, anche quando non sia intervenuta la diffida prevista alla lettera *a*), la sospensione di lavori iniziati.
2. Il provvedimento di inibizione o sospensione dei lavori incidenti su immobili od aree non ancora dichiarati di notevole interesse pubblico cessa di avere efficacia se entro il termine di novanta giorni non sia stata effettuata la pubblicazione all'albo pretorio della proposta di cui all'articolo 138 o all'articolo 141, ovvero non sia stata ricevuta dagli interessati la comunicazione prevista dall'articolo 139, comma 3 (3).
3. Il provvedimento di inibizione o sospensione dei lavori incidenti su di un bene paesaggistico per il quale il piano paesaggistico preveda misure o interventi di recupero o di riqualificazione cessa di avere efficacia se entro il termine di novanta giorni la regione non abbia comunicato agli interessati le prescrizioni alle quali attenersi, nella esecuzione dei lavori (4).
4. I provvedimenti indicati ai commi precedenti sono comunicati anche al comune interessato.
(1) Alinea così modificato dall'art. 20, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(2) Lettera così modificata dall'art. 20, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(3) Comma così modificato dall'art. 20, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(4) Comma così modificato dall'art. 20, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

151. Rimborso spese a seguito della sospensione dei lavori.

1. Per lavori su beni paesaggistici che non siano già stati oggetto dei provvedimenti di cui agli articoli 138 e 141, o che non siano stati precedentemente dichiarati di notevole interesse pubblico, e dei quali sia stata ordinata la sospensione senza che fosse stata intimata la preventiva diffida di cui all'articolo 150, comma 1, l'interessato può ottenere il rimborso delle spese sostenute sino al momento della notificata sospensione. Le opere già eseguite sono demolite a spese dell'autorità che ha disposto la sospensione.

152. Interventi soggetti a particolari prescrizioni.

1. Nel caso di aperture di strade e di cave, di posa di condotte per impianti industriali e civili e di palificazioni nell'ambito e in vista delle aree indicate alle lettere *c*) e *d*) del comma 1 dell'articolo 136 ovvero in prossimità degli immobili indicati alle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dello stesso articolo, la regione, tenendo in debito conto la funzione economica delle opere già realizzate o da realizzare, ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso d'esecuzione, idonee ad evitare pregiudizio ai beni protetti da questo Titolo. La medesima facoltà spetta al Ministero, che la esercita previa consultazione della regione (1).
2. Per le zone di interesse archeologico elencate all'articolo 136, lettera *c*), o all'articolo 142, comma 1, lettera *m*), la regione consulta preventivamente le competenti soprintendenze (2).
(1) Comma così sostituito dall'art. 21, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(2) Comma così modificato dall'art. 21, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

153. Cartelli pubblicitari.

1. Nell'àmbito e in prossimità dei beni paesaggistici indicati nell'articolo 134 è vietato collocare cartelli e altri mezzi pubblicitari se non previa autorizzazione dell'amministrazione competente individuata dalla regione.
2. Lungo le strade site nell'àmbito e in prossimità dei beni indicati nel comma 1 è vietato collocare cartelli o altri mezzi pubblicitari, salvo autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 23, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni, previo parere favorevole della amministrazione competente individuata dalla regione sulla compatibilità della collocazione o della tipologia del mezzo pubblicitario con i valori paesaggistici degli immobili o delle aree soggetti a tutela.

154. Colore delle facciate dei fabbricati.

1. L'amministrazione competente individuata dalla regione può ordinare che, nelle aree contemplate dalle lettere *c*) e *d*) dell'articolo 136, sia dato alle facciate dei fabbricati, il cui colore rechi disturbo alla bellezza dell'insieme, un diverso colore che con quella armonizzi.
2. La disposizione del comma 1 non si applica nei confronti degli immobili di cui all'articolo 10, comma 3, lettere *a*) e *d*), dichiarati ai sensi dell'articolo 13.
3. Per i fabbricati ricadenti nelle zone di interesse archeologico elencate all'articolo 136, lettera *c*), o dall'articolo 142, comma 1, lettera *m*), l'amministrazione competente consulta preventivamente le competenti soprintendenze (1).
4. In caso di inadempienza dei proprietari, possessori o detentori dei fabbricati, l'amministrazione provvede all'esecuzione d'ufficio.
(2) Comma così modificato dall'art. 22, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

155. Vigilanza.

1. Le funzioni di vigilanza sui beni paesaggistici tutelati da questo Titolo sono esercitate dal Ministero e dalle regioni.
2. Le regioni vigilano sull'ottemperanza alle disposizioni contenute nel presente decreto legislativo da parte delle amministrazioni da loro individuate per l'esercizio delle competenze in materia di paesaggio. L'inottemperanza o la persistente inerzia nell'esercizio di tali competenze comporta l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte del Ministero (1).
(1) Comma così modificato dall'art. 23, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

Capo V

Disposizioni di prima applicazione e transitorie

156. Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici.

1. Entro il 1° maggio 2008, le regioni che hanno redatto i piani previsti dall'articolo 149 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le

previsioni dell'articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 5, comma 7.
2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, il Ministero, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, predispone uno schema generale di convenzione con le regioni in cui vengono stabilite le metodologie e le procedure di ricognizione, analisi, censimento e catalogazione degli immobili e delle aree oggetto di tutela, ivi comprese le tecniche per la loro rappresentazione cartografica e le caratteristiche atte ad assicurare la interoperabilità dei sistemi informativi.
3. Le regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dal comma 3 dell'articolo 143, possono stipulare intese per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale devono essere completati la verifica e l'adeguamento, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano adeguato. Il contenuto del piano adeguato forma oggetto di accordo preliminare tra il Ministero e la regione. Qualora all'accordo preliminare non consegua entro sessanta giorni l'approvazione da parte della regione il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro.
4. Qualora l'intesa di cui al comma 3 non venga stipulata, ovvero ad essa non segua l'accordo procedimentale sul contenuto del piano adeguato, non trova applicazione quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 143 (1).
(1) Articolo così sostituito dall'art. 24, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

157. Notifiche eseguite, elenchi compilati, provvedimenti e atti emessi ai sensi della normativa previgente.

1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 143, comma 6, dell'articolo 144, comma 2 e dell'articolo 156, comma 4, conservano efficacia a tutti gli effetti:
a) le notifiche di importante interesse pubblico delle bellezze naturali o panoramiche, eseguite in base alla legge 11 giugno 1922, n. 778;
b) gli elenchi compilati ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497;
c) i provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico emessi ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497;
d) i provvedimenti di riconoscimento delle zone di interesse archeologico emessi ai sensi dell'articolo 82, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, aggiunto dall'articolo 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431;
e) i provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico emessi ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;
f) i provvedimenti di riconoscimento delle zone di interesse archeologico emessi ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;
f-bis) i provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 1-*ter* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (92).
2. Le disposizioni della presente Parte si applicano anche agli immobili ed alle aree in ordine ai quali, alla data di entrata in vigore del presente codice, si astata formulata la proposta ovvero definita la perimetrazione ai fini della dichiarazione di notevole interesse pubblico o del riconoscimento quali zone di interesse archeologico.
(90) Lettera così modificata dall'art. 25, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(91) Lettera così modificata dall'art. 25, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(92) Lettera aggiunta dall'art. 25, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

158. Disposizioni regionali di attuazione.

1. Fino all'emanazione di apposite disposizioni regionali di attuazione del presente codice restano in vigore, in quanto applicabili, le disposizioni del regolamento approvato con regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357.

159. Procedimento di autorizzazione in via transitoria.

1. Fino alla scadenza del termine previsto dall'articolo 156 ovvero, se anteriore, all'approvazione o all'adeguamento dei piani paesaggistici, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione dà immediata comunicazione alla soprintendenza delle autorizzazioni rilasciate, trasmettendo la documentazione prodotta dall'interessato nonché le risultanze degli accertamenti eventualmente esperiti. La comunicazione è inviata contestualmente agli interessati, per i quali costituisce avviso di inizio di procedimento, ai sensi e per gli effetti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nella comunicazione alla soprintendenza il Comune attesta di avere eseguito il contestuale invio agli interessati.
2. L'amministrazione competente deve produrre alla soprintendenza una relazione illustrativa degli accertamenti indicati dall'articolo 146, comma 6. L'autorizzazione è rilasciata o negata entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla relativa richiesta e costituisce comunque atto autonomo e presupposto della concessione edilizia o degli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio. I lavori non possono essere iniziati in difetto di essa. In caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti.
3. La soprintendenza, se ritiene l'autorizzazione non conforme alle prescrizioni di tutela del paesaggio, dettate ai sensi del presente Titolo, può annullarla, con provvedimento motivato, entro i sessanta giorni successivi alla ricezione della relativa, completa documentazione. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 6- *bis*, del decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 13 giugno 1994, n. 495.
4. Decorso il termine di sessanta giorni dalla richiesta di autorizzazione è data facoltà agli interessati di richiedere l'autorizzazione stessa alla soprintendenza, che si pronuncia entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento. La richiesta, corredata dalla

documentazione prescritta, è presentata alla soprintendenza e ne è data comunicazione alla amministrazione competente. In caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti.
5. Per i beni che alla data di entrata in vigore del presente codice siano oggetto di provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 1-*quinquies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale in data anteriore al 6 settembre 1985, l'autorizzazione può essere concessa solo dopo l'approvazione dei piani paesaggistici.
6. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 146, commi 1, 2, 5, 6 e 12 (1).
(1) Articolo così sostituito dall'art. 26, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

Parte quarta

Sanzioni

TITOLO I

Sanzioni amministrative.

Omissis

Capo II

Sanzioni relative alla Parte terza

167. Ordine di remissione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria.

1. In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4.
2. Con l'ordine di rimessione in pristino è assegnato al trasgressore un termine per provvedere.
3. In caso di inottemperanza, l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese. Laddove l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica non provveda d'ufficio, il direttore regionale competente, su richiesta della medesima autorità amministrativa ovvero, decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito, previa diffida alla suddetta autorità competente a provvedervi nei successivi trenta giorni, procede alla demolizione avvalendosi delle modalità operative previste dall'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, a seguito di apposita convenzione che può essere stipulata d'intesa tra il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero della difesa.
4. L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:
a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.
5. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1. La domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell'articolo 181, comma 1-*quater*, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma.
6. Le somme riscosse per effetto dell'applicazione del comma 5, nonchè per effetto dell'articolo 1, comma 37, lettera *b*), n. 1), della legge 15 dicembre 2004, n. 308, sono utilizzate, oltre che per l'esecuzione delle rimessioni in pristino di cui al comma 1, anche per finalità di salvaguardia nonché per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino. Per le medesime finalità possono essere utilizzate anche le somme derivanti dal recupero delle spese sostenute dall'amministrazione per l'esecuzione della rimessione in pristino in danno dei soggetti obbligati, ovvero altre somme a ciò destinate dalle amministrazioni competenti (95).
(95) Articolo prima modificato dall'art. 1, comma 36, L. 15 dicembre 2004, n. 308 e poi così sostituito dall'art. 27, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

168. Violazione in materia di affissione.

1. Chiunque colloca cartelli o altri mezzi pubblicitari in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 153 è punito con le sanzioni previste dall'articolo 23 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni.

TITOLO II

Sanzioni penali.

Omississ

Capo II

Sanzioni relative alla Parte terza

181. Opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa.

1. Chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'articolo 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.
1-*bis*. La pena è della reclusione da uno a quattro anni qualora i lavori di cui al comma 1:
a) ricadano su immobili od aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito

provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori (1);
b) ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'articolo 142 ed abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi (2).
1-*ter*. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 167, qualora l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica secondo le procedure di cui al comma 1-*quater*, la disposizione di cui al comma 1 non si applica (3):
a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
c) per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (4).
1-*quater*. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 1-*ter* presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni (5).
1-*quinquies*. La rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga la condanna, estingue il reato di cui al comma 1 (6).
2. Con la sentenza di condanna viene ordinata la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato. Copia della sentenza è trasmessa alla regione ed al comune nel cui territorio è stata commessa la violazione (7).
(1) Lettera così modificata dall'art. 28, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(2) Comma aggiunto dall'art. 1, comma 36, L. 15 dicembre 2004, n. 308.
(3) Alinea così modificato dall'art. 28, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(4) Comma aggiunto dall'art. 1, comma 36, L. 15 dicembre 2004, n. 308.
(5) Comma aggiunto dall'art. 1, comma 36, L. 15 dicembre 2004, n. 308.
(6) Comma aggiunto dall'art. 1, comma 36, L. 15 dicembre 2004, n. 308.
(7) Vedi, anche, l'art. 1, comma 37, L. 15 dicembre 2004, n. 308.

Parte quinta

Disposizioni transitorie, abrogazioni ed entrata in vigore

182. Disposizioni transitorie.
1. In via transitoria, agli effetti indicati all'articolo 29, comma 9- *bis*, acquisisce la qualifica di restauratore di beni culturali:
a) colui che consegua un diploma presso una scuola di restauro statale di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, purché risulti iscritto ai relativi corsi prima della data del 1° maggio 2004;
b) colui che, alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro 24 ottobre 2001, n. 420, abbia conseguito un diploma presso una scuola di restauro statale o regionale di durata non inferiore a due anni ed abbia svolto, per un periodo di tempo almeno doppio rispetto a quello scolare mancante per raggiungere un quadriennio e comunque non inferiore a due anni, attività di restauro dei beni suddetti, direttamente e in proprio, ovvero direttamente e in rapporto di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa con responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento, con regolare esecuzione certificata dall'autorità preposta alla tutela dei beni o dagli istituti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368;
c) colui che, alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro 24 ottobre 2001, n. 420, abbia svolto, per un periodo di almeno otto anni, attività di restauro dei beni suddetti, direttamente e in proprio, ovvero direttamente e in rapporto di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa con responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento, con regolare esecuzione certificata dall'autorità preposta alla tutela dei beni o dagli istituti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 (1).
1-*bis*. Può altresì acquisire la qualifica di restauratore di beni culturali, ai medesimi effetti indicati all'articolo 29, comma 9- *bis*, previo superamento di una prova di idoneità con valore di esame di stato abilitante, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro da emanare di concerto con i Ministri dell'istruzione e dell'università e della ricerca, entro il 31 dicembre 2007 (2):
a) colui che, alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro 24 ottobre 2001, n. 420, abbia svolto, per un periodo almeno pari a quattro anni, attività di restauro dei beni suddetti, direttamente e in proprio, ovvero direttamente e in rapporto di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa con responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento, con regolare esecuzione certificata dall'autorità preposta alla tutela dei beni o dagli istituti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368;
b) colui che abbia conseguito o consegua un diploma in restauro presso le accademie di belle arti con insegnamento almeno triennale, purché risulti iscritto ai relativi corsi prima della data del 1° maggio 2004;
c) colui che abbia conseguito o consegua un diploma presso una scuola di restauro statale o regionale di

durata non inferiore a due anni, purché risulti iscritto ai relativi corsi prima della data del 1° maggio 2004;
d) colui che consegua un diploma di laurea specialistica in conservazione e restauro del patrimonio storico-artistico, purché risulti iscritto ai relativi corsi prima della data del 1° maggio 2004 (3).
1-*ter*. Ai fini dell'applicazione dei commi 1, lettere *b*) e *c*), e 1-*bis*, lettera *a*):
a) la durata dell'attività di restauro è documentata dai termini di consegna e di completamento dei lavori, con possibilità di cumulare la durata di più lavori eseguiti nello stesso periodo;
b) il requisito della responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento deve risultare esclusivamente da atti di data certa anteriore alla data di entrata in vigore del presente decreto emanati, ricevuti o comunque custoditi dall'autorità preposta alla tutela del bene oggetto dei lavori o dagli istituti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368; i competenti organi ministeriali rilasciano agli interessati le necessarie attestazioni entro trenta giorni dalla richiesta (4).
1-*quater*. La qualifica di restauratore di beni culturali è attribuita, previa verifica del possesso dei requisiti ovvero previo superamento della prova di idoneità, secondo quanto disposto ai commi precedenti, con provvedimenti del Ministero che danno luogo all'inserimento in un apposito elenco, reso accessibile a tutti gli interessati. Alla tenuta dell'elenco provvede il Ministero medesimo, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sentita una rappresentanza degli iscritti. L'elenco viene tempestivamente aggiornato, anche mediante inserimento dei nominativi di coloro i quali conseguono la qualifica ai sensi dell'articolo 29, commi 7, 8 e 9 (5).
1-*quinquies*. Nelle more dell'attuazione dell'articolo 29, comma 10, ai medesimi effetti di cui al comma 9- *bis* dello stesso articolo, acquisisce la qualifica di collaboratore restauratore di beni culturali:
a) colui che abbia conseguito un diploma di laurea universitaria triennale in tecnologie per la conservazione e il restauro dei beni culturali, ovvero un diploma in restauro presso le accademie di belle arti con insegnamento almeno triennale;
b) colui che abbia conseguito un diploma presso una scuola di restauro statale o regionale di durata non inferiore a tre anni;
c) colui che, alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro 24 ottobre 2001, n. 420, abbia svolto lavori di restauro di beni ai sensi dell'articolo 29, comma 4, anche in proprio, per non meno di quattro anni. L'attività svolta è dimostrata mediante dichiarazione del datore di lavoro, ovvero autocertificazione dell'interessato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, accompagnate dal visto di buon esito degli interventi rilasciato dai competenti organi ministeriali;
d) il candidato che, essendo ammesso in via definitiva a sostenere la prova di idoneità di cui al comma 1- *bis* ed essendo poi risultato non idoneo ad acquisire la qualifica di restauratore di beni culturali, venga nella stessa sede giudicato idoneo ad acquisire la qualifica di collaboratore restauratore di beni culturali (6).
2. In deroga a quanto previsto dall'articolo 29, comma 11, ed in attesa della emanazione dei decreti di cui ai commi 8 e 9 del medesimo articolo, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro, la Fondazione «Centro per la conservazione ed il restauro dei beni culturali La Venaria Reale» è autorizzata ad istituire ed attivare, in via sperimentale, per un ciclo formativo, in convenzione con l'Università di Torino e il Politecnico di Torino, un corso di laurea magistrale a ciclo unico per la formazione di restauratori dei beni culturali ai sensi del comma 6 e seguenti dello stesso articolo 29. Il decreto predetto definisce l'ordinamento didattico del corso, sulla base dello specifico progetto approvato dai competenti organi della Fondazione e delle università, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (7).
3. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente codice, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali adottano le necessarie disposizioni di adeguamento alla prescrizione di cui all'articolo 103, comma 4. In caso di inadempienza, il Ministero procede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione.
3-*bis*. In deroga al divieto di cui all'articolo 146, comma 12, sono conclusi dall'autorità competente alla gestione del vincolo paesaggistico i procedimenti relativi alle domande di autorizzazione paesaggistica in sanatoria presentate entro il 30 aprile 2004 non ancora definiti alla data di entrata in vigore del presente comma, ovvero definiti con determinazione di improcedibilità della domanda per il sopravvenuto divieto, senza pronuncia nel merito della compatibilità paesaggistica dell'intervento. In tale ultimo caso l'autorità competente è obbligata, su istanza della parte interessata, a riaprire il procedimento ed a concluderlo con atto motivato nei termini di legge. Si applicano le sanzioni previste dall'articolo 167, comma 5 (8).
3-*ter*. Le disposizioni del comma 3-*bis* si applicano anche alle domande di sanatoria presentate nei termini ai sensi dell'articolo 1, commi 37 e 39, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, ferma restando la quantificazione della sanzione pecuniaria ivi stabilita. Il parere della soprintendenza di cui all'articolo 1, comma 39, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, si intende vincolante (9).
3-*quater*. Agli accertamenti della compatibilità paesaggistica effettuati, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'articolo 181, comma 1-*quater*, si applicano le sanzioni di cui all'articolo 167, comma 5 (10).
(1) Gli attuali commi 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* così sostituiscono l'originario comma 1 ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.
(2) Alinea così modificato dall'art. 3-*ter*, D.L. 28 dicembre 2006, n. 300, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.
(3) Gli attuali commi 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* così sostituiscono l'originario comma 1 ai

sensi di quanto disposto dall'art. 4, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.
(4) Gli attuali commi 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* così sostituiscono l'originario comma 1 ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.
(5) Gli attuali commi 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* così sostituiscono l'originario comma 1 ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.
(6) Gli attuali commi 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* così sostituiscono l'originario comma 1 ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.
(7) Comma così sostituito dall'art. 4, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.
(8) Comma aggiunto dall'art. 29, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(9) Comma aggiunto dall'art. 29, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(10) Comma aggiunto dall'art. 29, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

183. Disposizioni finali.
1. I provvedimenti di cui agli articoli 13, 45, 141, 143, comma 10, e 156, comma 3, non sono soggetti a controllo preventivo ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.
2. Dall'attuazione degli articoli 5, 44 e 182, commi 1, 1-*quater* e 2 non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (1).
3. La partecipazione alle commissioni previste dal presente codice è assicurata nell'ambito dei compiti istituzionali delle amministrazioni interessate, non dà luogo alla corresponsione di alcun compenso e, comunque, da essa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (2).
4. Gli oneri derivanti dall'esercizio da parte del Ministero delle facoltà previste agli articoli 34, 35 e 37 sono assunti nei limiti degli stanziamenti di bilancio relativi agli appositi capitoli di spesa.
5. Le garanzie prestate dallo Stato in attuazione degli articoli 44, comma 4, e dell'articolo 48, comma 5, sono elencate in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 13 della legge 5 agosto 1978, n. 468. In caso di escussione di dette garanzie il Ministero trasmette al Parlamento apposita relazione (3).
6. Le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai princìpi del presente decreto legislativo se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.
7. Il presente codice entra in vigore il giorno 1° maggio 2004.
(1) Comma così modificato dall'art. 4, comma 1, lett. *b*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.
(2) Comma così sostituito dall'art. 30, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.
(3) Comma così modificato dall'art. 4, comma 1, lett. *b*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.

184. Norme abrogate.
1. Sono abrogate le seguenti disposizioni:
- legge 1° giugno 1939, n. 1089, articolo 40, nel testo da ultimo sostituito dall'articolo 9 della legge 12 luglio 1999, n. 237;
- decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, limitatamente: all'articolo 21, commi 1 e 3, e comma 2, nel testo, rispettivamente, modificato e sostituito dall'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 281; agli articoli 21-*bis* e 22, comma 1, nel testo, rispettivamente, aggiunto e modificato dall'articolo 9 del medesimo decreto legislativo;
- decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 3, limitatamente all'articolo 9;
- decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente all'articolo 23, comma 3 e primo periodo del comma 13-*ter*, aggiunto dall'articolo 30 della legge 7 dicembre 1999, n. 472;
- legge 15 maggio 1997, n. 127, limitatamente all'articolo 12, comma 5, nel testo modificato dall'articolo 19, comma 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; e comma 6, primo periodo;
- legge 8 ottobre 1997, n. 352, limitatamente all'articolo 7, come modificato dagli articoli 3 e 4 della legge 12 luglio 1999, n. 237 e dall'articolo 4 della legge 21 dicembre 1999, n. 513;
- decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, limitatamente agli articoli 148, 150, 152 e 153;
- legge 12 luglio 1999, n. 237, limitatamente all'articolo 9;
- decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 281, limitatamente agli articoli 8, comma 2, e 9;
- decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 e successive modificazioni e integrazioni;
- decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2000, n. 283;
- decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, limitatamente all'articolo 179, comma 4;
- legge 8 luglio 2003, n. 172, limitatamente all'articolo 7.

Allegato 1
Allegato A
Allegato A
(Integrativo della disciplina di cui agli artt. 63, comma 1; 74, commi 1 e 3; 75, comma 3, lettera a) (118)
A. Categorie di beni:

1. Reperti archeologici aventi più di cento anni provenienti da:
a) scavi e scoperte terrestri o sottomarine;
b) siti archeologici;
c) collezioni archeologiche.
2. Elementi, costituenti parte integrante di monumenti artistici, storici o religiosi e provenienti dallo smembramento dei monumenti stessi, aventi più di cento anni.
3. Quadri e pitture diversi da quelli appartenenti alle categorie 4 e 5 fatti interamente a mano su qualsiasi supporto e con qualsiasi materiale [1].
4. Acquerelli, guazzi e pastelli eseguiti interamente a mano su qualsiasi supporto.

5. Mosaici diversi da quelli delle categorie 1 e 2 realizzati interamente a mano con qualsiasi materiale [1] e disegni fatti interamente a mano su qualsiasi supporto.
6. Incisioni, stampe, serigrafie e litografie originali e relative matrici, nonché manifesti originali [1].
7. Opere originali dell'arte statuaria o dell'arte scultorea e copie ottenute con il medesimo procedimento dell'originale [1], diverse da quelle della categoria 1.
8. Fotografie, film e relativi negativi [1].

9. Incunaboli e manoscritti, compresi le carte geografiche e gli spartiti musicali, isolati o in collezione [1].
10. Libri aventi più di cento anni, isolati o in collezione.
11. Carte geografiche stampate aventi più di duecento anni.
12. Archivi e supporti, comprendenti elementi di qualsiasi natura aventi più di cinquanta anni.
13. *a*) Collezioni ed esemplari provenienti da collezioni di zoologia, botanica, mineralogia, anatomia.
b) Collezioni aventi interesse storico, paleontologico, etnografico o numismatico (1).
14. Mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni.
15. Altri oggetti di antiquariato non contemplati dalle categorie da 1 a 14, aventi più di cinquanta anni.
[I beni culturali rientranti nelle categorie da 1 a 15 sono disciplinati da questo Testo Unico soltanto se il loro valore è pari o superiore ai valori indicati alla lettera *B*] (2).

B. Valori applicabili alle categorie indicate nella lettera A (in euro):

1) qualunque ne sia il valore
1. Reperti archeologici
2. Smembramento di monumenti
9. Incunaboli e manoscritti
12. Archivi
2) 13.979,50
5. Mosaici e disegni
6. Incisioni
8. Fotografie
11. Carte geografiche stampate
3) 27.959,00
4. Acquerelli, guazzi e pastelli
4) 46.598,00
7. Arte statuaria
10. Libri
13. Collezioni
14. Mezzi di trasporto
15. Altri oggetti
5) 139.794,00
3. Quadri
Il rispetto delle condizioni relative ai valori deve essere accertato al momento della presentazione della domanda di restituzione.

[1] Aventi più di cinquanta anni e non appartenenti all'autore.
(1) Rubrica così modificata dall'art. 5, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.

(1) Lettera così sostituita prima dall'art. 2-*decies*, D.L. 26 aprile 2005, n. 63, aggiunto dalla relativa legge di conversione, e poi dall'art. 5, comma 1, lett. *b*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.
(2) Periodo soppresso dall'art. 5, comma 1, lett. *c*), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.

Decreto legislativo 22/01/2004 n.42

CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI (aggiornati al 23 luglio 2007)

(Fonti: Repertorio Utet e Juris-Data Giuffrè)

Art. 1 principi

È inammissibile, per mancata individuazione del titolo e delle norme in base alle quali la legislazione statale dovrebbe imporsi a quella regionale, la q.l.c. degli art. 3, 4, commi 1 e 2, e 7 l. reg. Sardegna 25 novembre 2004 n. 8, in tema di norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale, in riferimento all'art. 117, 2 comma, lett. s), cost., agli art. 3 e 4 l. cost. 27 febbraio 1948 n. 3, statuto speciale per la Sardegna, ed alla disciplina nazionale in tema di tutela del paesaggio. - Sono inammissibili le q.l.c. degli art. 3, 4 commi 1 e 2, 7 e 8 comma 3 l. reg. Sardegna 25 novembre 2004 n. 8, censurati in riferimento agli art. 3 e 4 dello statuto speciale per la Sardegna, all'art. 117 comma 2 lett. s) cost., e alla disciplina nazionale in tema di tutela del paesaggio, sul presupposto che la regione Sardegna sia priva di potestà legislativa in tale materia. Le questioni risultano sollevate sulla base di un presupposto interpretativo – quello, appunto, che la Regione sia priva di competenze in materia – erroneo in quanto le norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia, approvate con il d.P.R. 22 maggio 1975 n. 480 (norme che possiedono un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale), hanno trasferito alla Regione non solo le funzioni amministrative relative ai beni culturali e ai beni ambientali, ma, in forza del cosiddetto principio del parallelismo, anche quelle legislative, da esercitarsi, ovviamente nel rispetto dei limiti posti dallo statuto alla potestà legislativa primaria della Regione, e lo stesso codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, fa salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione; in tale contesto, era quindi onere dello Stato argomentare in base a quale titolo la propria legislazione dovrebbe imporsi come limite per il legislatore regionale e individuare le specifiche norme legislative statali che si assumono violate, il che non è avvenuto. **Corte costituzionale, 10 febbraio 2006 , n. 51**

PARTE PRIMA

DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 2 PATRIMONIO CULTURALE

Le previsioni dell'art. 142 del D.Lgs. n. 42/2004, nella materia della protezione paesistica, hanno valore di disposizioni inderogabili adottate dallo Stato nell'ambito della legislazione di sua competenza esclusiva, ai sensi dell'art.117, comma 2, lettera s), della Costituzione, come conferma l'indicazione dell'art 2 del D.Lgs. stesso, che include nella definizione generale di beni paesistici "gli immobili e le aree indicati dall'art.134", che, a sua volta, fa espressa menzione (lettera b)) delle "aree indicate dall'art.142". Tale qualificazione implica che tali beni siano obbligatoriamente soggetti a tutela in forme che i Piani regionali potranno disciplinare in concreto, secondo i contenuti dell'art.143 del D.Lgs. in parola, senza però giungere ad escludere la necessità dell'autorizzazione che di tale tutela è il momento ineludibile. Ne discende che la mancata indicazione, all'interno del Piano e con riferimento ai "territori costruiti", del vincolo relativo a dette aree ex art.142, può configurare una lacuna o una dimenticanza che non condiziona la vigenza della qualificazione e del regime che essa richiama, onde la necessità di autorizzazione, e non tanto per il principio di gerarchia delle fonti, quanto per quello "di competenza" delle fonti medesime, in base al quale la Regione non può legiferare o normare in contrarietà alle disposizioni della legislazione statale, essendo tale area di interessi riservati appunto allo Stato e preclusi alla sua competenza.

Cons. Stato, Sez. VI, 27/04/2006, n.2381, G. s.r.l. C. Soprintendente per i Beni Architettonici Puglia e altri.

In tema di beni culturali, il riferimento contenuto nell'art. 2 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 alle "altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà" costituisce una formula di chiusura che consente di ravvisare il bene giuridico protetto dalle nuove disposizioni sui beni culturali ed ambientali non soltanto nel patrimonio storico-artistico-ambientale dichiarato, ma anche in quello reale, ovvero in quei beni protetti in virtù del loro intrinseco valore, indipendentemente dal previo riconoscimento da parte della autorità competenti. (Conseguentemente la Corte ha ritenuto configurabile il reato di cui all'art. 173 del citato D.Lgs. n. 42, che punisce la omessa presentazione della denuncia degli atti di trasferimento della proprietà o della detenzione di beni culturali, anche in relazione al patrimonio culturale "reale").

Cass. pen., Sez. III, 15/02/2005, n.21400, Pavoncelli

Art. 4

FUNZIONI DELLO STATO IN MATERIA DI VALORIZZAZONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

ART. 5

COOPERAZIONE DELLE REGIONI E DEGLI ALTRI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI IN MATERIA DI TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE

La disposizione dell'art. 4, D.Lgs. n. 42 del 2004 delimita la competenza statale nei confronti della concorrente competenza regionale (e di altri enti pubblici, come il successivo art. 5, D.Lgs. n. 42 del 2004); disciplina cioè i rapporti fra Stato e Regione e non fra gli organi interni dello Stato, centrali e periferici. De iure condito la competenza della Soprintendenza viene puntualmente riconosciuta e fatta discendere dagli articoli di cui al Capo III del D.Lgs. n. 42 del 2004, all'art. 21 punto 4 e 5, all'art. 28, per l'ordinario potere di adottare misure cautelari e preventive sul bene oggetto di autorizzazione, e agli artt. 45 e 46, per l'adozione di provvedimenti cautelari a tutela di beni vincolati che versino in situazioni di pericolo. **T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 27/06/2006, n.467, G. s.n.c. C. Soprintendenza per i**

beni architettonici e il paesaggio per l'Abruzzo e altri

A seguito della novella recata all'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 dall'art. 14, c. 1 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), la p.a.. è sostanzialmente libera di scegliere, relativamente alla gestione dei servizi pubblici, tra l'affidamento mediante procedure d'evidenza pubblica e l'affidamento in house (s.p.a. a capitale interamente pubblico). Nel settore dei beni culturali, in base al combinato disposto degli artt. 6 e 115, c. 3, lett. a) del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali), nel testo ratione temporis vigente prima della novella recata dall'art. 2, c. 1, lett. h) del D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156, le attività di valorizzazione di detti beni può avvenire pure con il modulo organizzativo dell'affidamento in house. In tale settore, tuttavia, per la progettazione delle opere e direzione lavori e per l'affidamento degli appalti, rimangono ferme le regole generali, che impongono la gara, in materia di lavori pubblici, benché siano state previste dal D.Lgs. 30 gennaio 2004, n. 30 specifiche previsioni tecniche in relazione alla natura delle opere. Pertanto, è illegittima la deliberazione con cui il Comune ha disposto l'affidamento in house dei servizi di progettazione, conservazione, manutenzione, documentazione e catalogazione dei beni culturali, aggirando le regole dell'evidenza pubblica, di cui agli artt. 1 e 7 del D.Lgs. n. 30/2004. L'art. 115, c. 3, lett. a) del D.Lgs. n. 42/2004 riguarda, infatti, non tutte le possibili competenze in tema di beni culturali, ma solo le attività di valorizzazione degli stessi e il dato testuale non autorizza a ritenere consentito l'affidamento in house, oltre alle attività espressamente normate. **Cons. Stato, Sez. VI, 03/04/2007, n.1514, Sito Diritto dei Servizi Pubblici.it, 2007**

Il provvedimento con cui è disposto l'affidamento diretto del Comune, mercé un contratto di servizio, ad una società "in house" dei servizi di progettazione, conservazione, manutenzione, documentazione e catalogazione dei beni culturali aggira le regole dell'evidenza pubblica di cui agli artt. 1 e 7 del D.Lgs. n. 30/2004, forzando le norme ex artt. 6, 101 e 117 del D.Lgs. n. 42/2004. L'art. 113, c. 5, lett. c) del D.Lgs. n. 267/2000 consente sì l'erogazione del servizio pubblico con l'affidamento "in house", ma nel rispetto delle normative di settore che, dunque, dettano il contenuto ed i limiti del servizio da erogare in tal modo. Dal canto suo, l'art. 115, c. 3, lett. a) del D.Lgs. n. 42/2004 riguarda non tutte le possibili competenze in tema di beni culturali, ma solo le attività di valorizzazione degli stessi, secondo le regole, per vero assai generali e programmatiche, di cui ai precedenti artt. 6 e 112. L'affidamento diretto non può dunque che concernere il servizio relativo alla valorizzazione, non anche, in difetto di specifiche ed inequivocabili norme derogatrici, le attività di progettazione, conservazione e manutenzione. Ove tali attività non siano sicuramente ascrivibili alla valorizzazione, il concetto di quest'ultima, essenzialmente rivolta alla promozione ed al sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale, non può esser dilatato in via di mera interpretazione fino a comprendere istituti di altre normative inderogabili. In particolare, è da escludere che, in difetto di fissazione dei livelli essenziali sulla qualità della valorizzazione, quest'ultima copra, sotto la generica dizione della conservazione, tutte le attività di progettazione e di restauro dei beni culturali, ossia di istituti che riguardano appalti pubblici di lavori, **T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 23/08/2006, n.7373, Sito Diritto dei Servizi Pubblici.it, 2006**

PARTE TERZA
beni paesaggistici
TITOLO I
TUTELA E VALORIZZAZIONE
ART. 134 BENI PAESAGGISTICI

Le previsioni dell'art. 142 del D.Lgs. n. 42/2004, nella materia della protezione paesistica, hanno valore di disposizioni inderogabili adottate dallo Stato nell'ambito della legislazione di sua competenza esclusiva, ai sensi dell'art.117, comma 2, lettera s), della Costituzione, come conferma l'indicazione dell'art 2 del D.Lgs. stesso, che include nella definizione generale di beni paesistici "gli immobili e le aree indicati dall'art.134", che, a sua volta, fa espressa menzione (lettera b)) delle "aree indicate dall'art.142". Tale qualificazione implica che tali beni siano obbligatoriamente soggetti a tutela in forme che i Piani regionali potranno disciplinare in concreto, secondo i contenuti dell'art.143 del D.Lgs. in parola, senza però giungere ad escludere la necessità dell'autorizzazione che di tale tutela è il momento ineludibile. Ne discende che la mancata indicazione, all'interno del Piano e con riferimento ai "territori costruiti", del vincolo relativo a dette aree ex art.142, può configurare una lacuna o una dimenticanza che non condiziona la vigenza della qualificazione e del regime che essa richiama, onde la necessità di autorizzazione, e non tanto per il principio di gerarchia delle fonti, quanto per quello "di competenza" delle fonti medesime, in base al quale la Regione non può legiferare o normare in contrarietà alle disposizioni della legislazione statale, essendo tale area di interessi riservati appunto allo Stato e preclusi alla sua competenza.

Cons. Stato, Sez. VI, 27/04/2006, n.2381, G. s.r.l. C. Soprintendente per i Beni Architettonici Puglia e altri.

In tema di tutela del paesaggio, l'autorizzazione preventiva dell'autorità preposta alla tutela del vincolo è necessaria anche per i lavori da eseguirsi nel sottosuolo delle aree qualificate quali beni paesaggistici ai sensi del D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42. (In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto necessaria la preventiva autorizzazione per la realizzazione di un garage interrato, escludendo altresì che rilevasse in proposito la natura pertinenziale dell'opera). (Rigetta, Trib. lib. Salerno, 19 Ottobre 2005). **Cass. pen., Sez. III, 16/02/2006, n.11128, S.M., CED Cassazione, 2006**

Art. 136 Immobili ed aree di notevole interesse pubblico

La fattispecie criminosa di cui alla lettera a), dell'art. 181, comma 1 bis del D.Lgs. n. 42 del 2004, è configurabile anche nell'ipotesi di esecuzione di lavori, senza la prescritta autorizzazione, nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico in base a provvedimenti emessi ai sensi delle disposizioni previgenti al citato

D.Lgs. n. 42 del 2004 in quanto la procedura di dichiarazione prevista dagli articoli 136 e ss. è sostanzialmente analoga a quella già prevista dal D.Lgs. n. 490 del 1999 e dalla legge n. 1497 del 1939. **Cass. pen., Sez. III, 09/11/2005, n.45609, Pastore. Riv. Pen., 2006, 3, 310, nota di RAMACCI. Urbanistica e appalti, 2006, 3, 367**

Art. 138 Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico

Appartiene alla regione, e non al Ministero per i Beni e le Attività culturali, la competenza ad emettere la dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi del d.lg. n. 42 del 2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio) nei casi in cui, alla data di entrata in vigore di quest'ultimo, era in corso di svolgimento, ma non era ancora stato ultimato, il procedimento conseguente all'avvenuta formulazione della proposta di vincolo, dovendosi applicare il nuovo decreto indefettibilmente a tutti gli atti del procedimento successivi alla formulazione di detta proposta. **T.A.R. Veneto Venezia, sez. II, 08 aprile 2005 , n. 1393. G. e altro c. Min. beni culturali e altro**

La norma dell'art. 146, D.Lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) recita che "i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e aree oggetto degli atti e dei provvedimenti elencati all'art. 157, oggetto di proposta formulata ai sensi degli artt. 138 e 141, tutelati ai sensi dell'art. 142, ovvero sottoposti a tutela dalle disposizioni del piano paesaggistico, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo dei beni indicati al comma 1, hanno l'obbligo di sottoporre alla regione o all'ente locale al quale la regione ha affidato la relativa competenza i progetti delle opere che intendano eseguire, corredati della documentazione prevista, al fine di ottenere la preventiva autorizzazione".**T.A.R. Lazio Latina, Sez. I, 16/05/2006, n.333, R.G. C. Comune di San Felice Circeo.**

Art. 140 Dichiarazione d'interesse pubblico e relative misure di conoscenza

È costituzionalmente illegittimo l'art. 32, comma 3, L.R. 3 gennaio 2005, n. 1, regione Toscana (Norme per il governo del territorio), nella parte in cui non prevede che, ove dall'applicazione dell'art. 33, commi 3 e 4, o dell'art. 34 della stessa legge derivi una modificazione degli effetti degli atti e dei provvedimenti di cui agli artt. 157, 140 e 141, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), tale modificazione è subordinata all'accordo per l'elaborazione d'intesa tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del piano paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernente l'intero territorio regionale, e all'elaborazione congiunta del piano. - E' costituzionalmente illegittimo l'art. 32, comma 3, della L.R. 3 gennaio 2005, n. 1, Regione Toscana, nella parte in cui non prevede che, ove dall'applicazione dell'art. 33, commi 3 e 4, o dell'art. 34 della stessa legge derivi una modificazione degli effetti degli atti e dei provvedimenti di cui agli artt. 157, 140 e 141 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, tale modificazione è subordinata all'accordo per l'elaborazione d'intesa tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio del piano paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernente l'intero territorio regionale, e all'elaborazione congiunta del piano. Premesso, infatti, che la tutela tanto dell'ambiente quanto dei beni culturali è riservata allo Stato (art. 117 Cost., secondo comma, lett. s) mentre la valorizzazione dei secondi è di competenza legislativa concorrente (art. 117 Cost., terzo comma), qualora la Regione intenda, nel momento della pianificazione paesaggistica, modificare il regime dei beni, è necessario che lo Stato possa interloquire attraverso le forme della concertazione, senza le quali si viola il principio secondo cui solo se il piano paesaggistico è stato elaborato d'intesa, il vincolo paesaggistico che grava sui beni può essere tramutato in una disciplina d'uso del bene stesso., **Corte Cost., 05/05/2006, n.182, Sito uff. Corte cost., 2006**

Art. 141 Provvedimenti ministeriali

La norma dell'art. 146, D.Lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) recita che "i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e aree oggetto degli atti e dei provvedimenti elencati all'art. 157, oggetto di proposta formulata ai sensi degli artt. 138 e 141, tutelati ai sensi dell'art. 142, ovvero sottoposti a tutela dalle disposizioni del piano paesaggistico, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo dei beni indicati al comma 1, hanno l'obbligo di sottoporre alla regione o all'ente locale al quale la regione ha affidato la relativa competenza i progetti delle opere che intendano eseguire, corredati della documentazione prevista, al fine di ottenere la preventiva autorizzazione**". T.A.R. Lazio Latina, Sez. I, 16/05/2006, n.333, R.G. C. Comune di San Felice Circeo**

È costituzionalmente illegittimo l'art. 32, comma 3, L.R. 3 gennaio 2005, n. 1, regione Toscana (Norme per il governo del territorio), nella parte in cui non prevede che, ove dall'applicazione dell'art. 33, commi 3 e 4, o dell'art. 34 della stessa legge derivi una modificazione degli effetti degli atti e dei provvedimenti di cui agli artt. 157, 140 e 141, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), tale modificazione è subordinata all'accordo per l'elaborazione d'intesa tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del piano paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernente l'intero territorio regionale, e all'elaborazione congiunta del piano**.** - E' costituzionalmente illegittimo l'art. 32, comma 3, della L.R. 3 gennaio 2005, n. 1, Regione Toscana, nella parte in cui non prevede che, ove dall'applicazione dell'art. 33, commi 3 e 4, o dell'art. 34 della stessa legge derivi una modificazione degli effetti degli atti e dei provvedimenti di cui agli artt. 157, 140 e 141 del

D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, tale modificazione è subordinata all'accordo per l'elaborazione d'intesa tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio del piano paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernente l'intero territorio regionale, e all'elaborazione congiunta del piano. Premesso, infatti, che la tutela tanto dell'ambiente quanto dei beni culturali è riservata allo Stato (art. 117 Cost., secondo comma, lett. s) mentre la valorizzazione dei secondi è di competenza legislativa concorrente (art. 117 Cost., terzo comma), qualora la Regione intenda, nel momento della pianificazione paesaggistica, modificare il regime dei beni, è necessario che lo Stato possa interloquire attraverso le forme della concertazione, senza le quali si viola il principio secondo cui solo se il piano paesaggistico è stato elaborato d'intesa, il vincolo paesaggistico che grava sui beni può essere tramutato in una disciplina d'uso del bene stesso**. Corte cost., 05/05/2006, n.182**

Art. 142 Aree tutelate per legge

Il vincolo di inedificabilità di tipo paesistico, che rivela una qualità insita nel bene, sì che la proprietà su di esso è da intendere limitata fin dall'origine, è da considerare vincolo conformativo, non soggetto a decadenza (Corte cost. n.55 e 56 del 1968), che incide sul valore del bene in sede di determinazione dell'indennizzo per un'eventuale espropriazione, tanto da rendere irrilevante, sempre ai fini della valutazione del bene, il regime imposto su di esso dalla disciplina urbanistica, che comunque è tenuta ad uniformarsi alla pianificazione paesistica (Corte cost. n. 327 del 1990): dette situazioni limitative sono inerenti alla natura dei beni, e possono derivare da previsioni di legge, per via della ubicazione degli stessi (nella specie, corsi d'acqua e relative sponde).**Cassazione civile , sez. I, 07 febbraio 2006 , n. 2611. Prov. Bolzano c. Soc. Albergo Posta Cavallino Bianco**

La disciplina statale tende a garantire l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici, in relazione anche al vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), del D.Lgs. n. 42 del 2004, così contribuendo alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Nella specie, il legislatore regionale ha operato un'assimilazione, del tutto irragionevole, tra godimento collettivo di un terreno sottoposto ad uso civico e l'interesse alla realizzazione sullo stesso di un'opera funzionale ad un impianto di rete per il trasporto di energia elettrica, modificando, senza una giustificazione razionale, la procedura prevista dal legislatore statale per il mutamento di destinazione del bene**. Corte cost., 27/07/2006, n.310**

È inammissibile, in quanto è venuta meno la materia del contendere, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da un procuratore capo della repubblica il quale indagava su presunte opere edilizie abusive, realizzate su di un'area sottoposta a vincoli paesaggistici, in ordine al D.M. 6 maggio 2004, e alla successiva nota di conferma, che hanno determinato l'assoggettamento dell'area alla disciplina sul segreto di Stato.- **Corte cost. (Ord.), 25/10/2005, n.404,Proc. rep. Trib. Tempio Pausania C. Pres. cons. ministri. - Foro It., 2006, 5, 1, 1311, nota di MALFATTI**

Le previsioni dell'art. 142 d.lg. n. 42 del 2004, nella materia della protezione paesistica, hanno valore di disposizioni inderogabili adottate dallo Stato nell'ambito della legislazione di sua competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. s) cost., come conferma l'indicazione dell'art. 2 del d.lg. stesso, che include nella definizione generale di beni paesistici "gli immobili e le aree indicati dall'art. 134" che, a sua volta, fa espressa menzione (lett. b) delle "aree indicate dall'art. 142" (d'altra parte definite dal citato d.lg. "aree tutelate per legge"). La suddetta qualificazione implica che tali beni siano obbligatoriamente soggetti a tutela in forme che i piani regionali potranno disciplinare in concreto, secondo i contenuti dell'art. 143 d.lg. summenzionato, senza però giungere ad escludere la necessità dell'autorizzazione che di tale tutela è il momento ineludibile. Ne discende che la mancata indicazione, all'interno del Piano e con riferimento ai "territori costruiti", del vincolo relativo a dette aree ex art. 142, può configurare una lacuna o una dimenticanza che non condiziona la vigenza della qualificazione e del regime che essa richiama, onde la necessità di autorizzazione, e non tanto per il principio di gerarchia delle fonti, quanto per quello "di competenza" delle fonti medesime, in base al quale la regione non può legiferare o normare in contrarietà alle disposizioni della legislazione statale, essendo tale area di interessi riservata appunto allo Stato e prelusa alla sua competenza. **Consiglio Stato , sez. VI, 27 aprile 2006 , n. 2381. Soc. Gruppo immob. c. Soprintendente beni architettonici e paesaggio Puglia e altro**

In caso di costruzione di centrali eoliche in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, è illegittimo il parere negativo espresso dalla Sovrintendenza che, in modo apodittico ed assoluto, ritenga che dette centrali non sono mitigabili e non inseribili nel contesto di una zona sottoposta a vincolo paesaggistico, in quanto il giudizio di compatibilità affidato alla Sovrintendenza, ai sensi dell'art. 146 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, deve essere supportato da ampia e compiuta istruttoria in ordine alla rilevanza e consistenza dei beni paesaggistici da tutelare unitamente alle possibili forme di mitigazione degli interventi richiesti. **T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 28 settembre 2005 , n. 1671. E. c. Assess. reg. beni culturali e altro**

Le cave ubicate in zone sottoposte a vincoli paesistici, già coltivate al momento dell'apposizione del vincolo, possono proseguire l'attività solo richiedendo, in relazione alle singole normative regionali, un'autonoma autorizzazione paesaggistica, non essendo sufficiente la domanda di prosecuzione. In materia di tutela del paesaggio vige, infatti, il principio fondamentale, ricavabile da una serie di disposizioni, da interpretarsi unitariamente nel sistema, secondo cui il silenzio dell'amministrazione preposta al vincolo ambientale non può avere valore di assenso. Un regime di silenzio-assenso (e non di silenzio-diniego), escludente ogni intervento dello Stato, non è concepibile in materia di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, sicché alla norma regionale non può essere data un'interpretazione che ne comporterebbe l'incostituzionalità. Anche alla stregua delle

disposizioni recentemente introdotte dal d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), poi, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali risulta affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su un concorso di competenze statali e regionali, in una attuazione legislativa di equilibri diversi, con l'osservanza in ogni caso del principio di una equilibrata concorrenza e cooperazione tra le due competenze in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio.

Cassazione penale , sez. III, 12 aprile 2005 , n. 34102. Dir. e giur. agr. 2006, 4 249 nota DI DIO

È inammissibile l'appello proposto da un'associazione di consumatori - sebbene inserita nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, in applicazione dell'art. 137, comma 1, d.lg. 6 settembre 2005 n. 206 (Codice del consumo) - nel caso in cui la stessa non abbia partecipato in alcun modo, pur avendone titolo, al giudizio di primo grado. E invero, non possono estendersi alle associazioni dei consumatori - in quanto normative speciali, derogatorie dei principi generali e, pertanto, non suscettibili di applicazione analogica - l'art. 83/12 t.u. per i giudizi elettorali approvato con d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, e l'art. 146, comma 11, del codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, mediante i quali è stata espressamente ampliata in ipotesi peculiari la legittimazione ad appellare le sentenze di primo grado, riconoscendola anche a chi, pur essendo legittimato, non abbia proposto il ricorso originario, ovvero non abbia comunque partecipato al giudizio di primo grado.

Consiglio Stato a. plen., 11 gennaio 2007 , n. 1

AUTORITÀ ENERGIA ELETTRICA E GAS C. ANIGAS E ALTRO. GUIDA AL DIRITTO 2007, 6 69

ART. 143 PIANO PAESAGGISTICO

Il rilievo della tutela dell'ecosistema, espressamente presa in considerazione dall'art. 117 lett. s), cost. laddove scandisce giuridicamente il valore (ancorché unitario) paesaggistico-ambientale, non si esaurisce nell'esame dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, ma riguarda (arg. ex art. 143 d.lg. n. 42 del 2004) altresì il profilo naturalistico di conservazione dell'integrità degli elementi ambientali dei luoghi di vita della comunità insediata sul territorio.

T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 24 febbraio 2006 , n. 160. I.N. e altro c. Com. Lerici

Va rilevato che è vero che il terzo comma dell'art. 145, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 sancisce la prevalenza immediata delle norme dei piani paesaggistici su quelle degli strumenti urbanistici, ma è anche vero che i piani cui si riferisce il Codice dei beni culturali e del paesaggio siano quelli che saranno adottati o conformati dopo la sua vigenza. Tanto si evince, sul piano logico-formale, dal riferimento, operato dall'art. 145, agli artt. 143 e 156, D.Lgs. n. 42 del 2004 (nuovi piani e piani già esistenti), il quale ultimo, in particolare, delinea il procedimento di conformazione della pianificazione regionale esistente alle nuove disposizioni. Del resto, sul piano sistematico e sostanziale, sarebbe illogico immaginare che una norma sopravvenuta attribuisca alla disciplina pianificatoria (PTCP) preesistente, effetti ulteriori e più cogenti di quelli previsti tanto dalla disciplina stessa, quanto dalle norme generali (art. 150, D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490) vigenti al momento della pianificazione. Queste, invero, attribuiscono alla pianificazione paesistica e territoriale (art. 150, secondo comma, D.Lgs. n. 490 del 1999) un'efficacia essenzialmente conformativa e non immediatamente prevalente**.**

T.A.R. Umbria Perugia, Sez. I, 01/08/2006, n.402, W. C. Comune di Perugia e altri.Inedita

Va rilevato che l'applicazione a regime dell'innovativo modello autorizzatorio delineato dall'art.146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio - che, tra l'altro, elimina il potere di annullamento ministeriale, prevedendo che la competente Soprintendenza esprima un parere, obbligatorio ma non vincolante, sulla proposta di autorizzazione - è strettamente correlata, in primo luogo, all'approvazione di piani paesistici elaborati in conformità alle nuove disposizioni, secondo le diverse fasi individuate nell'art.143 del citato D. Lgs. n. 42/2004. E' prevista, poi, la successiva attività di adeguamento degli strumenti urbanistici da parte dei Comuni nonché l'attuazione di ulteriori adempimenti, quali l'istituzione presso gli enti locali delle commissioni per il paesaggio, ai sensi dell'art.148, e l'individuazione della documentazione necessaria alla verifica di compatibilità paesaggistica, ai sensi dell'art.146, comma terzo. Inoltre, l'art.156 dello stesso testo normativo prevede anche una scansione temporale - con fissazione, secondo l'originaria formulazione, del termine di quattro anni dall'entrata in vigore del codice, poi espressamente specificata "entro il 1° maggio 2008" nel testo sostituito dall'art.24 del D. Lgs. 24 marzo 2006, n.157 - entro la quale le regioni devono procedere alla verifica e all'adeguamento dei piani paesaggistici già redatti, attribuendosi al Ministero per i beni e le attività culturali il potere sostitutivo in caso d'inadempimento. Ivi è altresì stabilito che le modalità procedimentali della suddetta attività di ricognizione costituiscano oggetto di uno schema generale di convenzione, predisposto dal Ministero, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni. **T.A.R. Campania Napoli, Sez. II, 30/05/2006, n.6410, S.P. Srl C. Ministero per i Beni e le Attività Culturali e altri**

A norma dell'art. 159, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: "Fino all'approvazione dei piani paesaggistici, ai sensi dell'articolo 156 ovvero ai sensi dell'articolo 143, ed al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 145, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione prevista dall'articolo 146, comma 2, dà immediata comunicazione alla soprintendenza delle autorizzazioni rilasciate, trasmettendo la documentazione prodotta dall'interessato nonché le risultanze degli accertamenti eventualmente esperiti."... "L'amministrazione competente può produrre una relazione illustrativa degli accertamenti indicati dall'articolo 146, comma 5. L'autorizzazione è rilasciata o negata entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla relativa richiesta e costituisce comunque atto distinto e presupposto della

concessione edilizia o degli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio. I lavori non possono essere iniziati in difetto di essa. In caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti."... "Il Ministero può in ogni caso annullare, con provvedimento motivato, l'autorizzazione entro i sessanta giorni successivi alla ricezione della relativa, completa documentazione ... Decorso inutilmente il termine indicato al comma 2 è data facoltà agli interessati di richiedere l'autorizzazione alla competente soprintendenza, che si pronuncia entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta. L'istanza, corredata dalla documentazione prescritta, è presentata alla competente soprintendenza e ne è data comunicazione alla amministrazione competente. In caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti.".

T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 29/05/2006, n.387, P. s.r.l. C. Ministero per i Beni e le Attività Culturali e altri

E' costituzionalmente illegittimo l'art. 34, comma 3, della L.R. 3 gennaio 2005, n. 1, Regione Toscana, nella parte in cui stabilisce che sia il piano strutturale del Comune a indicare le aree in cui la realizzazione degli interventi non è soggetta all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 87 della legge regionale, anziché il piano regionale paesaggistico con specifica considerazione dei valori paesaggistici. Infatti, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, non consente che le decisioni operative concernenti il paesaggio siano trasferite alla dimensione pianificatoria comunale poiché ciò si porrebbe in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale, ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali.**Corte cost., 05/05/2006, n.182**

ART. 145 COORDINAMENTO DELLA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA CON ALTRI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE

Va rilevato che è vero che il terzo comma dell'art. 145, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 sancisce la prevalenza immediata delle norme dei piani paesaggistici su quelle degli strumenti urbanistici, ma è anche vero che i piani cui si riferisce il Codice dei beni culturali e del paesaggio siano quelli che saranno adottati o conformati dopo la sua vigenza. Tanto si evince, sul piano logico-formale, dal riferimento, operato dall'art. 145, agli artt. 143 e 156, D.Lgs. n. 42 del 2004 (nuovi piani e piani già esistenti), il quale ultimo, in particolare, delinea il procedimento di conformazione della pianificazione regionale esistente alle nuove disposizioni. Del resto, sul piano sistematico e sostanziale, sarebbe illogico immaginare che una norma sopravvenuta attribuisca alla disciplina pianificatoria (PTCP) preesistente, effetti ulteriori e più cogenti di quelli previsti tanto dalla disciplina stessa, quanto dalle norme generali (art. 150, D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490) vigenti al momento della pianificazione. Queste, invero, attribuiscono alla pianificazione paesistica e territoriale (art. 150, secondo comma, D.Lgs. n. 490 del 1999) un'efficacia essenzialmente conformativa e non immediatamente prevalente. - L'art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, nella parte in cui prevede la prevalenza immediata delle norme dei piani paesaggistici su quelle degli strumenti urbanistici generali, si applica ai soli piani adottati dopo la sua entrata in vigore. **T.A.R. Umbria Perugia, 01 agosto 2006 , n. 402. WWF c. Com. Perugia e altro**

A norma dell'art. 159, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: "Fino all'approvazione dei piani paesaggistici, ai sensi dell'articolo 156 ovvero ai sensi dell'articolo 143, ed al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 145, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione prevista dall'articolo 146, comma 2, dà immediata comunicazione alla soprintendenza delle autorizzazioni rilasciate, trasmettendo la documentazione prodotta dall'interessato nonché le risultanze degli accertamenti eventualmente esperiti."... "L'amministrazione competente può produrre una relazione illustrativa degli accertamenti indicati dall'articolo 146, comma 5. L'autorizzazione è rilasciata o negata entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla relativa richiesta e costituisce comunque atto distinto e presupposto della concessione edilizia o degli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio. I lavori non possono essere iniziati in difetto di essa. In caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti."... "Il Ministero può in ogni caso annullare, con provvedimento motivato, l'autorizzazione entro i sessanta giorni successivi alla ricezione della relativa, completa documentazione ... Decorso inutilmente il termine indicato al comma 2 è data facoltà agli interessati di richiedere l'autorizzazione alla competente soprintendenza, che si pronuncia entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta. L'istanza, corredata dalla documentazione prescritta, è presentata alla competente soprintendenza e ne è data comunicazione alla amministrazione competente. In caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti.".

T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 29/05/2006, n.387. P. s.r.l. C. Ministero per i Beni e le Attività Culturali e altri

Art. 146 Autorizzazione

In materia ambientale, l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria, pur non essendo idonea ad estinguere il reato, esclude l'esigenza cautelare che giustifica il

mantenimento del sequestro preventivo, sempre che la stessa sia stata rilasciata in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, che ha vietato il rilascio di detta autorizzazione successivamente alla realizzazione anche parziale degli interventi. (Fattispecie relativa alla realizzazione di manufatti nella fascia di rispetto del demanio marittimo).**Cassazione penale , sez. III, 13 ottobre 2005 , n. 2637**

Ai sensi dell'art. 1 lett. c), l. n. 431 del 1985 i fiumi e i torrenti sono "ex se" soggetti a tutela paesistica, a prescindere dalla iscrizione negli elenchi delle acque pubbliche mentre solo per i corsi d'acqua diversi dai fiumi e dai torrenti, in quanto acque fluenti di minori dimensioni e importanza, l'iscrizione negli elenchi delle acque pubbliche ha efficacia costitutiva del vincolo paesaggistico. - Le associazioni ambientaliste individuate ai sensi dell'art. 13, l. n. 349 del 1986, sono legittimate ad agire in giudizio avverso qualsiasi provvedimento che leda in modo diretto e immediato l'interesse ambientale; esse sono pertanto legittimate ad impugnare anche atti a contenuto urbanistico purché idonei a pregiudicare il bene dell'ambiente come definito in termini normativi.- Per l'individuazione dell'interesse che legittima ex art. 146, comma 11 d.lg. n. 42 del 2004. l'impugnativa in materia paeasaggistica, occorre che lo stesso assuma rilievo evidentemente giuridico e non di mero fatto; al riguardo, peraltro, la norma dimostra l'espressa volontà legislativa di rafforzare gli ambiti di tutela degli interessi connessi ai beni culturali in senso lato, comprensivi quindi di quelli paesaggistici nell'impostazione seguita dal nuovo codice (cfr. art. 2), cosicché appare ragionevole nonché conforme allo spirito ed alla lettera della norma estendere la legittimazione ai proprietari titolari di quella situazione di stabile collegamento posta a fondamento dell'orientamento tradizionale in ambito urbanistico ed edilizio per l'impugnazione dei titoli edilizi.- L'autorizzazione paesaggistica deve contenere l'analitica indicazione dei criteri di compatibilità come emerge anche dal disposto di cui all'art. 146 commi 4 e 5 d.lg. n. 42 del 2004; sul piano giuridico la relativa omissione si traduce in un radicale vizio di legittimità dell'autorizzazione in termini di eccesso di potere per difetto di motivazione e sviamento della causa tipica, poiché, nel caso di specie, invece di gestione del vincolo, si verifica di fatto la deroga alla sua efficacia. - In sede di esame dell'istanza di autorizzazione paesistica, l'autorità delegata o subdelegata deve motivare l'autorizzazione in modo tale che emerga l'apprezzamento di tutte le rilevanti circostanze di fatto e la non manifesta irragionevolezza della scelta effettuata sulla prevalenza di un valore in conflitto diverso da quello tutelato in via primaria; inoltre, pur se in sede di pianificazione urbanistica sono valutati anche gli interessi di rilievo paesistico ed ambientale, nel corso del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesistica l'autorità delegata o subdelegata deve effettuare le specifiche valutazioni richieste dall'art. 151 d.lg. n. 490 del 1999 (oggi sostituito dall'art. 146 d.lg. n. 42), in considerazione della distinzione, che emerge dalla Costituzione, delle materie del paesaggio e dell'urbanistica.

T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 22 luglio 2005 , n. 1080. C.V. e altro c. Prov. La Spezia e altro

In tema di tutela del paesaggio, il provvedimento autorizzatorio previsto dalla legislazione di settore deve avere forma espressa, atteso che il silenzio dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo non può avere valore di assenso stante la necessità di valutare da parte della p.a. equilibri diversi e tenere conto del concorso di competenze statali e regionali.

Cassazione penale , sez. III, 28 maggio 2004 , n. 38707. Cass. pen. 2006, 3 1098

E' immediatamente operativo il divieto contenuto nell'art. 146 comma 10 lett. c) d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo cui "L'autorizzazione paesaggistica: (…) c) non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi"). - É infondata la q.l.c. dell'art. 146 comma 8, lett. c), d.lg. n. 42 del 2004 rispetto agli art. 3 e 97 cost. Il primario rango che il valore paesaggio rinviene nel testo costituzionale e nella evoluzione della sensibilità giuridico - sociale risulta pienamente ed effettivamente garantito proprio attraverso un intervento amministrativo di tipo preventivo che valuti la compatibilità del progetto edificatorio con il contesto ambientale di riferimento nella sua dimensione reale e nel suo intrinseco ed assoluto significato, con esclusione di valutazioni operate in un quadro gia, comunque, inciso dall'opera ormai realizzata. **T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 10 novembre 2005 , n. 4943**

N.M.M. C. MIN. BENI CULTURALI E ALTRI. Riv. giur. ambiente 2006, 3-4 522 NOTA VITIELLO

L'art. 1 comma 39 l. n. 308 del 2004, c.d. condono paesaggistico, è norma eccezionale che introduce una deroga per il tempo di vigenza alla disciplina a regime di cui all'art. 146 d.lg. n. 42 del 2004 consentendo l'accertamento postumo di compatibilità ambientale - id est, sanatoria - nei confronti dei procedimenti pendenti aventi ad oggetto gli interventi edilizi rilevanti sotto l'aspetto **paesaggistico, per i quali non sia stato richiesto nulla osta paesaggistico. T.A.R. Puglia Bari, sez. III, 05 settembre 2005 , n. 3780. S. C. COM. MONOPOLI**

Si ritiene che l'art. 159 del D.Lgs n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) posticipi ad un momento successivo alla conclusione della fase transitoria l'applicabilità della nuova, più rigorosa, disciplina, ivi compreso il divieto del rilascio di autorizzazioni paesistiche in sanatoria, prevista dall'art. 146, comma 12. Risulta pertanto legittima un'autorizzazione paesaggistica rilasciata nel periodo transitorio regolato dal suindicato art. 159 e prima dell'entrata in vigore del D.Lgs n. 157 del 2006 che lo ha integralmente sostituito.

Cons. Stato, Sez. VI, 02/05/2007, n.1917, Impresa T. S. G. s.r.l. e altri C. Ministero per i Beni e le Attività culturali e altri.

Non può inferirsi, a carico delle Associazioni ambientaliste, deputate alla vigilanza sugli atti incidenti sulla tutela paesaggistica, una presunzione di conoscenza delle autorizzazione paesaggistiche rilasciate derivante dall'inserimento delle autorizzazioni negli elenchi previsti dall'art. 146,

comma 14, del D.Lgs. n. 42/2004, svolgendo tali elenchi, offerti alla pubblica consultazione, una mera funzione di trasparenza dell'attività amministrativa in subiecta materia, volta a consentire il controllo da parte della collettività, ma non certo idonea, in assenza di una specifica previsione, a sovvertire l'onere della prova della piena conoscenza dei relativi atti da parte dei terzi non destinatari diretti degli stessi. **Cons. Stato, Sez. VI, 12/02/2007, n.540, B.B. s.r.l. C. I.N. onlus e altri.**

Il D.Lgs. n. 42/2004, all'art. 146, comma 10, lett. c), ha espressamente vietato le autorizzazioni paesaggistiche c.d. in sanatoria o postume**.T.A.R. Lazio Roma, Sez. I quater, 20/12/2006, n.15192. M.L. C. Comune di Rocca di Papa.**

Il D.M. 13 giugno 1994, n.495 - recante le disposizioni di attuazione dell'art.7 della L. n. 241/1990 - prevede l'obbligo partecipativo anche per il procedimento di annullamento delle autorizzazioni paesaggistiche (quadro I, tabella A allegata al regolamento, n.4; cfr. anche Consiglio di Stato, sez.VI, n.909/2000 e T.A.R. Campania n.9264/2004). Il successivo D.M. 19 giugno 2002, n.165 ha peraltro modificato tale disposizione, stabilendo che la comunicazione di avvio non è dovuta tra gli altri per i procedimenti disciplinati dagli artt.151, 154 e 157 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n.490, anche quando l'istanza è stata previamente valutata da una diversa amministrazione, fatta salva la possibilità per l'istante di presentare memorie o documenti. Da ultimo l'art.159 del D.Lgs. n.42/2004 ha reintrodotto l'obbligo - anche se in via provvisoria, fino all'approvazione dei piani paesaggistici ed al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici - prescrivendo che l'Amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art.146 comma 2 (in Campania il Comune per delega della Regione) debba contestualmente alla trasmissione del nulla osta alla Soprintendenza dare immediata comunicazione agli interessati, per i quali costituisce avviso di inizio di procedimento, ai sensi e per gli effetti della L. 7 agosto 1990, n. 241.

T.A.R. Campania Napoli, Sez. III, 06/12/2006, n.10426. L.A. C. Sovrintendenza per i Beni Ambientali Architettonici di Napoli e Provincia e altri

Non è autorizzabile ex post un intervento edilizio in zona ambientalmente rilevante a termini dell'art. 146 D.Lgs. n. 42/2004. **T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 25/10/2006, n.8978. R.C. C. Comune di Pozzuoli.**

Va ritenuto illegittimo, per difetto di motivazione, il diniego di nulla osta paesaggistico, chiesto ai sensi dell'art. 146 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, per la realizzazione di un impianto per la produzione di energia eolica, motivato facendo genericamente riferimento alle caratteristiche morfologiche del territorio interessato ed affermando apoditticamente l'incompatibilità del territorio stesso con l'insediamento di impianti eolici **T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. I, 01/08/2006, n.1813.**

Enel Produzione S.p.A. C. Assessorato Regionale BB.CC.AA E P.I. e altri.

Trattandosi di territorio comunque vincolato, a termini dell'art. 146 D.Lgs. n. 42/2004, non è assentibile alcuna autorizzazione paesaggistica ex post a sanatoria dell'intervento medesimo. L'impossibilità di conseguire sanatoria paesaggistica rende dunque inammissibile la richiesta di sanatoria edilizia che presuppone comunque il favorevole parere paesaggistico. Peraltro, nessun rilievo assume nella vicenda de qua l'entrata in vigore della L. n. 308/2004 che consente, a determinate condizioni, il condono "ambientale", ai soli fini penali, di manufatti realizzati senza il previo parere dell'autorità preposta al vincolo ambientale e tanto perché detta disposizione, che comunque fa salva l'applicazione delle sanzioni amministrative ripristinatorie o pecuniarie di cui all'articolo 167 del D.Lgs. n.42/2004, non si applica, tra l'altro, ai lavori, realizzati senza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati.

T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 05/07/2006, n.7306, C.G. C. Comune di Pozzuoli.

Va rilevato che l'applicazione a regime dell'innovativo modello autorizzatorio delineato dall'art.146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio - che, tra l'altro, elimina il potere di annullamento ministeriale, prevedendo che la competente Soprintendenza esprima un parere, obbligatorio ma non vincolante, sulla proposta di autorizzazione - è strettamente correlata, in primo luogo, all'approvazione di piani paesistici elaborati in conformità alle nuove disposizioni, secondo le diverse fasi individuate nell'art.143 del citato D. Lgs. n. 42/2004. E' prevista, poi, la successiva attività di adeguamento degli strumenti urbanistici da parte dei Comuni nonché l'attuazione di ulteriori adempimenti, quali l'istituzione presso gli enti locali delle commissioni per il paesaggio, ai sensi dell'art.148, e l'individuazione della documentazione necessaria alla verifica di compatibilità paesaggistica, ai sensi dell'art.146, comma terzo. Inoltre, l'art.156 dello stesso testo normativo prevede anche una scansione temporale - con fissazione, secondo l'originaria formulazione, del termine di quattro anni dall'entrata in vigore del codice, poi espressamente specificata "entro il 1° maggio 2008" nel testo sostituito dall'art.24 del D. Lgs. 24 marzo 2006, n.157 - entro la quale le regioni devono procedere alla verifica e all'adeguamento dei piani paesaggistici già redatti, attribuendosi al Ministero per i beni e le attività culturali il potere sostitutivo in caso d'inadempimento. Ivi è altresì stabilito che le modalità procedimentali della suddetta attività di ricognizione costituiscano oggetto di uno schema generale di convenzione, predisposto dal Ministero, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.**T.A.R. Campania Napoli, Sez. II, 30/05/2006, n.6410. S.P. Srl C. Ministero per i Beni e le Attività Culturali e altri.**

Nella vigenza dell'art. 146 comma 6, d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, la formale comunicazione di avvio del procedimento di controllo statale sulla legittimità del nulla osta dell'Autorità delegata o sub-delegata, è sostituita dalla notizia agli interessati, da parte della competente amministrazione, della trasmissione alla competente soprintendenza della proposta di autorizzazione, corredata dal progetto e dalla relativa

documentazione. - Il sistema disegnato dal D.P.R. n.380/2001 (Testo unico in materia edilizia) e in particolare la definizione degli interventi in esso contenuto (che distingue tra interventi che richiedono il previo permesso di costruire dall'attività edilizia soggetta a sola denuncia di inizio attività e dalla attività cd."libera") va invero integrato con le disposizioni, peraltro espressamente richiamate, di cui al D.Lgs. n. 490/1999 in materia di interventi realizzati su beni di interesse paesaggistico; in particolare l'art. 6 del D.P.R. n.380/2001 esclude dall'ambito dell'attività edilizia "libera" tutte le opere di manutenzione ordinaria che insistano su zone vincolate paesaggisticamente. In particolare il Comune di Anacapri risulta invero per tutto il territorio vincolato ai sensi della L. n. 1497/1939 e non può pertanto predicarsi alcuna possibilità di incidere sull'aspetto esterno del territorio, anche non riguardante espressamente opere "edilizie", senza previo titolo abilitativo, com'è peraltro confermato dall'art. 146 D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) che esclude la possibilità di autorizzazione paesaggistica in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi.

T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 23/05/2006, n.5496. I. s.r.l. C. Comune di Anacapri.

La norma dell'art. 146, D.Lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) recita che "i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e aree oggetto degli atti e dei provvedimenti elencati all'art. 157, oggetto di proposta formulata ai sensi degli artt. 138 e 141, tutelati ai sensi dell'art. 142, ovvero sottoposti a tutela dalle disposizioni del piano paesaggistico, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo dei beni indicati al comma 1, hanno l'obbligo di sottoporre alla regione o all'ente locale al quale la regione ha affidato la relativa competenza i progetti delle opere che intendano eseguire, corredati della documentazione prevista, al fine di ottenere la preventiva autorizzazione". **T.A.R. Lazio Latina, Sez. I, 16/05/2006, n.333. R.G. C. Comune di San Felice Circeo.**

A termini dell'art. 146 D.Lgs. n. 42/2004, non è possibile esperire alcun procedimento di sanatoria ex post relativamente ad immobili ricadenti su aree vincolate; peraltro, in zona interessata anche da vincolo sismico non è ammissibile alcuna sanatoria ex post.

T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 12/05/2006, n.4193. I.A. C. Comune di Bacoli.

La necessità di una adeguata motivazione del provvedimento favorevole di autorizzazione paesaggistica emerge dalla normativa di cui all'art. 146 commi 4 e 5 D.Lgs. n. 42/2004, a tenore della quale, se da un lato (comma 4) la domanda di autorizzazione dell'intervento indica lo stato attuale del bene interessato, gli elementi di valore paesaggistico presenti, gli impatti sul paesaggio delle trasformazioni proposte e gli elementi di mitigazione e di compensazione necessari, proprio al fine di consentire la valutazione discrezionale dell'amministrazione, dall'altro lato l'amministrazione competente, nell'esaminare la domanda di autorizzazione, verifica la conformità dell'intervento alle prescrizioni contenute nei piani paesaggistici e ne accerta: a) la compatibilità rispetto ai valori paesaggistici riconosciuti dal vincolo; b) la congruità con i criteri di gestione dell'immobile o dell'area; c) la coerenza con gli obiettivi di qualità paesaggistica (T.A.R. Liguria, Sezione I^, 27 ottobre 2005 nn. 1407 e 1408; T.A.R. Liguria, Sezione I^ , 5 novembre 2005 n. 1430). **T.A.R. Liguria Genova, Sez. I, 08/05/2006, n.434. Viale G.B. C. Comune di Chiavari e altri.**

Un ente privato è comunque legittimato a ricorrere in giudizio, indipendentemente dalla sua specifica natura giuridica, pur non compreso tra le associazioni individuate ai sensi dell'art. 13, legge n. 349 del 1986, quando sussistano una serie di elementi: il perseguimento in modo non occasionale di obiettivi di tutela ambientale; l'ente abbia un adeguato grado di stabilità, un sufficiente livello di rappresentatività, un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato l'ambiente od il bene a fruizione collettiva che si assume leso (cfr., ad es., T.A.R. Liguria, sez. I, 22 giugno 2004, n. 1020 e 18 marzo 2004, n. 267; Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182; T.A.R. Marche, 22 febbraio 2002, n. 184). Tali elementi trovano attualmente un ulteriore seppur parziale (in termini di interesse di rilievo giuridico e di stretta connessione all'ambito dell'autorizzazione paesaggistica) conforto **normativo nell'art. 146, comma 11, D.Lgs. n. 42 del 2004.**

T.A.R. Liguria Genova, Sez. I, 07/04/2006, n.353. C.V.B.M. e altri C. Provincia di La Spezia e altri.

Il procedimento di verifica dell'autorizzazione prevista dall'art. 146, D.Lgs. n. 42 del 2004, in base all'espressa previsione dell'art. 159, comma 1, D.Lgs. n. 42 del 2004, è avviato dalla immediata comunicazione delle autorizzazioni rilasciate alla Soprintendenza, cui è altresì trasmessa la "documentazione prodotta dall'interessato nonché le risultanze degli accertamenti eventualmente esperiti. La comunicazione è inviata contestualmente agli interessati, per i quali costituisce avviso di inizio di procedimento, ai sensi e per gli effetti della legge 7 agosto 1990, n. 241".

Cons. Stato, Sez. VI, 21/03/2006, n.1506. Ministero per i Beni e le Attività Culturali C. E.D. S.R.L.

Si deve sottolineare l'assoluta inapplicabilità dell'istituto dell'accertamento di conformità nei riguardi delle opere che non solo siano state eseguite senza titolo, ma anche su aree assoggettate a regime vincolistico e ciò sulla base dell'art. 4, legge n. 47 del 1985 (di poi trasposto nell'art. 27, D.P.R. n. 380 del 2001), che esclude qualsiasi sanabilità a posteriori dell'opera abusiva (cfr. ex plurimis sent. n. 10994 del 2004). Questo orientamento ha trovato pieno conforto nell'inequivoco dato normativo dell'art. 146, comma 10, lett. c., D.Lgs. n. 42 del 2004, laddove si prevede che l'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi.

T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 07/03/2006, n.2704. F.P. C. Comune di Capri.

Il generale obbligo di motivazione del provvedimento gravante sull'autorità non risulta peculiarmente aggravato nel caso in cui la decisione dia conto della necessità di preservare beni soggetti a tutela paesistica consacrata mediante l'imposizione di un vincolo. Infatti il requisito della sufficienza della motivazione risulta integrato dall'indicazione delle ragioni assunte a fondamento della valutazione di compatibilità (o di incompatibilità) dell'intervento edilizio con le esigenze di tutela paesistica poste a base del relativo vincolo (Cons. Stato, sez. IV, 19 luglio 2004, n. 5180; cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 1 dicembre 2004, n. 17812). Questo orientamento ha trovato pieno conforto nell'inequivoco dato normativo dell'art. 146, comma 10, lett. c., D.Lgs. n. 42 del 2004, laddove si prevede che l'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi.

T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 07/02/2006, n.1714. V.T. C. Comune di Pozzuoli e altri

Nelle zone sottoposte a vincolo paesistico, ai sensi dell'art. 7, L. n. 1497 del 1939, poi confluito nell'art. 151, D.Lgs. n. 490 del 1999 ed ora nell'art. 146, D.Lgs. n. 42 del 2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio - l'autorizzazione ambientale riguarda le opere di qualunque genere che abbiano attitudine, anche in astratto, ad apportare "modificazioni che rechino pregiudizio" all'aspetto esteriore dei beni tutelati, affidando la relativa verifica di compatibilità, in concreto, ai competenti organi preposti alla tutela del vincolo, prescindendo dal regime dei titoli edilizi abilitativi all'edificazione. **T.A.R. Campania Napoli, Sez. II, 18/01/2006, n.701. C.F. C. Comune di Castellammare di Stabia.**

La realizzazione su un'area di interesse paesaggistico di interventi modificativi in assenza dell'autorizzazione prevista dall'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, recante il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" determina l'adozione, ai sensi del successivo art. 150, da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo (e quindi anche dei Comuni ai quali per effetto di delega legislativa la funzione è affidata) delle misure volte ad evitare ogni ulteriore compromissione del bene (Consiglio di Stato, sezione VI^ n. 2057 del 2 maggio 2005) e l'applicazione delle sanzioni (fra le quali quella del ripristino dello stato dei luoghi) previste dall'art. 167 del Codice (già art. 164 del previgente Testo Unico dei Beni culturali di cui al d. lgs. n. 490 del 29.10.1999). **T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, 30/11/2005, n.19761. D.P.V. C. Comune di Gaeta.**

In caso di realizzazione di nuovi impianti fissi di recupero e smaltimento dei rifiuti in aree sottoposte a vincoli ai sensi della L. 29 giugno 1939, n. 1497 e del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con L. 8 agosto 1985, n. 431, è necessaria l'autorizzazione già prevista dall'art. 7 della citata legge n. 1497 del 1939, ora sostituito dall'art. 146 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, la cui valutazione si colloca, con la propria autonomia, all'interno del procedimento autorizzatorio disciplinato dall'art. 27 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22**. Cass. pen., Sez. III, 11/05/2005, n.37122. Delle Foglie. CED Cassazione, 2005 Riv. Pen., 2006, 9, 987.**

Il diniego di nulla osta paesistico richiesto ai sensi dell'art. 146, D.Lgs. n. 42/2004, è illegittimo qualora sia motivato in base alle sole caratteristiche morfologiche del territorio interessato, senza alcuna considerazione degli interessi antagonisti del soggetto richiedente, i quali non possono essere incisi in difetto di una preventiva valutazione tecnico-discrezionale di tutti i valori interessati (ossia ambientali, economici, di salute). **T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. II, 04/02/2005, n.150. E. S.p.A. C. Regione Siciliana e altri.**

Anteriormente all'entrata in vigore del d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, l'autorizzazione paesaggistica costituiva condizione di efficacia e non di validità della concessione edilizia, non potendo ritenersi precluso il rilascio del titolo in presenza di un nulla osta non ancora efficace.

Consiglio Stato , sez. VI, 10 febbraio 2006 , n. 547. Com. Duino Aurisina c. Wwf e altro

L'area coltivata ad oliveto non è superficie boschiva di cui alla lett. g) art. 146 d.lg. n. 42 del 2004.

T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 22 maggio 2006 , n. 480. R.A. c. Com. Avegno

È illegittimo l'annullamento, da parte del Ministero dei beni culturali ed ambientali, di un provvedimento comunale di accertamento di mancanza di danno ambientale di una costruzione abusiva in zona vincolata, nell'assunto che il comune avrebbe con ciò assentito un'autorizzazione ambientale in sanatoria, vietata dall'art. 146 d.lg. n. 42 del 2004, dal momento che, ai sensi dell'art. 138 bis l. reg. n. 52 del 1991, che disciplina la fattispecie, tale accertamento incide soltanto per la determinazione della misura della sanzione.**T.A.R. Friuli Venezia Giulia Trieste, 28 aprile 2006 , n. 296. Com. Prata di Pordenone c. Min. beni culturali e ambientali**

I commi 1, 2 e 3 dell'art. 56 l. rg. Cal. 3 ottobre 1997 n. 10 - in forza dei quali i terreni, sui quali gravano usi civici, possono essere sottratti alla loro destinazione con la sola determinazione dell'amministrazione comunale, qualora debbano essere realizzate opere pubbliche o di pubblico interesse, relative a reti per il trasporto di liquidi, aeriformi, energia elettrica, nonché i loro accessori, che siano promosse da enti o da organismi pubblici o privati delegati allo scopo - sono costituzionalmente illegittimi, atteso che in modo irragionevole derogano alla disciplina statale che tende a garantire l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente, imponendo la preventiva valutazione in concreto ad opera della regione (o dell'ente locale da questa delegato) della compatibilità paesaggistica dei progetti delle opere che si intendano eseguire.**Corte costituzionale, 27 luglio 2006 , n. 310. Comitato reg. Legambiente Calabria**

In base al diritto vivente formatosi prima dell'entrata in vigore del codice dei beni e del paesaggio, approvato con il d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria si caratterizza per le seguenti peculiarità procedimentali: l'interessato ha l'onere di produrre tutta la documentazione volta a comparare l'attuale stato dei luoghi con quello originario, prima che l'abuso avesse

luogo; l'amministrazione, nel valutare motivatamente l'istanza e la documentazione prodotta, o ritiene che il pregiudizio cagionato non possa condurre all'accoglimento della domanda di sanatoria (e allora deve disporre la reintegrazione dello stato dei luoghi) oppure, previa istruttoria sul danno arrecato e sul profitto conseguito mediante la commessa trasgressione, può rilevare la compatibilità paesistica di quanto realizzato, contestualmente irrogando la prescritta sanzione (nel caso di specie, l'autorizzazione in sanatoria non ha comparato, rispetto alla situazione antecedente all'abuso, quella venutasi a verificare e si è limitata a disporre la sanatoria sotto il profilo paesaggistico, ai sensi dell'art. 7 l. n. 1497 del 1939, senza contestualmente disporre la prescritta sanzione, rispetto alla quale è mancata anche l'istruttoria, con la conseguenza che è stata dichiara illegittima per violazione di legge). **Consiglio Stato , sez. VI, 22 settembre 2006 , n. 5574. Min. beni culturali e altro c. S.P. e altro**

La valutazione di impatto ambientale e il nullaosta paesistico hanno presupposti e finalità differenti: l'art. 151, d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490 (ora, art. 146, d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42), infatti, disciplina il controllo pubblico degli interventi edilizi su beni aventi rilevanza (per legge o per specifico vincolo) paesistica, al fine di evitare che tali interventi rechino pregiudizio all'esteriore aspetto dei beni tutelati, la valutazione di impatto ambientale, invece, viene adottata in un'ottica ben differente, presuppone che le opere da valutare abbiano comunque un'incidenza sugli elementi naturalistici del territorio, ed è finalizzata a stabilire se le alterazioni conseguenti alla realizzazione delle opere possano ritenersi « accettabili » alla stregua di un giudizio comparativo che consideri, da un lato, i preminenti valori ambientali e, dall'altro, l'interesse pubblico sotteso all'esecuzione dell'opera.

T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. II, 03 ottobre 2006 , n. 2082. Soc. E.G. P. c. Reg. Sardegna

Non sussiste l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento di annullamento del nulla osta paesaggistico rilasciato dal comune ad opera della competente Soprintendenza, ex art. 159 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, essendo il privato già edotto in virtù di apposita norma di legge che il procedimento contempla una fase successiva a quella comunale. Del resto, la necessità di comunicazione di avvio del procedimento, originariamente prevista nell'ambito dell'art. 4 d.m. 13 giugno 1994 n. 495, recante disposizioni di attuazione degli artt. 2 e 4 l. 7 agosto 1990 n. 241, è stata espressamente esclusa dal d.m. 19 giugno 2002 n. 165. - In tema di annullamento da parte della Soprintendenza del nulla osta paesaggistico rilasciato dal comune, ex art. 159 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, l'art. 21 bis, l. 7 agosto 1990 n. 241, come modificato dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15, non ha comportato il superamento del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione della documentazione completa da parte della Soprintendenza, l'Autorità statale debba soltanto adottare l'atto e non anche comunicarlo all'interessato; infatti, anche a voler ritenere che si tratti di un c.d. « atto recettizio a comunicazione individuale », non può trascurarsi l'inequivoco disposto normativo dell'art. 159 secondo il quale entro il termine di legge l'amministrazione è tenuta ad adottare un atto perfetto, ben potendo la comunicazione nei confronti dell'interessato intervenire in un secondo momento, secondo il consolidato approccio bifasico in tema di atti recettivi in base al quale le vicende relative all'adozione ed all'acquisto di efficacia di atti giuridici possono essere prodotte in tempi diversi.

T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 07 giugno 2006 , n. 3288. A.A.A. c. Min. beni culturali e altro

A norma dell'art. 146, d.lg. n. 42 del 2004, è l'amministrazione comunale che deve dare agli interessati la notizia della trasmissione alla Soprintendenza del provvedimento autorizzativo ed è tale comunicazione che costituisce l'inizio del relativo procedimento.

Consiglio Stato , sez. VI, 27 dicembre 2006 , n. 7985.**Comune di Castellabate c. Ministero beni e attività culturali, Soprintendenza beni architettonici di Salerno ed Avellino (n.c.)**

In materia di tutela di paesaggio, la Regione dispone di una competenza legislativa concorrente con conseguente necessità di ritenere applicabili le disposizioni di cui al codice "Urbani" (d.lg. n. 42 del 2004), tra le quali quelle relative alla previsione di un arresto procedimentale in caso di necessità di acquisire documenti o effettuare accertamenti; ciò che risponde a un generalissimo principio in base al quale la determinazione conclusiva di un procedimento deve essere preceduta da una compiuta attività istruttoria, ove necessario, senza perciò necessità di richiamare l'art. 146 del suddetto codice, il quale, peraltro, attiene ad una procedura (di rilascio delle autorizzazioni paesistiche da parte delle regioni o degli enti locali a ciò delegati previo parere della sovrintendenza), ben diversa (nella quale, tra l'altro è operativo un termine perentorio, a differenza di quanto avviene nella fattispecie), e tuttora da considerare neppure in vigore, come risulta dall'art. 159, che, nelle more di adeguamento dei piani paesistici, fa salva la vecchia procedura di cui all'art. 82 del d.P.R.. n. 616 del 1977.**T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 29 novembre 2006 , n. 719. Consorzio Urbanistico Belvedere c. Regione Friuli Venezia Giulia**

L'art. 146, d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 secondo cui "l'autorizzazione paesaggistica (...) non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi" deve considerarsi immediatamente applicabile "a regime", in quanto si tratta di norma sostanziale che definisce le caratteristiche ed i limiti dell'autorizzazione ed è avulsa dal contesto procedimentale in cui è inserita; il legislatore, invero, ha ritenuto inconciliabile con la gestione del vincolo paesaggistico qualsiasi valutazione "ex post" (precedentemente ammessa dalla giurisprudenza amministrativa). **T.A.R. Veneto Venezia, sez. II, 01 luglio 2005 , n. 2766. Soc. T. c. Parco reg. dei Colli Euganei e altro**

Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, prevede che il termine per rilasciare o negare l'autorizzazione

paesaggistica di cui all'art. 146 comma 2, ha natura perentoria e che esso, in caso di richiesta di integrazione documentale, è sospeso per una sola volta: ne consegue che, durante la decorrenza del termine, la Soprintendenza ha il potere di formulare una richiesta istruttoria, ma dopo il suo decorso tale potere cessa; diversamente opinando, non si tratterebbe di un termine perentorio, come qualificato dalla legge.

T.A.R. Toscana Firenze, sez. III, 19 maggio 2005 , n. 2316. Pucci c. Min. beni culturali

In tema di rilascio di autorizzazione paesaggistica, la mancata comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda, costituisce rilevante profilo di illegittimità del provvedimento gravato, in quanto l'art. 146 comma 9, d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, prevede espressamente l'obbligo della comunicazione del preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis, l. 7 agosto 1990 n. 241.

T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 22 giugno 2006 , n. 1510.C. e altro c. Soprintendenza beni culturali Palermo e altro.

Va rimessa all'esame dell'adunanza plenaria le questione se l'Adiconsum sia legittimata, ex art. 137 e 139 comma 1 d.lg. 6 settembre 2005 n. 206 (codice del consumo), ad appellare una sentenza resa in esito ad un giudizio del quale non sia stata parte (analogamente a quanto previsto ad esempio dall'art. 146 comma 11 codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42).**Consiglio Stato , sez. VI, 06 giugno 2006 , n. 3408. A.E.E.G c. A. e altro**

ART. 147

Autorizzazione per opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali

Il codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con il d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, ha previsto all'art. 147 comma 3, che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri siano individuate le modalità di valutazione congiunta e preventiva della localizzazione delle opere di difesa nazionale che incidano su immobili o aree sottoposti a tutela paesaggistica; nelle more dell'emanazione di tale decreto deve ritenersi applicabile la normativa previgente all'entrata in vigore del codice (cioè l'art. 2, d.P.R. 18 aprile 1994 n. 383), per cui le opere destinate alla difesa nazionale possono essere realizzate prescindendo dal previo rilascio di una specifica autorizzazione da parte del soggetto preposto alla tutela del vincolo e ciò in ragione della prevalenza dell'essenziale interesse statuale alla difesa del paese ed alla conseguente recessività di ogni altro interesse anche pubblicistico astrattamente confliggente con il primo. **T.A.R. Abruzzo Pescara, 02 maggio 2005 , n. 192. Min. economia e fin. c. Ente parco naz. Maiella**

L'art. 147 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 espressamente disciplina, oltre le opere statali in genere, la localizzazione degli edifici destinati agli alloggi di servizio del personale militare, e tale tipologia di opere è assimilabile ai fini della localizzazione e dell'incidenza derogatoria alla disciplina urbanistica vigente a quelle militari stricto sensu intese solo in forza di una specifica valutazione delle esigenze di difesa e di sicurezza sottese alla costruzione.**T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 07 aprile 2006 , n. 339. Assoc. San Simone di Genova c. Min. economia e fin. e altro**

Art. 149 Interventi non soggetti ad autorizzazione

Nella zone paesisticamente vincolate ogni modificazione, senza autorizzazione, dell'assetto del territorio, attuata attraverso lavori di qualsiasi genere anche diverso da quello di tipo edilizio, integra il reato di cui all'art. 1 sexies l. 8 agosto 1985 n. 431. (Nel caso di specie, la S.C. ha ritenuto che le attività che si svolgono in ambienti acquatici, quali gli allevamenti ittici e gli impianti per la coltura di mitili e molluschi, non possano essere ricomprese tra gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro - silvo - pastorale, la quale, in quanto non comporti un'alterazione permanente dello stato dei luoghi, è sottratta al regime dell'autorizzazione paesaggistica ex art. 149 lett. b) d.lg. n. 42 del 2004). **Cassazione penale , sez. III, 28 settembre 2004 , n. 43875.**

Finanche la contestuale "demolizione e fedele ricostruzione" non possa qualificarsi "manutenzione", al più rientrando nella diversa ipotesi della "ristrutturazione", per la quale, ai fini che ne occupano, la D.I.A. potrebbe essere ammessa, a fini edilizi, solo ove la "ricostruzione" fosse "fedele" e cioè esattamente corrispondente al preesistente stato di fatto; dal che discende che la "ricostruzione" non contestuale alla demolizione, ma successiva alla documentata "rovina" del bene, non può in ogni caso, per quanto rileva in questa sede, qualificarsi attività "manutentiva" (sulla nozione di ristrutturazione, ex pluris, cfr. C.d.S., sez.IV, 22.5.2006, n.3006; C.d.S:, sez.V, 5.3.2001, n.1246; C.d.S., sez.IV, 28.7.2005, n.4011; TAR Abruzzo, Pescara, 30.6.2005, n.185; TAR Campania, Salerno, sez.II, 11.3.2005, n.228; e, sulla riconduzione della ricostruzione alla nozione di "nuova costruzione" piuttosto che a quella di ristrutturazione, cfr. TAR Puglia, Lecce, sez.III, 4.3.2005, n.1183); quanto ai fini paesaggistico-ambientali, la diversa qualificazione dell'intervento, imporrebbe in ogni caso, l'intervento dell'Autorità preposta alla tutela paesaggistica, con l'emanazione di relativo parere (arg.ex art.149, lett.a) D.Lgs.42/2004).**T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 30/01/2007, n.776. A.M. C. Comune di Serrara Fontana.**

Gli interventi di manutenzione straordinaria che non alterano lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, anche se eseguiti in zone sottoposte a vincolo paesistico, non richiedono la preventiva autorizzazione, e sono eseguibili previa denuncia di inizio attività ai sensi dell'art. 1, comma sesto, della L. 21 dicembre 2001 n. 443. (Annulla senza rinvio, App. Campobasso, 26 Maggio 2005). **Cass. pen., Sez. III, 08/03/2006, n.14239.**

In tema di tutela del paesaggio, la attività di livellamento del terreno per la realizzazione di un campo da golf in zona sottoposta a vincolo non rientra tra quelle non soggette ad autorizzazione, di cui all'art. 149 del D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, e la sua esecuzione in difetto di autorizzazione configura il reato di cui all'art. 181 del citato decreto n. 42. (Rigetta, Trib. lib. Cagliari, 25 Luglio 2005**). Cass. pen., Sez. III, 24/01/2006, n.6444. CED Cassazione, 2006. Riv. Pen., 2007, 1, 87.**

In materia di interventi edilizi non autorizzati in zona vincolata, non rientra nella categoria degli interventi inerenti all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale di cui all'art. 152 D.Lgs. 490/1999 (ora art. 149, D.Lgs. 42/04), che vanno esenti da autorizzazione paesaggistica, la realizzazione di muri dell'altezza di circa tre metri finalizzati alla costruzione di una stalla per equini, attesa l'idoneità dell'opera in discorso ad alterare in modo permanente lo stato dei luoghi. **Cass. pen., Sez. III, 01/10/2004. Urbanistica e appalti, 2004, 12, 1481.**

Nelle zone paesisticamente vincolate ogni modificazione, senza autorizzazione, dell'assetto del territorio, attuata attraverso lavori di qualsiasi genere anche diverso da quello di tipo edilizio, integra il reato di cui all'art. 1 sexsies della legge 8 agosto 1985, n. 431. (Nel caso di specie, la Suprema Corte ha ha ritenuto che le attività che si svolgono in ambienti acquatici, quali gli allevamenti ittici e gli impianti per la coltura di mitili e molluschi, non possono essere ricomprese tra gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, la quale, in quanto non comporti una alterazione permanente dello stato dei luoghi, è sottratta al regime dell'autorizzazione paesaggistica ex art. 149 lett. b) del D.Lgs. n. 42 del 2004). **Cass. pen., Sez. III, 28/09/2004, n.43875. P.M. in proc. Ambrosio. Riv. Pen., 2006, 1, 93.**

ART. 152 INTERVENTI SOGGETTI A PARTICOLARI PRESCRIZIONI

E' necessaria l'autorizzazione della Soprintendenza qualora venga realizzato un impianto di telefonia mobile in un'area sottoposta a vincolo sia per l'antenna che per i pali a servizio della stessa, in base al disposto dell'art. 152 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.legisl. 22 gennaio 2004 n. 42), il quale espressamente dispone che la Regione ha la facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le varianti nel caso di condotto per impianti industriali e di palificazione realizzate in zona sottoposta a tutela paesistico. **T.A.R. Sicilia Palermo, 22/02/2005, n.203. T.I. S.p.A. C. Soprintendenza per i Beni Culturali ed Ambientali di Caltanissetta.**

Nel caso in cui, vigente l'art. 152 comma 1 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, venga realizzato un impianto di telefonia mobile in un'area sottoposta a vincolo, l'autorizzazione della Soprintendenza è necessaria sia per l'antenna, che per i pali a servizio della stessa.

T.A.R. Sicilia Palermo, sez. II, 22 febbraio 2005 , n. 203. Soc. Telecom Italia c. Soprintendenza beni culturali Caltanissetta e altro.

ART. 153 CARTELLI PUBBLICITARI

La installazione di una insegna pubblicitaria in un area protetta ai sensi della legge 6 dicembre 1991 n. 394 configura, in difetto dell'autorizzazione dell'Ente parco, il reato di cui all'art. 30 della citata legge n. 394, diversamente da quanto previsto dagli artt. 153 e 168 del D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (cosiddetto codice Urbani) per la installazione, in assenza di autorizzazione da parte dell'autorità proposta alla tutela del vincolo, nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, in relazione alle quali si configura un semplice illecito amministrativo, attesa la piena autonomia, rispetto a quella paesaggistica, della normativa sulle aree protette, che non ha per oggetto la sola tutela del paesaggio, ma quella più ampia dei valori ambientali complessivi dell'ecosistema. (Annulla con rinvio, Trib. Pesaro, 20 giugno 2005). **Cass. pen., Sez. III, 11/07/2006, n.34415. Procuratore Generale della Repubblica presso Tribunale di Pesaro C. M.M.**

Il divieto di installazione di cartelloni pubblicitari nel territorio di un Comune appare illegittimo qualora motivato da un divieto posto da una disposizione del regolamento comunale, secondo cui l'installazione di cartelloni pubblicitari è consentita esclusivamente alle attività con sede nell'ambito del territorio comunale, atteso che tale divieto non rientra in alcuna delle ipotesi tassative indicate dal legislatore nazionale (tutela della sicurezza della circolazione, delle bellezze naturali e paesaggistiche, riconoscimento al Comune di introdurre ulteriori divieti e limitazioni in relazione ad esigenze di pubblico interesse) e si traduce in una immotivata limitazione della libertà di iniziativa economica (e di concorrenza). **T.A.R. (Ord.) Lombardia Brescia, 18/10/2005, n.1277. T. P. C. Comune di Rovato.**

I cartelloni pubblicitari - lungi dal potersi inquadrare tra gli interventi manutentivi, di consolidamento e di restauro - non assolvono ad alcuna funzione di conservazione del territorio vincolato, sul quale al contrario determinano necessariamente un impatto ambientale, la cui incidenza deve essere valutata caso per caso. La conferma è data dall'art. 157 d.lg. n. 490 del 1999 che, con disposizione poi abrogata ma sostanzialmente riprodotta nell'art. 153, codice dei beni culturali, approvato con d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, reca l'espresso divieto di collocare cartelli ed altri mezzi pubblicitari, salvo autorizzazione volta a valutare la compatibilità della collocazione o della tipologia con l'aspetto, il decoro ed il pubblico godimento degli edifici o dei luoghi soggetti a tutela. **T.A.R. Campania Napoli, sez. III, 30 ottobre 2006 , n. 9264. Com. Portici c. Min. beni culturali e altro**

Art. 156 Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici

Va rilevato che è vero che il terzo comma dell'art. 145, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 sancisce la prevalenza immediata delle norme dei piani paesaggistici su quelle degli strumenti urbanistici, ma è anche vero che i piani cui si riferisce il Codice dei beni culturali e del paesaggio siano quelli che saranno adottati o conformati dopo la sua vigenza. Tanto si evince, sul piano logico-formale, dal riferimento, operato dall'art. 145, agli artt. 143 e 156, D.Lgs. n. 42 del 2004 (nuovi piani e piani già esistenti), il quale ultimo, in particolare, delinea il procedimento di conformazione della pianificazione regionale esistente alle nuove disposizioni. Del resto, sul piano sistematico e sostanziale, sarebbe illogico immaginare che una norma sopravvenuta attribuisca alla disciplina pianificatoria (PTCP) preesistente, effetti ulteriori e più cogenti di quelli previsti tanto dalla disciplina stessa**,** quanto dalle norme generali (art. 150, D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490) vigenti al momento della pianificazione. Queste, invero, attribuiscono alla

pianificazione paesistica e territoriale (art. 150, secondo comma, D.Lgs. n. 490 del 1999) un'efficacia essenzialmente conformativa e non immediatamente prevalente.**T.A.R. Umbria Perugia, Sez. I, 01/08/2006, n.402. W. C. Comune di Perugia e altri.**

A norma dell'art. 159, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: "Fino all'approvazione dei piani paesaggistici, ai sensi dell'articolo 156 ovvero ai sensi dell'articolo 143, ed al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 145, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione prevista dall'articolo 146, comma 2, dà immediata comunicazione alla soprintendenza delle autorizzazioni rilasciate, trasmettendo la documentazione prodotta dall'interessato nonché le risultanze degli accertamenti eventualmente esperiti."... "L'amministrazione competente può produrre una relazione illustrativa degli accertamenti indicati dall'articolo 146, comma 5. L'autorizzazione è rilasciata o negata entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla relativa richiesta e costituisce comunque atto distinto e presupposto della concessione edilizia o degli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio. I lavori non possono essere iniziati in difetto di essa. In caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti."... "Il Ministero può in ogni caso annullare, con provvedimento motivato, l'autorizzazione entro i sessanta giorni successivi alla ricezione della relativa, completa documentazione ... Decorso inutilmente il termine indicato al comma 2 è data facoltà agli interessati di richiedere l'autorizzazione alla competente soprintendenza, che si pronuncia entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta. L'istanza, corredata dalla documentazione prescritta, è presentata alla competente soprintendenza e ne è data comunicazione alla amministrazione competente. In caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti.". **T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 29/05/2006, n.387. P. s.r.l. C. Ministero per i Beni e le Attività Culturali e altri**

Art. 157 Notifiche eseguite,elenchi compilati, provvedimenti e atti emessi ai sensi dela normativa previgente

Il progettista delegato dai proprietari non può rientrare in alcun modo nella categoria dei soggetti legittimati ad ottenere l'autorizzazione paesaggistica per l'effettuazione di interventi su aree o immobili assoggettati alla disciplina di cui all'art. 157 d.legisl. n. 42/04, non avendo o stesso alcun rapporto col bene che qualifichi la detenzione.

T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, 17/01/2006, n.72. P.R. C. Comune di Milano e altri.

ART. 158 DISPOSIZIONI REGIONALI DI ATTUAZIONE

In tema di tutela del paesaggio il nulla osta paesaggistico è assoggettato al limite temporale di validità di anni cinque, ai sensi dell'art. 16 del R.D. 3 giugno 1940, n. 1357, fatto salvo dall'art. 161 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, sino alla emanazione di apposite disposizioni regionali di attuazione del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, configurandosi come una speciale forma di decadenza preordinata a consentire una nuova valutazione della compatibilità dell'opera alla scadenza del termine, stante il possibile mutamento "medio tempore" delle condizioni esistenti al momento del rilascio. **Cass. pen., Sez. III, 16/06/2005, n.29495. Miragliuolo L.**

ART. 159 PROCEDIMENTO DI AUTORIZZAZIONE IN VIA TRANSITORIA

Alla luce del disposto letterale dell'art. 159 comma 3, d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, in base al quale il Ministero "può in ogni caso annullare, con provvedimento motivato, l'autorizzazione entro i sessanta giorni successivi alla ricezione della relativa, completa documentazione", il termine perentorio, entro il quale la Soprintendenza deve annullare l'autorizzazione paesistica rilasciata dalla Regione, decorre dalla data di consegna formale del plico contenente gli atti del procedimento all'amministrazione, non già dalla data di assunzione del plico stesso all'ufficio interno del protocollo. **T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. II, 13 maggio 2005 , n. 1099. Com. Golfo Aranci c. Min. beni culturali.**

In sede di rilascio del nulla osta paesistico, la disciplina dell'art. 159 comma 1, d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 ("codice dei beni culturali e del paesaggio"), in base al quale la comunicazione dell'autorizzazione paesistica alla soprintendenza, inviata contestualmente ai controinteressati, costituisce avviso di inizio del procedimento ai sensi e per gli effetti della l. 7 agosto 1990 n. 241, si applica anche ai quei procedimenti autorizzatori nei quali il provvedimento di annullamento sia adottato successivamente all'entrata in vigore del d.lg. n. 42 del 2004, ancorché l'autorizzazione paesistica sia pervenuta alla Soprintendenza anteriormente a tale data (nella fattispecie, il tribunale ha ritenuto applicabile la nuova disciplina dell'art. 159, considerando, in primo luogo, che la mancata, esplicita comunicazione di avvio del procedimento di annullamento in sede statale agli interessati non poteva viziare il provvedimento finale, adottato dopo l'entrata in vigore di tale norma e che, in secondo luogo, l'autorizzazione rilasciata recava, come destinatari, sia la società ricorrente sia la Soprintendenza e, in quanto tale, doveva considerarsi conforme al dettato dell'art. 159).

T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. II, 13 maggio 2005 , n. 1093. Soc. L.d.S. c. Min. beni culturali

Il potere ministeriale di annullamento d'ufficio del nulla osta paesaggistico, potendo riguardare tutti i vizi di legittimità, consente all'amministrazione Statale di espletare un sindacato sull'esercizio delle funzioni amministrative connesse al potere autorizzatorio di cui all'art. 7, l. 29 giugno 1939 n. 1497 - oggi art. 159 d.lg. n. 42 del 2004 - non tale da determinare la sovrapposizione o sostituzione di una propria valutazione di merito a quella compiuta in sede di rilascio dell'autorizzazione, ma che si estende a tutte le ipotesi riconducibili all'eccesso di potere per difetto di istruttoria o di motivazione. In realtà, l'Autorità ministeriale, nell'esercizio del potere di annullamento esercita un potere di riesame per così dire estrinseco,

con riferimento all'assenza di vizi di legittimità comprendenti quello di eccesso di potere nelle diverse figure sintomatiche, ma non può rinnovare il giudizio tecnico discrezionale sulla compatibilità paesaggistico - ambientale dell'intervento, che appartiene in via esclusiva all'Autorità preposta alla tutela del vincolo.**T.A.R. Campania Napoli, sez. II, 05 gennaio 2006 , n. 110. P.M. c. Min. beni culturali**

La diretta applicabilità dell'art. 7 l. n. 241 del 1990 allo speciale procedimento di annullamento del nulla osta ambientale è stata confermata con il sopravvenuto codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.lg. n. 22 gennaio 2004 n. 42 agli art. 146 e 159.

T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 05 novembre 2004 , n. 1525. Z.C. c. Min. beni culturali e altro

Nel caso in cui la Soprintendenza si avvalga della facoltà di richiedere ulteriore documentazione necessaria per una completa conoscenza dei luoghi, il termine di 60 giorni, di cui all'art. 159 comma 3 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, riprende a decorrere dalla data in cui la documentazione perviene all'autorità competente al riesame.**T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 22 dicembre 2005 , n. 6042**

V.D. e altro c. Min. beni culturali e altro.

Gli interventi di manutenzione straordinaria che non alterano lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, anche se eseguiti in zone sottoposte a vincolo paesistico, non richiedono la preventiva autorizzazione, e sono eseguibili previa denuncia di inizio attività ai sensi dell'art. 1 comma 6 l. 21 dicembre 2001 n. 443.**Cassazione penale , sez. III, 08 marzo 2006 , n. 14239**

Si ritiene che l'art. 159 del D.Lgs n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) posticipi ad un momento successivo alla conclusione della fase transitoria l'applicabilità della nuova, più rigorosa, disciplina, ivi compreso il divieto del rilascio di autorizzazioni paesistiche in sanatoria, prevista dall'art. 146, comma 12. Risulta pertanto legittima un'autorizzazione paesaggistica rilasciata nel periodo transitorio regolato dal suindicato art. 159 e prima dell'entrata in vigore del D.Lgs n. 157 del 2006 che lo ha integralmente sostituito.**Cons. Stato, Sez. VI, 02/05/2007, n.1917. Impresa T. S. G. s.r.l. e altri C. Ministero per i Beni e le Attività culturali e altri.**

Nella procedura della conferenza di servizi, di cui all'art. 14 della L. n. 241/1990, resta assorbito l'esercizio del potere di riesame e di annullamento della Soprintendenza ex art. 151 del D.Lgs. n. 490/1999 (ora art. 159 del D.Lgs. n. 42/2004), nel senso che la procedura della conferenza di servizi si pone come alternativa a quella di cui al citato art. 159, restando preclusa alla Soprintendenza ogni ulteriore determinazione in merito alla stessa vicenda sulla quale essa si è già pronunciata nel corso dell'esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti, o sulla quale essa avrebbe dovuto pronunciarsi, in quanto regolarmente invitata dall'autorità che ha indetto la conferenza (in questo senso, tra le altre, cfr. Consiglio di stato, Sez. II, 6/2/2002 n. 2457, nonché la sentenza della Sezione n. 59 del 2004).**T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 12/01/2007, n.13. B.T.R. s.r.l. C. Ministero per i Beni e le Attività Culturali e altri.**

Esula dalla competenza del Ministro il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151, D.Lgs. n. 490 del 1999, sostituito, poi, dall'art. 159, D.Lgs. n. 42 del 2004. Tra l'altro, in tali disposizioni non si attribuisce affatto la competenza in questione al Ministro: ai sensi del citato art. 151, competente all'annullamento era considerato infatti il "Ministero", e dunque la struttura ministeriale nelle sue articolazioni centrali e periferiche; con l'art. 159, D.Lgs. n. 42 del 2004 la competenza è assegnata poi specificamente alla "Soprintendenza". - A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3, d.lg. n. 29 del 1993, gli atti di amministrazione attiva dei singoli Ministeri sono stati assegnati alla competenza dei dirigenti e non più del Ministro, e ciò alla stregua del generale principio di separazione tra funzioni di indirizzo (in capo al Ministero) e le funzioni di gestione (in capo ai dirigenti). Esula, pertanto, dalla competenza del Ministro il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151, d.lg. n. 490 del 1999, oggi sostituito dall'art. 159, d.lg. n. 42 del 2004. Del resto, nelle anzidette disposizioni non si attribuisce affatto la competenza in questione al Ministro, anzi - ai sensi dell'art. 151 - competente all'annullamento era considerato il Ministero e dunque la struttura ministeriale nelle sue articolazioni centrali e periferiche e con l'art. 159, d.lg. n. 42 del 2004 la competenza era assegnata alla Soprintendenza.

Consiglio Stato , sez. VI, 27 dicembre 2006 , n. 7985. **Comune di Castellabate c. Ministero beni e attività culturali, Soprintendenza beni architettonici di Salerno ed Avellino (n.c.)**

La realizzazione di un pergolato su un terrazzo di copertura di un immobile vincolato ex art. 157 d.lg. n. 42 del 2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio) deve ritenersi ineseguibile in assenza di preventiva autorizzazione paesaggistica. Difatti va esclusa la natura precaria di tale manufatto, che escluderebbe la necessità della concessione edilizia, in quanto esso è destinato a recare un'utilità prolungata e perdurante nel tempo.**T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 26 maggio 2006 , n. 6182**

P.G. c. Com. Napoli

Il D.M. 13 giugno 1994, n.495 - recante le disposizioni di attuazione dell'art.7 della L. n. 241/1990 - prevede l'obbligo partecipativo anche per il procedimento di annullamento delle autorizzazioni paesaggistiche (quadro I, tabella A allegata al regolamento, n.4; cfr. anche Consiglio di Stato, sez.VI, n.909/2000 e T.A.R. Campania n.9264/2004). Il successivo D.M. 19 giugno 2002, n.165 ha peraltro modificato tale disposizione, stabilendo che la comunicazione di avvio non è dovuta tra gli altri per i procedimenti disciplinati dagli artt.151, 154 e 157 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n.490, anche quando l'istanza è stata previamente valutata da una diversa amministrazione, fatta salva la possibilità per l'istante di presentare memorie o documenti. Da ultimo l'art.159 del D.Lgs. n.42/2004 ha reintrodotto l'obbligo - anche se in via provvisoria, fino all'approvazione dei piani paesaggistici ed al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici - prescrivendo che l'Amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art.146 comma

2 (in Campania il Comune per delega della Regione) debba contestualmente alla trasmissione del nulla osta alla Soprintendenza dare immediata comunicazione agli interessati, per i quali costituisce avviso di inizio di procedimento, ai sensi e per gli effetti della L. 7 agosto 1990, n. 241.

T.A.R. Campania Napoli, Sez. III, 06/12/2006, n.10426.L.A. C. Sovrintendenza per i Beni Ambientali Architettonici di Napoli e Provincia e altri.

Gli impianti eolici non possono inquadrarsi nelle reti tecnologiche (antenne e ripetitori), cosa ben diversa dal punto di vista, oltre che strutturale e funzionale, anche e soprattutto dell'impatto visivo. Stante detta diversità, in relazione a detti impianti non può tout court applicarsi la disciplina paesaggistica per le reti tecnologiche.

T.A.R. Molise Campobasso, Sez. I, 29/11/2006, n.985. P. S.r.l. C. Ministero per i Beni e le Attività Culturali e altri.

ART. 158

DISPOSIZIONI REGIONALI DI ATTUAZIONE

In tema di tutela del paesaggio il nulla osta paesaggistico è assoggettato al limite temporale di validità di anni cinque, ai sensi dell'art. 16 r.d. 3 giugno 1940 n. 1357, fatto salvo dall'art. 161 d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490, sino alla emanazione di apposite disposizioni regionali di attuazione del d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, configurandosi come una speciale forma di decadenza preordinata a consentire una nuova valutazione della compatibilità dell'opera alla scadenza del termine, stante il possibile mutamento "medio tempore" delle condizioni esistenti al momento del rilascio.

Cassazione penale , sez. III, 16 giugno 2005 , n. 29495

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3, d.lg. n. 29 del 1993, poi sostituito dall'art. 4, d.lg. n. 165 del 2001, gli atti di amministrazione attiva dei singoli Ministeri sono stati assegnati alla competenza dei dirigenti e non più del Ministro, alla luce di un generale principio di separazione tra le funzioni di indirizzo, in capo al Ministro, e le funzioni di gestione delle amministrazioni, in capo ai dirigenti, sicché esula dalla competenza del Ministro il potere di annullamento di cui all'art. 151, d.lg. n. 490 del 1999, oggi sostituito dall'art. 159, d.lg. n. 42 del 2004.**T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 14 marzo 2006 , n. 293. Com. Castellabate c. Min. beni culturali**

Pur avendo il d.m. n. 165 del 2002 modificato la disciplina partecipativa in sede di annullamento di nulla osta paesaggistico (espressamente escludendo la necessità della comunicazione di avvio del relativo procedimento, precedentemente prevista dall'art. 4 d.m. 13 giugno 1994 n. 495), si deve tuttavia ritenere che, a decorrere dall'1 maggio 2004 (data di entrata in vigore d.lg. n. 42 del 2004), sia nuovamente necessario l'obbligo del contraddittorio procedimentale, alla luce della disposizione di cui all'art. 159 d.lg. citato (cui deve riconnettersi, quale fonte normativa di rango primario, attitudine ad innovare, "in parte qua", l'ordinamento preesistente, abrogando la configgente disposizione regolamentare che disciplinava in maniera incompatibile gli adempimenti richiesti all'Amministrazione procedente nell'ipotesi del concreto innestarsi della fase di controllo sul procedimento di rilascio del cd. nulla osta ai fini ambientali).

T.A.R. Campania Napoli, sez. II, 15 settembre 2005 , n. 14569. S.M. c. Min. beni culturali

Il potere ministeriale di annullamento d'ufficio del nulla osta paesaggistico, potendo riguardare tutti i vizi di legittimità, consente all'amministrazione statale di espletare un sindacato sull'esercizio delle funzioni amministrative connesse al potere autorizzatorio di cui all'art. 7, l. 29 giugno 1939 n. 1497 - oggi art. 159, d.lg. n. 42 del 2004 - non tale da determinare la sovrapposizione o sostituzione di una propria valutazione di merito a quella compiuta in sede di rilascio dell'autorizzazione, ma che si estende a tutte le ipotesi riconducibili all'eccesso di potere per difetto di istruttoria o di motivazione. In realtà, l'Autorità ministeriale, nell'esercizio del potere di annullamento esercita un potere di riesame per così dire estrinseco, con riferimento all'assenza di vizi di legittimità comprendenti quello di eccesso di potere nelle diverse figure sintomatiche, ma non può rinnovare il giudizio tecnico discrezionale sulla compatibilità paesaggistico - ambientale dell'intervento, che appartiene in via esclusiva all'Autorità preposta alla tutela del vincolo.**T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 30 ottobre 2006 , n. 9260. S.R. e altro c. Min. beni culturali**

Il termine (perentorio) di sessanta giorni previsto per l'esercizio da parte del Ministero per i beni e le attività culturali del potere di annullamento di un'autorizzazione paesaggistica in una zona vincolata, ai sensi dell'art. 82, d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, come modificato dalla l. 8 agosto 1985 n. 431 (oggi art. 159, d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio), inizia a decorrere solo dalla data in cui la pratica perviene all'autorità competente corredata dalla completa documentazione ed attiene alla sola adozione del provvedimento finale (e non anche alla sua comunicazione o notificazione ai soggetti interessati).

T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 02 marzo 2005 , n. 1482. D.I.S. e altro c. Min. beni culturali e altro

Dopo la scelta del modulo procedimentale della conferenza di servizi e del conseguente accordo di programma ex art. 32, l. reg. Veneto n. 35 del 2001 (in forza del quale « per l'attuazione organica e coordinata di piani e progetti che richiedono per la loro realizzazione l'esercizio congiunto di competenze regionali e di altre amministrazioni pubbliche, anche statali ed eventualmente di soggetti privati, il Presidente della Giunta regionale può promuovere la conclusione di un accordo di programma ») il parere favorevole emesso dalla Soprintendenza per i Beni architettonici ed il Paesaggio che sia acquisito agli atti dell'accordo di programma è riconducibile ad una vera e propria autorizzazione paesaggistica rilasciata dalla Soprintendenza medesima in via diretta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 159 comma 4, d.lg. n. 42 del 2004 quando la Soprintendenza stessa fosse titolata ad

esprimersi in forza della sua chiamata in sede di conferenza di servizi con la conseguente estromissione dalla conferenza medesima della funzione subdelegata in materia di autorizzazione paesaggistica sino a quel momento esercitata dal comune: la mancata recezione del parere della Soprintendenza nel dispositivo dell'accordo discende dall'art. 32 comma 4, l. reg. Veneto n. 35 del 2001 secondo la quale esso può sostituire esclusivamente, ad ogni effetto le intese, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni e i nulla osta previsti da leggi regionali, e non già da leggi statali (fattispecie relativa all'approvazione dell'accordo di programma stipulato tra la Regione Veneto, il comune di Cavarzere, il comune di Porto Viro, e il Consorzio di Bonifica Delta Po-Adige e relativo al collegamento del terminale del metanodotto Gln off shore prospiciente Porto Levante con la stazione di misurazione di Cavarzere).**T.A.R. Veneto Venezia, sez. I, 27 ottobre 2006 , n. 3587**

I. e altro c. Reg. Veneto e altro

È legittima l'ordinanza di demolizione di opere edilizie abusive consistenti nell'ampliamento di un'unità abitativa sul terrazzo dell'ultimo piano, ricadente in area su cui insistono un vincolo paesaggistico regolato dal P.T.P. dei Campi Flegrei ed un vincolo sismico gravante sull'intero territorio comunale, pur in presenza di un'istanza di accertamento di conformità ex art. 36, d.P.R. n. 380 del 2001, atteso che quest'ultima è palesemente inammissibile in considerazione dei vincoli sopra citati e del preciso disposto dell'art. 146, d.lg. n. 42 del 2004 (c.d. « Codice Urbani »), con riguardo all'impossibilità di conseguire sanatoria ambientale ex post.

T.A.R. Campania Napoli, sez. VI, 09 ottobre 2006 , n. 8518. L.I. c. Com. Monte Procida

Il potere riconosciuto al Ministero per i beni culturali ai sensi dell'art. 159, d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, è da intendersi quale espressione non già di un generale riesame nel merito della valutazione dell'ente delegato, bensì di un potere di annullamento d'ufficio per motivi di legittimità, riconducibile al più generale potere di vigilanza che il legislatore ha voluto riconoscere allo Stato nei confronti dell'esercizio delle funzioni delegate alle regioni ed ai comuni in materia di gestione del vincolo; i parametri cui deve informarsi il giudizio della Soprintendenza ai fini dell'eventuale adozione dell'atto di annullamento sono, pertanto, riconducibili alla completezza della documentazione ed alla ragionevolezza e congruità della medesima, come evincibile dal corredo motivazionale dell'atto regionale o comunale.**T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 13 ottobre 2006 , n. 4948. G.M. c. Com. Taranto e altro**

ART. 167

Ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria

La sanzione pecuniaria prevista dall'art. 15 l. n. 1497 del 1939 (ed ora dall'art. 167 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 recante il codice dei Beni culturali e del paesaggio), essendo diretta a reprimere, con effetto deterrente oltre che ripristinatorio, ogni tipo di violazione, sostanziale (per l'effettivo contrasto della costruzione con i valori paesistici ed ambientali della zona) e formale (per l'omessa acquisizione del nulla osta paesistico), è dovuta anche in mancanza di un concreto danno ambientale, dovendo, in tal caso, essere commisurata al profitto conseguito. - La quantificazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 15 l. n. 1497 del 1939 (ed ora dall'art. 167 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 recante il codice dei beni culturali e del paesaggio), è determinata ai sensi dell'art. 2 d.m. 26 settembre 1997 previa apposita perizia di valutazione del danno causato dall'intervento abusivo in rapporto alle caratteristiche del territorio vincolato ed alla normativa di tutela vigente sull'area interessata, nonché mediante la stima del profitto conseguito dalla esecuzione delle opere abusive. Tuttavia, poiché tale quantificazione non può essere oggetto di una dimostrazione articolata ed analitica, sfuggendo il danno paesistico ad una indagine dettagliata e minuta, la relativa valutazione può essere censurata solo per manifesta illogicità.

T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 11 novembre 2004 , n. 16752. M.B. c. Com. Furore

Foro amm. TAR 2004, 3438 (s.m.)

abusiva: conseguenze in genere

LS 22 gennaio 2004 n. 42 art. 146 D.LG. LS 22 gennaio 2004 n. 42 art. 167 D.LG.

Nessuna contraddizione discende dalla contemporanea vigenza di un assoluto divieto di rilascio formale di autorizzazione paesaggistica in sanatoria (art. 146, comma 8, lett. c, d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42) e della sanzione alternativa tra la demolizione dell'opera ed il pagamento di un'indennità equivalente alla maggior somma tra il danno arrecato ed il profitto conseguito (art. 167, d.lg. citato); deve osservarsi, infatti, come siano profondamente diversi ed incommensurabili gli ambiti operativi delle due norme, di tal che alcuna incongruenza logico-giuridica può desumersi dal loro confronto. Ed, invero, l'opzione della p.a. di optare per la sanzione pecuniaria in luogo della demolizione non è configurabile come una sorta di autorizzazione postuma implicita, presupponendo comunque l'accertamento di una violazione rispetto al valore paesaggistico, sia pure di consistenza tale da non imporre la demolizione dell'opera, laddove l'intervento autorizzatorio esclude in radice ogni profilo di incidenza sullo stessa; del resto, pur garantendo sul piano effettuale il mantenimento della struttura, l'adozione della sanzione pecuniaria non ne elide il carattere di illecito, condizionando la sorte giuridica e materiale dell'opera edilizia.

T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 10 novembre 2005 , n. 4943

N.M.M. c. Min. beni culturali e altri

Foro amm. TAR 2005, 11 3745 (SOLO MASSIMA)

BELLEZZE NATURALI (Tutela delle) Sanzioni amministrative

LS 22 gennaio 2004 n. 42 art. 167 D.LG. LS 15 dicembre 2004 n. 308 art. 1 L.

In tema di c.d. «condono ambientale» è legittimo il provvedimento con il quale il comune, rilevata la compatibilità paesaggistica dell'abuso ed individuato l'ammontare della sanzione pecuniaria di cui all'art. 167

d.lg. n. 42 del 2004, valutando il danno ed il profitto conseguente dall'esecuzione dell'opera (secondo i criteri indicati dalla legge e dal d.m. 26 settembre 1997) procede alla maggiorazione della sanzione e all'applicazione della sanzione aggiuntiva come stabilito dall'art. 1 comma 37 lett. b) n. 1 e 2 l. n. 308 del 2004: infatti, in sede di applicazione della maggiorazione percentuale della sanzione ex art. 167 cit. e di applicazione della sanzione aggiuntiva non è richiesta una nuova valutazione del danno ambientale e del profitto derivato a seguito della realizzazione dell'opera abusiva, in quanto detta valutazione è già stata effettuata al momento della determinazione dell'ammontare della sanzione base.
T.A.R. Veneto Venezia, sez. II, 31 maggio 2006 , n. 1565
Z. c. Com. Chioggia e altro
Foro amm. TAR 2006, 5 1614 (SOLO MASSIMA)

Art. 181
Opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa

In tema di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 181 comma 1 quater, d.lg. n. 42 del 2004, il parere della Soprintendenza deve essere formulato espressamente, attesa l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio assenso giusta gli artt. 16 comma 3 e 17 comma 2, l. n. 241 del 1990: il contrasto tra la previsione legislativa, contenuta nell'art. 181 comma 1 quater cit., di un termine perentorio per determinarsi sull'autorizzazione ambientale e quella, contenuta negli artt. 16 comma 3 e 17 comma 2 cit., che non consente, in subiecta materia, la formazione dell'assenso a seguito dell'inutile decorso del tempo va risolto, in un'ottica di necessaria graduazione dei relativi precetti, privilegiando il secondo, in quanto norma dotata di valenza speciale ed esaustiva**. T.A.R. Veneto Venezia, sez. II, 18 dicembre 2006 , n. 4094. Comune di Vigonza c. Ministero beni e attività culturali (n.c.) e Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici del Veneto (n.c.). Foro amm. TAR 2006, 12 3814.**
La libera disponibilità dei terreni ricadenti in area naturale protetta e tutelati paesaggisticamente, dopo l'abusiva azione di spietramento e scarificazione degli stessi e la mutata destinazione da pascolivo a seminativo, comporta il "periculum in mora" della definitività dell'alterazione già operata, mediante l'effettiva coltivazione e la protrazione della stessa nel tempo.- Integra il reato di cui all'art. 181 d.lg. n. 42/2004, la condotta di colui che proceda ad opere di spietramento e scamificazione nonché di trasformazione della destinazione da pascolativo a seminativo di aree poste all'interno di un parco nazionale senza avere ottenuto le autorizzazioni e le valutazioni prescritte dalla legge.**Tribunale Bari, 31 luglio 2006 . Corriere del merito 2006, 12 1435.**
In tema di protezione delle bellezze naturali il generico rinvio all'art. 20 l. 28 febbraio 1985 n. 47, effettuato dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, che ha sostituito l'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490, allo scopo di individuare la sanzione applicabile alla esecuzione di opere in assenza dell'autorizzazione, deve intendersi a quella fissata dalla lett. c) del citato art. 20, non essendo possibile, attesa la differenza sostanziale della tutela giuridica del paesaggio rispetto alla disciplina edilizia per la diversità di scopi, di presupposti e di oggetto, alcuna trasposizione di istituti tra le due discipline ed, in particolare, il trasferimento di un regime sanzionatorio graduato in relazione a varie tipologie di interventi edilizi al reato ambientale, per il quale il "vulnus" all'assetto paesaggistico non è dipendente dall'entità e dal grado di tali interventi.**Cassazione penale , sez. III, 20 giugno 2006 , n. 23696.**
La normativa sul c.d. mini condono paesaggistico nella parte in cui consente ex art. 1 comma 39 l. n. 308 del 2004 la condonabilità, ai fini penali, degli abusi paesaggistici commessi fino al 30.09.2004, deve ritenersi operante anche sul piano dell'illecito amministrativo quale norma di chiusura del sistema, che segna una linea di confine nel passaggio tra regime previgente e attuale. Pertanto il meccanismo di autorizzazione postuma deve ritenersi operante "medio tempore" avendo tale norma natura temporanea e derogatoria del divieto fissato in via permanente dall'art. 146 comma 10 d.lg. n. 42 del 2004, con cui deve ritenersi pienamente compatibile. **T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 26 maggio 2006 , n. 6182. P.G. c. Com. Napoli . Foro amm. TAR 2006, 5 1815**
La realizzazione di una cava in difetto della preventiva autorizzazione paesaggistica integra il reato di cui all'art. 163 d.lg. n. 490 del 1999 (ora sostituito dal d.lg. n. 42 del 2004), atteso che si viene a determinare una alterazione del territorio, per la cui configurabilità non è necessario il verificarsi di un danno ambientale.**Cassazione penale , sez. III, 19 aprile 2006 , n. 20195**
In materia paesaggistica la previsione della necessità della preventiva autorizzazione per la realizzazione di opere di qualsiasi genere in zone sottoposte a vincolo si applica anche alle opere da eseguirsi da parte dell'amministrazione comunale, atteso che la non necessità per tali opere del rilascio del permesso di costruire non esonera il costruttore pubblico dal rispetto delle disposizioni poste a tutela dei vincoli ambientali. - L'abbattimento di alberi in difetto della preventiva autorizzazione paesaggistica configura il reato di cui all'art. 181 d.lg. n. 42 del 2004, in quanto attività idonea a compromettere i valori ambientali incidendo in modo apprezzabile sull'assetto del territorio.**Cassazione penale , sez. III, 07 aprile 2006 , n. 16036**
Il condono ambientale introdotto dall'art. 1 commi 37, 38 e 39 l. n. 308 del 2004 estingue esclusivamente il reato di cui all'art. 181 d.lg. n. 42 del 2004 e gli altri reati paesaggistici, ma non si estende al reato edilizio attesa la mancanza di norme di coordinamento, diversamente da quanto disciplinato con la l. n. 326 del 2003 (cosiddetto condono edilizio), che espressamente prevedeva che il rilascio del titolo abilitativo edilizio estinguesse anche il reato per la violazione del vincolo.

- **Cassazione penale , sez. III, 05 aprile 2006 , n. 15946.**
Sussiste il "fumus" del reato di cui all'art. 181 d.lg. n. 42 del 2004 (opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità di essa), idoneo a legittimare il sequestro preventivo, qualora, in zona sottoposta a vincolo storico e paesaggistico, siano realizzati scavi non corrispondenti alle previsioni del progetto e, quindi, senza il permesso di costruire e in difformità, ancorché essi non abbiano arrecato danno, considerato che il reato previsto dall'art. 181 d.lg. n. 42 del 2004 è un reato di pericolo che si consuma con la mera realizzazione di lavori, attività o interventi in zone vincolate senza la prescritta autorizzazione, con la conseguenza che è sufficiente che l'agente faccia del bene protetto un uso diverso da quello per cui esso è destinato, prescindendo da ogni accertamento in ordine alla avvenuta alterazione; peraltro, un eventuale accertamento sulla idoneità astratta del comportamento a porre in pericolo il bene protetto non può essere imposto al giudice della fase cautelare, essendo demandato al giudice chiamato ad accertare la responsabilità penale dell'imputato. **Cassazione penale , sez. VI, 03 aprile 2006 , n. 19733. CED Cass. pen. 2006, 234730**
In tema di tutela del paesaggio, la natura di zona boscata è determinata dalla presenza effettiva di bosco fitto di alto fusto o di bosco rado indipendentemente dal dato che la zona sia riportata come tale dalla Carta tecnica regionale. **Cassazione penale , sez. III, 21 marzo 2006 , n. 17060**
In tema di tutela del paesaggio, l'autorizzazione preventiva dell'autorità preposta alla tutela del vincolo è necessaria anche per i lavori da eseguirsi nel sottosuolo delle aree qualificate quali beni paesaggistici ai sensi del d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42. (In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto necessaria la preventiva autorizzazione per la realizzazione di un garage interrato, escludendo altresì che rilevasse in proposito la natura pertinenziale dell'opera). **Cassazione penale , sez. III, 16 febbraio 2006 , n. 11128**
In tema di tutela del paesaggio, la attività di livellamento del terreno per la realizzazione di un campo da golf in zona sottoposta a vincolo non rientra tra quelle non soggette ad autorizzazione, di cui all'art. 149 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, e la sua esecuzione in difetto di autorizzazione configura il reato di cui all'art. 181 del citato decreto n. 42**. Cassazione penale , sez. III, 24 gennaio 2006 , n. 6444**
Anche dopo la entrata in vigore della l. 21 dicembre 2001 n. 443 (cosiddetta legge obiettivo), gli interventi minori da compiere in zone sottoposte a vincolo, pur se assentibili con d.i.a. (denuncia di inizio attività), sono subordinati al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, configurandosi in difetto il reato di cui all'art. 181 d.lg. n. 42 del 2004.**Cassazione penale , sez. III, 12 gennaio 2006 , n. 15929**
In materia ambientale, il rilascio postumo di qualsiasi provvedimento avente efficacia autorizzatoria ai fini della tutela paesaggistica, avvenuto in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.lg. 20 gennaio 2004 n. 42 e relativo a interventi per i quali non sia applicabile la speciale procedura dettata dal comma 36 dell'art. unico d.lg. 15 dicembre 2004 n. 308, non produce l'estinzione del reato, ma ha il solo effetto di escludere l'emissione o l'esecuzione dell'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi. (Fattispecie relativa a concessione in sanatoria rilasciata nel 2003 per la edificazione di una recinzione con pali di ferro nella fascia di rispetto della via Appia Antica, in ordine alla quale non era stata esercitata dalla Soprintendenza per i beni ambientali il potere di annullamento nei termini prescritti). - In tema di tutela del paesaggio, la nuova disposizione di cui all'art. 181 d.lg. n. 42 del 2004, si pone in continuità normativa con quella precedente di cui all'art. 163 d.lg. n. 490 del 1999, atteso che il citato articolo costituisce una riproposizione, sia per l'oggetto della tutela sia per il regime sanzionatorio, del precedente art. 1 sexies d.l. 27 giugno 1985 n. 312, conv. in l. 8 agosto 1985 n. 431, già trasfuso nel citato art. 163 d.lg. n. 490 del 1999.
Ai sensi dell'art. 181 comma 1 quinquies d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, la rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincolo paesaggistico, da parte del trasgressore, estingue il reato di cui al comma 1 solo qualora non sia stata ancora disposta d'ufficio dall'Autorità amministrativa e, comunque, prima che sia intervenuta la sentenza di condanna. (Nella specie, la Corte ha escluso l'applicazione della fattispecie estintiva dell'art. 181 comma 1 quinquies, risultando il ripristino effettuato dopo che era stata emessa l'ingiunzione a demolire da parte del Comune).
Cassazione penale , sez. III, 19 dicembre 2005 , n. 3945
In caso di realizzazione di opere edilizie in zona sottoposta a vincolo paesaggistico in assenza di permesso per costruire, qualora tali lavori non abbiano comportato creazioni di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente autorizzati e successivamente sia intervenuta valutazione di compatibilità con la tutela del paesaggio da parte della Sovrintendenza, ferma restando la possibilità dell'applicazione delle sanzioni amministrative, non si applica la disciplina penalistica di cui alla normativa vigente (art. 181 d.lg. n. 42/2004 come introdotto dalla l. n. 308/2004). In sostanza, in presenza di taluni interventi edilizi minori non si applica la sanzione penale allorché gli stessi risultino privi di carattere offensivo dell'interesse penalmente protetto. La suddetta normativa per altro non pone alcun problema di coordinamento con la legge sul condono ambientale (l. n. 308/2004) in caso di sanzioni comminate prima del 30 settembre 2004, come nel caso di specie; tali violazioni infatti, continuando ad essere regolate in base alla disciplina ordinaria dell'art. 181 cit., sfuggono al procedimento «straordinario» di condono previsto dalla l. n. 30812004. **Tribunale Benevento, 19 dicembre 2005 , n. 1012**
La presentazione dell'istanza finalizzata ad ottenere l'accertamento di compatibilità paesaggistica non determina la sospensione del processo penale per il reato previsto dall'art. 181 d.lg. 42 del

2004.**Cassazione penale , sez. III, 02 dicembre 2005 , n. 12923**
Il reato di cui all'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490, così come in precedenza quello di cui all'art. 1 sexies d.l. 27 giugno 1985 n. 312, conv. con l. 8 agosto 1985 n. 431, ed oggi quello di cui all'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, ha natura di reato di pericolo che si consuma con la sola realizzazione di lavori, attività o interventi in zone vincolate senza la prescritta autorizzazione paesaggistica e prescinde da ogni accertamento in ordine alla avvenuta alterazione, danneggiamento o deturpamento del paesaggio, in quanto per la sua configurabilità è sufficiente che l'agente faccia del bene protetto dal vincolo un uso diverso da quello cui esso è destinato, atteso che il vincolo posto su certe parti del territorio nazionale ha una funzione prodromica al governo del territorio stesso. Il citato reato non è configurabile esclusivamente in quelle eccezionali occasioni nelle quali si realizzi un intervento di entità talmente minima ed irrilevante che lo stesso non sia neppure astrattamente idoneo a porre in pericolo il paesaggio e a pregiudicare il bene paesaggistico-ambientale, ovvero che si tratti di un intervento ontologicamente estraneo al paesaggio ed all'ambiente.**Cassazione penale , sez. III, 17 novembre 2005 , n. 564**
Il reato di cui all'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999, n. 490, così come in precedenza quello di cui all'art. 1-sexies d.l. 27 giugno 1985, n. 312, conv. in l. 27 giugno 1985, n. 431, ed oggi quello di cui all'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, ha natura di reato di pericolo che si consuma con la sola realizzazione di lavori, attività o interventi in zone vincolate senza la prescritta autorizzazione paesaggistica e prescinde da ogni accertamento in ordine alla avvenuta alterazione, danneggiamento o deturpamento del paesaggio, in quanto per la sua configurabilità è sufficiente che l'agente faccia del bene protetto dal vincolo un uso diverso da quello cui esso è destinato, atteso che il vincolo posto su certe parti del territorio nazionale ha una funzione prodromica al governo del territorio stesso. Il citato reato non è configurabile esclusivamente in quelle eccezionali occasioni nelle quali si realizzi un intervento di entità talmente minima ed irrilevante che lo stesso non sia neppure astrattamente idoneo a porre in pericolo il paesaggio e a pregiudicare il bene paesaggistico-ambientale, ovvero che si tratti di un intervento ontologicamente estraneo al paesaggio ed all'ambiente.**Cassazione penale , sez. III, 17 novembre 2005 , n. 564. Cass. pen. 2007, 1 257**
In tema di tutela del paesaggio, al fine di ritenere integrati i reati di cui al d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, il giudice ha l'obbligo di verifica della legittima apposizione del vincolo nei casi in cui lo stesso non risulti imposto per legge, ma sulla base di atti dell'autorità competente. **Cassazione penale , sez. III, 15 novembre 2005 , n. 44275. Cass. pen. 2006, 12 4171**
Il reato di cui all'art. 181, comma 1 bis lett. a), d.lg. 42/2004 (esecuzione non autorizzata di opere su aree dichiarate di notevole interesse pubblico per le loro caratteristiche paesaggistiche) sussiste anche quando la dichiarazione di notevole interesse pubblico discenda da provvedimenti emessi ai sensi delle disposizioni previgenti rispetto alla emanazione del citato d.lg. 42/2004. **Cassazione penale , sez. III, 09 novembre 2005 , n. 45609. D&G - Dir. e giust. 2006, 4 66 nota NATALINI**
Il reato previsto dall'art. 181, comma 1 - bis, lett. a) del d.lg. n. 42 del 2004, che punisce l'esecuzione non autorizzata di opere su aree dichiarate di notevole interesse pubblico per le loro caratteristiche paesaggistiche, sussiste anche quando la dichiarazione di notevole interesse pubblico discenda da provvedimenti emessi al sensi delle disposizioni previgenti. Il provvedimento col quale la p.a. dichiara un'area di notevole interesse estetico non deve essere notificato ai proprietari, possessori o detentori dell'immobile.**Cassazione penale , sez. III, 09 novembre 2005 , n. 45609**
Il condono ambientale introdotto dall'art. 1 commi 37, 38 e 39 l. 15 dicembre 2004, n. 308, è applicabile soltanto nell'ambito del processo di cognizione prima che sia intervenuta una sentenza definitiva, trattandosi di una causa di estinzione del reato. (In motivazione la Corte ha precisato che tale condono non fa cessare gli effetti della condanna ai fini della recidiva e del beneficio della sospensione condizionale della pena, rendendo inapplicabili le sanzioni amministrative anche ripristinatorie, in quanto non è stata riprodotta una normativa analoga a quella prevista in tema di condono edilizio dall'art. 38 commi 3 e 4 l. n. 47 del 1985, richiamata dall'art. 32 comma 25 d.l. 30 settembre 2003, n. 278, conv. in l. 24 novembre 2003, n. 326). **Cassazione penale , sez. III, 26 ottobre 2005 , n. 4495. Zamuner. Cass. pen. 2007, 1 255**
Il reato di cui all'art. 181 del d.lg. n. 42 del 2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio), di costruzione senza autorizzazione paesistica, è reato di pericolo astratto e, pertanto, per la configurabilità dell'illecito, non è necessario un effettivo pregiudizio per l'ambiente, potendo escludersi dal novero delle condotte penalmente rilevanti soltanto quelle che si prospettano inidonee, pure in astratto, a compromettere i valori del paesaggio e l'aspetto esteriore degli edifici.
Cassazione penale , sez. III, 16 settembre 2005. Garofalo e altro. Riv. giur. edilizia 2005, 6 2126
Dopo la modifica dell'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 ad opera dell'art. 1, comma 36, l. 15 dicembre 2004 n. 308, che ha depenalizzato gli abusi minori, la presenza di un giudizio positivo reso dall'amministrazione circa la compatibilità dell'intervento ai fini della mancata adozione di sanzioni penali da parte dell'amministrazione, non può non influenzare anche la valutazione in sede di applicazione della sanzione amministrativa. Poiché il controllo sanzionatorio nella tutela paesaggistica deve rispondere a criteri di uniformità e ragionevolezza, contrasta con il principio di buona amministrazione valutare conforme al paesaggio un intervento edilizio, escludendo in tal modo l'applicazione delle sanzioni penali, ma sanzionare lo stesso intervento con i poteri demolitori del controllo edilizio.
T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 07 luglio 2005 , n. 3649. F.B. c. Min. beni culturali e altro

In sede di emanazione di ordinanza di demolizione di opere edilizie abusive su area vincolata non è necessario acquisire il parere della Commissione Edilizia Integrata, dal momento che l'ordine di ripristino discende dall'applicazione della disciplina edilizia vigente (art. 27 t.u. edilizia) e non costituisce affatto irrogazione di sanzioni discendenti dalla violazione di disposizioni a tutela del paesaggio (ex d.lg. n. 490 del 1999, ora trasfuso nel d.lg. n. 42 del 2004), con il corollario che il potere di disporre la demolizione di opere abusive rientra nei poteri sanzionatori in materia di edilizia di competenza del Comune, in proprio e non già quale autorità delegata. **T.A.R. Campania Napoli, sez. VI, 23 giugno 2005 , n. 8579. G.G. c. Com. Barano d'Ischia**

In tema di tutela dei beni paesaggistici, configura il reato di cui all'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490, ora sostituito dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, anche la realizzazione, in difetto di autorizzazione, di opere di cantiere di non modeste dimensioni destinate a permanere per un apprezzabile lasso di tempo. (In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto la configurabilità del reato nel caso della posa di un container, di una tettoia insistente su un basamento in cemento e di una baracca di cantiere, per un periodo di circa due mesi). **Cassazione penale , sez. III, 15 giugno 2005 , n. 26406.**

In tema di reati paesaggistici, la presentazione della domanda di condono paesaggistico, di cui all'art. unico commi 37-39 l. 15 dicembre 2004 n. 308, non può determinare la sospensione del procedimento penale per le violazioni di cui al d.lg. 22 gennaio 2004 n. 41, sia per l'assenza di una disposizione specifica in tal senso, sia per la mancanza di un termine per la pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, e ciò in assenza di una esplicitazione analoga a quanto previsto dall'art. 146 comma 7 del citato decreto n. 42 o dall'art. 181 comma 1 quater dello stesso decreto, come introdotto dall'art. 1 comma 36 della citata l. n. 308 del 2004. **Cassazione penale , sez. III, 10 maggio 2005 , n. 33297. Cass. pen. 2006, 10 3320**

In tema di tutela del paesaggio, è legittima la subordinazione della sospensione condizionale della pena alla esecuzione dell'ordine di rimessione in pristino impartito dal giudice con la sentenza di condanna per la esecuzione di opere in assenza di autorizzazione da parte dell'autorità proposta alla tutela del vincolo o in difformità da essa, ai sensi dell'art. 181 comma 2 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, atteso che la sanzione specifica della rimessione in pristino si connette all'interesse di giustizia sotteso all'esercizio dell'azione penale, stante la funzione direttamente ripristinatoria del bene offeso che la stessa presenta. Cassazione penale , sez. III, 28 aprile 2005 , n. 33289. **Cass. pen. 2006, 7-8 2579**

La fattispecie di cui all'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, realizzazione di lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici in assenza di autorizzazione, è diretta a tutelare l'ambiente e, in modo strumentale e mediato, l'interesse della pubblica amministrazione al controllo preventivo di ogni intervento incidente sul bene ambiente, così che la salvaguardia dello stesso viene anticipata mediante la previsione di adempimenti formali finalizzati alla protezione finale del bene sostanziale.**Cassazione penale , sez. III, 13 aprile 2005 , n. 26139**

L'art. 181 d. lg. 42/2004 (codice dei beni culturali), per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 1.36, lett. c) l. 308/04, ha depenalizzato una serie di condotte precedentemente previste come reato, e pertanto si applica anche ai fatti pregressi, ai sensi dell'art. 2, comma 2, c.p.

In tema di paesaggio, la disposizione di cui all'art. 181 comma 1 ter d.lg. 22 gennaio 2004 n. 41 (rectius: n. 42), introdotta dall'art. 1 comma 3 lett. c) (rectius: comma 36) l. 15 dicembre 2004 n. 308, ai sensi del quale le sanzioni penali previste dal comma 1 dello stesso art. 181 non si applicano qualora l'autorità amministrativa accerti la compatibilità paesaggistica di quanto realizzato, si applica, in presenza delle condizioni prescritte, anche ai fatti pregressi, ai sensi dell'art. 2 comma 2 c.p. **Cassazione penale , sez. III, 12 aprile 2005 , n. 18205**

Il reato di cui all'art. 163 d.lg. n. 490 del 1999 (ora art. 181 d.lg. n. 42 del 2004) si perfeziona ponendo in essere interventi in zone sottoposte a vincolo paesistico senza l'autorizzazione amministrativa, condotta che, in quanto impedisce un controllo preventivo della p.a. sull'opera, mette in pericolo il paesaggio, bene tutelato in via mediata dalla disposizione, mentre non ha alcun rilievo la eventuale mancanza di danno ambientale, ancorché attestata dall'Ufficio tutela del territorio.**Cassazione penale , sez. III, 25 gennaio 2005 , n. 10463**

In tema di tutela dei beni paesaggistici, configura la violazione dell'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490, ora sostituito dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, la trasformazione di un preesistente sentiero mulattiera in una strada sterrata, atteso che tale trasformazione, idonea a consentire il passaggio di mezzi meccanici, da un lato non può essere ritenuta attività di manutenzione, dall'altro integra una immutazione stabile dello stato dei luoghi. **Cassazione penale , sez. III, 13 gennaio 2005 , n. 3725**

Lo sfruttamento di una miniera senza l'attuazione dei programmi di sistemazione ambientale previsti integra il fumus del reato di cui all'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, rendendo legittimo il sequestro preventivo dell'intera area. **Cassazione penale , sez. III, 12 gennaio 2005 , n. 8299**

In tema di tutela dei beni paesaggistici, configura la violazione dell'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999, n. 490, ora sostituito dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, la trasformazione di un preesistente sentiero mulattiera in una strada sterrata, atteso che tale trasformazione, idonea a consentire il passaggio di mezzi meccanici, da un lato non può essere ritenuta attività di manutenzione, dall'altro integra una immutazione stabile dello stato dei luoghi. **Cassazione penale , sez. III, 13 gennaio 2005 , n. 3725**

In materia paesaggistica, l'attività rivolta all'ottemperanza dell'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi impartito dal giudice con la sentenza di condanna non richiede la preventiva autorizzazione dell'autorità proposta alla tutela del vincolo, atteso che si tratta di rimuovere le

conseguenze di un'intervento illecito eliminando il "vulnus" arrecato al paesaggio; peraltro nelle ipotesi nelle quali l'ambiente sia stato sconvolto dall'intervento e compromesso in modo irreversibile si rende necessario il rilascio dell'autorizzazione ambientale in quanto occorre provvedere ad una nuova e diversa sistemazione dei luoghi.

Cassazione penale , sez. III, 11 gennaio 2005 , n. 6106

In materia paesaggistica, l'attività rivolta all'ottemperanza dell'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi impartito dal giudice con la sentenza di condanna non richiede la preventiva autorizzazione dell'autorità proposta alla tutela del vincolo, atteso che si tratta di rimuovere le conseguenze di un' intervento illecito eliminando il "vulnus" arrecato al paesaggio; peraltro nelle ipotesi nelle quali l'ambiente sia stato sconvolto dall'intervento e compromesso in modo irreversibile si rende necessario il rilascio dell'autorizzazione ambientale in quanto occorre provvedere ad una nuova e diversa sistemazione dei luoghi. **Cassazione penale , sez. III, 11 gennaio 2005 , n. 6106**

In tema di tutela delle zone di particolare interesse ambientale, è necessaria l'autorizzazione per effettuare un intervento in zone protette, salvo che esso sia di irrilevante entità e tale da non incidere neppure in astratto sull'ambiente. Pertanto, la realizzazione di un argine, con deviazione delle acque di un fiume, deve essere sottoposta al controllo di impatto ambientale, né è invocabile l'applicabilità dell'art. 58 del testo unico sulla disciplina delle acque pubbliche, il quale - a sua volta - consente ai privati di eseguire opere idrauliche a difesa della proprietà solo quando non sia in alcun modo alterato il regime dell'alveo. **Cassazione penale , sez. III, 11 gennaio 2005 , n. 5766**

In tema di tutela del paesaggio, alla nozione di bosco non può essere ricondotta ogni diversa tipologia della cosiddetta macchia mediterranea, atteso che solo quella interessata dalla predominanza, rispetto ai sottostanti cespugli, di alberi di medio fusto o di essenze arbustive ad elevato sviluppo, qualificata quale macchia alta, rientra in senso naturalistico nel concetto di bosco, con esclusione di quelle altre forme di macchia qualificate quali macchia bassa o macchia rada. **Cassazione penale , sez. III, 04 novembre 2004 , n. 48118**

In tema di tutela del paesaggio, la esecuzione in territori coperti da boschi di opere di bonifica, antincendio e conservazione che comportano una apprezzabile modificazione dello stato dei luoghi richiede la preventiva autorizzazione da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, la cui assenza integra la violazione dell'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490, ora sostituito dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42. **Cassazione penale , sez. III, 15 luglio 2004 , n. 35984**

Il deposito incontrollato di rifiuti in area sottoposta a vincolo paesaggistico ed idrogeologico integra sia il reato di cui all'art. 51 d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22 che quello di cui all'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490 (ora sostituito dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42), esecuzione di lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici.**Cassazione penale , sez. III, 28 settembre 2004 , n. 43955.**

Dir. e giur. agr. 2006, 4 255 nota BRUNELLI

In tema di tutela del paesaggio, l'asportazione totale del soprassuolo boschivo e la sua successiva aratura configurano il reato di cui all'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490 (ora sostituito dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 41), atteso che solo l'eliminazione parziale delle piante può essere ricompresa tra le attività agro-silvo-pastorali consentite dall'art. 152 del decreto n. 490 (ora art. 149 d.lg. n. 42 del 2004), e sempre che il taglio colturale venga compiuto per il miglioramento del bosco.**Cassazione penale , sez. III, 11 giugno 2004 , n. 35689**

In tema di tutela delle aree sottoposte a vincoli, la modificazione o l'allargamento di una preesistente strada deve essere preceduta dal rilascio della concessione edilizia (ora permesso di costruire) e dalla autorizzazione dell'autorità proposta alla tutela del vincolo, atteso che trattasi di modificazione ambientale di carattere stabile; in assenza delle quali si configurano i reati di cui agli art. 44 d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42. **Cassazione penale , sez. III, 03 giugno 2004 , n. 33186**

In tema di costruzione senza autorizzazione in zona sottoposta a vincolo paesistico, il reato di cui all'art. 1-sexies l. n. 431 del 1985, attualmente previsto dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, è reato di pericolo astratto per il quale non è necessario un effettivo pregiudizio per l'ambiente. Ne consegue che non sono penalmente rilevanti solo le condotte che si prospettano inidonee, anche in astratto, a compromettere i valori del paesaggio e dell'ambiente in quanto la fattispecie tutela l'ambiente in via anticipata, sanzionando la violazione degli adempimenti formali, quali la richiesta di autorizzazione, che devono assicurare che la p.a. preposta al controllo sia posta in condizioni di svolgere tale funzione in maniera efficace e tempestiva. **Cassazione penale , sez. III, 03 giugno 2004 , n. 38051**

In tema di tutela del paesaggio, è legittima la subordinazione della sospensione condizionale della pena all'ottemperanza all'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi impartito dal giudice con la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42, atteso che la non autorizzata immutazione dello stato dei luoghi, in zona sottoposta a vincolo, può comportare conseguenze dannose o pericolose e che la sanzione specifica della rimessione ha una funzione direttamente ripristinatoria del bene offeso.**Cassazione penale , sez. III, 28 maggio 2004 , n. 38739**

In tema di tutela dei beni paesaggistici, configura il reato di cui all'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999, n. 490, ora sostituito dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, la esecuzione di lavori nell'alveo di un fiume, atteso che non può applicarsi la esclusione dall'autorizzazione prevista dall'art. 152 del citato decreto n. 490 per gli interventi di manutenzione o consolidamento e restauro, atteso che gli stessi devono riferirsi esclusivamente agli edifici. **Cassazione penale , sez. III, 29 aprile 2004 , n. 26110**

Il reato di cui all'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490 (ora sostituito dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42), così come antecedentemente quello di cui all'art. 1 sexies d.l. 27 giugno 1985 n. 312, conv. in l. 8 agosto 1985 n. 431, ha natura di reato formale di pericolo che si consuma con la sola realizzazione di lavori, attività o interventi in zone vincolate senza la prescritta autorizzazione paesaggistica, e prescinde dal verificarsi di un evento di danno e da ogni accertamento in ordine alla avvenuta alterazione del paesaggio, atteso che il vincolo posto su determinate parti del territorio nazionale ha una funzione prodromica al governo del territorio stesso; peraltro tale reato non è configurabile quando si tratti di interventi di entità talmente minima che non siano neppure astrattamente idonei a porre in pericolo il paesaggio ed a pregiudicare il bene paesaggistico-ambientale, ovvero si tratti di interventi ontologicamente estranei al paesaggio ed all'ambiente. **Cassazione penale , sez. III, 10 marzo 2004 , n. 16713**

In tema di tutela delle zone paesistiche, configura il reato di cui all'art. 163 d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490, ora sostituito dall'art. 181 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 (cosiddetto codice Urbani), ogni modificazione dell'assetto del territorio, in assenza di autorizzazione, attuata attraverso qualsiasi opera non soltanto edilizia ma di qualunque genere, atteso che con le disposizioni in questione si è inteso assicurare una immediata informazione ed una preventiva valutazione da parte della pubblica amministrazione dell'impatto sul paesaggio di ogni tipo di intervento intrinsecamente idoneo a comportare modificazioni ambientali e paesaggistiche.**Cassazione penale , sez. III, 12 febbraio 2004 , n. 23980**

Art. 184

Norme Abrogate

In relazione alle q.l.c. degli art. 2 commi 2 e 8, 3 commi 2 e 3 e 4 comma 1 lett. b) l. reg. Puglia 23 dicembre 2003 n. 29, sollevate in riferimento agli art. 9, 117 commi 2 lett. s) e l) e 3 e 118 cost., nonché all'art. 2 d.P.R. 7 settembre 2000 n. 283, non è influente l'abrogazione di quest'ultima disposizione e dell'art. 97 d.lg. n. 490 del 1999, invocati rispettivamente come norma interposta e come disposizione determinante un principio fondamentale, in quanto la norma abrogatrice - art. 184 d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 - è entrata in vigore nel maggio 2004 e quindi successivamente alla proposizione del ricorso.

Corte costituzionale, 14 ottobre 2005 , n. 388. Pres. Cons. c. Reg. Puglia .Giur. cost. 2005, 5

Convenzione europea del Paesaggio
Firenze 20 Ottobre 2000
Traduzione del testo ufficiale in inglese e francese predisposta dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa in collaborazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici, in occasione della Conferenza Ministeriale di Apertura alla Firma della Convenzione europea del Paesaggio[8]
Preambolo
Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione,
Considerando che il fine del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta fra i suoi membri, per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che sono il loro patrimonio comune, e che tale fine è perseguito in particolare attraverso la conclusione di accordi nel campo economico e sociale;
Desiderosi di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente;
Constatando che il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro;
Consapevoli del fatto che il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea;
Riconoscendo che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana;
Osservando che le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svaghi e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi;
Desiderando soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione;
Persuasi che il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo;
Tenendo presenti i testi giuridici esistenti a livello internazionale nei settori della salvaguardia e della gestione del patrimonio naturale e culturale, della pianificazione territoriale, dell'autonomia locale e della cooperazione transfrontaliera e segnatamente la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa (Berna, 19 settembre 1979), la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa (Granada, 3 ottobre 1985), la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico (rivista) (La Valletta, 16 gennaio 1992), la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (Madrid, 21 maggio 1980) e i suoi protocolli addizionali, la Carta europea dell'autonomia locale (Strasburgo, 15 ottobre 1985), la Convenzione sulla biodiversità (Rio, 5 giugno 1992), la Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972), e la Convenzione relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale (Aarhus, 25 giugno 1998) ;
Riconoscendo che la qualità e la diversità dei paesaggi europei costituiscono una risorsa comune per la cui salvaguardia, gestione e pianificazione occorre cooperare;
Desiderando istituire un nuovo strumento dedicato esclusivamente alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei;
Hanno convenuto quanto segue:

CAPITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1 - Definizioni

Ai fini della presente Convenzione:
a "Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni;
b "Politica del paesaggio" designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare gestire e pianificare il paesaggio;

c "Obiettivo di qualità paesaggistica" designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita;
d "Salvaguardia dei paesaggi" indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano;
e "Gestione dei paesaggi" indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali;
f "Pianificazione dei paesaggi" indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

Articolo 2 - Campo di applicazione

Fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e

[8] La traduzione del testo è stata curata da Manuel R. Guido e Daniela Sandroni dell'Ufficio Centrale per i Beni ambientali e paesaggistici.

marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati.

Articolo 3 - Obiettivi

La presente Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo.

CAPITOLO II - PROVVEDIMENTI NAZIONALI

Articolo 4 - Ripartizione delle competenze

Ogni Parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni Parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche.

Articolo 5 – Provvedimenti generali

Ogni Parte si impegna a :

a riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;

b stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente articolo 6;

c avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b;

d integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

Articolo 6 - Misure specifiche

A Sensibilizzazione

Ogni parte si impegna ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione.

B Formazione ed educazione

Ogni Parte si impegna a promuovere :

a la formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi;

b. dei programmi pluridisciplinari di formazione sulla politica, la salvaguardia, la gestione e la pianificazione del paesaggio destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate;

c degli insegnamenti scolastici e universitari che trattino, nell'ambito delle rispettive discipline, dei valori connessi con il paesaggio e delle questioni riguardanti la sua salvaguardia , la sua gestione e la sua pianificazione.

C Individuazione e valutazione

1 Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'articolo 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a::

a i individuare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;

ii analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano;

iii seguirne le trasformazioni ;

b valutare i paesaggi individuati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate.

2 I lavori di individuazione e di valutazione verranno guidati dagli scambi di esperienze e di metodologie organizzati tra le Parti, su scala europea, in applicazione dell'articolo 8 della presente Convenzione.

D Obiettivi di qualità paesaggistica

Ogni parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i
paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'articolo 5.c.

*E A**pplicazione*

Per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi.

CAPITOLO III – COOPERAZIONE EUROPEA

Articolo 7 – Politiche e programmi internazionali

Le Parti si impegnano a cooperare perchè venga tenuto conto della dimensione paesaggistica nelle loro politiche e programmi internazionali e a raccomandare, se del caso, che vi vengano incluse le considerazioni relative al paesaggio.

Articolo 8 – Assistenza reciproca e scambio di informazioni

Le Parti si impegnano a cooperare per rafforzare l'efficacia dei provvedimenti presi ai sensi degli articoli della presente Convenzione, e in particolare a:

a prestarsi reciprocamente assistenza, dal punto di vista tecnico e scientifico, tramite la raccolta e lo scambio di esperienze e di lavori di ricerca in materia di paesaggio;

b favorire gli scambi di specialisti del paesaggio, segnatamente per la formazione e l'informazione;

c scambiarsi informazioni su tutte le questioni trattate nelle disposizioni della presente Convenzione.

Articolo 9 – Paesaggi transfrontalieri

Le Parti si impegnano ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, ricorrendo, se necessario, all'elaborazione e alla realizzazione di programmi comuni di valorizzazione del paesaggio.

Articolo 10 – Controllo dell'applicazione della Convenzione

1 I competenti Comitati di esperti già istituiti ai sensi dell'articolo 17 dello Statuto del Consiglio d'Europa, sono incaricati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del controllo dell'applicazione della Convenzione.

2 Dopo ogni riunione dei Comitati di esperti, il Segretario Generale del Consiglio d'Europa trasmette un rapporto sui lavori e sul funzionamento della Convenzione al Comitato dei Ministri.

3 I Comitati di esperti propongono al Comitato dei Ministri i criteri per l'assegnazione e il regolamento del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa.

Articolo 11 – Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa

1 Il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa può essere assegnato alle collettività locali e regionali e ai loro consorzi che, nell'ambito della politica paesaggistica di uno Stato Parte contraente della presente Convenzione, hanno attuato una politica o preso dei provvedimenti volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione sostenibile dei loro paesaggi che dimostrino una efficacia durevole e possano in tal modo servire da modello per le altre collettività territoriali europee. Tale riconoscimento potrà ugualmente venir assegnato alle organizzazioni non governative che abbiano dimostrato di fornire un apporto particolarmente rilevante alla salvaguardia, alla gestione o alla pianificazione del paesaggio.

2 Le candidature per l'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa saranno trasmesse ai Comitati di Esperti di cui all'articolo 10 dalle Parti. Possono essere candidate delle collettività locali e regionali transfrontaliere, nonché dei raggruppamenti di collettività locali o regionali, purché gestiscano in comune il paesaggio in questione.

3 Su proposta dei Comitati di esperti di cui all'articolo 10, il Comitato dei Ministri definisce e pubblica i criteri per l'assegnazione del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa, ne adotta il regolamento e conferisce il premio.

4 L'assegnazione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa stimola i soggetti che lo ricevono a vigilare affinché i paesaggi interessati vengano salvaguardati, gestiti e/o pianificati in modo sostenibile.

CAPITOLO IV – CLAUSOLE FINALI

Articolo 12 – Relazioni con altri strumenti giuridici

Le disposizioni della presente Convenzione non precludono l'applicazione di disposizioni più severe in materia di salvaguardia, gestione o pianificazione dei paesaggi contenute in altri strumenti nazionali od internazionali vincolanti che sono o saranno in vigore.

Articolo 13 – Firma, ratifica, entrata in vigore

1 La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Sarà sottoposta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa;

2 La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui dieci Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso a essere vincolati dalla Convenzione conformemente alle disposizioni del precedente paragrafo;

3 Per ogni Stato firmatario che esprimerà successivamente il proprio consenso ad essere vincolato dalla Convenzione, essa entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione.

Articolo 14 – Adesione

1 Dal momento dell'entrata in vigore della presente Convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà invitare la Comunità Europea e ogni Stato europeo non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla presente Convenzione, con una decisione presa dalla maggioranza prevista all'articolo 20.d dello statuto del Consiglio d'Europa, e all'unanimità degli Stati Parti Contraenti aventi il diritto a sedere nel Comitato dei Ministri;

2 Per ogni Stato aderente o per la Comunità Europea in caso di adesione, la presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di adesione presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Articolo 15 – Applicazione territoriale

1 Ogni Stato o la Comunità europea può, al momento della firma o al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, designare il territorio o i territori in cui si applicherà la presente Convenzione;

2 Ogni Parte può, in qualsiasi altro momento successivo, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione a qualsiasi altro territorio specificato nella dichiarazione. La Convenzione entrerà in vigore nei confronti di detto territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la dichiarazione è stata ricevuta dal Segretario Generale;

3 Ogni dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata per quanto riguarda qualsiasi territorio specificato in tale dichiarazione, con notifica inviata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto il primo giorno del mese che segue lo scadere di un periodo di tre mesi dalla data del ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale.

Articolo 16 – Denuncia

1 Ogni Parte può, in qualsiasi momento, denunciare la presente Convenzione, mediante una notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa;

2 Tale denuncia prenderà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la notifica è stata ricevuta da parte del Segretario Generale.

Articolo 17 – Emendamenti

1 Ogni Parte o i Comitati di Esperti indicati all'articolo 10 possono proporre degli emendamenti alla presente Convenzione.

2 Ogni proposta di emendamento è notificata per iscritto al Segretario Generale del Consiglio d'Europa,

che a sua volta la trasmette agli Stati membri del Consiglio d'Europa, alle altre Parti contraenti e ad ogni Stato europeo non membro che sia stato invitato ad aderire alla presente Convenzione ai sensi dell'articolo 14.

3 Ogni proposta di emendamento verrà esaminata dai Comitati di Esperti indicati all'articolo 10 e il testo adottato a maggioranza dei tre quarti dei rappresentanti delle Parti verrà sottoposto al Comitato dei Ministri per l'adozione. Dopo la sua adozione da parte del Comitato dei Ministri secondo la maggioranza prevista all'articolo 20.*d* dello Statuto del Consiglio d'Europa e all'unanimità dei rappresentanti degli Stati Parti Contraenti aventi il diritto di partecipare alle riunioni del Comitato dei Ministri, il testo verrà trasmesso alle Parti per l'accettazione.

4 Ogni emendamento entra in vigore, nei confronti delle Parti che l'abbiano accettato, il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui tre Parti Contraenti, membri del Consiglio d'Europa avranno informato il Segretario Generale di averlo accettato. Per qualsiasi altra Parte che l'avrà accettato successivamente, l'emendamento entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data in cui la detta Parte avrà informato il Segretario Generale di averlo accettato.

Articolo 18 – Notifiche

Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notificherà agli Stati membri del Consiglio d'Europa, a ogni Stato o alla Comunità Europea che abbia aderito alla presente Convenzione:

a ogni firma ;

b il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;

c ogni data di entrata in vigore della presente Convenzione conformemente agli articoli 13, 14 e 15;

d ogni dichiarazione fatta in virtù dell'articolo 15 ;

e ogni denuncia fatta in virtù dell'articolo 16 ;

f ogni proposta di emendamento, cosi' come ogni emendamento adottato conformemente all'articolo 17 e la data in cui tale emendamento entrerà in vigore;

g ogni altro atto, notifica, informazione o comunicazione relativo alla presente Convenzione.

In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati a questo fine, hanno firmato la presente Convenzione.

Fatto a Firenze, il 20 ottobre 2000, in francese e in inglese, facendo i due testi ugualmente fede, in un unico esemplare che sarà depositato negli archivi del Consiglio d'Europa. Il Segretario Generale del Consiglio d'Europa ne trasmetterà copia certificata conforme a ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nonché a ciascuno degli Stati o alla Comunità Europea invitati ad aderire alla presente Convenzione.

Convenzione europea sul Paesaggio
STCE n° : 176
Trattato aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa e all'adesione della Comunità europea e degli Stati europei non membri

Apertura alla firma
Luogo : Firenze
Data : 20/10/2000

Entrata in vigore
Condizioni : 10 Ratifiche.
Data : 1/3/2004

Situazione in data del : 24/7/2007

Stati membri del Consiglio d'Europa

Stati	Firma	Ratifica	Entrata in vigore	Rinv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albania										
Andorra										
Armenia	14/5/2003	23/3/2004	1/7/2004							
Austria										
Azerbaijan	22/10/2003									
Belgio	20/10/2000	28/10/2004	1/2/2005							
Bosnia e Erzegovina										
Bulgaria	20/10/2000	24/11/2004	1/3/2005							
Cipro	21/11/2001	21/6/2006	1/10/2006							
Croazia	20/10/2000	15/1/2003	1/3/2004							
Danimarca	20/10/2000	20/3/2003	1/3/2004					X		
Estonia										
ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia	15/1/2003	18/11/2003	1/3/2004							
Finlandia	20/10/2000	16/12/2005	1/4/2006							
Francia	20/10/2000	17/3/2006	1/7/2006							
Georgia										
Germania										
Gran Bretagna	21/2/2006	21/11/2006	1/3/2007					X		
Grecia	13/12/2000									
Irlanda	22/3/2002	22/3/2002	1/3/2004							
Islanda										
Italia	20/10/2000	4/5/2006	1/9/2006							
Lettonia	29/11/2006	5/6/2007	1/10/2007							
Liechtenstein										
Lituania	20/10/2000	13/11/2002	1/3/2004							
Lussemburgo	20/10/2000	20/9/2006	1/1/2007							
Malta	20/10/2000									
Moldavia	20/10/2000	14/3/2002	1/3/2004							
Monaco										
Montenegra										

Norvegia	20/10/2000	23/10/2001	1/3/2004							
Paesi Bassi	27/7/2005	27/7/2005	1/11/2005					X		
Polonia	21/12/2001	27/9/2004	1/1/2005							
Portogallo	20/10/2000	29/3/2005	1/7/2005							
Repubblica Ceca	28/11/2002	3/6/2004	1/10/2004							
Repubblica Slovacca	30/5/2005	9/8/2005	1/12/2005							
Romania	20/10/2000	7/11/2002	1/3/2004							
Russia										
San Marino	20/10/2000	26/11/2003	1/3/2004							
Serbia										
Slovenia	7/3/2001	25/9/2003	1/3/2004							
Spagna	20/10/2000									
Svezia	22/2/2001									
Svizzera	20/10/2000									
Turchia	20/10/2000	13/10/2003	1/3/2004							
Ucraina	17/6/2004	10/3/2006	1/7/2006							
Ungheria	28/9/2005									

Stati non membri del Consiglio d'Europa

Stati	Firma	Ratifica	Entrata in vigore	Rinv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.

Numero totale di firme non seguite da ratifiche :	7
Numero totale di ratifiche/adesioni :	27

Decreto del presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 2005
Individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell'articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42
(G.U. n. 25 del 31 gennaio 2006)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto il Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed in particolare l'art. 146, comma 3, secondo cui «Entro sei mesi (. . .), con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, è individuata la documentazione necessaria alla verifica di compatibilità paesaggistica degli interventi proposti»;

Vista la proposta formulata dal Ministro per i beni e le attività culturali, sulla base dei lavori di un gruppo tecnico paritetico all'uopo costituito con decreto ministeriale in data 26 novembre 2004; Vista l'intesa espressa dalla Conferenza Stato-regioni in data 26 maggio 2005;

Ritenuto, in esito alla valutazione oggetto di impegno del Ministro per i beni e le attività culturali in sede di intesa, di mantenere, all'art. 3, la necessità dell'accordo ai fini delle semplificazioni ai criteri di redazione e ai contenuti della relazione paesaggistica, in coerenza all'esercizio concorrente delle funzioni di tutela paesaggistica ed al principio di leale collaborazione;

Decreta:

ART. 1. RELAZIONE PAESAGGISTICA

1. Nell'allegato al presente decreto sono definiti le finalità, i criteri di redazione, i contenuti della relazione paesaggistica che correda, congiuntamente al progetto dell'intervento che si propone di realizzare ed alla relazione di progetto, l'istanza di autorizzazione paesaggistica, ai sensi degli articoli 159, comma 1 e 146, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Art. 2. Valutazioni di compatibilità paesaggistica

1. La relazione paesaggistica costituisce per l'amministrazione competente la base di riferimento essenziale per le valutazioni previste dall'art. 146, comma 5 del predetto Codice.

ART. 3. INTEGRAZIONI E SEMPLIFICAZIONI

1. Con riferimento alle peculiarità dei valori paesaggistici da tutelare le regioni possono integrare i contenuti della relazione paesaggistica e, previo accordo con la direzione regionale del Ministero territorialmente competente, possono introdurre semplificazioni ai criteri di redazione e ai contenuti della relazione paesaggistica per le diverse tipologie di intervento.

ART. 4. ENTRATA IN VIGORE

1. Il presente decreto entrerà in vigore ad avvenuta stipula dell'accordo di cui all'art. 3 e comunque decorsi 180 giorni dalla data di pubblicazione del decreto stesso nella Gazzetta Ufficiale.

Allegato

RELAZIONE PAESAGGISTICA.

1. Finalità

Il presente allegato ha lo scopo di definire la "Relazione paesaggistica" che correda l'istanza di autorizzazione paesaggistica congiuntamente al progetto dell'intervento che si propone di realizzare ed alla relazione di progetto (definita testo tra gli elaborati di progetto di seguito indicati).

I contenuti della relazione paesaggistica qui definiti costituiscono per l'Amministrazione competente la base di riferimento essenziale per la verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi ai sensi dell'art. 146, comma 5 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio", di seguito denominato Codice.

Le Regioni, nell'esercizio delle attività di propria competenza, specificano e integrano i contenuti della relazione in riferimento alle peculiarità territoriali ed alle tipologie di intervento.

La Relazione paesaggistica contiene tutti gli elementi necessari alla verifica della compatibilità paesaggistica dell'intervento, con riferimento ai contenuti e alle indicazioni del piano paesaggistico ovvero del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici. Deve, peraltro, avere specifica autonomia di indagine ed essere corredata da elaborati tecnici preordinati altresì a motivare ed evidenziare la qualità dell'intervento anche per ciò che attiene al linguaggio architettonico e formale adottato in relazione al contesto d'intervento.

2. Criteri per la redazione della relazione paesaggistica.

La relazione paesaggistica, mediante opportuna documentazione, dovrà dar conto sia dello stato dei luoghi (contesto paesaggistico1 e area di intervento) prima dell'esecuzione delle opere previste, sia delle caratteristiche progettuali dell'intervento, nonché rappresentare nel modo più chiaro ed esaustivo possibile lo stato dei luoghi dopo l'intervento.

A tal fine, ai sensi dell'art. 146, commi 4 e 5 del Codice la documentazione contenuta nella domanda di autorizzazione paesaggistica indica:

- lo stato attuale del bene paesaggistico interessato;
- gli elementi di valore paesaggistico in esso presenti, nonché le eventuali presenze di beni culturali tutelati dalla parte II del Codice;

- gli impatti sul paesaggio delle trasformazioni proposte;
- gli elementi di mitigazione e compensazione necessari;

Deve contenere anche tutti gli elementi utili all'Amministrazione competente per effettuare la verifica di conformità dell'intervento alle prescrizione contenute nei piani paesaggistici urbanistici e territoriali ed accertare:
- la compatibilità rispetto ai valori paesaggistici riconosciuti dal vincolo;
- la congruità con i criteri di gestione dell'immobile o dell'area;
- la coerenza con gli obiettivi di qualità paesaggistica.

3. Contenuti della relazione paesaggistica.

3.1 Documentazione tecnica.

La documentazione tecnica minima, per la cui redazione ci si può avvalere delle analisi paesaggistiche ed ambientali, con particolare riferimento ai quadri conoscitivi ed ai contenuti dei piani a valenza paesaggistica, disponibili presso le Amministrazioni pubbliche, contiene ed evidenzia:

A) elaborati di analisi dello stato attuale:

1. descrizione, [2] anche attraverso estratti cartografici, dei caratteri paesaggistici del contesto paesaggistico [1] e dell'area di intervento: configurazioni e caratteri geomorfologici; appartenenza a sistemi naturalistici (biotopi, riserve, parchi naturali, boschi); sistemi insediativi storici (centri storici, edifici storici diffusi), paesaggi agrari (assetti culturali tipici, sistemi tipologici rurali quali cascine, masserie, baite, ecc.), tessiture territoriali storiche (centuriazioni, viabilità storica); appartenenza a sistemi tipologici di forte caratterizzazione locale e sovralocale (sistema delle cascine a corte chiusa, sistema delle ville, uso sistematico della pietra, o del legno, o del laterizio a vista, ambiti a cromatismo prevalente); appartenenza a percorsi panoramici o ad ambiti di percezione da punti o percorsi panoramici; appartenenza ad ambiti a forte valenza simbolica (in rapporto visivo diretto con luoghi celebrati dalla devozione popolare, dalle guide turistiche, dalle rappresentazioni pittoriche o letterarie). La descrizione sarà corredata anche da una sintesi delle principali vicende storiche, da documentazione cartografica di inquadramento che ne riporti sinteticamente le fondamentali rilevazioni paesaggistiche, evidenziando le relazioni funzionali, visive, simboliche tra gli elementi e i principali caratteri di degrado eventualmente presenti;

2. Indicazione e analisi dei livelli di tutela [3] operanti nel contesto paesaggistico e nell'area di intervento considerata, rilevabili dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, urbanistica e territoriale e da ogni fonte normativa, regolamentare e provvedimentale; indicazione della presenza di beni culturali tutelati ai sensi della Parte seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

3. Rappresentazione foto grafica dello stato attuale dell'area d'intervento e del contesto paesaggistico, ripresi da luoghi di normale accessibilità e da punti e percorsi panoramici, dai quali sia possibile cogliere con completezza le fisionomie fondamentali del territorio.

In particolare, la rappresentazione dei prospetti e degli skylines dovrà estendersi anche agli edifici contermini, per un'area più o meno estesa, secondo le principali prospettive visuali da cui l'intervento è visibile quando:

a) la struttura edilizia o il lotto sul quale si interviene è inserito in una cortina edilizia;

b) si tratti di edifici, manufatti o lotti inseriti in uno spazio pubblico (piazze, slarghi, ecc.) [4];

c) si tratti di edifici, manufatti o lotti inseriti in un margine urbano verso il territorio aperto.

Nel caso di interventi collocati in punti di particolare visibilità (pendio, lungo mare, lungo fiume, ecc.), andrà particolarmente curata la conoscenza dei colori, dei materiali esistenti e prevalenti dalle zone più visibili, documentata con fotografie e andranno studiate soluzioni adatte al loro inserimento sia nel contesto paesaggistico che nell'area di intervento.

Nel caso di interventi su edifici e manufatti esistenti dovrà essere rappresentato lo stato di fatto della preesistenza [5], e andrà allegata documentazione storica relativa al singolo edificio o manufatto e con minor dettaglio all'intorno. Nelle soluzioni progettuali andrà curata, in particolare, la adeguatezza architettonica (forma, colore, materiali, tecniche costruttive, rapporto volumetrico con la preesistenza), del nuovo intervento con l'oggetto edilizio o il manufatto preesistente e con l'intorno basandosi su criteri di continuità paesaggistica laddove questi contribuiscono a migliorare la qualità complessiva dei luoghi.

B) elaborati di progetto: gli elaborati di progetto, per scala di rappresentazione e apparato descrittivo, devono rendere comprensibile l'adeguatezza dell'inserimento delle nuove opere nel contesto paesaggistico così come descritto nello stato di fatto e comprendono:

1. inquadramento dell'area e dell'intervento/i: planimetria generale quotata su base topografica carta tecnica regionale CTR - o ortofoto, nelle scale [6]: 1:10.000, 1:5000, 1:2000 o di maggior dettaglio e di rapporto di scala inferiore, secondo le tipologie di opere, in relazione alla dimensione delle opere, raffrontabile - o coincidente - con la cartografia descrittiva dello stato di fatto, con l'individuazione dell'area dell'intervento e descrizione delle opere da eseguire (tipologia, destinazione, dimensionamento);

2. area di intervento:

a) planimetria dell'intera area (scala 1:200 o 1:500 in relazione alla sua dimensione) con l'individuazione delle opere di progetto in sovrapposizione allo stato di fatto, rappresentate con le coloriture convenzionali (rosso nuova costruzione, giallo demolizione). Sono anche da rappresentarsi le parti identificate, per le quali vanno previste soluzioni progettuali che garantiscano continuità paesistica con il contesto;

b) sezioni dell'intera area in scala 1:200, 1:500 o altre in relazione alla sua dimensione, estesa anche all'intorno, con rappresentazione delle strutture edilizie esistenti, delle opere previste (edifici e sistemazioni esterne) e degli assetti

vegetazionali e morfologici in scala 1:2000, 1:500, 1:200, con indicazione di scavi e riporti per i territori ad accentuata acclività, quantificando in una tabella riassuntiva i relativi valori volumetrici;
3. opere in progetto:
a) piante e sezioni quotate degli interventi di progetto, rappresentati anche per sovrapposizione dello stato di fatto e di progetto con le coloriture convenzionali, nonché l'indicazione di scavi e riporti, nella scala prevista dalla disciplina urbanistica ed edilizia locale;
b) prospetti dell'opera prevista, estesa anche al contesto con l'individuazione delle volumetrie esistenti e delle parti inedificate, rappresentati anche per sovrapposizione dello stato di fatto e di progetto con le coloriture convenzionali, con indicazione di materiali, colori, tecniche costruttive con eventuali particolari architettonici;
c) testo di accompagnamento con la motivazione delle scelte progettuali in coerenza con gli obiettivi di conservazione e/o valorizzazione e/o riqualificazione paesaggistica, in riferimento alle caratteristiche del paesaggio nel quale si inseriranno le opere previste, alle misure di tutela ed alle indicazioni della pianificazione paesaggistica ai diversi livelli. Il testo esplicita le ragioni del linguaggio architettonico adottato, motivandone il riferimento ala tradizione locale ovvero alle esperienza dell'architettura contemporanea.
3.2. Elementi per la valutazione di compatibilità paesaggistica.
1. simulazione dettagliata dello stato dei luoghi a seguito della realizzazione del progetto resa mediante foto modellazione realistica (rendering computerizzato o manuale), comprendente un adeguato intorno dell'area di intervento, desunto dal rapporto di intervisibilità esistente, per consentire la valutazione di compatibilità e adeguatezza delle soluzioni nei riguardi del contesto paesaggistico. Nel caso di interventi di architettura contemporanea (sostituzioni, nuove costruzioni, ampliamenti), la documentazione dovrà mostrare, attraverso elaborazioni fotografiche commentate, gli effetti dell'inserimento nel contesto paesaggistico e nell'area di intervento e l'adeguatezza delle soluzioni, basandosi su criteri di congruità paesaggistica (forme, rapporti volumetrici, colori, materiali).
2. previsione degli effetti delle trasformazioni dal punto di vista paesaggistico, ove significative, dirette e indotte, reversibili e irreversibili, a breve e medio termine, nell'area di intervento e nel contesto paesaggistico sia in fase di cantiere che a regime, con particolare riguardo per gli interventi da sottoporre a procedure di V.I.A. nei casi previsti dalla legge.
3. Fermo restando che dovranno essere preferite le soluzioni progettuali che determinano i minori problemi di compatibilità paesaggistica, dovranno essere indicate le opere di mitigazione [(7)] sia visive che ambientali previste, nonché evidenziati gli effetti negativi che non possano essere evitati o mitigati [(8)] e potranno essere proposte le eventuali misure di compensazione [(9)] (sempre necessarie quando si tratti di interventi a grande scala o di grande incidenza).
4. Documentazione relativa a tipologie di interventi od opere di grande impegno territoriale
4.1. Interventi e/o opere a carattere areale.
Si intendono ricompresi in questa categoria i sotto elencati interventi:
- Complessi sportivi, parchi tematici;
- Complessi residenziali, turistici, commerciali, direzionali e produttivi;
- Campeggi e caravaning;
- Impianto agro-forestali, agricoli, zootecnici e di acquacoltura con esclusione degli interventi di cu all'art. 149, comma 1, lett. c) del Codice;
- Impianti per la produzione energetica, di termovalorizzazione, di stoccaggio;
- Dighe, sbarramenti ed invasi;
- Depositi di merci o di materiali;
- Infrastrutturali portuali ed aeroportuali;
- discariche ed impianti di smaltimento dei rifiuti.
- Attività minerarie di ricerca ed estrazione
- Attività di coltivazione di cave e torbiere
- Attività di escavazione di materiale litoide dall'alveo dei fiumi
Questi interventi e/o opere caratterizzano e modificano vaste parti del territorio. Pertanto, gli elaborati dovranno curare, in particolare, le analisi relative al contesto paesaggistco [(10)], ed all'area in cui l'opera e/o l'intervento si colloca e che modifica e mostrare la coerenza delle soluzioni rispetto ad esso mediante:
1. Planimetria in scala 1:5.000 1:10.000 1:25.000, scelta secondo la morfologia del contesto; con indicati i punti da cui è visibile l'area di intervento e foto panoramiche e dirette che individuino la zona di influenza visiva e le relazioni di intervisibilità dell'opera e/o dell'intervento proposto con il contesto paesaggistico e con l'area di intervento.
2. Rilievo fotografico degli skyline esistenti dai punti di intervisibilità, come indicati nella planimetria che evidenzi la morfologia naturale dei luoghi, il margine paesaggistico urbano o naturale a cui l'intervento si aggiunge o che forma, la struttura periurbana in cui eventualmente l'intervento si inserisce.
3. Cartografia in scala 1:5.000 1:10.000 1:25.000 che evidenzi le caratteristiche morfologiche del contesto paesaggistico e dell'area d'intervento:
a) la tessitura storica, sia vasta che minuta esistente: in particolare, il disegno paesaggistico (urbano e/o extraurbano), l'integrità di relazioni, storiche, visive simboliche dei sistemi di paesaggio storico esistenti (rurale, urbano, religioso, produttivo, ecc.), le strutture funzionali essenziali alla vita antropica, naturale e ala produzione (principali reti di infrastrutturazione); le emergenze significative, sia storiche, che simboliche;

b) l'eventuale struttura periurbana diffusa o aggregazione lineare recente;
c) il rapporto che l'opera e/o l'intervento instaura con le infrastrutture e le reti esistenti naturali e artificiali [11].
4. Documentazione di progetto e/o fotograifca [12] delle soluzioni adottate per interventi analoghi nelle stesse zone [13], o in altri casi significativi realizzati in aree morfologiche o d'uso del suolo simili. [14]
5. Simulazione [15] dettagliata delle modifiche proposte, soprattutto attraverso lo strumento del rendering fotografico.
La proposta [16] progettuale dovrà motivare le scelte localizzative e dimensionali in relazione alle alternative praticabili.
4.2. Interventi e/o opere a carattere lineare o a rete:
- opere ed infrastrutture stradali, ferroviarie
- reti infrastrutturali;
- torri, tralicci e ripetitori per la telecomunicazione;
- impianti di risalita;
- interventi di sistemazione idrogeologica;
- sistemi di irrigazione agricola
- interventi di urbanizzazione primaria.

Questi interventi [17] e/o opere caratterizzano e modificano vaste parti del territorio. Pertanto, gli elaborati dovranno , curare, in particolare, le analisi relative al contesto paesaggistico in ci si collocano e che modificano e mostrare coerenza delle soluzioni rispetto ad esso.
relativamente alle opere ed infrastrutture stradali, ferroviarie, alle reti infrastrutturali ed alle opere quali tralicci e ripetitori per la telecomunicazione, la documentazione di progetto dovrà prevedere anche le attività di ripristino e o dismissione ove necessario a fine esercizio, che saranno a carico del proponente.
In particolare per gli interventi infrastrutturali lineari in rilevato, che formino barriera artificiale su territorio aperto, agricolo, montano, ecc. e su territorio periurbano, andranno rilevate e controllate progettualmente le condizioni di intervisibilità, in quanto tali opere vanno a costruire nuovo margine paesaggistico. Gli elaborati devono curare, in particolare:
1. carta/e in scala 1:5000, 1:10.000 e 1:25.000, scelta/e secondo la morfologia dei luoghi che individui l'area di intervento di influenza visiva del tracciato proposto (contesto paesaggistico e area di intervento)] e le condizioni di visibilità, con indicati i punti da cui è visibile l'area di intervento, con foto panoramiche e ravvicinate
2. carta/e in scala 1:5000, 1:10.000 e 1:25.000 che evidenzi:
a) le caratteristiche morfologiche dei luoghi (contesto paesaggistico del tracciato);
b) la tessitura storica esistente:in particolare, il disegno paesaggistico 8in area urbana, periurbana, extraurbana), l'integrità di sistemi di paesaggio storico e recente (rurali, urbani, difensivi, religiosi,...) e i resti significativi.
c) Il rapporto con le infrastrutture e le reti esistenti naturali e artificiali (idrografia, reti ecologiche elettrodotti ecc...).
3. Carta in scala 1:2.000, 1:5.000 che rilevi nel dettaglio, per il contesto e l'area di intervento, la presenza degli elementi costitutivi di tale tessitura, per comprenderne la contiguità fisica, o le relazioni visive e simboliche, (per esempio: viale alberato di accesso, giardino, villa, rustici, filari e canali in territorio agricolo, edicole religiose, fonti, alberi isolati, bosco, apertura visiva, ecc.) [18]
4. simulazioni del tracciato proposto e delle eventuali barriere antirumore, nel suo insieme attraverso lo strumento del rendering, sia nel contesto paesaggistico che nell'aera di intervento, evidenziando le soluzioni di disegno, di materiali, di colori.
Gli interventi su tratte di infrastrutture lineari esistenti devono tener conto delle caratteristiche formali e dei materiali utilizzati nelle parti già costruite, sia nelle parti contigue che nell'insieme del tracciato (muretti, paracarri e strutture di protezione, scarpate, muri di contenimento, arredi vegetali, ecc.) e privilegiare comunque la manutenzione e l'adattamento degli elementi costitutivi esistenti sulla sostituzione, pur nel rispetto delle esigenze di funzionalità e sicurezza. Pertanto, occorre che vengano documentate, con foto e con eventuali documenti storici, le soluzioni adottate nel resto del tracciato e i documenti progettuali dovranno mostrare le scelte di continuità paesistica, comprese, in particolare, le soluzioni di continuità con le parti contermini (forme, materiali, colori, ecc.), laddove queste contribuiscano a migliorare la qualità dell'opera e l'inserimento nel contesto paesaggistico.
Nel caso di interventi a rete per la documentazione richiesta si fa riferimento ai precedenti punti 1 e 2 descritti per la categoria degli interventi lineari. In particolare per alcune opere rientranti nella categoria a rete (ad esempio elettrodotti) di nuova formazione o su rete esistente, il progetto deve rispettare i caratteri paesaggistici del contesto, in particolare attraverso:
1. carta in scala 1:5000, 1:10.000, 1:25.000, scelta secondo la morfologia del contesto che evidenzi:
a) il rilievo delle infrastrutture già esistenti, specificandone le caratteristiche attraverso foto dei tipi di elementi verticali;
b) la proposta progettuale e l'individuazione, con riferimento al contesto, della zona di influenza visiva;
c) foto panoramiche
2. carta in scala 1:5000, 1:10.000, 1:25.000 scelta secondo la morfologia del contesto che evidenzi:
a) le caratteristiche morfologiche dei luoghi e di principali usi del suolo;
b) la tessitura storica, sia vasta che minuta esistente; in particolare il disegno paesaggistico (urbano e/o extarurbano), gli skyline esistenti, i punti panoramici, emergenti e caratterizzanti, i beni storici puntuali e i sistemi eventualmente collegati, i luoghi simbolici, i luoghi di interesse naturalistico.
c) il rapporto con le infrastrutture e le reti esistenti naturali e artificiali (idrografia, reti ecologiche, elettrodotti ecc...)

Per gli interventi a livello del terreno o in trincea, quali quelli relativi ai sistemi di irrigazione agricola ovverossia di sistemazione idrogeologica [19], la documentazione di progetto deve riferirsi agli elaborati progettuali descritti ai precedenti punti 1-2-3 definiti per la categoria lineare.
Per quanto riguarda gli impianti eolici [20], andrà curata, in particolare: la carta dell'area di influenza visiva degli impianti proposti; la conoscenza dei caratteri paesaggistici dei luoghi secondo le indicazioni del precedente punto 2. Il progetto dovrà mostrare le localizzazioni proposte all'interno della cartografia conoscitiva e simulare l'effetto paesistico, sia dei singoli impianti che dell'insieme formato da gruppi di essi, attraverso la fotografia e lo strumento del rendering, curando in particolare la rappresentazione dei luoghi più sensibili e la rappresentazione delle infrastrutture accessorie all'impianto.
1. Al fine di fornire un orientamento omogeneo, si ritiene opportuno evidenziare i principali contesti paesaggistici di riferimento cui corrispondono diverse specificità di analisi e di intervento. In particolar,e si fa riferimento, orientativamente, a contesto naturale, agricolo tradizionale, agricolo industrializzato, urbano, periurbano e insediativi diffuso e/o sparso. Dal punto di vista della morfologia dei luoghi: costiero, di pianura, collinare e montano.
2. Si elencano a titolo esemplificativo, alcuni parametri per la lettura delle caratteristiche paesaggistiche, utili per l'attività di verifica della compatibilità del progetto:
Parametri di lettura di qualità e criticità paesaggistiche:
- diversità: riconoscimento di caratteri /elementi peculiari e distintivi, naturali e antropici, storici, culturali, simbolici, ecc.;
- integrità: permanenza dei caratteri distintivi di sistemi naturali e di sistemi antropici storici (relazioni funzionali, visive, spaziali, simboliche, ecc. tra gli elementi costitutivi);
- qualità visiva: presenza di particolari qualità sceniche, panoramiche, ecc.;
- rarità: presenza di elementi caratteristici, esistenti in numero ridotto e/o concentrati in alcuni siti o aree particolari;
- degrado: perdita, deturpazione di risorse naturali e di caratteri culturali, storici, visivi, morfologici, testimoniali;
Parametri di lettura del rischio paesaggistico, antropico e ambientale:
- sensibilità: capacità dei luoghi di accogliere i cambiamenti, entro certi limiti, senza effetti di alterazione o diminuzione dei caratteri connotativi o degrado della qualità complessiva
- vulnerabilità/fragilità: condizione di facile alterazione o distruzione dei caratteri connotativi
- capacità di assorbimento visuale: attitudine ad assorbire visivamente le modificazioni, senza diminuzione sostanziale della qualità
- stabilità: capacità di mantenimento dell'efficienza funzionale dei sistemi ecologici o situazioni di assetti antropici consolidate
- instabilità: situazioni di instabilità delle componenti fisiche e biologiche o degli assetti antropici
3. Le analisi dei livelli di tutela dovranno in particolare tener conto delle motivazioni e delle finalità di qualità paesaggistica definite dagli strumenti normativi e di piano.
4. Ad esclusione di quelle opere previste all'art. 149, comma 1, lett. a) del Codice
5. Si richiede un rilevo geometrico, dei materiali, dei colori, delle tecniche costruttive, in scala 1:200 o 1:100 ed eventuali dettagli architettonici, utilizzando i criteri e le tecniche del rilievo degli edifici.
6. Le scale di rappresentazione segnalate a titolo indicativo, vanno scelte in relazione alla disponibilità e alla dimensione dell'opera e ai caratteri dell'area d'intervento e del contesto.
7. Le opere di mitigazione e compensazione si fondano sul principio che ogni intervento deve essere finalizzato ad un miglioramento e della qualità paesaggistica complessiva dei luoghi, o, quanto meno, deve garantire che non vi sia una diminuzione delle sue qualità, pur nelle trasformazioni. La relazione paesaggistica, sulla base della lettura degli effetti dell'intervento sulle attuali caratteristiche dei luoghi, fra cui la loro eventuale reversibilità, individua le misure di miglioramento previste, le misure di mitigazione e di compensazione e indica, quando possibile, le diverse soluzioni alternative esaminate e a conclusione la proposta di progetto motivatamente scelto tra queste. Le opere di mitigazione potranno essere sia immediate che realizzate nel corso del tempo, potranno avere un diverso grado di capacità di contrastare gli effetti negativi dell'intervento: annullamento, riduzione, riqualificazione.
8. Principali tipi di modificazioni e di alterazioni
Per facilitare la verifica della potenziale incidenza degli interventi proposti sullo stato del contesto paesaggistico e dell'area, vengono qui di seguito indicati, a titolo esemplificativo, alcuni tipi di modificazioni che possono incidere con maggiore rilevanza:
- Modificazioni della morfologia, quali sbancamenti e movimenti di terra significativi, eliminazione di tracciati caratterizzanti riconoscibili sul terreno (rete di canalizzazioni, struttura parcellare, viabilità secondaria, ...) o utilizzati per allineamenti di edifici, per margini costruiti, ecc.
- Modificazioni della compagine vegetale (abbattimento di alberi, eliminazioni di formazioni ripariali,...)
- Modificazioni dello skyline naturale o antropico (profilo dei crinali, profilo dell'insediamento);
- Modificazioni della funzionalità ecologica, idraulica e dell'equilibrio idrogeologico, evidenziando l'incidenza di tali modificazioni sull'assetto paesistico;
- Modificazioni dell'assetto percettivo, scenico o panoramico;
- Modificazioni dell'assetto insediativo-storico
- Modificazioni di caratteri tipologici, materici, coloristici, costruttivi, dell'insediamento storico (urbano, diffuso, agricolo)

- Modificazioni dell'assetto fondiario, agricolo e colturale.
- Modificazioni dei caratteri strutturali del territorio agricolo (elementi caratterizzanti, modalità distributive degli insediamenti, reti funzionali, arredo vegetale minuto, trama parcellare)

Vengono inoltre indicati, sempre a titolo di esempio, alcuni dei più importanti tipi di alterazione dei sistemi paesaggistici in cui sia ancora riconoscibile integrità e coerenza di relazioni funzionali, storiche, visive, culturali, simboliche, ecologiche, ecc.; essi possono avere effetti totalmente o parzialmente distruttivi, reversibili o non reversibili.

- Intrusione (inserimento in un sistema paesaggistico elementi estranei ed incongrui ai suoi caratteri peculiari compositivi, percettivi o simbolici per es. capannone industriale, in un'area agricola o in un insediamento storico).
- Suddivisione (per esempio, nuova viabilità che attraversa un sistema agricolo, o un insediamento urbano sparso, separandone le parti).
- Frammentazione (per esempio, progressivo inserimento di elementi estranei in un'area agricola, dividendola in parti non più comunicanti)
- Riduzione (progressiva diminuzione, eliminazione, alterazione, sostituzione di parti o elementi strutturali di un sistema, per esempio di una rete di canalizzazioni agricole, di edifici storici in un nucleo di edilizia rurale, ecc.)
- Eliminazione progressiva delle relazioni visive, storico-culturali, simboliche di elementi con il contesto paesaggistico e con l'area e altri elementi del sistema
- Concentrazione (eccessiva densità di interventi a particolare incidenza paesaggistica in un ambito territoriale ristretto);
- Interruzione di processi ecologici e ambientali di scala vasta o di scala locale
- Destrutturazione (quando di interviene sulla struttura di un sistema paesaggistico alterandola per frammentazione, riduzione degli elementi costitutivi, eliminazione di relazioni strutturali, percettive o simboliche, ...)
- deconnotazione (quando si interviene su un sistema paesaggistico alterando i caratteri degli elementi costitutivi),

In particolare, la documentazione deve dimostrare il rapporto dell'intervento con i luoghi sui quali insiste, basando le proposte progettuali sulla conoscenza puntuale delle caratteristiche del contesto paesaggistico ed evitando atteggiamenti di semplice sovrapposizione, indifferente alle specificità.

9. le opere di compensazione saranno individuate dalla relazione paesaggistica, che analizzando gli effetti dell'intervento sulle attuali caratteristiche dei luoghi, individua le opportune opere di compensazione, che possono essere realizzate anche prima della realizzazione dell'intervento, all'interno dell'area di intervento, ai suoi margini, ovvero in un'area lontana ed in tempi diversi da quelli dell'intervento stesso; in quest'ultimo caso, l'amministrazione può individuare un area comune su cui concentrare i contributi e le azioni di compensazione da realizzare nel tempo a spese ed eventualmente a cura dei soggetti interessati,

10. Al fine di fornire un orientamento omogeneo, si ritiene opportuno indicare i principali contesti paesaggistici di riferimento cui corrispondono diverse specificità di analisi e di intervento. In particolare, si fa riferimento, orientativamente, ai contesti naturale, agricolo tradizionale, agricolo industrializzato, insediamento agricolo, urbano, periurbano e insediativi diffuso e/o sparso. dal punto di vista della morfologia dei luoghi:. costiero, di pianura, collinare e montano.

11. Si intendono ricomprese le reti d'infrastrutturazione e le infrastrutture di trasporto maggiore e minore.

12. Al fine di una maggiore comprensione gli elaborati fotografici dovrebbero essere accompagnati da didascalie di commento

13. per esempio, altri interventi portuali lungo le sponde dello stesso lago, o lungo le coste

14. per esempio, depuratori collocati in aree di pianura, naturalistiche, ecc.

15. Dovranno essere curate le simulazioni delle modifiche proposte, soprattutto attraverso lo strumento del rendering, sia nel contesto paesaggistico che nell'area con approfondimento dettagliato delle soluzioni, sia dal punto di vista del disegno che dei materiali, dei colori, delle tecniche costruttive.

16. Gli elaborati rappresentativi della proposta progettuale, dovranno evidenziare che l'intervento proposto, pur nelle trasformazioni, è adatto ai caratteri dei luoghi, non produce danni al funzionamento territoriale, non abbassa la qualità paesaggistica, per esempio di fronte a sistemi storici di paesaggio, quali quelli agricoli, gli elaborati dovranno illustrare il rapporto di compatibilità con la logica storica che li ha riprodotti per quanto riguarda: la localizzazione, le modifiche morfologiche del terreno, il mantenimento dei rapporti di gerarchia simbolica e funzionale tra gli elementi costitutivi, i colori e i materiali. Inoltre, il progetto dovrà mostrare in dettaglio le soluzioni di mitigazione degli impatti percettivi e ambientali inevitabili e le eventuali compensazioni proposte.

17. Per alcuni di questi interventi, quali ad esempio, strade, ferrovie, vie navigabili ecc. in genere si dovrebbero adattare i tracciati e le loro caratteristiche costruttive in base alle specificità dei contesti paesaggistici attraversati, evitando di compromettere l'unitarietà di sistemi paesaggistici storici esistenti, urbani e extraurbani, di sistemi naturali, tagliandoli o frammentandoli.

18. Nelle carte deve essere riportato il tracciato proposto al fine di verificare le eventuali e possibili interazioni negative con i caratteri paesaggistici rilevati

19. Per tali sistemazioni si dovranno evitare i rischi di interruzioni, frammentazioni e distruzioni paesaggistiche e ambientali nel contesto paesaggistico e nell'area

20. Per tali impianto l'ulteriore documentazione progettuale sarà specificata nelle Linee Guida che il Ministero per i beni e le Attività Culturali, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ed il Ministero per le Attività

Produttive, elaboreranno ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del D. Lgs 387 del 2004.

SCHEDA PER LA PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA DI AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA PER LE OPERE IL CUI IMPATTO PAESAGGISTICO E' VALUTATO MEDIANTE UNA DOCUMENTAZIONE SEMPLIFICATA

COMUNE DI .....

AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA PER OPERE /O INTERVENTI IL CUI IMPATTO PAESAGGISTICO E' VALUTATO MEDIANTE UNA DOCUMENTAZIONE SEMPLIFICATA.(1)

1. RICHIEDENTE: (2) .....

persona fisica società impresa ente

2. TIPOLOGIA DELL'OPERA E/O DELL'INTERVENTO (3): .....

3. OPERA CORRELATA A:

edificio

area di pertinenza o intorno dell'edificio

lotto di terreno

strade, corsi d'acqua

territorio aperto

4. CARATTERE DELL'INTERVENTO:

temporaneo o stagionale

permanente a) fisso b) rimovibile

5.a DESTINAZIONE D'USO del manufatto esistente o dell'area interessata (se edificio o area di pertinenza)

residenziale ricettiva/turistica industriale/artigianale agricolo

commerciale/direzionale altro.....;

5.b USO ATTUALE DEL SUOLO (se lotto di terreno)

urbano agricolo boscato naturale non coltivato altro .....;

6 CONTESTO PAESAGGISTICO DELL'INTERVENTO E/O DELL'OPERA:

centro storico area urbana area periurbana territorio agricolo

insediamento sparso insediamento agricolo area naturale

7. MORFOLOGIA DEL CONTESTO PAESAGGISTICO:

costa (bassa/alta) ambito lacustre/vallivo pianura versante(collinare/montano) altopiano/promontorio piana valliva (montana/collinare) terrazzamento crinale

8. UBICAZIONE DELL'OPERA E/O DELL'INTERVENTO:

sul quale sia riportato se ricadente in area urbana:

a) estratto stradario con indicazione precisa dell'edificio, via, piazza, n. civico

se ricadente in territorio extraurbano o rurale

b) estratto CTR/IGM/ORTOFOTO

Sulla cartografia l'edificio/area di intervento devono essere evidenziati attraverso apposito segno grafico o coloritura, nonché dovranno essere evidenziati i punti di ripresa fotografica (da 2 a 4).

c) estratto tavola PRG o PdiF e raltiva norma che evidenzino: l'edificio o sua parte; area di pertinenza/il lotto di terreno, l'intorno su cui si intende intervenire

d) estratto degli strumenti di pianificazione paesistica quali P.P.; P.T.C.P.; P.U.R.T. che evidenzino il contesto paesaggistico e l'area dell'intervento

9. DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA (da 2 a 4 fotogrammi)

Le riprese fotografiche (da 2 a 4) devono permettere una vista di dettaglio dell'area di intervento e una vista panoramica del contesto da punti dai quali è possibile cogliere con completezza le fisionomie fondamentali del contesto paesaggistico, le aree di intervisibilità del sito.

Le riprese fotografiche vanno corredate da brevi note esplicative e dall'individuazione del contesto paesaggistico e dell'area di intervento

10.a. ESTREMI DEL PROVVEDIMENTO MINISTERIALE O REGIONALE DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO DEL VINCOLO PER IMMOBILI O AREE DICHIARATE DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO (art. 136 - 141 - 157 Dlgs 42/04):

cose immobili; ville, giardini, parchi; complessi di cos immobili; bellezze panoramiche.

estremi del provvedimento di tutela e motivazioni in esso indicate

.....

.....

.....

10.b. PRESENZA DI AREE TUTELATE PER LEGGE (art. 142 del Dlgs 42/04):

territori costieri; territori contermini ai laghi; fiumi, torrenti, corsi d'acqua; montagne sup. 1200/1600 m; ghiacciai e circhi glaciali; parchi e riserve; territori coperti da foreste e boschi; università agrarie e usi civici; zone umide; vulcani; zone di interesse archeologico.

11. NOTE DESCRITTIVE DELLO STATO ATTUALE DELL'IMMOBILE O DELL'AREA TUTELATA
Elementi o valenze paesaggistiche che interessano l'area di intervento, il contesto paesaggistico [4]
.....
.....
.....
.....
12. DESCRIZIONE SINTETICA DELL'INTERVENTO E DELLE CARATTERISTICHE DELL'OPERA (dimensioni materiali, colore, finiture, modalità di messa in opera, ecc.) CON ALLEGATA DOCUMENTAZIONE DI PROGETTO [5]
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
13. EFFETTI CONSEGUENTI ALLA REALIZZAZIONE DELL'OPERA [6]:
.....
.....
.....
.....
.....
.....
14. MITIGAZIONE DELL'IMPATTO DELL'INTERVENTO [7]
.....
.....
.....
.....
.....
.....
Firma del Richiedente Firma del Progettista dell'intervento
....
15. MOTIVAZIONE DEL RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE E PER EVENTUALI PRESCRIZIONI DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE COMPETENTE
.....
.....
.....
Firma del Responsabile
.....
16. EVENTUALE DINIEGO O PRESCRIZIONI DELLA SOPRINTENDENZA COMPETENTE
.....
.....
.....
.....
.....
.....
Firma del Soprintendente o del Delegato
.....
NOTE PER LA COMPILAZIONE

(1) La definizione di tali opere risulta problematica per la varietà di tipologie e di situazioni che possono presentarsi, oltre che per la connessione (fisica, funzionale, tipologica, formale, ecc.) ai caratteri del contesto paesaggistico dell'area in cui l'intervento si inserisce.
in linea di principio, ed a titolo non esaustivo, si intendono ricompresi in questa categoria tutti gli interventi minori, accessori, di arredo, in grado di non alterare complessivamente lo stato dei luoghi (contesto paesagggistico e area di intervento, quali:
- Antenne, parabole
- cartellonistica (stradale e pubblicitaria), insegne pubblicitarie
- Manufatti di arredo urbano (ad esclusione degli interventi ricedenti nelle aree di cui alla lettera g del comma 4 dell'art. 10 del D. Lgs. 42 del 2004)
- Strutture temporanee di grandi dimensioni di durata non inferiore ad una settimana
- Strutture stagionali collegate all'attività turistica e del tempo libero
- Strutture di copertura non superiori a 10 mq (ad esclusione degli interventi ricedenti nelle aree di cui alla

lettera g del comma 4 dell'art. 10 del D.Lgs. 42 del 2004)
- Pannelli solari e foto voltaici fino ad una potenza di 20Mwe
- Impianti di condizionamento

(2) La compilazione della scheda è a carico del soggetto che richiede l'autorizzazione paesaggistica.
La semplificazione della procedura di verifica attraverso la compilazione della scheda, così come la sua efficacia ai fini della valutazione dell'impatto paesaggistico delle opere di cui trattasi in ambiti tutelati, dovrebbe essere connessa al recepimento, nel Regolamento edilizio, dell'elenco e delle modalità di realizzazione di tali opere, selezionate sulla base delle effettive caratteristiche locali e dei condizionamenti imposti dai caratteri del vincolo. A tal fine, le Amministrazioni competenti propongono e concordano, in via preventiva, con la Direzione Regionale e le Soprintendenze di settore l'elenco delle opere che possono essere riferite a tale categoria. Solo a questa condizione l'utilizzo della scheda garantisce la valutazione dell'impatto reale dell'opera sul paesaggio e del mantenimento dei livelli di qualità dei luoghi interessati.
(3) L'indicazione della tipologia dell'opera deve essere accompagnata dal riferimento preciso alle disposizioni del Regolamento edilizio cui l'intervento inerisce.
(4) Una volta barrata la categoria di tutela in cui ricade la proposta di intervento, devono essere descritti, in modo sintetico, i caratteri che effettivamente connotano l'area di intervento ed l contesto paesaggistico, in cui si colloca l'opera da realizzare, al fine fornire l'esatta informazione in relazione alla sua ubicazione rispetto agli aspetti o elementi di rilievo paesaggistico.
(5) E' consigliabile allegare pieghevoli o documentazione del prodotto industriale o prefabbricato che si intende installare o utilizzare.
(6) Lo scopo di tale punto è quello di fornire, con buona approssimazione, l'informazione sulle eventuali effetti conseguenti alla realizzazione dell'opera ed in particolare degli elementi o degli aspetti tutelati. tale valutazione si ricava dal confronto fra le caratteristiche dello stato attuale, gli elementi di progetto e gli obiettivi della tutela. Al fine di orientare la compilazione di tale sezione si elencano qui di seguito alcune delle possibili modificazioni dell'immobile o

dell'area tutelata:
- cromatismi dell'edificio;
- rapporto vuoto/pieni;
- sagoma;
- volume;
- aspetto architettonico;
- copertura;
- pubblici accessi;
- impermeabilizzazione del terreno;
- movimenti di terreno/sbancamenti;
- realizzazione di infrastrutture accessorie;
- aumento superficie coperta;
- alterazione dello skyline (profilo dell'edificio o profilo dei crinali);
- alterazione percettiva del paesaggio (intrusione o ostruzione visuale);
- interventi su elementi arborei e vegetazione

(7) Qualificazione o identificazione dei elementi progettuali finalizzati a ridurre o migliorare l'impatto del bene tutelato sui caratteri del contesto paesaggistico e dell'area di intervento.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Nell'allegato al presente decreto sono definite, ai sensi dell'art. 146, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d'ora in avanti "Codice"), le finalità, i criteri di redazione e i contenuti della relazione paesaggistica che correda, unitamente al progetto dell'intervento che si propone di realizzare, l'istanza di autorizzazione paesaggistica di cui agli art. 159, comma 1 e 146, comma 2, del Codice (art. 1 del decreto).
I contenuti della relazione paesaggistica individuati nell'allegato costituiscono, per l'Amministrazione competente, la base essenziale su cui fondare la verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi, ai sensi dell'art. 146, comma 5, del Codice (art. 2).
Il successivo art. 3 del decreto stabilisce che i contenuti della relazione paesaggistica possono essere integrati dalle Regioni, con riferimento alla peculiarità dei valori paesaggistici da tutelare. Le Regioni, previo accordo con Direzione regionale del ministero territorialmente competente, possono, altresì, introdurre, in relazione alle diverse tipologie di intervento, semplificazioni ai criteri di redazione e ai contenuti della relazione paesaggistica.
L'allegato al presente decreto, oltre a stabilire le finalità della relazione paesaggistica (punto n. 1), i criteri 8punto n. 2) e i contenuti (punto n. 3) per la sua redazione, definisce gli approfondimenti degli elaborati di progetto per alcune particolari tipologie di intervento od opere di grande impegno territoriale (punto n. 4) e contiene una scheda per la presentazione della richiesta di autorizzazione paesaggistica per le opere il cui impatto paesaggistico è valutato mediante una documentazione semplifica.
In particolare l'Allegato reca le seguenti previsioni:
Punto n. 1 - Finalità.

L'Allegato è finalizzato a definire la relazione paesaggistica che correda l'istanza di autorizzazione paesaggistica.
La relazione deve contenere tutti gli elementi necessari alla verifica della compatibilità paesaggistica dell'intervento, con riferimento ai contenuti del piano paesaggistico, ovvero del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, deve avere specifica autonomia ed essere corredata da elaborati tecnici preordinati a motivare ed evidenziare la qualità dell'intervento per ciò che attiene al linguaggio architettonico e formale adottato in relazione al contesto dell'intervento.

Punto n. 2 - Criteri per la redazione dello stato dei luoghi.

La relazione paesaggistica dovrà tener conto dello stato dei luoghi prima della realizzazione delle opere previste, nonchè delle caratteristiche progettuali dell'intervento e rappresentare, in modo chiaro ed esaustivo, lo stato dei luoghi dopo l'intervento.
Per queste finalità vengono definiti, ai sensi dell'art. 146, commi 4 e 5 del Codice, gli elementi che la domanda di autorizzazione paesaggistica deve indicare.

Punto n. 3 - Contenuti delle relazione paesaggistica.

Viene definita la documentazione tecnica minima della relazione, che contiene ed evidenzia gli elaborati di analisi dello stato attuale, gli elaborati di progetto e gli elementi per la valutazione della compatibilità paesaggistica.
Punto n. 4 - Documentazione relativa a particolari tipologie di interventi od opere di grande impegno territoriale.
Per gli interventi e/o opere di carattere areale (elencati al punto 4.1) e per interventi e/o opere a carattere lineare o a rete (elencati al punto 4.2) che caratterizzano e modificano vaste parti del territorio, viene definita la documentazione richiesta per gli elaborati progettuali, che dovranno curare, in particolare, le analisi relative contesto paesaggistico (definito nella nota n. 10) in cui l'opera e/o l'intervento si colloca e che modifica, e mostrare coerenza rispetto ad esso.
Viene specificamente definita la documentazione richiesta per gli elaborati di progetto che riguardano: le opere ed infrastrutture stradali e ferroviare; le reti infrastrutturali; le opere quali tralicci e ripetitori per la comunicazione: gli interventi infrastrutturali lineari in rilevato che formino barriera artificiale su territorio aperto, agricolo, montano e su territorio periurbano; gli interventi su tratte di infrastrutture lineari esistenti; particolari opere rientranti nella categoria a rete (quali gli elettrodotti); gli interventi a livello del terreno o in trincea; gli impianti eolici.
La scheda per la presentazione della richiesta di autorizzazione paesaggistica per le opere il cui impatto paesaggistico è valutato mediante una documentazione semplificata riguarda gli interventi minori, accessori, di arredo (elencati, a titolo meramente esemplificativo, nella nota 1), in grado di non alterare complessivamente lo stato dei luoghi.
Tale procedura semplificata, così come la sua efficacia ai fini della valutazione dell'impatto paesaggistico delle opere di cui trattasi in ambiti tutelati, dovrebbe essere connessa al recepimento, nel regolamento edilizio, dell'elenco e delle modalità di realizzazione di tali opere, selezionate sulla base delle effettive caratteristiche locali e dei condizionamenti imposti dai caratteri del vincolo.
Per queste finalità le Amministrazioni competenti devono proporre e concordare, in via preventiva, con la Direzione Regionale e le Soprintendenze di settore l'elenco delle opere che possono essere riferite a tale categoria. Solo a questa condizione l'utilizzo della scheda garantisce la valutazione dell'impatto reale dell'opera sul paesaggio e del mantenimento dei livelli di qualità dei luoghi interessati.

Relazione tecnico-normativa

1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto

a) necessità dell'intervento normativo: l'intervento di normazione secondaria è necessario in quanto previsto dall'articolo 146, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.
b) analisi del quadro normativo: la disciplina copre un ambito attualmente privo di disciplina nazionale; in tema, esistono solo previsioni nei regolamenti comunali e negli strumenti di pianificazione. L'esigenza è proprio quella di dare certezza agli operatori (tecnici che predispongono le istanze di autorizzazione paesaggistica) ed alle amministrazioni (comni che rilasciano le autorizzazioni e soprintendenze che le possono annullare) sui contenuti delle attività da svolgere e sulla documentazione rilevante.
c) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario: l'intervento non incide con l'ordinamento comunitario; l'unico punto di contatto con una disciplina sovranazionale concerne la Convenzione europea del paesaggio, aperta alla firma nell'ottobre del 2000, i cui principi sottintendono l'esistenza di discipline tecnico-operative come quella in esame.
d) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali: la disciplina rientra nella tutela del patrimonio culturale, riservata alla potestà legislativa statale, riguarda l'esercizio di competenze attribuite dal Codice alle regioni ed è stata pertanto oggetto di intesa in Conferenza Stato-regioni, come previsto dall'articolo 146, comma 3, citato.

2. Elementi di drafting o linguaggio normativo.

La disciplina non abroga, né integra una normativa preesistente.
Il testo non introduce definizioni normative in senso proprio, ma utilizza terminologie il cui significato è generalmente condiviso non soltanto dagli operatori del settore dell'architettura e della pianificazione del paesaggio, ma anche dai tecnici non particolarmente qualificati (geometri).

3. Ulteriori elementi

Le esigenze di disciplinare la materia sono state sollecitate anche dalla giurisprudenza, che ha ravvisato nella mancanza di parametri sul contenuto delle istanze di autorizzazione paesaggistica e sul corredo documentale uno dei principali

fattori di incertezza ed arbitrarietà delle valutazioni amministrative.
Analisi dell'impatto della regolamentazione:
a) Ambito dell'intervento, destinatari diretti e indiretti: L'intervento concerne i contenuti delle istanze di autorizzazione paesaggistica richiesta per tutte le trasformazioni rilevanti del territori sottoposto a vincoli paesaggistici. I destinatari diretti dell'intervento sono tutti i soggetti che richiedono le autorizzazioni paesaggistiche, i tecnici da essi incaricati (in massima parte architetti o geometri) per predisporre dette istanze ed i progetti e l'ulteriore documentazione ad esse allegata, ed i funzionari delle amministrazioni preposte al rilascio della autorizzazioni che devono valutare la compatibilità paesaggistica dei progetti. La regolamentazione non coinvolge direttamente e percepibilmente sotto il profilo economico altre categorie
b) Obiettivi e risultati attesi: gli obiettivi attesi consistono nella razionalizzazione dei contenuti delle istanze e dei relativi processi valutativi da parte delle amministrazioni pubbliche; l'intervento costituisce uno dei fattori che dovrebbero permettere di trasformare un sistema vincolistico caratterizzato dall'assenza di criteri e parametri generali oggettivi (e quindi dalla estrema soggettività delle decisioni) in un sistema di vincoli verificabili e sindacabili, la cui portata quindi (se non sempre condivisa) risulti quanto meno comprensibile e socialmente accettata.
c) Illustrazione della metodologia di analisi adottata: l'analisi che ha condotto alla definizione dell'intervento si fonda sull'esperienza diretta dei rappresentanti dei livelli istituzionali che hanno partecipato all'elaborazione.
d) Impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni: la disciplina consentirà alle amministrazioni (soprattutto locali) di disporre di criteri di valutazione generali o delineati sulle specificità del proprio territorio. La regolamentazione si accompagna all'istituzione da parte delle regioni di un apposito organo tecnico (ai sensi dell'articolo 148 del Codice, la commissione per il paesaggio, con ambito tendenzialmente sovracomunale), che è chiamato ad applicare la nuova disciplina.
e) impatto sui destinatari diretti: la nuova disciplina organizza in base a parametri certi e differenziati lo svolgimento di attività che già sono implicitamente richieste dalla normativa di livello legislativo ed in assenza delle quali l'iter autorizzatorio non potrebbe aver corso. Ci si attende che la eventuale crescita dei costi strumentali alla realizzazione dei progetti di trasformazione del territorio, gravante sui committenti, sia largamente compensata dai benefici in termini di speditezza dei procedimenti ed accuratezza delle valutazioni, con diminuzione del relativo contenzioso (oggi cospicuo e defatigante).
f) Impatto sui destinatari indiretti: la nuova disciplina alimenterà il mercato delle professioni tecniche (architetti, ingegneri, geometri) connesse al settore e solleciterà le connesse attività formative (destinate sia ai professionisti che ai funzionari pubblici) ed educative, in ambito universitario e scolastico.

ATTI DELLA COMMISSIONE FRANCESCHINI (1967)
Dichiarazioni I-LVII
PARTE PRIMA - BENI CULTURALI
TITOLO I: *Dichiarazioni generali*
DICHIARAZIONE I
Patrimonio culturale della Nazione
Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà.
DICHIARAZIONE II
Provvedimenti per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali
Se non diversamente disposto, i provvedimenti previsti dalla legge sono di competenza dei Soprintendenti. Per l'adozione dei suoi provvedimenti il Soprintendente può richiedere pareri ai Comitati nazionali e può costituire appositi comitati di studio e di accertamento, anche secondo istituzioni generali del Consiglio di amministrazione.
I provvedimenti dei Soprintendenti sono definitivi.
La legge dovrà regolare con appositi procedimenti sostitutivi i casi in cui i Soprintendenti non provvedano. L'esercizio dei poteri dei Soprintendenti è regolato dai principi esposti dalla Dich. LXX.
DICHIARAZIONE III
Natura giuridica dei beni culturali
I beni culturali dello Stato sono beni demaniali. Dei beni culturali di qualunque altro soggetto, pubblico o privato, questi può disporre o godere nei limiti della legge.
DICHIARAZIONE IV
Dichiarazione di bene culturale
La qualità di bene culturale è accertata mediante dichiarazione; tuttavia detta qualità esiste indipendentemente dalla dichiarazione. Questa è atto dichiarativo della qualità di bene culturale; producendo l'effetto di costituire certezza legale della quantità medesima, assoggetta i beni ai poteri dell'autorità, secondo le norme della legge.
La dichiarazione di bene culturale è motivata ; spetta al Soprintendente competente per materia.
La dichiarazione di bene culturale è notificata al proprietario, possessore o detentore; per i beni appartenenti a più soggetti o a soggetti difficilmente identificabili, dovranno essere adottate idonee forme di notificazione e pubblicità.
Il possessore o detentore deve dare immediatamente notizia al proprietario dell'intervenuta dichiarazione.
Le dichiarazioni concernenti beni immobili e raccolte sono trascritte su richiesta del Soprintendente.
DICHIARAZIONE V
Raccolte di beni culturali
Le raccolte di beni culturali dello stato e degli enti territoriali sono inalienabili come tali e per i singoli beni che la compongono, secondo quanto stabilito dalla Dich. XIX. Le raccolte di beni culturali di soggetti diversi da quelli suindicati possono essere dichiarate, come complesso, bene culturale unitario

inscindibile, quando siano espressione di un particolare gusto ed orientamento culturale, o quando presentino singolare interesse per il valore dei beni che le compongono.
Esse non possono essere smembrate salvo casi straordinari nei quali l'alienazione dei singoli beni potrà essere autorizzata con l'adozione di appositi procedimenti. La legge dovrà provvedere a disciplinare la redazione degli inventari, le nuove accessioni e i rapporti fra i vari Soprintendenti competenti.
spetta alle Conferenze dei Soprintendenti l'individuazione delle raccolte; la dichiarazione di bene culturale è attribuita ai Soprintendenti ai beni artistici e storici. Le raccolte librarie restano disciplinate dalle norme speciali che le concernono.
DICHIARAZIONE VI
Richiesta di dichiarazione negativa
Il proprietario di un bene culturale non assoggettato a dichiarazione può chiedere alla competente Soprintendenza che sia accertato se il bene stesso, in relazione alle norme di successivi titoli che disciplinano le diverse categorie di beni culturali, possiede caratteri tali da essere assoggettato a dichiarazioni .
La dichiarazione di accertamento negativo., da motivare comporta esonero da vincoli e rende i beni mobili esportabili secondo il disposto della Dich. XX.

Tale dichiarazione è suscettibile di revoca motivata. Per i beni ambientali essa ha la validità sinché un piano regolatore sopravvenuto non disponga diversamente.

DICHIARAZIONE VII

Elenchi dei beni culturali

Presso ogni Soprintendenza sono istituiti elenchi dei beni culturali, a chiunque appartenenti. Norme applicative e regolamentari particolarmente accurate dovranno disciplinare questi elenchi, in modo che sia assicurata l'esattezza dell'individuazione del bene, la prontezza del reperimento e la facilità della consultazione.

DICHIARAZIONE VIII

Obblighi e diritti dei proprietari

I proprietari, possessori e detentori di beni culturali, come tali dichiarati, in correlazione ai benefici stabiliti dalla legge per i beni medesimi, hanno l'obbligo di custodirli e di preservarli da offese di agenti esterni o da altre cause di deterioramento, di provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria in modo che ne sia salvaguardato il decoro, di non alterarne lo stato fisico, di permetterne il pubblico godimento nei modi previsti dalla legge.

I beni culturali non possono essere adibiti ad usi o non consoni alla loro dignità o tali da arrecare pregiudizio alla loro conservazione. Il Soprintendente, in caso di inosservanza di tali obblighi, ordina che si provveda alla custodia, alla manutenzione, alla cessazione degli usi non permessi, e può prescrivere che si adottino misure particolari. In caso di inosservanza dell'ordine dato, il Soprintendente provvede d' ufficio ai sensi della Dich. XVI.

La dichiarazione di bene culturale comporta per l'Amministrazione l'obbligo di assistenza al proprietario, per ciò che possa concernere lo studio, gli interventi di conservazione, l'assistenza amministrativa, la valorizzazione. Nel quadro di quanto enunciato nella Dich. XIII, la legge dovrà prendere ampia assistenza anche patrimoniale da parte dell'amministrazione autonoma.

DICHIARAZIONE IX

Accessi, riproduzioni, rilievi

Il Soprintendente e altre persone da lui indicate possono accedere ai luoghi ove si trovino beni culturali, con preavviso se questi sono abitazioni private.

Per l'accesso a luoghi costituenti beni militari, portuali, ferroviari o penitenziari, e a luoghi ove si trovino beni adibiti a culti, si procede in base a preavviso concordato con le autorità statali od ecclesiastiche.

Il Soprintendente può disporre riproduzioni, rilievi calchi dei beni culturali dichiarati secondo le direttive stabilite dall'Amministrazione autonoma.

Saranno da studiare convenzioni per accessi con il consenso dei proprietari, con opportuni incentivi per questi.

DICHIARAZIONE X

Intervento cautelare su beni non dichiarati

Quando il Soprintendente si avveda che un bene culturale non dichiarato corre o possa correre pregiudizio, vieta che ne sia alterato lo stato fisico o giuridico, e in breve termine successivo, fissato dalla legge, emette la dichiarazione, notificandola al più presto agli interessati. Se la dichiarazione non è emessa, il divieto decade.

DICHIARAZIONE XI

Poteri di ordinanza del Soprintendente

Quando un bene culturale, anche non dichiarato, sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabilmente, e non sia possibile provvedere mediante atti previsti dalla legge, o provvedere tempestivamente, il Soprintendente adotta, anche nei confronti di autorità statali, provvedimenti contingibili e urgenti, che secondo le circostanze, siano più idonei ad assicurare la conservazione del bene culturale.

Essi decadono se entro trenta giorni dalla emanazione non si intervenga mediante provvedimenti previsti dalla legge. Nel disegno che viene suggerito alla Commissione, questa dichiarazione è un complemento della dichiarazione precedente. In quella infatti si contemplava l'ipotesi che potrebbe dirsi più frequente, di un bene culturale non dichiarato, minacciato da un pericolo, ma in una situazione tale per cui, se esso fosse stato tempestivamente dichiarato, l'Amministrazione autonoma avrebbe la possibilità di intervenire, con i provvedimenti che ha a propria disposizione, per scongiurare il pericolo. Sicché nella dichiarazione precedente in sostanza si dà un potere straordinario di intervento al Soprintendente, ma solo a fini soprassessori.

Con la presente dichiarazione si contemplano invece quei casi, del tutto imprevedibili e quindi, rispetto ai precedenti, si potrebbe dire di carattere ancor più straordinario, nei quali un potere soprassessorio del Soprintendente non sarebbe commisurato al fine di conservazione del bene culturale minacciato dal pericolo.

La Commissione ritiene che si possa attribuire al Soprintendente un potere di ordinanza, analogo a quello che, nel nostro ordinamento, è attribuito ai sindaci, in materia di polizia locale, di edilizia e di igiene, ai prefetti in materia di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, e ad alcuni ministri (Interni e Sanità) in casi di estrema gravità di rilevanza nazionale. Con il potere di ordinanza il Soprintendente adotta quell'atto che le vicende straordinarie possano mostrargli più idoneo alla bisogna. Detto potere deve essere attribuito al Soprintendente, secondo il concorde opinamento della Commissione, anche nei confronti di altre autorità statali, poiché l'esperienza insegna che troppe volte distruzioni di beni culturali sono da imputare ad iniziative di autorità statali non edotte e non consapevoli. Il potere di ordinanza attribuito al Soprintendente, per il suo carattere straordinario, deve essere circondato da limiti. Si suggerisce, a titolo esemplificativo, il limite temporale: entro 30 giorni dall'emanazione dell atto di ordinanza si deve provvedere mediante uno degli strumenti previsti dalla legge. In tal modo l'atto di ordinanza, esaurito il proprio scopo, affida ai normali strumenti della legge il bene culturale da tutelare.

DICHIARAZIONE XII

Autorizzazioni per rimozione e modificazione

E' necessaria l'autorizzazione del Sovrintendente per rimuovere beni culturali dichiarati, o modificarne lo stato fisico; all'autorizzazione possono essere apposte clausole speciali, prescriventi la adozione di misure idonee alla salvaguardia del bene.

DICHIARAZIONE XIII

Manutenzione e restauro dei beni culturali

Qualora si avveri un danno o un pericolo di danno di un bene culturale dichiarato, i proprietari possessori o detentori di esso, debbono dare immediata notizia alla Soprintendenza. In caso d' urgenza, debbono direttamente provvedere ai lavori necessari ad evitare l'aggravamento del danno o l'avverarsi di danni irreparabili, dandone contemporanea notizia alla Soprintendenza.

La straordinaria manutenzione o il restauro dei beni culturali dichiarati sono eseguiti secondo le prescrizioni della Soprintendenza, la quale può anche ordinare che vi provvedano imprese particolarmente attrezzate o istituti specializzati, pubblici o privati.

La Soprintendenza può ordinare che si proceda entro il tempo fissato, il Soprintendente sequestra il bene il bene mobile e lo fa restaurare d' ufficio, addebitando al proprietario le spese di sequestro; se il bene è immobile, il Soprintendente nomina un Provveditore al restauro, emanando le prescrizioni del caso. Il Provveditore è pubblico ufficiale, e agisce in vece e in luogo del proprietario.

Le spese dei restauri, ad iniziativa dei proprietari o d' ufficio, sono a carico dei proprietari; la legge prevede in quali casi esse possano essere messe a carico parziale o totale dell'Amministrazione; e prevede altresì misure consistenti in prestiti o in sussidi indiretti per facilitare l'esecuzione delle opere. Tra l'Amministrazione e il proprietario possono intervenire apposite convenzioni sulle modalità di pagamento. L'Amministrazione, nel caso di restauri coattivi o eseguiti d' ufficio, e a sue spese anche parziali , può disporre che il bene sia esposto a pubblico godimento, nei modi stabiliti da convenzioni col proprietario.

Se i restauri sono stati eseguiti a spese totali dell'Amministrazione autonoma, questa può acquistarne la proprietà, anche pro quota, imputando sul valore di stima dei beni prima dei restauri l'importo delle spese sostenute.

DICHIARAZIONE XIV

Deposito dei beni culturali mobili

Il Soprintendente può ordinare che un bene culturale mobile dichiarato sia temporaneamente depositato in musei o locali a ciò attrezzati, quando il proprietario, possessore o detentore non dia affidamento per un' adeguata conservazione. Nel riconsegnarlo al proprietario, il Soprintendente prescrive le misure adeguate; le eventuali spese di conservazione sono a carico del proprietario.

I privati possono provvedere a depositi volontari presso istituzioni pubbliche; parimenti lo Stato e gli enti territoriali possono depositare propri beni culturali presso altri musei o istituzioni scientifiche, per motivi d' interesse pubblico e giusti procedimenti che la legge regolerà in modo rigoroso.

DICHIARAZIONE XV

Ordine di sospensione dei lavori

Quando in ordine ad un bene culturale mobile o immobile dichiarato siano iniziati lavori che attengono al bene stesso o all'ambiente in cui si trova, per i quali sia richiesta autorizzazione e questa non sia stata chiesta o ottenuta il Soprintendente ordina la sospensione dei lavori e dispone l'intervento del Servizio di sicurezza; nei quindici giorni successivi o rilascia l'autorizzazione con le clausole idonee, ovvero ordina la restituzione in pristino. In caso di adempimento, procede d' ufficio, previo ordine di consegna del bene.

DICHIARAZIONE XVI

Impiego del servizio di sicurezza
Per i provvedimenti d' ufficio e per l'esecuzione dei propri provvedimenti, il Soprintendente si avvale del Servizio di Sicurezza dell'Amministrazione autonoma, provvedendo con propri ordini di servizio ad impartire le prescrizioni opportune.
DICHIARAZIONE XVII
Godimento pubblico dei beni culturali
Dei beni culturali debbono essere assicurate adeguate forme di godimento pubblico e la più ampia facoltà di studio.
Per i beni culturali appartenenti a privati che presentino pregio eccezionale, il principio di cui al comma precedente si può realizzare mediante atti del Consiglio di amministrazione secondo direttive stabilite dal Consiglio nazionale.
DICHIARAZIONE XVIII
Espropriazioni dei beni culturali
I beni culturali possono essere espropriati per motivi d' interesse generale, e quando il proprietario non dia affidamento di adeguata conservazione.
La dichiarazione di pubblica utilità è emessa dal Consiglio di amministrazione.
L'espropriazione può anche essere richiesta da enti pubblici territoriali.
Possono essere altresì espropriati immobili adiacenti ai beni culturali immobili, al fine di assicurare il miglior godimento e la valorizzazione dei medesimi.
DICHIARAZIONE XIX
Alienazioni e acquisto coattivo
I beni culturali dello Stato e degli enti territoriali non possono essere venduti , se non in casi del tutto eccezionali e per legge. Sono invece permutabili, con beni anche di privati, e al livello internazionale, quando ricorrano interessi culturali specifici di migliore distribuzione di raccolte e di incremento del patrimonio culturale nazionale. Nei relativi procedimenti dovranno intervenire i Comitati nazionali competenti e nei casi di maggiore importanza il Consiglio nazionale: la legge dovrà prevedere che in proposito si adottino procedimenti particolarmente rigorosi.
Per l'alienazione dei beni culturali dichiarati, appartenenti a soggetti diversi dallo Stato e dagli enti territoriali, occorre autorizzazione del Soprintendente; è soggetta ad autorizzazione anche la costituzione di diritti reali parziali sui beni medesimi. Si dovrà prevedere che il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni sia disciplinato con prefissioni di termini e con garanzia di contraddittorio; per le alienazioni relative a bene di maggior rilievo, dovrà prevedersi l'intervento dei Comitati nazionali competenti.
All'autorizzazione possono essere apposte clausole concernenti l'uso e la conservazione del bene culturale.
Entro il termine che sarà fissato per l'autorizzazione all'alienazione, il Soprintendente può dichiarare che intende acquistare il bene al prezzo che dovrà essere dichiarato dalla parte richiedente l'autorizzazione, e provvede al trasferimento con successivo decreto, pagando contestualmente il prezzo.
Nelle successioni a causa di morte gli aventi causa dovranno dichiarare , entro un termine breve, gli acquisti di beni culturali dichiarati di cui siano beneficiari. L'amministrazione autonoma ha il potere previsto dal comma precedente.
La legge dovrà attribuire al Soprintendente poteri di rettificazione di prezzi dichiarati per eccesso, con particolari cautele per gli interessati.
DICHIARAZIONE XX
FRANCESCHINI (1967)

Esportazione dei beni culturali
I beni culturali dichiarati non possono essere esportati, salvo quanto previsto dalla Dichiarazione precedente e dalla successiva Dich. XXIX.
I beni che abbiano ricevuto accertamento negativo sono liberamente esportabili, e così pure i beni archeologici catalogati e non dichiarati.
Gli altri beni culturali non dichiarati sono esportabili liberamente salvo nulla osta degli speciali uffici di esportazione. Se l'ufficio di esportazione ritiene che un bene culturale presentatogli sia di particolare interesse , provvede a che sia sottoposto a dichiarazione. In tal caso l'Amministrazione autonoma lo acquista a prezzo di stima, determinato da una Commissione permanente di arbitraggio, in in contraddittorio tra le parti, a meno che il proprietario non dichiari, prima che abbia inizio il procedimento di stima di voler ritenere il bene con i vincoli derivanti dalla dichiarazione.
La legge provvederà ad assicurare l'indipendenza dei membri della suindicata Commissione.
La legge provvederà altresì allo sveltimento di tutte le procedure relative alla presente dichiarazione.
DICHIARAZIONE XXI

Informazione scientifica
Di ogni attività di rinvenimento, di conservazione e di restauro, di valorizzazione di beni culturali, l'Amministrazione autonoma dà pronta comunicazione al pubblico, nelle forme più idonee sia ai fini scientifici sia a quelli della conoscenza culturale.
Agli stessi fini, si procederà ad un riordinamento delle pubblicazioni ufficiali e ufficiose.
TITOLO II: *Dei beni archeologici*
DICHIARAZIONE XXII
Beni archeologici e zone archeologiche
Si intendono per beni archeologici, ai fini della legge, indipendentemente dal loro pregio artistico, le cose immobili e mobili costituenti testimonianza storica di epoche, di civiltà, di centri od insediamenti la cui conoscenza si attua preminentemente attraverso scavi e rinvenimenti.
Determinazioni generali o particolari della qualità di bene archeologico in relazione alle varie epoche, civiltà o centri d' insediamenti, potranno essere adottate per iniziativa o su parere conforme dei Comitati nazionali interessati.
La legge dovrà regolare le modalità di costruzione di zone archeologiche costituenti bene archeologico unitario e inscindibile, e tutelabili secondo la Dich. XXIV.
DICHIARAZIONE XXIII
Catalogazione dei beni archeologici
Tutti i beni archeologici, mobili e immobili, a chiunque appartenenti, in qualunque tempo ritrovati o di nuovo ritrovamento, saranno catalogati in modo atto ad assicurarne la più sicura documentazione scientifica in rapporto al loro valore di testimonianza storica, e ai fini della pubblicazione.
Le modalità scientifiche e tecniche sono stabilite dal Consiglio di amministrazione su parere conforme del Comitato nazionale per l'archeologia..
DICHIARAZIONE XXIV
Zone di riserva archeologica
La legge stabilisce appositi procedimenti in base ai quali il Consiglio di amministrazione con proprio decreto determina le zone di riserva archeologica e ne fissa i perimetri. La dichiarazione di zona di riserva archeologica deve essere munita di misure di pubblicità idonee a renderla conoscibile agli interessati. Ai fini del raccordo con la disciplina urbanistica, si applica quanto previsto dalla Dich. XXXVII.

Gli immobili compresi nelle zone di riserva possono essere sottoposti, individualmente o per gruppi, a tempo determinato o indeterminato, a prescrizioni limitatrici delle facoltà dei proprietari di godimento e di utilizzazione. Qualora ne derivino diminuzioni di valore dei beni, si applica quanto previsto dalla Dich. XLVII.
La legge dovrà curare che le prescrizioni siano notificate e trascritte, su richiesta del Soprintendente, e che di qualunque azione giudiziaria, anche esecutiva, relativa ai beni vincolati, sia data notizia al Soprintendente.
DICHIARAZIONE XXV
Espropriazione dei beni archeologici
Possono essere espropriati immobili, al fine di conservazione diretta da parte dell'Amministrazione autonoma e di ricerca, tanto in zone di riserva archeologica quanto fuori di queste.
I beni espropriati non sono retrocessi, salvo che vengano adibiti ad usi diversi dalla conservazione e dalla valorizzazione dei beni archeologici.
La legge regolerà, in tali casi, le modalità della retrocessione.
Quando si rinvengano immobili che il Soprintendente riserva allo Stato, l'area è espropriata, salvo che con il proprietario non si convengano particolari utilizzazioni.
DICHIARAZIONE XXVI
Disciplina delle ricerche e degli scavi
Le ricerche archeologiche possono essere effettuate sia nelle zone di riserva archeologica sia nelle zone non costituenti riserva archeologica, in base a programmi stabiliti dal Comitato nazionale per l'archeologia, il quale ha altresì il potere di dare direttive per garantire un rigoroso controllo scientifico della condotta dei lavori e di tutti i rinvenimenti.
Gli scavi archeologici sono effettuati dall'Amministrazione autonoma, o, mediante concessione, da istituti scientifici, da enti pubblici e da privati, che siano tecnicamente attrezzati in ordine al personale e ai mezzi, e diano sicurezza di serietà scientifica. Sulle concessioni si dovrà pronunciare il Comitato nazionale per l'archeologia.
Non possono essere intrapresi scavi archeologici non contemplati da programmi, salvo casi di provata urgenza; né essere intrapresi o concessi scavi senza che siano assicurate la sufficienza dei mezzi finanziari e l'attrezzatura necessaria per la conservazione e la pubblicazione dei ritrovamenti.
Gli scavi di maggiore importanza sono effettuati previa espropriazione dell'area; altrimenti si procede

mediante occupazione temporanea. I beni immobili rinvenuti in aree di privati, dopo essere lasciati ai proprietari; in tal caso la Soprintendenza può prescrivere le modalità per l'uso e può anche autorizzarne la rimozione o la distruzione.

DICHIARAZIONE XXVII

Scoperte fortuite

Chi scopra fortuitamente beni archeologici, deve provvedere alla conservazione e farne denuncia al Soprintendente, ed ha diritto a un premio, che può essere corrisposto anche in beni, dichiarati e non dichiarati; la legge stabilirà l'ammontare del premio in ragione del valore dei beni rinvenuti.

Ha anche il diritto ad un premio il proprietario di aree nelle quali siano stati rinvenuti beni archeologici, fortuitamente o in seguito a scavo.

DICHIARAZIONE XXVIII

Catalogazione dei beni archeologici esistenti

I beni archeologici esistenti e ritrovati al momento dell'entrata in vigore della legge, saranno, dopo la catalogazione, classificati in beni di particolare importanza e sottoposti a dichiarazione ed in beni a circolazione libera. Questi ultimi sono muniti di documentazione di tale loro qualità.

Ai beni dichiarati appartenenti allo Stato o compresi in raccolte di enti locali territoriali si applicano i principi enunciati nelle Dichiarazioni III, V e XIX.

DICHIARAZIONE XXIX

Beni archeologici di nuovo rinvenimento

I beni di nuovo reperimento, comunque rinvenuti, sono temporaneamente indisponibili, sinché non siano stati catalogati.

A catalogazione avvenuta il Soprintendente, secondo i procedimenti previsti dalla legge, li classifica in beni dichiarati e in beni a libera circolazione. I beni dichiarati sono, a seconda della loro importanza, o riservati allo Stato o attribuiti a enti pubblici, istituti scientifici, o a privati che diano adeguate garanzie di conservazione; i beni attribuiti a privati sono trasferibili , ma solo a favore di istituti scientifici o musei italiani o stranieri.

I beni a libera circolazione sono attribuiti ai proprietari delle aree di rinvenimento, quale imputazione sul premio ad essi spettante, o anche a concessionari di scavo, secondo proporzioni stabilite dalla legge; ove le aree siano di proprietà dello Stato, sono ad esso acquisiti e ne è consentita la vendita.

Tali beni sono muniti di documentazione della loro qualità.

DICHIARAZIONE XXX

Pubblicazione di campagne di scavo e di beni rinvenuti

Delle campagne di scavo e dei beni rinvenuti dovranno essere rese pubbliche le classificazioni disposte, e dovrà essere fatta idonea pubblicazione scientifica. Possono essere impartite prescrizioni circa le modalità della pubblicazione. La pubblicazione deve avvenire entro i due anni, a cui dovrà però seguire la pubblicazione definitiva entro i successivi tre.

Trascorsi inutilmente detti termini, il funzionario responsabile è sottoposto a provvedimento disciplinare, il concessionario di scavo è revocato, i diritti di esclusiva decadono, e il Soprintendente sarà tenuto a disporre affinché i ritrovamenti siano liberamente concessi allo studio di chiunque ne faccia richiesta; la legge dovrà regolare misure idonee per la pubblicazione d' ufficio.

Sono vietate le riserve di pubblicazione di durata superiore ai cinque anni, anche in ordine a vecchi scavi e a beni archeologici inediti.

DICHIARAZIONE XXXI

Distruzione di beni archeologici

Della distruzione, anche fortuita, di beni archeologici anche non dichiarati deve esser data immediata notizia al Soprintendente.

TITOLO III: *Dei beni artistici e storici*

DICHIARAZIONE XXXII

I beni artistici e storici

Salvo quanto previsto dagli altri titoli di queste dichiarazioni, sono beni culturali d' interesse artistico o storico le cose mobili o immobili di singolare pregio, rarità o rappresentatività, aventi relazione con la storia culturale dell'umanità.

La legge provvederà a stabilire particolari criteri valutativi per talune categorie di tali beni, se tecnicamente necessario, in modo che si possa provvedere a pertinente tutela non solo dei beni aventi riferimento all'arte, ma altresì di quelli, a titolo di esempio, aventi riferimento alla storia, all'etnografia, alla numismatica, all'epigrafia, all'arredamento, alle arti applicate, al costume, alla storia della scienza e della tecnica.

Con sue dichiarazioni generali il Consiglio di amministrazione potrà stabilire che determinati beni culturali siano considerati come beni dichiarati, per la sola presenza di definiti caratteri, senza che sia

necessario apposito atto di dichiarazione.

DICHIARAZIONE XXXIII

Arte contemporanea e nuovi mezzi espressivi

Nel rispetto della libertà dell'arte, l'Amministrazione autonoma appronta e conserva la più ampia documentazione dell'arte contemporanea, nelle sue varie manifestazioni, anche relative alle arti applicate e ai nuovi mezzi espressivi, e predispone idonei strumenti notiziali e di reperimento.

Di massima le cose d' arte contemporanea non sono assoggettabili a tutela prima di 50 anni dalla loro produzione; tuttavia, quando siano particolarmente significative per valori rappresentativi o intrinseci, cose d' arte, anche decorativa o applicativa, possono essere assoggettate a dichiarazione ancor prima di tale termine.

Possono altresì essere assoggettate a dichiarazione raccolte d'arte contemporanea che presentino peculiare rappresentatività.

Sempre nel rispetto dei princìpi di libertà, l'Amministrazione autonoma assume le iniziative e adotta le misure più idonee per la promozione dell'arte contemporanea.

In tale quadro si dovrà procedere ad una radicale revisione della legge 29 luglio 1949, n. 717 e modificazioni successive, secondo i seguenti criteri: assicurare una più stretta unità tra opera architettonica e opere d' arte destinate ad integrarla; prevedere commissioni giudicatrici composte di persone di riconosciuta competenza; renderle indipendenti da eventuali influenze esterne.

DICHIARAZIONE XXXIV

Beni immobili e loro pertinenze

Se non altrimenti disposto, la dichiarazione di bene culturale di un edificio artistico o storico si estende , per quanto si riferisce ai valori storici e artistici per i quali l'edificio è stato dichiarato bene culturale, alle pertinenze, agli immobili per destinazione, all'arredamento.

DICHIARAZIONE XXXV

Cose sacre e adibite al culto

L'uso delle cose sacre e delle cose adibite al culto, dichiarate bene culturale, è stabilito dall'Amministrazione autonoma d' intesa con le autorità ecclesiastiche.

DICHIARAZIONE XXXVI

Elementi inseriti in edifici

E' necessaria l'autorizzazione del Soprintendente per la rimozione o la modificazione dello stato fisico di elementi inseriti in edifici, quali iscrizioni, stemmi, mosaici, affreschi, fregi, tabernacoli, che potrebbero avere qualità di bene culturale.

DICHIARAZIONE XXXVII

Perimetri di tutela monumentale

Il Soprintendente può disporre che siano inseriti in Piani regolatori perimetri di tutela monumentale, per la salvaguardia e la valorizzazione di beni culturali immobili, e che si adottino, nel Piano, misure relative a distanze, ad altezze e a caratteri tecnici di edifici compresi nel perimetro, al fine di dare luce e prospettiva al bene culturale da valorizzare, o di preservare le condizioni ambientali.

Quando non esistano Piani regolatori, o questi siano in corso di formazione, il Soprintendente provvede direttamente a fissare i perimetri e a stabilirele prescrizioni.

Nell'applicazione di questa Dichiarazione è da osservare quanto stabilito dalle Dichiarazioni XLVI e XLVII.

DICHIARAZIONE XXXVIII

Autorizzazioni del Soprintendente

Le domande relative a licenze edilizie e a qualsiasi altro provvedimento dell'autorità, che abbiano oggetto edifici costituenti beni culturali o compresi nei perimetri di tutela monumentale, devono essere sottoposte a preventiva autorizzazione del Soprintendente. Egualmente si richiede detta autorizzazione per provvedimenti e atti reali di qualsiasi autorità, ad iniziativa d' ufficio.

Sui beni culturali e nelle immediate adiacenze di essi è vietata ogni forma di pubblicità, di segnaletica, di installazioni od infissioni e comunque di addizione anche provvisoria, salvo dispensa del Soprintendente.

TITOLO IV: *Dei beni ambientali*

DICHIARAZIONE XXXIX

I beni culturali ambientali

Si considerano beni culturali ambientali le zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività. Sono specificamente considerati beni ambientali i beni che presentino singolarità geologica, floro-faunistica, ecologica, di cultura agraria , di infrastrutturazione del

territorio, e quelle strutture insediative, anche minori o isolate, che siano integrate con l'ambiente naturale in modo da formare un' unità rappresentativa.
Le zone dichiarate bene ambientale possono comprendere anche cose costituenti individualmente beni di interesse storico o artistico o archeologico; in tal caso la legge dovrà prevedere che in sede di Conferenza dei Soprintendenti si adottino misure ed eventuali deleghe di competenza in funzione di coordinamento, da rendere pubbliche anche per norma degli interessati.
DICHIARAZIONE XL
Centri storici e loro tutela
In particolare sono da considerare Centri storici urbani quelle strutture insediative urbane che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimonino i caratteri di una viva cultura urbana. Per essi la legge dovrà prevedere adeguati strumenti, sia finanziari, sia operativi.
A fini operativi, la tutela dei Centri storici si dovrà attuare mediante misure cautelari (quali la temporanea sospensione di attività edilizie ad essi inerenti), e definitive mediante Piani regolatori. Si applichino, in proposito, i principi della Dich. XLVI.
I Piani regolatori relativi ai Centri storici urbani dovranno avere riguardo ai centri medesimi nella loro interezza, e si ispireranno ai criteri di conservazione degli edifici nonché delle strutture viarie e delle caratteristiche costruttive di consolidamento e restauro, di risanamento interno igienico sanitario, in modo che, come risultato ultimo, i centri stessi costituiscano tessuti culturali non mortificati.
Si dovranno anche prevedere opportuni incentivi della iniziativa privata, di ordine tributario e finanziario.
DICHIARAZIONE XLI
Nuovi insediamenti urbani
Per ogni creazione, trasformazione e sviluppo di insediamenti urbani o di loro parti, nel provvedere al soddisfacimento delle esigenze sociali ed economiche, si dovrà affermare l'inerenza in esse delle istanze culturali, e pertanto pervenire alla creazione di significativi paesaggi urbani, in quanto indissociabili da civili ambienti di vita, come beni culturali nel loro farsi, e il cui godimento è da assicurare alle collettività future.

DICHIARAZIONE XLII
Beni ambientali dello Stato e di enti territoriali
In deroga alla Dichiarazione III, i beni culturali ambientali dello Stato e degli enti pubblici conservano la natura demaniale o patrimoniale, che possiedono, sottostando all'ulteriore disciplina dei beni culturali.
DICHIARAZIONE XLIII
Dichiarazione di bene ambientale
La dichiarazione di bene culturale ambientale comporta per il proprietario del bene l'assoggettamento agli obblighi e ai poteri previsti nel Titolo I; obbligo fondamentale e generale permane quello di conservare i beni come tali e in riferimento all'ambiente, in modo da non alterarne i caratteri per i quali sono stati sottoposti a dichiarazione; ad esso saranno aggiunti gli obblighi particolari stabiliti dalla dichiarazione di bene culturale e quelli previsti dai Piani regolatori per le fattispecie di cui alla dichiarazione seguente.
La dichiarazione di bene culturale ambientale può contenere prescrizioni all'uso, sul frazionamento e sulla destinazione dei beni singoli compresi negli ambiti dei beni ambientali.
DICHIARAZIONE XLV
Utilizzazione di beni ambientali
L'uso, la circolazione e la destinazione dei beni singoli compresi negli ambiti dichiarati beni culturali ambientali sono disciplinati mediante Piani regolatori, i quali debbono altresì stabilire per essi la priorità degli interventi dell'Amministrazione autonoma e degli altri pubblici poteri, e le prescrizioni tecniche per le innovazioni agrarie, industriali ed edilizie, anche se provvisorie.
DICHIARAZIONE XLVI
Piani regolatori
Quando il Comune sia già provvisto di Piano regolatore, la dichiarazione di bene ambientale obbliga il Comune ad adottare, secondo il procedimento e nei termini che saranno stabiliti dalla legge, una variante del piano esistente. Quando il Piano regolatore sia in formazione, le Soprintendenze chiedono ai Comuni che sia in esso inserito il complesso delle prescrizioni attinenti alle aree dichiarate bene ambientale, e sia coordinato con le altre determinazioni del Piano allo studio.
Quando il Comune non possieda Piano regolatore o il procedimento per l'adozione di esso ritardi, in modo da pregiudicare gravemente la conservazione dei beni ambientali, e in caso di perdurante inerzia interviene sostitutivamente con le cautele che stabilirà la legge.
I conflitti che possono eventualmente sorgere tra le Soprintendenze e i Comuni, vanno risolti secondo

i procedimenti che, a tal fine, dovranno essere previsti dalla legge urbanistica generale.
DICHIARAZIONE XLVII
Limitazioni all'utilizzazione dei beni ambientali e indennizzi
La dichiarazione di bene culturale ambientale che comporti inedificabilità di aree dichiarate edificabili da precedenti prescrizioni urbanistiche ovvero recessione dell'utilizzazioni agrarie e industriali in atto, obbliga a corrispondere un' indennità compensativa del danno emergente.
La legge regolerà i procedimenti relativi all'accertamento del danno emergente e alla corresponsione dell'indennità, in correlazione alle norme della legge sull'espropriazione per pubblica utilità.
DICHIARAZIONE XLVIII
Patrimonio arboreo, singolarità naturali, particolarità geologiche, fauna
Allo scopo di garantire più particolarmente la conservazione, l'incremento e la valorizzazione del patrimonio arboreo, nelle aree ecologiche naturali, lungo le coste, le sponde e i tracciati stradali, nel

paesaggio agrario e boschivo, nel quadro ambientale interno ed esterno dei Centri storici e degli insediamenti urbani in genere, esistenti e in formazione, e negli interventi di infrastrutturazione del territorio, dovranno essere a chiunque vietati gli abbattimenti di alberature e favorite le piantate di rinnovo o di integrazione.
La legge dovrà circoscrivere i casi di deroga e di dispensa e le modalità di esse, e conferire adeguati poteri di vigilanza e di veto alle Soprintendenze per tutela ambientale.
Dovrà inoltre essere riveduta, perfezionata ed integrata la legislazione sulla formazione e manutenzione delle riserve e dei parchi naturali, dei parchi e giardini urbani, e sull'impianto di vivai e di alberature in genere da predisporre anche in connessione con la sistemazione paesaggistica delle opere di infrastrutturazione del territorio, prevedendosi strumenti di attuazione e modalità di incentivazione, ivi compresi piani esecutivi del verde dotati di adeguate forme di finanziamento. Ai suddetti fini sono da prevedere coordinamenti con gli organi preposti alla tutela e allo sviluppo dell'agricoltura e delle foreste.
Analoghe norme, cautele e provvidenze saranno per legge adottate, secondo i singoli casi, per la protezione delle acque naturali e delle rocce al fine di conservare e valorizzare particolarità di paesaggi, quali laghi, lagune, corsi d' acqua, cascate, fondali, e del pari balze, coste, costoni, grotte, scogliere, manifestazioni vulcaniche, ecc.
Nell'ambito delle particolarità geologiche saranno da curare in special modo la protezione dei giacimenti ricchi di fossili paleontologici (paleobotanici e paleozoologici), il più sicuro controllo scientifico nel recupero dei fossili medesimi, e la conservazione, la classificazione e lo studio dei resti paleontologici, con norme speciali ispirate a criteri analoghi a quelli delle norme previste per i beni archeologici.
Si dovranno altresì rivedere e perfezionare le norme concernenti la fauna, al fine di ovviare efficacemente ai vari incombenti e gravi pericoli che ne minacciano la distruzione, favorendo, con opportuni incentivi, il ripopolamento.
DICHIARAZIONE XLIX
Norme e misure di tutela ambientale
Le previste norme e misure di tutela ambientale dispiegano la loro efficacia verso chiunque.
Le Amministrazioni pubbliche sono tenute ad osservarle per qualunque utilizzazione di beni anche per scopi di interesse pubblico, ivi comprese le opere di pertinenza delle autorità militari e delle Amministrazioni statali con ordinamenti autonomi.
TITOLO V: *Dei beni archivistici*
DICHIARAZIONE L
I beni archivistici
Sono oggetto di questo titolo le fonti documentarie dell'attività dei pubblici poteri sotto specie di documenti prodotti, ricevuti od acquisiti in svolgimento della loro attività; e altresì quelle della attività di ogni altro soggetto il cui notevole lavoro valore di testimonianza storica ne raccomandi la conservazione.
Le norme del d.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409, saranno revisionate per essere adattate, ove occorra, ai principi del Titolo I e alle dichiarazioni seguenti.
DICHIARAZIONE LI
Documenti dei pubblici poteri
Le fonti documentarie dell'attività di tutti i pubblici poteri sono conservate negli appositi archivi, sotto la responsabilità del titolare dell'ufficio che della loro conservazione e completezza risponde anche ai sensi della normazione sui beni culturali.

Nessuno scarto può essere compiuto prima di un congruo numero di anni e senza autorizzazione del

Soprintendente. Il Consiglio di amministrazione adotta prescrizioni generali in materia, su proposta del competente Comitato nazionale. Del materiale scartato va tenuta sommaria nota. La legge potrà prevedere che, per alcune amministrazioni, si provveda mediante atti del Governo.
Compiuto lo scarto, le fonti documentarie dell'attività dei pubblici poteri sono considerate beni culturali dichiarati e sono demaniali, anche se di enti pubblici diversi dallo Stato.
Per gli enti pubblici nazionali saranno ripartite le competenze fra i Soprintendenti.
Trascorsi 40 anni dalla data dei documenti, le fonti documentarie dell'attività dei pubblici poteri sono obbligatoriamente versate o affidate dagli archivi di Stato divenendo pubbliche e liberamente consultabili; per singoli documenti o serie di documenti sia il termine per il versamento e l'affidamento, sia il termine di libera consultabilità possono essere in via eccezionale e caso per caso differiti con legge. Per fini e in forma esclusivamente scientifici, l'Amministrazione autonoma potrà render pubbliche fonti documentarie già versate anche prima che sia trascorso il termine dei quarant'anni; fonti documentarie non versate potranno essere rese pubbliche ancor prima di detto termine mediante atti di concerto tra l'Amministrazione autonoma e le amministrazioni interessate.
Delle fonti documentarie dell'attività dei pubblici poteri, divenute pubbliche, l'Amministrazione autonoma cura periodicamente la tempestiva e scientifica pubblicazione.

DICHIARAZIONE LII

Documenti dei privati

Le fonti documentarie di attività private o di pubblici poteri in proprietà, possesso o detenzione di privati, possono essere dichiarate di notevole interesse storico con provvedimento del Soprintendente. Qualora tra esse il Soprintendente accerti esservi documenti dello Stato o di enti pubblici, ne ordina la immediata restituzione.
Eccetto che per esplicito consenso dei proprietari, le fonti documentarie di attività private o di pubblici poteri in proprietà, possesso o detenzione di privati, non sono rese pubbliche prima che siano trascorsi 70 anni dalla data di produzione dei singoli documenti.
Trascorso tale termine, di esse dovrà essere consentita la utilizzazione per fini scientifici, inteso il proprietario, tranne che per quei documenti che il Soprintendente abbia qualificato come riservati personali per un ulteriore periodo. Tale qualificazione è revocabile.

DICHIARAZIONE LIII

Richiesta di accertamento del valore culturale di beni archivistici

I proprietari delle fonti documentarie di cui alla dichiarazione precedente possono chiedere al Soprintendente l'accertamento del loro notevole valore storico. La dichiarazione positiva impegna l'Amministrazione autonoma secondo quanto enunciato nella Dich. VIII; il privato ha la possibilità di depositare i beni presso archivi di Stato.
Le fonti documentarie in proprietà di privati, dichiarate di notevole interesse storico, sono intangibili nelle loro consistenza, salvo apposita autorizzazione del Soprintendente; devono essere conservate nell'ordinamento medesimo fissato dalla Soprintendenza.

TITOLO VI: *Dei beni librari*

DICHIARAZIONE LIV

I beni librari

Sono beni culturali di interesse librario:
a) i volumi manoscritti di particolare importanza per antichità, valore paleografico, storico, letterario, scientifico, artistico;
b) i documenti relativi alla produzione letteraria e delle altre opere dell'ingegno anche in ordine alle

persone e all'ambiente, ivi compresi gli autografi, i carteggi, gli inediti, i lavori preparatori;
c) gli incunamboli, i libri rari, i libri di pregio;
d) le incisioni, le carte geografiche, i manifesti, il materiale filatelico, le fotografie ed ogni altra opera comunque ottenuta con mezzi grafici o meccanici che presenti particolare importanza ai fini della lettera a) nonché le loro raccolte di particolare rappresentatività;
e) le legature di particolare pregio documentario o artistico;
I beni di cui sopra possono essere sottoposti a dichiarazione a qualunque epoca essi appartengano.

DICHIARAZIONE LV

Raccolte e beni librari singoli

Le raccolte di beni di interesse librario appartenenti a soggetti diversi dallo Stato e dagli enti pubblici territoriali, sono dichiarate bene culturale quando, per tradizione, fama, rarità o pregio, presentino come complesso carattere di rappresentatività.
Beni singoli appartenenti ai medesimi soggetti sono sottoposti a dichiarazione quando presentino particolare interesse.

DICHIARAZIONE LVI

Stampati e prodotti grafici

Ai fini di conservazione e documentazione gli stampatori o, nei casi stabiliti dalla legge, gli editori, hanno l'obbligo di consegnare entro 30 giorni dalla registrazione tre esemplari degli stampati e delle pubblicazioni, da loro prodotti o editi, alle biblioteche che saranno indicate dall'Amministrazione autonoma.
Sono da consegnare gli stampati e le impressioni comunque ottenuti con mezzi fisici o chimici, compresi le riproduzioni anastatiche realizzate con qualsiasi procedimento e i prodotti sonori, quando siano uniti o che si riferiscano ad un testo letterario.
Le incisioni sono da consegnare in un unico esemplare all'Istituto che verrà indicato dall'Amministrazione autonoma.
La legge determinerà quali altri prodotti grafici sono da consegnare.
DICHIARAZIONE LVII
Fungibilità tra Soprintendenze bibliografiche e archivistiche
In ordine ai beni costituiti da carteggi, documenti, autografi di personaggi illustri, la competenza delle Soprintendenze bibliografiche è fungibile con quella delle Soprintendenze archivistiche secondo quanto sarà stabilito da apposite norme.
FRANCESCHINI (1967)

LANDSCAPE AND *LANDSCHAFT*

Lecture delivered at the "Spatial Turn in History" Symposium
German Historical Institute, February 19, 2004

Denis Cosgrove

University of California, Los Angeles

Across the humanities and social sciences, the past two decades have witnessed a shift away from the structural explanations and grand narratives that dominated so much twentieth-century scholarship, with its emphasis on universal theories and systematic studies, and a move toward more culturally and geographically nuanced work, sensitive to difference and specificity, and thus to the contingencies of event and locale.

Variously referred to in the social sciences as the "spatial turn" and the "cultural turn," this move has reworked the relationship between the social sciences and traditionally hermeneutic fields within the humanities.

Both sides increasingly privilege questions of culture, meaning, and identity over "scientific" theories borrowed from economics, biology, psychology, or political "science." Unsurprisingly, geography, which suffered a recurrent crisis of identity in the era of scientism, has emerged as a key point of reference within this disciplinary convergence. Recognition of the difference that space and geographical location make to any understanding of processes and events in the human (and also the physical) world is not of course wholly novel. Geography's long-standing, if fraught, relationship with history with which my discussion opens bears evidence of a sustained recognition of the pitfalls of seeking to understand the world solely by reference to universalizing theories and formal laws, even when these are given the spatial veneer of titles such as "area studies." The historian Edmundo O'Gorman, for example, never tired of pointing out that constructions, such as "Pan-American history," that sought a unity of narrative themes through hemispheric participation were better understood as an outgrowth of ideological and imperialist assumptions on the part of the United States.[1] They failed not merely to show sensitivity to geographical and cultural difference within the predefined and supposedly "natural" area, but made less sense historically than less intuitively geographic spatial frames such as the "Black Atlantic"— an area defined according to cultural rather than natural or territorial criteria.[2]

As the example of "Black Atlantic" reveals, the "spatial turn" in thehumanities and social sciences is also closely related to a significant re-thinking of space itself. Both in theory and practice, space in modernity remained Cartesian and absolute, its language best described in Euclid's *Elements*. Space, like time, was treated as an objective phenomenon, existing independently of its contents. In this sense space was seen as a container that had effects on the objects existing within it, but was not itself affected by them. Regarding space in this way corresponded well with the territorial imperatives of the nation-state as it had evolved within modern Europe, with the categorical administrative and organizational structures of state bureaucracies, industrial production, and social life in the modern city.[3] Belief in absolute space was foundational to confidence in the pictorial claims of linear perspective to truthfully represent material spaces, trust in the scientific accuracy and objectivity of both topographic and thematic maps, and acceptance of territoriality as a normalizing way of ordering and classifying phenomena. All of these assumptions about order in the world and our capacity to grasp and represent it have been upset by a growing acceptance of alternative spatial conceptions, above all conceiving of space as relative rather than absolute. Space is increasingly regarded as lacking independent existence; it comes into being as a function of other processes and phenomena (which in the world of relativity also generate time). Thus any space is contingent upon the specific objects and processes through which it is constructed and observed. Questions of space become epistemological rather than ontological.[4] The public space of the Italian "piazza" for example is best understood as a product of a set of social conventions, desires and memories, political practices, and specific performances whose architectural realization within urban form is treated as secondary to those processes and practices rather than as their container.[5] The conceptual, methodological, and representational implications for geographical scholarship itself are obviously enormous, and they have opened up a formerly self-referential and defensive discipline to intellectual commerce with other natural and social sciences and the humanities.

In this discussion I examine the implications of these developments for the concept of *landscape* and its revived significance and use within geography and beyond. To do so in these pages is significant because landscape not only has long stood as the geographical concept that connects the discipline most closely to history and the humanities, but its roots in Anglophone geographic practice are to be found in the German concept of *Landschaft*. The latter is of more than purely philological interest:

The migrations of meaning that *Landschaft*/landscape has experienced make it particularly suited to contemporary ways of thinking about space and reconnecting geographical study to current humanities concerns with culture, identity, and meaning.

Chorography, Chronology and Evolving Meanings of "Landscape"

Any serious attention to questions of space, absolute or relative, and its relations to natural and social processes must inevitably confront the question of scale. Absolute space gives rise to the conception of scale as a nested hierarchy of containers for processes and for their observation.

Geographical study operates according to given scales, from the local, through the regional, national, and global. Mid-twentieth-century geographers devoted time and energy to debating and defining such scale concepts as "the region."[6] In the contemporary world, matters are rather different. Both in theory and in practice, relative space more readily embraces the fact of scalar continuity and the constant blurring and interaction between scales that are always dependent on process and observation.

"Local" spaces are as much a precipitate of "global" processes— for example, the investment decisions of global financial networks—as they are constitutive nodes for such processes—for example, through internet connections. Geographical "place" is today treated as an instantiation of process rather than an ontological given.[7] This way of thinking about spatial scale immediately reintroduces matters of time and history into geography. We are thus obliged to reconsider the long-standing connection between these two fields of study, long framed in the Latin aphorism "geographia oculus historiae." Conventionally the claim that geography acts as the eye of history allocated Clio's other eye to *chronology*, the division of historical time into an event-determined narrative.

Chronology, recursively, was paralleled with *chorography*, which denoted a specific scale of geographical study. A key source for early-modern scholars was the second-century Alexandrine geographer and mapmaker Claudius Ptolemy, whose book *The Geography* shaped much of the discourse of modern spatial representation. Ptolemy made a vital and much debated distinction between geography and chorography, one that, under the guise of different terminology, remains significant in contemporary spatial theory.[8] Geography, he claimed, was the description of the earth's surface as a whole and of its major features (land, seas, continents, mountain ranges, cities, nations, etc). The absolute datum of the globe itself meant that geographical representation was primarily scientific and mathematical. Accuracy demanded that geographical locations had to be related to each other and to the whole globe through common metrics (coordinates, distance measures, etc).

Chorography, on the other hand, concerned specific regions or locales understood without necessary relation to any larger spatial (geographical) frame. The role of chorography was to understand and represent the unique character of individual places. In chorography, the skillsof the artist (painter and writer) were more relevant than those of thea stronomer and mathematician, which were critical in geography.[9] The chorographic art, as it came to be practiced in early modern Europe (not least in Southern Germany among the groups of humanists gathered in such upper Danube cities as Ulm and Augsburg), incorporated both historical narrative (generally little more than a chronicling of a city or region's Classical pedigree and a hagiography of its principal aristocratic or noble families) and pictorial maps and architectural sketches. It established the place of geography within the humanities and its attachment to history at the scale of "landscape." Chorographies were popular among educated and scholarly groups in early modern Europe as celebrations of their own city or local region. In emerging nation-states such as seventeenth- century England, descriptions of individual counties were gathered together to create a picture that was "national" but remained sensitive to regional variation. It is within this, often tense and contested, historical process of fundamental change in the social spatiality of early modern Europe that the idea of landscape comes to prominence and is reshaped as a geographical descriptor. While the historical shift from a legal and territorial idea of landscape to a scenic and pictorial usage has been widely noted, the geographer Kenneth Olwig has recently re-examined it with great authority, and I draw heavily upon his argument in the following section.[10]

The German *Landschaft* and its cognates in the Scandinavian languages are still used as a descriptor for administrative regions in parts of northwestern Europe, specifically Frisia and Schleswig-Holstein. The physical nature of these low-lying marshlands, heaths, and offshore islands is important in understanding this usage. These have always been relatively impoverished regions, marginal to the interests of monarchs and aristocrats whose wealth and power depended upon the control, ownership, and taxation of more fertile and accessible territories.

Location on the borderlands of the Danish kingdom and the German states reinforced the opportunities for greater local autonomy than in more central and tightly administered regions. Olwig points out that their designation as *Landschaften* denoted "a particular notion of polity rather than . . . a territory of a particular size. It could be extrapolated to polities of various dimensions, ranging from tiny Utholm to the whole of northern Jutland."[11] What mattered for the designation was that these were regions in which customary law, determined in various ways by the community living and working in an area, extended over and defined the territorial limits of the *Land*. "Custom and culture defined a *Land*, not physical geographical characteristics—it was a social entity that found physical expression in the area under its law."[12] The unity of fellowship and rights within the community and the space over which fellowship and rights held sway constituted the *Landschaft*. In this sense its usage might be paralleled to the English "country," which also is meaningful at different scales, and which can refer both to the national polity (calling an election can be termed "going to the country") and to the national territory.

It is logical that over time, the combination of community, custom, and territory would give rise to visible distinction of one *Landschaft* from another, but the scenic aspects that are now so closely associated with landscape were not in any sense primary to the meaning of the German concept and its cognates elsewhere in northwestern Europe. The nature of *Landschaft* as originally constituted is of much more than antiquarian significance. It points to a particular *spatiality* in which a geographical area and its material appearance are constituted through social practice.
In a word, *Landschaft* is best understood in terms of relative rather than absolute space.
This stands in marked contrast to the conventional usage of *landscape* in English, whose primary meaning is closely associated with the idea of scenery. Indeed the oft-quoted Oxford English Dictionary (OED) definition of landscape refers to "a picture of natural inland scenery," noting that the word first comes into the English language in the early seventeenth century as a designation of a type of painting. *Landschap* painting was a genre imported from the Netherlands that became popular among landowners seeking to represent newly acquired or consolidated estates,
many of them witnessing a struggle between the customary rights enjoyed by a feudal peasantry and the property rights claimed for landowners in an emerging capitalist land market. Technically, the creation of landscape images was closely aligned with estate survey and mapping, and many artists were also surveyors and map makers. Mathematics, measure, and perspective provided the spatial language of landscape.
Culturally, it was associated with the new literary form of "prospect poetry," also popular in early seventeenth-century England.[13] As these various associations suggest, and the word "prospect" makes clear, *landscape* privileges the sense of sight, and what started as a representation of space rapidly became a designation of material spaces themselves, which were referred to as landscapes and viewed with the same distanciated and aesthetically discriminating eye that had been trained in the appreciation of pictures and maps. A landscape is *seen,* either framed within a sketch or painting, composed within the borders of a map, or viewed from a physical eminence through receding planes of perspective.[14] While this idea of landscape played a role in the construction of capitalist property rights and the suppression of exactly the type of community and customary rights that had given rise to *Landschaft,* Olwig points out that the change in meaning was also related to a changing scale of spatial control. He traces immediate connections between landscape discourse in seventeenth-century England and the cradle region of *Landschaft* through the link between James I of England (James VI of Scotland) and Schleswig-Holstein through the king's marriage with Anne of Denmark.
He suggests that the principal political challenges to the Stuart king came from uniting the "countries/lands" of England and Scotland under his sovereignty and negotiating with the local attachments of landed nobility in England (a question faced by each of the European absolute monarchs seeking to unify the territory of the modern nation-state). Central to this project was the extension of statutory law from the court and parliament across the whole national territory, thus expunging local customs that had arisen from lived experience of a community living and working in a specific physical environment. In seventeenth-century England this was a tense and contested affair, which played its role in the eventual collapse of Stuart absolutism, Civil War, and the ascent of parliament and constitutional monarchy. Olwig notes the importance of theatre in this process, especially the masque, with its creation of imaginary spaces in closed playhouses decorated with stage scenery designed to create the illusion of space. In various ways, Stuart cultural politics used landscape images to "naturalize" its legal and territorial claims. If the masque offered the court an illusion of a harmonious national space, the chorography expressed the continued vitality of a more regional political territoriality, in which lesser nobility and gentry drew upon the very customary and community attachments that they were expunging locally in order to resist the expanding authority of the crown at the nationalscale.[15]
Thus at both the local and national level, and in their political rivalries too, landscape emerged from *Landschaft* with a totally transformed meaning, and the transformation was at once social and spatial. Socially, landscape was divested of attachment to a local community and its customary law and handed to the "distanciated gaze"[16] of a property owner whose rights over the land were established and regulated by statute.
Spatially, landscape was constructed as a bounded and measured area, an absolute space, represented through the scientific techniques of measured distance, geometrical survey, and linear perspective. In this respect, landscape should be understood as a direct expression of modernization.

Landscape, Romantic Nationalism, and Geography

The European state system of absolute monarchies and territorial principalities established in the mid-seventeenth century by the Treaty of Westphalia, of which Stuart England was an example, endured as a geopolitical pattern until the Napoleonic wars of the early nineteenth century.
While France's revolutionaries sought to extend across the continent universal principles of liberty, equality, and fraternity, they also embraced the geopolitical principle that the state should be the direct expression of a nation as a natural entity bound to a given territory and finding cultural expression in a common language and common customs. In the case of France, the territory was contained within "natural limits" that, providentially for rationalists, took the geometrical form of a hexagon, whose six sides corresponded to the Channel, Atlantic and Mediterranean coasts, and the Alps, Pyrenees and Ardennes. This rigorous application of Cartesian space to national territory was applied locally in the replacement of the *ancien-re´gime*'s provinces with the new, regularly sized and shaped administrative spaces of the *de´partement,* whose geometry was naturalized by naming the new units according to physical geography and

topography: Loire, Vosges, Charente Atlantique, Alpes Maritimes. In each European country, nineteenth-century struggles to produce the modern nation-state sought to negotiate this tension between universal political principles, expressed in the language of mathematics, geometry, and statistics, and unique national identity, forged through the "natural" media of physical geography, language, folk culture, and custom. In these struggles, landscape emerges again as a vital field of expression and contestation.

The case of Germany is exemplary. The tension between political fragmentation and linguistic and cultural unity was partially resolved through the *Zollverein* and Prussian administrative and military authority, leading to unification in 1870. But the geopolitical question of territorializing the German nation within spatial boundaries that could be "naturalized" in a coherent way was never satisfactorily resolved, and has only ceased to be a source of international tension in the closing years of the twentieth century, with the emergence of the new spatiality represented by the end of the Cold War and the project of European unification.

In Germany, as elsewhere in Europe and North America, an image of "national" landscape was constructed in the early years of the nineteenth century through romantic art and literature. The scenery of *Berg und Wald* with its strong Christian markings, captured by artists such as Caspar David Friedrich, reworked a tradition of German painting that can be traced to the emergence of the new, scenic understanding of landscape discussed earlier and its close connections with chorographic art in the work of Albrecht Altdorfer and other Danubian painters in the early sixteenth century.[17] This was also the archetypal landscape of German folk culture, as recovered by the Grimm brothers. However, such pictorial landscape images did not map directly onto the fragmented territory occupied by the German *Volk*. To provide a scientific cartography of German national space entailed, among other geopolitical strategies developed in the course of the nineteenth and twentieth centuries, a reworking of *Landschaft*. This task was taken up by German geographers, whose discipline was established earlier in the German universities than anywhere else in Europe and whose rigorous and sophisticated scientific theories gave German geography an intellectual dominance that lasted into the twentieth century, especially in the United States.

Among the scientific questions that dominated nineteenth-century German geography, especially after unification, those of the relationship between nation, state, and space (*Raum*) were central. Best known perhaps is the widely influential work of Friedrich Ratzel, whose theories of the organic nature of the state likened it to a creature in Darwinian struggle against other states through constant competition for territory.

The influence of these ideas on military thinking lasted through two European wars, articulated most powerfully in the writings of the military geographer Karl Haushofer. Less familiar, but equally implicated in some of the more unsavory aspects of state policy well into the last century, was the German geographical fascination with settlement patterns and the appearance of landscape. Between the 1880s and the 1940s German geographers established a systematic study of the form and distribution of rural settlement types, generating such classifications as *Rundling* and *Strassendorf*. These were based on surveys of the layout and size of villages, hamlets, and scattered individual farmsteads, their relations with field systems, land tenure and use, modes of cultivation, pasturage, and woodland management. Landscape morphology, the study of visible forms of human occupancy, was understood to betray the organic connections between an autochthonous folk culture and its physical environment. For geographers such as August Meitzen and Siegfried Passarge, *Kulturlandschaft* revealed the abiding influence of *Naturlandschaft* on a people, expressing its ecological adjustment to geographical contingency across a region. Effectively, such study was a further stage in the evolving meaning of landscape. Here, the visual appearance of an area, developed in the modern concept of landscape, was being analyzed through selected forms to reveal a "natural" connection between a community and the land. While lacking the pictorial and aesthetic imperative of *landscape*, this scholarly definition of *Landschaft* did not depend on evidence of the customary legal and political relations that had underpinned the original German usage. The political imperative underlying this scholarship is revealed in the idea that there could be authentically *German* settlement types and landscapes, which careful morphological mapping would reveal.

If the distribution of such a national landscape could be disclosed, a scientific case could be made for the true boundaries of the German *Raum*.[18]

The intellectual impact of this concept of landscape geography is particularly apparent in the United States, where German scholarship retained a powerful influence well into the twentieth century. The school of environmental determinism, which dominated American geographical thought in the first two decades of the last century, attributed causal agency to the physical environment in explaining human occupancy and relations with nature. One of the strongest voices raised in criticism of this school was that of Carl O. Sauer. From a Midwestern Germanspeaking family, Sauer received his geographical training in Wisconsin, where he was introduced to German scholarship. His commitment to landscape study shared the German geographers' commitment to examining and explaining supposedly deep, organic connections between premodern cultures and the land. Sauer's commitment to the active agency of culture in shaping spaces, however, led to a firm rejection of environmental determinism, so that in his famous 1926 paper "The Morphology of Landscape," he argued for the reciprocal significance of both natural and cultural "factors" in the evolution of landscape, but stressed that "nature is the medium, culture the agent, the cultural landscape the result."[19]

This methodological statement and Sauer's empirical work informed geographic practice in American landscape studies well into the 1970s and still finds resonance in such contemporary scholarly fields as environmental history. Further revealing the influence of German thinking,

Sauer added to his landscape essay a brief section referring to the "aesthetic" dimension of landscape, in which he claims that however analytic and comprehensive the formal study of landscape morphology might be, there will always be a dimension of landscape that lies "beyond science," and which cannot be approached through formal study but only via the avenues of poetry and art. Innocent as such a claim might be from the pen of Carl Sauer, in 1920s Germany such sentiments were far more dangerous. The geographer Ewald Banse, today remembered if at all for his geopolitical collaboration with Haushofer and his extraordinary paean to German militarism in *Germany Prepares for War,* also wrote texts on landscape aesthetics, proclaiming that the superior vital spirit of the German people was rooted in the material and aesthetic qualities of its unique landscape.[20] Such ideas betray a close association of German *Landschaft* study with political ideology, an association that would have disturbing practical effects with the rise of National Socialism.

The German "landscape indicators" tradition of settlement geography reached its intellectual climax in the theoretical work of Walter Christaller and others in the mid-twentieth century. In addition to mapping and analyzing traditional rural settlement forms, this group went on to apply classical economics to model hypothetical settlement distributions and generate purely theoretical landscapes. Starting with an isotropic surface—undifferentiated and uninterrupted—they asked how supply and demand curves in a world of perfect competition and utility maximization would generate an efficient distribution of "central places" to serve the needs of retail, transportation, and administration.[21] These spatial theories and the "economic landscapes" they generated became primary objects of geographical study internationally in the postwar world up to the late 1960s. Few geographers outside Germany who took up spatial science were aware at that time that this tradition of settlement landscape study was deeply compromised, not only by its connections with German geopolitics but through Christaller's work for Himmler.

The geographer's theories were used in planning the resettlement of the eastern Slavic lands captured after 1939, directly connecting geographical landscape studies and the Nazi project of spatial domination and population engineering.[22] The former Polish and Soviet territories were divided by German geographers into authentically German zones, where farmers from the Rhineland and other "crowded" rural regions could be relocated, and spaces under German control but occupied by lesser (Slavic) races, which were to be managed in the interests of the *Reich*.

According to the plan, the former zones were to be reshaped and redesigned through the management of field patterns, farmstead architecture, and woodland planting to resemble an ideal of "German" landscape, while the latter regions, cleansed of "undesirables," could be treated precisely as an isotropic plain, a non-place whose landscape design was merely a matter of managerial efficiency and productivity.

Lest we imagine that the German case is entirely unique, it is worth recalling that in other European countries, too, nationalist schools of landscape painting, regional literature, and folk culture emerged in the nineteenth century as part of the project of shaping nationalism through landscape. In Britain, John Constable and J.M.W. Turner founded a strongly national tradition of landscape painting; in the United States a similar role was taken by Thomas Cole and Edwin Church; in Canada the "Group of Seven" sought to develop a pictorial language that expressed a uniquely Canadian spirit in the material forms of landscape. As early as 1838, the internationally influential English cultural critic John Ruskin subtitled his *Poetry of Landscape*, "the architecture of the nations of Europeconsidered in association with natural scenery and national character."[23]

And belief in the importance of preserving historical patterns and forms of settlement landscape at both regional and national levels as expressions of the "authentic character" of the nation may be traced through such diverse practices as Scandinavian open-air folk museum re-creations of folk housing types, English school children's field study classes teaching the identification of "British" wild flowers, and American parkways designed to provide citizens with sentiments of national pride in the dramatic landscape vistas opened up from their automobile windshields. [24]

Perhaps the most powerful expression of how the relations between concepts of *Landschaft* and landscape on the one hand and the modern concept of absolute space as a container on the other have found political expression in the modern nation-state is the topographical map series.

Each Western nation has an official topographic series covering the nationalterritory and divided into map sheets at various scales. To recreational users—hikers, cyclists and other tourists—the familiar scale of the topographic map is between 1:25,000 and 1:100,000, with 1:50,000 the most widely available in most countries.[25] This scale has practical advantagesin that a sheet of easily manageable proportions for reading "in the field" covers some 350 square kilometers, about as far as the eye may see landscape elements on a clear day, with a level of detail that permits the illustration of such features as topographic variation at the ten mete contour interval, the form of village settlements and location of individual farms, generalized land-use patterns, local place names, and soon.[26]

In European states, the project of national topographic mapping dates to the late eighteenth century, and was closely tied to military defense of the national territory (thus in Britain the map is published by the *Ordnance Survey* whose title reflects its early use for artillery purposes; in Italy it is published by the *Istituto Geografico Militare*) and to the systematic inventory and bureaucratic regulation of the modern state. But it also illustrates the centrality of landscape in framing national identity and difference. The area covered by the modern topographic map corresponds broadly to the conventional scale of chorographic description.

Indeed, it was the interests of eighteenth-century chorographers and antiquarians that ensured that archaeological sites were marked on the British topographic series with different lettering denoting prehistoric, Roman, and medieval sites. Variations in the landscape elements illustrated, signage conventions, and color on topographic maps reflect differences

in both the physical environments and the cultural predilections of different nations. Thus Swiss maps are spectacular in their use of color and shading to dramatize mountainous relief, emphasizing the principal landscape object of national pride; French topographic maps mark the population of every commune, a reflection of the long shadow that population loss and stagnation cast across national pride in the nineteenth century. In both their similarities and their differences, these topographic series act as pictorial expressions of national landscapes and their role in constituting and expressing cultural identities within the boundaries of national space. Possession, use, and familiarity with the topographic map and its ways of representing landscape is regarded in many countries as a mark of citizenship and a guide to the correct way of seeing and conducting oneself in the actual landscape.

Landscape's Deceptions, New Spatialities, and Meanings

This historical survey of changing meanings and relations between *Landschaft* and landscape reveals a complex and flexible way of describing spatial relations between humans and nature that has acted to frame a variety of social and political contexts. Much of landscape's authority comes precisely from what one writer has called its "duplicity," its capacity to veil historically specific social relations behind the smooth and often aesthetic appearance of "nature."[27] Landscape acts to "naturalize" what is deeply cultural. For example, the serpentine lines of manicured pasture, copses and reflecting lake of the English landscape park obscure beneath their "lines of beauty"[28] a tense and often violent social struggle between common rights and exclusive property; the image of a tropical island world of natural abundance and fertility depicted by the French artist Paul Gauguin and countless tourist images masks behind apparent naturalness a world of colonial oppression, disease, and seedy sexuality.

Much recent scholarship has sought to unmask and denaturalize landscape, paying as much attention to its pictorial and literary representations as to material spaces themselves.[29]

In refusing to take landscape "at face value," such landscape study moves beyond *Landschaft* in its original Germanic sense, beyond the pictorial English sense of *landscape* as an aesthetically unified space, and beyond the traditional geographical sense of landscape as an expression of ecological relations between land and life. It draws upon and contributes to the revised ways of conceptualizing space with which I opened this discussion, regarding space as a function of natural and social processes, but also as an outcome that in turn has social agency, able to create and transform the material world.

Landscape's revival within contemporary geography derives from those aspects embedded in its conceptual history that allow it to transcend the modernist dualism (perhaps dialectic) of nature and culture. A consistent feature of landscape's various expressions is that it is *simultaneously* a natural and a cultural space. Thus, for example, the landscape of Southern California today is in large measure the outcome of a suite of images of the good life, many themselves embodied in landscape images— of bungalows set in orange groves, of perfect bodies stretched over golden sands, of a dark, dystopian urbanism of mechanized violence— projected onto the physical region. These landscapes have drawn upon material elements of the physical and social geography of Southern California, to be sure—they would lack material effect if they did not. They also draw upon much deeper historical landscape themes derived from the cultural resources of Western art and literature: of arcadia, of the palm-fringed isle, of the pathological city. And they work through various media: art, photography, music, and the movies. Landscape images tap into the desires and fears of living people who respond by creating imaginative geographies that shape in large measure their embodied experience of California as landscape. To interrogate such manufactured landscape images for the "accuracy" and authenticity of their geographical descriptions is to ignore the most interesting questions about landscape today: how it gathers together nature, culture and imagination within a spatial manifold, reentering the material world as an active agent in its continuous reshaping.

Conclusion

Landscape's current work is not of course confined to the disciplines of geography and history. Architects and environmentalists have also found in the term renewed conceptual vigor, for relating building to its circumambient world and for grasping the reciprocal relations between the natural and human worlds respectively. But my focus here has been geographical and historical, tracing landscape's long journey from its medieval roots in *Landschaft* to its contemporary capacity to capture and materialize the idea of relative space. Throughout, landscape betrays an extraordinary flexibility in its capacity to bring together the interests of geographers and historians as these have responded to changing social contexts. While consistently focusing attention on local and regional scale, landscape is not inherently territorializing, and can readily be adapted to more relative conceptions of space. As historians reconnect with questions of space and spatiality, recognizing that *where* events occur contributes a great deal toward understanding how and why they occur, landscape, like *place*, can play a significant role in the conceptual usages of historical scholarship. Awareness of its complex history and of its capacity to bring together nature and culture as a spatial actor can only serve further to sharpen landscape's scholarly value.

Notes

[1] Martin W. Lewis and Ka¨ren E. Wigen, *The Myth of Continents: A Critique of Metageography* (Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1997).
[2] The 'Black Atlantic' is that region comprised by the cultural, economic and geopolitical connections that have evolved during the past six hundred years between coastal Europe, western Africa, the Caribbean and the eastern seaboards of North and South America, and the area in which shaping the experience of Black Africans and their descendants is central. Paul Gilroy, *The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness* (London and New York: Verso, 1993); Stuart Hall, ed., *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices* (London; Thousand Oaks, Calif.: Sage, in association with the Open University, 1997).
[3] Richard Sennett, *Flesh and Stone: The Body and the City in Western Civilization* (London and New York: W.W. Norton and Company, 1994).
[4] Robert David Sack, *Conceptions of Space in Social Thought: A Geographic Perspective* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1980); David Harvey, *Spaces of Hope* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000).
[5] Rose Marie San Juan, *Rome: A City Out of Print* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001).
[6] Richard Hartshorne, *The Nature of Geography: A Philosophical Enquiry* (Washington, D.C.: Association of American Geographers, 1939); Robert Eric Dickinson, *City, Region and Regionalism: A Geographical Contribution to Human Ecology* (London: Routledge and Paul, 1960).
[7] Doreen Massey, "A Global Sense of Place," in Trevor Barnes and Derek Gregory, eds., *Reading Human Geography* (London: Arnold, 1997), 237–245.
[8] Michael Curry, "Towards a World Without Maps: Lessons from Ptolemy and Postal Codes," *Annals, Association of American Geographers*, forthcoming 2004.
[9] I am simplifying a complex argument here.
[10] Kenneth Olwig, *Landscape, Nature and the Body Politic: From Britain's Renaissance to America's New World* (Madison, Wisc.: University of Wisconsin Press, 2002).
[11] Ibid., 16.
[12] Ibid., 19.
[13] James Turner, *The Politics of Landscape: Rural Scenery and Society in English Poetry, 1630–1660* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976); Richard Helgerson, *Forms of Nationhood: The Elizabethan Writing of England* (Chicago: University of Chicago Press, 1992); Denis Cosgrove, *Social Formation and Symbolic Landscape*, 2d ed. (Madison, Wisc.: University of Wisconsin Press, 1998).
[14] Denis Cosgrove, "Landscape and the European Sense of Sight—Eyeing Nature," in Kay Anderson et al., eds., *Handbook of Cultural Geography* (London: Sage, 2003), 249–268.
[15] Olwig, *Landscape*; Richard Helgerson, *Forms of Nationhood*.
[16] My use of the term "gaze" draws upon feminist theories of vision that have associated gaze with an actively appropriating and mastering form of vision. See G. Rose, *Feminism and Geography* (Cambridge: Polity, 1993). To speak of landscape as a gaze thus suggests the control and authority of a landowner. "Distanciated" gaze implies more than a physical distance between viewer and viewed, although this is critical to landscape and actualized by selecting a high point from which the area can be seen spread out before the eye. It implies a psychological and social distance, from direct physical and social engagement with the space observed. See C. Ginzburg, *Wooden Eyes: Nine Reflections on Distance* (New York, 2001).
[17] Christopher S. Wood, *Albrecht Altdorfer and the Origins of Landscape* (Chicago: University of Chicago Press, 1993); Simon Schama, *Landscape and Memory* (London: Harper Collins, 1995).
[18] Friedrich Ratzel, "The territorial growth of states," in J. Agnew, et al., eds., *Human Geography: An Essential Reader* (Oxford: Blackwell, 1996), 525–535. Alan Mayhew, *Rural Settlement and Farming in Germany* (London: Batsford, 1973); August Meitzen, *Siedelungs- und Agrarwesen der Westgermanen und Ostgermanen, der Kelten, Finnen und Slaven*, 3 vols. (Berlin, 1895).
[19] Carl Ortwin Sauer, "The Morphology of Landscape," in John Leighly, ed., *Land and Life: A Selection From the Writings of Carl Ortwin Sauer* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, [1925] 1969).
[20] Ewald Banse, *Germany Prepares for War* (London: L. Dickson, 1934); Ewald Banse, *Deutsche Landschaft und Seele: Neue Wege der Untersuchung und Gestaltung* (Munich, Berlin: R. Oldenbourg, 1928); Ewald Banse, *Geographie und Wehrwille: Gesammelte Studien zu den Problemen Landschaft und Mensch, Raum und Volk, Krieg und Wehr* (Breslau: W. G. Korn, 1934).
[21] Walter Christaller, *Central Places in Southern Germany*, trans. Carlisle W. Baskin (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966).
[22] Gert Gro¨ning and Joachim Woschke-Buhlmann, "Die Landespflege als Instrument nationalsozialistischer Eroberungspolitik: Ein Standort-gerechter Beitrag," *Arch Plus* 81 (1985): 46–59.
[23] Denis Cosgrove, "John Ruskin and the Geographical Imagination," *Geographical Review* 69, no. 1 (1979): 43–62.
[24] Thomas Zeller, "'The Landscape's Crown': Landscape, Perceptions and Modernizing Effects of the German *Autobahn* System," in David Nye, ed., *Technologies of Landscape: Reaping to Recycling* (Amherst, Mass.: University of Massachusetts Press, 1999), 218–238.
[25] In the UK until the 1970s the standard scale was 1 inch to 1 mile (1:63, 360), while in the US the equivalent scale remains 1:62,000, reflecting attempts in the early Republic to "rationalize" imperial measures.
[26] The sheet size of topographic maps relates historically to the scale of military engagement and artillery distances in the mid-nineteenth century.
[27] Stephen Daniels, "Marxism, Culture, and the Duplicity of Landscape," in Richard Peet and Nigel Thrift, eds., *New Models in Geography*, vol. 2 (London: Unwin Hyman, 1989), 196–220.
[28] The serpentine "line of beauty," initially theorized by the artist William Hogarth, was adopted by eighteenth-century English landscape gardeners as a formal design principle.
[29] W. J. T. Mitchell, ed., *Landscape and Power* (Chicago and London: University of Chicago Press, 1994); Don Mitchell, *The Lie of the Land: Migrant Workers and the California Landscape* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996).

SANDRO AMOROSINO

Dalla disciplina (statica) alla *regolazione* (dinamica) del paesaggio: una riflessione insieme

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'evoluzione della nozione – 3. Le intersezioni – 4. Paesaggio e beni culturali – 5. Paesaggio e governo del territorio: vincoli paesistici, urbanistica e piani paesaggistici – 6. Pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale (ed urbanistica)… – 7. ... nella più recente giurisprudenza costituzionale.

1. - Secondo un approccio tradizionale la problematica giuridica del paesaggio si articola in tre capitoli: le *funzioni* pubbliche relative al paesaggio; gli *istituti* o strumenti giuridici mediante i quali si esercitano le funzioni; i *poteri*, vale a dire la ripartizione di attribuzioni e competenze (in merito alle prime ed ai secondi) tra Stato, Regioni ed enti locali[1].
Questa articolazione è tuttora valida ed utile, ma deve esser riletta alla luce di due fattori che hanno accentuato la *dinamica* dell'oggetto di cui ci occupiamo: l'*evoluzione* della stessa *nozione* di paesaggio e l'ampliarsi delle *intersezioni* con discipline e tematiche contigue.
Anche la tematica dei *poteri pubblici* in materia di paesaggio deve esser riletta nella prospettiva dell'*evoluzione* del riparto di funzioni tra Stato e Regioni e tra queste e gli enti locali.

2. - Il dato di fondo, da assumere quale presupposto di qualsiasi riflessione in tema di paesaggio, è l'evoluzione della nozione, che dall'originaria caratterizzazione estetica, in relazione principalmente alle bellezze naturali, si è venuta caricando di molteplici significati, qualificazioni (ad es. paesaggio storico; paesaggio costruito) e funzioni.
E' divenuta nozione complessa e polisensa per il concorso di più fattori: sia culturali che di diritto positivo.
Sul primo versante il paesaggio è oggetto di studio dei semiologi, dei geografi, degli urbanisti, dunque di diverse, concorrenti rappresentazioni disciplinari, le quali tutte rilevano per i giuristi, in quanto si riflettono immediatamente sulle concezioni stesse di conoscenza, tutela, gestione, valorizzazione del paesaggio, nonché di recupero del paesaggio degradato e di creazione di nuovo paesaggio.
Più in generale le diverse prospettive di analisi e di qualificazione del paesaggio trovano un minimo comune denominatore nel riconoscere che si tratta di un "oggetto" in continua trasformazione, il quale, conseguentemente, deve esser considerato, anche dal giurista, in funzione delle sue molteplici e spesso confliggenti *dinamiche*.
In quanto oggetto dinamico – del quale devono in alcuni casi esser inibite, ma in altri consentite le trasformazioni compatibili con la tutela e promosse quelle ordinate alla riqualificazione − è più appropriato parlare di *regolazione* del paesaggio piuttosto che − in modo tradizionale − di *disciplina*, in senso prevalentemente statico (di conservazione dell'assetto ed aspetto esistente).
Su questo, inedito, concetto di regolazione si tornerà più avanti.

3. - Sul secondo versante − quello dei fattori giuridici della complicazione − è da registrare − schematizzando al massimo − un incremento delle *intersezioni*, da un lato con il governo del territorio (in misura ovviamente maggiore che con l'urbanistica intesa in senso tradizionale) e dall'altro con i beni culturali.
Per compiutezza di rappresentazione si deve precisare che il paesaggio si trova al centro di numerose *intersezioni*, di una sorta di ideale *quadrivio*, nel quale lo intersecano il governo del *territorio*, i beni culturali, i parchi e le aree naturali protette e l'ambiente.
In questa sede si concentra l'attenzione sulle prime tre *intersezioni*, in quanto il rapporto paesaggio-ambiente [2] richiederebbe una trattazione diffusa *ad hoc*.
Le prime due intersezioni sono accomunate dall'esser determinate solo in parte da fattori oggettivi, ma in parte più rilevante da scelte del legislatore.
E' un dato oggettivo che il paesaggio:
− da un lato − essendo la *forma del territorio* − interferisce con il governo del territorio;
− dall'altro − essendo nella sua configurazione anche espressione della civiltà e dell'identità dei luoghi − inerisce alla sfera culturale in senso lato.
Tuttavia sono state soprattutto le scelte del legislatore a moltiplicare, per così dire, i punti di contatto e di incontro/scontro.
4. - Il Codice Urbani (d. lgs. n.. 42/2004) all'art. 2, comma 1, ha accomunato nella macrocategoria *patrimonio culturale* i beni culturali ed i beni paesaggistici.
L'"invenzione" di questa nuova macrocategoria unificante è stata variamente accolta in dottrina:
− taluni, soprattutto in sede di commentarî al Codice, l'hanno recepita senza porsi particolari problemi, quasi come uno

[1] Sulla quale v., *infrà*, il saggio *I poteri legislativi ed amministrativi di Stato e Regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio*
[2] Delineato da S. Foà, *Paesaggio e discipline di settore*, in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio*, cit.

sviluppo naturale [3]
− altri, invece [4] l'hanno criticata siccome frutto di improvvisazione ed approssimazione e fonte di inutili complicazioni, in particolare sottolineando l'irriducibilità di istituti e concetti giuridici propri dei due distinti campi.
Non v'è dubbio che l'assimilazione, o l'"innesto", del paesaggio sul "tronco" dei beni culturali ponga una serie di problemi di "riversamento", o estensione, alla disciplina giuridica del paesaggio, di concetti ed istituti concepiti in funzione dei beni culturali in senso stretto.
E' sufficiente richiamare le funzioni comuni a tutto il *patrimonio culturale* − conoscenza, tutela e gestione/valorizzazione − per aver chiaro che nei due campi esse si sostanziano in modo diverso.
La *conoscenza*, con riguardo ai beni culturali, è essenzialmente *riconoscimento* (cioè collocazione nel contesto storico − dell'archeologia, dell'arte o dell'architettura − ed attribuzione ad un autore o a una Scuola) ed *inventariazione* (a fini di tutela); con riguardo ai beni paesaggistici è invece essenzialmente *localizzazione* sul territorio e *tipizzazione* (cioè individuazione dei caratteri essenziali, degli *iconemi*, per usare una locuzione di Boscolo).
La *tutela* è per i beni culturali essenzialmente salvaguardia del bene in sé, se del caso mediante restauro; per il paesaggio è la determinazione degli usi e delle trasformazioni compatibili ed avviene mediante uno strumento − la pianificazione spaziale d'area vasta − che non trova riscontro sul versante dei beni culturali (se non una vaga analogia con la programmazione, *interna alla p.a.*, degli interventi di tutela dei beni stessi).
E' superfluo sottolineare che i "vincoli" hanno funzioni e strutture giuridiche differenziate sui due versanti.
Ma è soprattutto in relazione alla *valorizzazione* che l'assimilazione, contenuta nel Codice del 2004, era palesemente incongrua, sì da lasciare molto perplessi gli studiosi nell'individuazione del *quid proprium* di tale funzione con specifico riferimento al paesaggio [5].
Molto opportunamente, dunque, in sede di decreto integrativo e correttivo del Codice (il d. lgs. n. 157/2006) si è operata una sorta di "scissione" tra la definizione di valorizzazione riferita ai beni culturali e quella riferita al paesaggio. Mediante un'aggiunta al comma 1, dell'art. 6 si è precisato che "*In riferimento ai beni paesaggistici la valorizzazione comprende anche la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione dei nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati*".
In estrema sintesi: la valorizzazione avviene in sede di *gestione attiva* del paesaggio ed ha come obiettivi da un lato il ristabilimento di una sua qualità accettabile (se non ottimale) e dall'altro la creazione di nuove forme di paesaggio qualitativamente connotate (come è sempre avvenuto, nella storia, con il concorso tra la natura e l'attività degli uomini).
La ribadita non "sovrapponibilità" − ontologica, funzionale e di profili ed istituti giuridici − delle due sfere (del resto la separazione sussisteva *ab origine*, dal 1939, quando Santi Romano redasse, per Bottai, il testo delle *due* leggi, n. 1089 e n. 1497) non deve tuttavia spingersi sino ad affermare una sorta di *incomunicabilità* tra di esse, perché, a ben vedere, punti di contatto − appunto di intersezione − non mancano sia sotto il profilo teorico che sotto un profilo di diritto positivo.
Sul primo versante vengono in rilievo le riflessioni sistemiche [6] di chi sottolinea che il qualificativo "culturale" – riferito a tutto il patrimonio − rinvia all'elemento unificante delle due entità non omogenee, vale a dire l'*humanum*, l'essere prodotto della civiltà umana (oltre che − per il paesaggio − della natura).
Riflessioni che si saldano alle stimolanti suggestioni di Boscolo: sulla pluralità di percezioni di senso attinenti al paesaggio; sugli *iconemi* che ne costituiscono la sintesi rappresentativa; sulla pluralità di "funzionamenti" di esso (nel senso che svolge, nel contempo, più funzioni: di rappresentazione di un contesto culturale e spaziale; di "contenitore" di attività economico sociali tradizionali che ne assicurano la conservazione e "vitalità"; di fattore attrattivo, analogo a quello dei beni culturali in senso stretto − musei, chiese, palazzi − e − in più − in quanto è attraversato da itinerari turistico-culturali o religiosi).
In sintesi: distinzione ed irriducibilità, certo, ma comunque appartenenza alla sfera culturale in senso lato.
Sul versante del diritto positivo sono poi numerosi i punti di contatto tra le discipline del paesaggio e dei beni culturali, nella prospettiva [7] molte volte proficua, di *integrare* le tutele e la valorizzazione dei beni culturali inseriti nel paesaggio, andandosi dai vincoli indiretti della legge n. 1089/1939, alle aree archeologiche, agli itinerari religiosi, ai parchi culturali o tematici (ad esempio: quello dei briganti calabresi) alle ville, ai castelli ed ai borghi

---

[3] si vedano i commenti all'art. 2 di: R. Rotigliano in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio* (a cura di M. Cammelli), Bologna 2004; G. Caia in *Nuove leggi civili commentate – Codice dei beni culturali e del paesaggio* (a cura di G. Trotta, G. Caia e N. Aicardi), Padova 2005 e di G. Leone e A. L. Tarasco in *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio* (a cura di G. Leone e A. L. Tarasco), Padova 2006; M. T. P. Caputi Iambrenghi in *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio* (a cura di A. Angiuli e V. Caputi Iambrenghi), Torino 2005;
[4] P. Stella Richter, *La nozione di patrimonio culturale,* in *Foro Amm. – Consiglio di Stato* 2004 e G. Cugurra, *Urbanistica di paesaggio: considerazioni introduttive,* in Aa.Vv., *Urbanistica e paesaggio* cit.
[5] G. Severini, *La valorizzazione dei beni paesaggistici,* in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio,* cit.
[6] B. Saponaro, *Articolo 2. Esegesi filosofico giuridica* in *Commentario* a cura di A. M. Angioli e v. Caputi -Iambrenghi cit.
[7] A. Crosetti, *Il vincolo indiretto,* in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio*, cit.

In proposito è da ricordare che il d. lgs. n. 157/2006 ha esplicitamente inserito le zone di interesse archeologico tra i complessi di cose immobili di cui all'art. 136 lett. c) del Codice (mentre i centri storici, ch'erano stati anch'essi inseriti nell'art. 136, nel testo predisposto dalla Commissione ministeriale, sono stati, all'ultimo, "depennati" per adeguarsi al parere reso sullo schema di d.lgs. dalla Commissione Territorio e Ambiente della Camera).

5. - Storicamente la "separazione" tra disciplina del paesaggio e disciplina urbanistica ha inizio dai *vincoli paesistici* [8]. Nelle porzioni di territorio vincolate l'obbligatorietà del previo "nulla osta" ha costituito un forte "condizionamento", *ab externo* e − almeno tendenzialmente − *ex ante*, per la realizzazione di trasformazioni urbanistiche pur conformi agli strumenti urbanistici.
In altre parole: nelle aree vincolate a legittimare le trasformazioni non era e non è sufficiente, salvo eccezioni (v. *infra*), la conformità urbanistica.
In quasi un settantennio *quattro* ordini di fattori hanno concorso ad accrescere il peso dei vincoli nella gestione urbanistica:
I - la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che dopo molte incertezze sul rapporto tra nulla osta e licenza (poi concessione edilizia), all'inizio degli anni 80 − in una causa relativa al famoso "Mostro di Fuenti" − ha riconosciuto il *nesso di presupposizione* tra nulla osta e licenza, ricavandone la conseguenza che in caso di annullamento dell'autorizzazione paesistica "cade" conseguentemente la licenza o concessione edilizia. Il punto d'arrivo normativo di questo *acquis* giurisprudenziale è l'attuale comma 12, dell'art. 146 del Codice, in forza del quale l'autorizzazione paesaggistica, salvo limitatissime eccezioni, non può essere rilasciata in sanatoria, successivamente alla realizzazione anche parziale degli interventi. E' dunque implicitamente riaffermato che deve precedere il rilascio del titolo edilizio;
II - la legge n. 431/1985, che ha prodotto una moltiplicazione tipologica ed un forte incremento quantitativo delle aree vincolate: ai vincoli singoli, di fonte provvedimentale, previsti dalla legge n. 1497/1939, si sono aggiunti i vincoli *ex lege* per varie categorie di situazioni territoriali (ad esempio: le fasce costiere).
Tali vincoli, di dimensioni spesso amplissime, devono − com'è noto − esser localizzati e delimitati sul territorio, ma il loro effetto d'insieme è un enorme incremento delle aree vincolate;
III - il d. lgs. n. 42/2004, il quale all'art. 143, comma 3, lett. i) aveva previsto che, in sede di redazione e di adozione del piano paesaggistico possano esser individuate e dichiarate di interesse pubblico ulteriori categorie di immobili, rispetto a quelli già vincolati (la previsione è stata confermata nell'art. 143, comma 1, lett. i) nel testo ora sostituito dal d. lgs. n. 157/2006). Abbiamo quindi − accanto ai vincoli provvedimentali singolari e a quelli *ex* lege − vincoli paesaggistici "del terzo tipo", di fonte pianificatoria;
IV - infine: gli artt. 138, comma 2 (come sostituito dal d. lgs. n. 157/2006) e 140, comma 2 (introdotto dal d. lgs. n. 157/2006) del Codice, che hanno definitivamente mutato la *struttura giuridica* dei provvedimenti singolari di "vincolo" (dichiarazione di notevole interesse pubblico).
In origine, e sino al 2004, la dichiarazione si risolveva nell'individuazione dell'area vincolata e nell'assoggettamento delle trasformazioni a previa autorizzazione.
A partire dal Codice del 2004 la *proposta* di dichiarazione di notevole interesse pubblico deve contenere una specifica disciplina di tutela e valorizzazione delle aree e degli immobili cui si riferisce.
Il decreto correttivo del 2006 ha puntualizzato che, ovviamente, anche il susseguente provvedimento di dichiarazione di interesse pubblico deve recare precise disposizioni sugli usi e le trasformazioni della porzione di paesaggio in esso delimitata.
In estrema sintesi: il provvedimento di vincolo non è più meramente procedurale, strumentale alla successiva valutazione discrezionale − in sede di rilascio dell'autorizzazione − della ammissibilità, o meno, delle trasformazioni, ma deve ormai contenere *in sé* una disciplina *di merito*, ordinata alla tutela e valorizzazione di quegli specifici beni.
I nuovi vincoli provvedimentali sono ormai "vestiti" in quanto recano uno specifico contenuto precettivo e, dunque, in sede di autorizzazione paesaggistica la discrezionalità dell'amministrazione procedente è alquanto ridotta, rispetto al passato [9].
E *mediatamente* − attraverso l'autorizzazione, o il diniego di autorizzazione paesaggistica − la disciplina di merito, ormai contenuta nel "vincolo", viene "riversata" sulla disciplina urbanistica ed edilizia, che ne viene più strettamente condizionata.
I richiamati fattori di rafforzamento della disciplina del paesaggio nei confronti di quella urbanistica sono in parte *compensati* da due fattori di segno contrario: il primo *istituzionale*, il secondo *legislativo*:
a) fattore *istituzionale*: la lamentata "guerra" tra urbanistica e paesaggio [10] è in realtà, in
quasi tutto il territorio nazionale, molto attutita dalla scelta, delle Regioni, di "subdelegare" ai Comuni le funzioni relative al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.

---

[8] G. F. Cartei, *L'indennizzabilità dei vincoli paesaggistici*, in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio*, cit.
[9] P. F. Ungari, *Commento all'art. 146* in *Le nuove leggi civili commentate – Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II parte, Padova 2006.
[10] V. Mazzarelli, *L'efficacia del piano paesaggistico*, in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio*, cit.

La conseguenza dell'affidamento di tale funzione ad un livello di amministrazione particolarmente "sensibile" (se non "intrinseco") agli interessi locali è che al momento delle scelte concrete, soprattutto in presenza dei tradizionali vincoli paesaggistici generici ("non vestiti"), prevalgono quasi sempre gli interessi edilizi privati sugli interessi pubblici di tutela del paesaggio.
E' questa una valutazione contestata dalle Regioni, che hanno la cattiva coscienza di essersi "lavate le mani" della gestione dei vincoli, ma corrisponde pienamente alla realtà.
Soprattutto nelle regioni del centro sud (ma non solo) la scarsa tutela del paesaggio è sotto gli occhi di tutti.
E' da sperare che il graduale diffondersi, nel tempo, dei vincoli "vestiti" (e, a scala territoriale superiore, dei piani paesaggistici) possa ridurre gli spazi di manovra dei comuni subdelegati;
b) fattore *legislativo*: il principio della obbligatorietà della previa autorizzazione paesaggistica, per gli interventi da realizzarsi nelle aree vincolate, ha cominciato a trovare alcune eccezioni nel Codice del 2004, in sostanza confermate nel decreto integrativo e correttivo del 2006.
In estrema sintesi: ex art. 143, comma 5, ove il piano paesaggistico sia stato approvato sulla base di un accordo preliminare tra Stato e Regione può indicare in quali aree vincolate *ex lege*, ai sensi dell'art. 142 (ad esempio: i ghiacciai), la realizzazione di opere o interventi può avvenire previo mero accertamento della loro conformità al piano stesso, compiuto nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio.
Analogamente il piano può individuare aree gravemente compromesse o degradate sotto il profilo paesaggistico, nelle quali la realizzazione degli interventi *effettivamente* volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede la previa autorizzazione paesaggistica.
Si tratta, in entrambi i casi, di *norme promozionali*, volte da un lato ad incentivare l'elaborazione *congiunta* del piano da parte dello Stato e delle Regioni e dall'altro ad agevolare gli interventi di recupero e riqualificazione.
Dopo aver sommariamente delineato le tendenze, e le controspinte, in atto, in tema di rapporti tra vincolo, autorizzazione e permesso di costruire è necessario accennare ai due principali problemi posti dalla nuova disciplina normativa (vale a dire il Codice del 2004 integrato nel 2006).
Il primo è quello del rapporto tra vincoli e piani paesaggistici.
Il secondo è quello dell'ammissibilità costituzionale dei vincoli paesaggistici c.d. "del terzo tipo", quelli posti *ex novo* dallo stesso piano paesaggistico.
Prima dell'introduzione, con il Codice, dei vincoli "vestiti" spettava solo al piano operare la ricognizione e localizzazione delle porzioni di territorio assoggettate a vincoli di varia fonte (provvedimentale o *ex lege*) e dettare la disciplina di tutela.
Dopo il Codice, ed il d.lgs. n. 157/2006, il piano dovrà "fare i conti" anche con i nuovi vincoli, dotati di specifico contenuto precettivo.
Ne consegue che per le porzioni di territorio oggetto di vincoli di nuovo tipo la discrezionalità dei pianificatori sarà molto limitata, in quanto essi dovranno recepire, nel piano, le disposizioni specificamente dettate nelle singole dichiarazioni di pubblico interesse. Peraltro il piano, dovendo assicurare un tessuto coerente di prescrizioni esteso all'intero territorio regionale, non può consistere in una sorta di "assemblaggio dei vincoli", a mò di vestito di Arlecchino.
Innanzitutto perché il piano deve considerare l'intero territorio regionale, anche le aree non vincolate.
In secondo luogo perché le stesse aree assoggettate a vincoli hanno regimi diversi, a seconda che i vincoli stessi siano:
di fonte provvedimentale ante 2004 (privi di contenuto precettivo);
relativi alle varie situazioni territoriali elencate nell'art. 142 (ad esempio: i boschi e le foreste), le quali devono ancora esser localizzate e delimitate;
di tipo nuovo, successivi al Codice del 2004, e quindi "vestiti".
Data l'eterogeneità dei regimi vincolistici in sede di elaborazione del piano deve esser definito un *tessuto* coerente ed unificante di prescrizioni, nel quale i contenuti precettivi dei vincoli "vestiti" debbono rifusi e filtrati in funzione di disciplina unitaria dei diversi, ampi, ambiti di riferimento.
Gli articoli 135 e 143 prescrivono infatti che i piani debbono esser articolati per ambiti spaziali − definiti in relazione alla *tipologia*, rilevanza ed integrità dei valori paesaggistici − la cui dimensione e conformazione non coincide geograficamente, e soprattutto trascende funzionalmente, i singoli vincoli, "vestiti" o meno che siano.
In sintesi: nel piano i contenuti prescrittivi eventualmente contenuti nei vincoli devono esser recepiti, ma − al contempo − devono esser "*filtrati*" in funzione della struttura *ex lege* e della *mission* del piano stesso. Ovviamente la discrezionalità del pianificatore non può spingersi oltre una certa soglia, nel senso che le previsioni e prescrizioni del piano non potranno svuotare o contraddire i contenuti precettivi dei vincoli "vestiti".
Veniamo, infine, ai problemi relativi ai vincoli posti *ex novo* dallo stesso piano paesaggistico, che dispiegano efficacia prodromica a partire dall'adozione del piano stesso (dalla quale scattano le misure di salvaguardia, ex art. 144, comma 1, nel testo novellato) e divengono efficaci con la sua approvazione.
E' innanzitutto da rilevare, in linea generale, che il piano di norma non ha la *necessità* di individuare nuove aree da vincolare, in quanto − dovendo *ex lege* considerare l'intero territorio regionale − ben può assoggettare anche le aree non vincolate, ma di elevato pregio, presenti nei diversi ambiti in cui si articola, ad una disciplina particolarmente rigorosa o limitativa delle trasformazioni.

In altre parole: la concreta modulazione, in relazione ai diversi contesti paesistici, della generale funzione precettiva del piano è, di norma, sufficiente a tutelare anche i luoghi più "delicati".
E dunque la *ratio* dell'imposizione − con il piano − di *ulteriori* vincoli può esser solo quella di assoggettare le trasformazioni di talune parti del paesaggio ad un *doppio controllo*, nel senso che la conformità al piano stesso dei progetti di trasformazione deve esser verificata non solo nell'ordinario procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, ma anche nel procedimento di autorizzazione paesaggistica.
Per questi vincoli "del terzo tipo", di fonte pianificatoria, è stato posto da N. Aicardi[11], *Il vincolo paesaggistico*, il problema della loro legittimità costituzionale e − in ipotesi di non conformità a Costituzione − della loro indennizzabilità.
Il dubbio in ordine alla loro costituzionalità si fonda − schematizzando al massimo − sul rilievo che nel Codice non sarebbero esplicitati i criteri ed i valori in base ai quali essi possono esser posti dal piano.
Si può replicare che, a ben vedere, si tratta comunque di vincoli di fonte provvedimentale, esattamente come i vincoli originariamente *ex lege* n. 1497/1939 ed ora ex art. 140 del Codice: nel secondo caso la fonte è un provvedimento singolare (la dichiarazione di pubblico interesse), nel primo un provvedimento generale a contenuto precettivo, qual è un atto-piano.
E dunque − al di là della diversità delle fonti − i presupposti per l'imposizione del vincolo, debbono essere i medesimi, vale a dire quelli indicati nel comma 1, dell'art. 138 del Codice le "*caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche degli immobili o delle aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni…..*".
E' anzi da aggiungere che i vincoli posti *ex novo* dal piano paesaggistico hanno sicuramente a loro fondamento un'istruttoria più ampia ed approfondita, costituita dall'analisi dell'intero contesto territoriale-paesistico (che è la prima ed obbligatoria fase del procedimento di pianificazione ex art. 143, comma 1, lett. *a*) del Codice).
Non sembra quindi che si ponga in modo pressante un problema della loro conformità a Costituzione.
Conseguentemente non si pone neppure, per questi vincoli "del terzo tipo", un problema di indennizzabilità.
Per concludere il discorso sui vincoli deve invece condividersi il rilievo critico convergente (di Aicardi e di Cartei) sulla genericità ed eccessiva ampiezza spaziale dei vincoli *ex lege* art. 142, relativi a tipi di situazioni territoriali molto eterogenei. E' compito precipuo del piano − ora esplicitato nell'art. 143, comma 1, lett. *b*), nel testo novellato nel 2006 − localizzarli e delimitarli in modo realistico e non "massimalistico".
D'altra parte il d. lgs. n. 157/2006, modificando il comma 1, dell'art. 142, ha opportunamente precisato che le aree vincolate *ex lege* restano assoggettate a vincolo anche *dopo* l'approvazione del piano (smentendo così le interpretazioni di comodo di taluni sprovveduti − o, al contrario, troppo furbi! − funzionario regionale, evidentemente ansioso di "sbloccare", con il piano, amplissime parti di territorio).

6. - La dimensione topica della *dialettica* tra paesaggio e governo del territorio è il rapporto tra le due pianificazioni: paesaggistica e territoriale.
E' una dialettica inevitabile per il dirimente motivo che sia i piani paesistici, sia i piani territoriali, sia − infine − i piani dei parchi e delle aree naturali protette hanno per oggetto una *dimensione spaziale* comune: vaste aree di territorio.
I tre tipi di piani hanno funzioni distinte ma le loro scelte "investono"sovente le medesime porzioni di spazi territoriali.
Nel Codice vi sono criteri ordinatorî della compresenza delle discipline paesaggistiche, di quelle territoriali "pure" e di quelle di protezione delle aree naturali (v. *infra*), ma per comprendere le molte complicazioni e contraddizioni verificatesi in tema è necessario porsi in una prospettiva *diacronica* e di politica del diritto e delle istituzioni.
Il profilo diacronico è semplice da spiegare: dalla legge n. 431/1985 sino al Codice del 2004 il legislatore statale non s'è preoccupato di articolare la disciplina dei piani paesistici (ch'era il nome originario).
Il T.U. del 1999 (d. lgs. n. 490/1999) si è infatti limitato a riprodurre, con meri miglioramenti formali, la formula della legge n. 431/1985, che aveva previsto l'obbligo per le Regioni di adottare piani paesistici o, in alternativa, piani territoriali con specifica considerazione degli aspetti paesistici; piani, per di più, relativi obbligatoriamente solo alle aree vincolate *ex lege* e estensibili solo facoltativamente a tutte le aree assoggettate a vincoli di fonte provvedimentale.
Nulla aveva precisato − il T.U. − in ordine alla struttura ed alle funzioni che *entrambi* i tipi di piani − tra i quali le Regioni potevano scegliere − debbono avere. La conseguenza della immotivata timidezza dei compilatori del T.U. [12] è stata l'assenza di criteri uniformanti per le Regioni, le quali in maggioranza hanno optato − nelle loro leggi urbanistiche − per la figura pianificatoria "mista", vale a dire per il piano territoriale con specifica considerazione del paesaggio (taluna − come ad esempio il Friuli Venezia Giulia − limitandosi in pratica a sancire che il piano territoriale aveva anche valenza paesistica).
Una scelta in sé pienamente legittima sulla quale, tuttavia, si è innestata la "tentazione" di alcune regioni di annettere il paesaggio al *governo del territorio* e, in concreto, di *assorbire* e *diluire* la tutela del paesaggio nei piani territoriali, anche se etichettati, in copertina, con il *suffisso* "paesistici".
Lo scopo della politica (del diritto) "annessionistica" è stato − facendo lega sulla riserva alle regioni della funzione di pianificazione territoriale/paesistica − quello di

[11] in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio*, cit. e da G. F. Cartei, *ibidem*
[12] all'epoca criticata da chi scrive: S. Amorosino, *Commento agli artt. 138-165* in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, a cura di M. Cammelli, Bologna 2000.

egemonizzare, se non monopolizzare le funzioni relative al paesaggio, rendendo − simmetricamente − marginale il ruolo dello Stato.
In sintesi: l'affermazione nelle leggi regionali di una visione riduzionistica del paesaggio, assorbito in una dimensione panurbanistica è stata strumentale alla tendenziale appropriazione della materia.
Soltanto con il Codice del 2004 il legislatore delegato, facendo leva sulla riserva allo Stato − ex art. 117 Cost. − della legislazione di tutela del paesaggio, ha dettato una serie di principi e di regole vincolanti per entrambi i tipi di piani paesaggistici, che riguardano sia le loro finalità, sia l'elaborazione e la struttura, sia − infine − i contenuti precettivi in ordine alla tutela e alla valorizzazione.
Il d. lgs. n. 157/2006 ha ulteriormente "messo a punto" la disciplina unitaria ed uniformante delle due figure pianificatorie e, soprattutto, ha riservato un regime di favore, nella *gestione* del paesaggio, ai casi in cui il contenuto del piano paesaggistico sia stato concordato tra Stato e Regione.
La puntuale definizione, nel Codice come modificato dal d. lgs. n. 157/2006, della struttura e delle funzioni che i piani paesaggistici *debbono* avere (quale che sia, volta a volta, a seconda delle regioni, la figura pianificatoria prescelta) ha avuto un effetto dirimente ai fini della dialettica tra paesaggio e governo del territorio, nel senso che ha sancito:
I - la ontologica alterità ed irriducibilità della pianificazione paesaggistica rispetto alla pianificazione territoriale "pura" e (tanto più) a quella urbanistica locale;
II - la sovraordinazione rispetto ai piani e programmi dei vari tipi, a scala regionale o subregionale, aventi incidenza territoriale (ivi compresi, come si dirà, i piani dei parchi e delle aree territoriali protette);
III - la centralità dei piani nel sistema normativo di tutela, valorizzazione e promozione del paesaggio.
Alla base dei profili sub I e sub II vi è la riaffermazione della *valenza superprimaria* (ex art. 9 Cost.) del paesaggio.
Le prospettazioni di chi ha criticato la supremazia del paesaggio e sostenuto − viceversa − l'equiordinazione, nei piani territoriali/paesaggistici, dei diversi tipi d'interessi [13] non trovano riscontro alla luce dell'evoluzione normativa.
Ciò, ovviamente, non significa che non si debba procedere ad una ponderazione degli altri interessi secondo i principi di ragionevolezza e di proporzionalità (che rendono illegittime le prescrizioni *esorbitanti* rispetto alle finalità di tutela), ma comporta che tutta la struttura del piano debba esser ordinata al fine primario, il quale può, volta a volta:
− integrarsi con interessi complementari, ad esempio quelli dell'*agricoltura-protezione* [14];
− o necessariamente *coordinarsi* con altri interessi superprimari (ad esempio quello, ambientale, alla produzione di energia rinnovabile, mediante l'installazione delle pale eoliche [15].
Ne consegue, specularmente, l'illegittimità delle leggi regionali che hanno configurato il piano territoriale-paesistico alla stregua di un piano meramente territoriale, al quale è consentito dislocare verso la sfera locale gran parte delle scelte urbanistiche.

7. - La scelta compiuta dal Codice è stata ben compresa dalla Corte Costituzionale, nella recente sentenza n. 182/2006 (pubblicata dopo la pubblicazione del d. lgs. n. 157/2006, ma riferita al testo normativo del 2004).
La sentenza ha dichiarato illegittime una serie di disposizioni della legge regionale della Toscana sul governo del territorio n. 1/2005.
La Corte ha affermato che la tutela dei beni culturali (intendendo l'espressione in senso lato, comprensiva del paesaggio) è riservata allo Stato, mentre la valorizzazione è di competenza legislativa concorrente, e di conseguenza che "*spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale*" e che "*le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi dettate dallo Stato*"; "*Appare, in sostanza, legittimo l'intervento normativo statale o regionale di maggior protezione dell'interesse ambientale*".
Schematizzando al massimo: il principio dei livelli minimi di tutela vale anche in materia di paesaggio.
Facendo specifica applicazione di questi enunciati generali alla pianificazione paesaggistica la Corte ha ricordato che lo Stato, nella Parte III del Codice, "*pone una disciplina dettagliata cui le regioni devono conformarsi, provvedendo o attraverso tipici piani paesaggistici o attraverso piani urbanistico territoriali con specifica considerazione degli interessi paesaggistici.*
L'opzione per questo secondo strumento, adottato anche dalla legge regionale della Toscana oggetto di censura, comporta che nella disciplina delle trasformazioni…la tutela del paesaggio assurga a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente".
La sentenza aggiunge che l'art. 143 definisce in modo preciso la parte prescrittiva del piano "*che con riferimento agli interventi apprestabili sui beni tutelati prevede una modulazione del regime autorizzatorio a tre livelli: regime autorizzatorio rafforzato riguardante le aree di pregio, per le quali qualsiasi trasformazione deve essere autorizzata; regime autorizzatorio attenuato, riguardante le aree di minor pregio, in cui la compatibilità paesistica può esser valutata nell'ambito del procedimento autorizzatorio edilizio; regime autorizzatorio escluso, in cui la pregressa compromissione del valore paesaggistico fa soprassedere alla necessità di autorizzazione, per le operazioni di recupero e di riqualificazione*".

---

[13] P. Urbani, *L'elaborazione del piano paesaggistico*, in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio*, cit., e V. Mazzarelli, *ibidem*
[14] E. Picozza, *Tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio*, cit.
[15] v. F. De Leonardis, *Paesaggio ed attività produttive*, in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio*, cit.

"*La diversa modulazione del regime autorizzatorio….è operativa….nella misura in cui il piano….sia stato oggetto di elaborazione congiunta tra il Ministero e la Regione. La ratio della disciplina statale è nel senso che, affermata la competenza statale nella pianificazione paesaggistica, in quello che è l'effetto saliente di essa, ovvero la modifica di regime dei beni che essa recepisce e il cui uso deve regolare, lo Stato deve poter interloquire attraverso forme di concertazione, senza le quali la Regione può ben elaborare autonomamente il piano, senza però che quell'effetto si produca*".

La l.r. della Toscana n. 1/2005 è illegittima perché "*La Regione ha previsto che la modifica del regime giuridico dei beni paesaggistici si compia senza che lo Stato abbia partecipato all'elaborazione del piano, in tal modo violando il principio secondo cui solo se il piano paesaggistico è stato elaborato d'intesa il vincolo paesaggistico che grava sui beni può esser tramutato in una disciplina d'uso del bene stesso*".

La Corte ha ritenuto fondata anche la seconda questione di legittimità − proposta nel ricorso dello Stato − relativa al fatto che l'art. 34, comma 3, della legge toscana "*fa disciplinare i beni paesaggistici dal piano strutturale dei Comuni….in tal modo sottraendo la disciplina paesaggistica dal contenuto del piano, sia esso tipicamente paesaggistico o anche urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, che deve essere unitario, globale e quindi regionale e al quale deve sottostare la pianificazione urbanistica ai livelli inferiori*".

La Corte esattamente ha individuato l'origine di tale illegittima dislocazione delle scelte "verso il basso": "*La scelta della Regione Toscana di elaborare un piano d'indirizzo territoriale* [con] *valenza di piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ha comportato che, muovendosi nell'ambito della normativa generale sul governo del territorio, non sia stata abbandonata, anche riguardo al paesaggio, la logica tradizionale della pianificazione urbanistica, di demandare agli strumenti inferiori la disciplina sempre più specifica. Si è così fatto "scorrere"dal piano urbanistico territoriale al piano strutturale dei Comuni l'individuazione delle aree "già paesaggistiche" per le quali non si ritenga necessaria l'autorizzazione…..; con la conseguenza che, in ultima analisi è il piano strutturale…che detta la disciplina concreta dei beni paesaggistici*".

La legge toscana così facendo "*si pone in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali*", in quanto "*è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale*".

In sintesi: le scelte in ordine al regime del paesaggio sono riservate ai piani regionali, i quali devono *conformarsi* al modello, strutturale e funzionale, dettato dall'art. 143 e solo il piano stesso può graduare i diversi regimi autorizzatori delle trasformazioni del paesaggio, a condizione che il suo contenuto sia stato concordato tra Ministero e Regione.

E' solo da aggiungere che il decreto correttivo n. 157/2006 ha rafforzato e completato il sistema, imperniato sul piano paesaggistico, pienamente colto dalla sentenza n. 182/2006.

Sulla tematica del rapporto tra piani paesaggistici e piani territoriali "puri" si possono − in conclusione − formulare alcune rapide notazioni di sintesi:

I - se la regione sceglie il "modello" del piano territoriale-paesaggistico questo, se da un lato realizza l'*integrazione* tra la disciplina del paesaggio con quella del territorio [16] (avendo come "stella polare" di tale integrazione la tutela/valorizzazione del paesaggio), dall'altro deve avere, ex artt. 135 e 143 del Codice, struttura e funzioni in parte diverse ed ulteriori rispetto a quelle di un piano territoriale ordinario.

La caratteristica dei piani paesaggistici è infatti la loro *multifunzionalità*: ricognizione e localizzazione dei vincoli, determinazine delle prescrizioni di tutela e degli interventi con esse compatibili, individuazione degli interventi di recupero, riqualificazione e valorizzazione. Tale ultima funzione comporta che il piano abbia oltre a contenuti propriamente pianificatori, anche contenuti *programmatici*, di indicazione di priorità, misure incentivanti e risorse per gli interventi *attivi* (ricostruttivi, protettivi o creativi di nuovo paesaggio);

II - il Codice e poi il d. lgs. n. 157/2006 hanno sancito la *predominanza* del piano paesaggistico regionale rispetto ai piani e programmi, di tutti i generi, aventi incidenza sul territorio.

Ed invero:

− ai sensi dell'art. 143, comma 2, il piano indica le aree per le quali "*definisce anche specifiche previsioni vincolanti da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione ed adeguamento ai sensi dell'art. 145"*;

− ai sensi dell'art. 145 dopo aver affermato (al comma 2) che "*i piani prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico*", dispone (al comma 3) che le loro previsioni "*sono cogenti per gli strumenti urbanistici comunali, provinciali e delle città metropolitane, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici….*" e che "*Per quanto riguarda la tutela del paesaggio le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette*".

Dalle disposizioni sopraripportate risulta chiaramente che le *misure di coordinamento* di cui al comma 2 sono poste nell'ambito di una funzione di coordinamento *sopraordinata* e non *equiordinata*;

---

[16] G. Milo, *Il potere di governo del territorio*, Milano 2005

III - il Codice del 2004, il d. lgs. n. 157/2006 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 182/2006 hanno fatto del piano il *centro di gravità* di tutti gli istituti che compongono la disciplina del paesaggio.
E' sufficiente, a questo proposito, richiamare quanto s'è detto nei paragrafi precedenti in ordine:
ai vincoli paesistici, rispetto ai quali il piano ha la *quadruplice* funzione: di localizzarli sul territorio regionale; ove occorra di porli *ex novo* (vincoli "del terzo tipo"); di dar loro un contenuto precettivo se ne sono privi (se sono vincolati *ex* art. 142 o anteriori al 2004); o − invece − di inserirne armonicamente nel tessuto pianificatorio le prescrizioni (se si tratta di vincoli "vestiti");
alla autorizzazione paesaggistica [17] la cui obbligatorietà, *o meno* − nelle diverse parti vincolate del territorio regionale − dipende da una scelta del piano (a condizione che il contenuto d'esso abbia formato oggetto di un accordo preliminare tra i Ministeri dei Beni e delle Attività Culturali e dell'Ambiente e la Regione).
Di più: dal fatto che il contenuto del piano sia stato concordato, o meno, con lo Stato l'art. 143, comma 4, del Codice (come modificato dal d. lgs. n. 157/2006) fa dipendere anche la natura del parere espresso dal soprintendente nell'ambito del procedimento autorizzatorio: se il piano ha formato oggetto di accordo il parere non è vincolante; in caso contrario il parere è vincolante, ciò che [18] lo qualifica come atto di *codecisione* del contenuto dell'atto (e ciò assegna all'organo decentrato del Ministero un rilevante potere nella gestione);
alla sovraordinazione rispetto agli altri piani, progetti e programmi ad incidenza territoriale, a scala regionale e locale, ivi compresi i piani delle aree naturali protette e dei parchi.
A proposito di questi ultimi è da precisare che comunque a favore dei piani dei parchi vi è una certa riserva di competenza, in quanto la sopraordinazione del piano paesaggistico riguarda unicamente i profili di tutela del paesaggio, inteso come *facies* del territorio compreso nei parchi e nelle riserve, ma − ovviamente − non comprende gli ulteriori, specifici oggetti disciplinati dai piani dei parchi, quali la tutela della flora, della fauna e delle componenti ambientali e gli interventi attivi di salvaguardia degli stessi (aspetti tutti che restano riservati ai piani dei parchi).
Un'ultima notazione, per concludere questa parte.
Se *l'amministrare per piani* è divenuto il perno della tutela e della valorizzazione si comprende come si possa oggi parlare (più che di disciplina) di *regolazione del paesaggio*, in relazione al carattere consustanziale dei piani stessi che è la loro *processualità*, cioè la progressiva adeguabilità e rimodulabilità, in relazione al mutare delle situazioni da regolare; ed è questo − a ben vedere − il carattere consustanziale anche di altre regolazioni contemporanee, soprattutto poste dalle autorità indipendenti di settore.

[17] Sulla quale v. G. Pagliari, *Permesso di costruire e autorizzazione paesaggistica*, in AA.VV., *Urbanistica e paesaggio*, cit.
[18] come insegnava M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, III ed., Milano 1993.

Sandro Amorosino

I PIANI PAESAGGISTICI

SOMMARIO: 1. Le concorrenti angolazioni di analisi dell'istituto dei piani paesaggistici. – 2. La nuova disciplina delle figure pianificatorie del paesaggio nel d. lsg. n. 42/2004, come modificato dal d. lsg. n. 157/2006. – 3. L'evoluzione dei modelli di piani paesistici (ora paesaggistici). – 4. L'attuale configurazione dei piani paesaggistici. – 5. I rapporti tra Stato e regione nella redazione dei piani paesaggistici. – 6. Il procedimento di approvazione dei piani paesaggistici e le misure di salvaguardia dopo l'adozione. – 7. I rapporti tra i piani ed i vincoli paesaggistici. – 8. I rapporti tra i piani e le autorizzazioni paesaggistiche. – 9. I rapporti tra i piani paesaggistici e gli altri piani e programmi ad incidenza territoriale.

Le concorrenti angolazioni di analisi dell'istituto dei piani paesaggistici

Per non limitarsi ad una mera descrittiva del contenuto degli articoli (135 e 143-144-145) del d. lgs. n. 42/2004, come modificati dal decreto "correttivo" e integrativo (d. lgs. n. 157/2006) dedicati ai piani paesaggistici, è indispensabile analizzare questo istituto da più prospettive o angolazioni giuridiche, concorrenti e complementari:

I da quella - "*autocentrata*" - dell'evoluzione delle *figure pianificatorie* del paesaggio, sino all'attuale configurazione;

II a quella – *interistituzionale* - della collaborazione tra Stato e regioni (o province, laddove la pianificazione paesaggistica sia stata ad esse affidata), sia con riferimento al procedimento di elaborazione ("solitario", oppure in collaborazione), sia con riguardo al *regime differenziato* delle trasformazioni del paesaggio, a seconda che il piano sia approvato previo accordo tra Stato e regione sul suo contenuto o – invece – senza tale accordo preventivo;

III a quella – *sistemica* - del ruolo del piano nel sistema della tutela del paesaggio, soprattutto nei rapporti d'apice, da un lato con i vincoli paesistici e dall'altro con l'autorizzazione paesaggistica (il c.d. "nulla osta");

IV a quella – *interpianificatoria* - del rapporto con i piani territoriali "puri", con i piani urbanistici comunali e con i piani di settore aventi incidenza territoriale.

La nuova disciplina delle figure pianificatorie del paesaggio nel d. lgs. n. 42/2004, come modificato dal d. lgs. n.157/2006

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio – a differenza del Testo Unico del 1999 (d. lgs. n. 490/1999) − ha ridisciplinato in modo sostanziale le due *figure pianificatorie* del paesaggio – il piano paesaggistico "puro" (che trae origine dalla legge n. 1497/1939) ed il piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici di cui alla l. n. 431/1985 – entrambe ora accomunate, dal comma 1 dell'art. 135 del Codice, sotto il *nomen* di «piani paesaggistici».

Il decreto correttivo e integrativo del Codice (d. lgs. n. 157/2006) non ha modificato tale impostazione.

La denominazione comune delle due figure è ordinata – nel sistema del Codice – ad assoggettarle entrambe ad una disciplina *identica* sotto tutti i profili più rilevanti ai fini della tutela (ma anche recupero) del paesaggio.

In altre parole: ferme restando le differenti *strutture* delle due figure pianificatorie – l'una concepita, in origine, per specificare la disciplina di tutela di bellezze naturali d'insieme, oggetto di vincolo, e successivamente evolutasi, divenendo un *piano tematico* esteso all'intero territorio regionale; l'altra concepita per pianificare tutti gli usi, le localizzazioni e le trasformazioni dell'intero territorio regionale – il Codice ne cementa la comune funzione di tutela/valorizzazione mediante una serie di prescrizioni "unificanti", che vanno:

dall'enunciazione generale della loro *mission* comune (art. 135, comma 1), (v. *infra*);

all'indicazione della loro *architettura* di fondo, basata sulla individuazione di *ambiti*, definiti in relazione alla tipologia, rilevanza ed integrità dei valori paesaggistii (art. 135, comma 2);

alla puntuale indicazione delle *finalità*, tutte riconducibili alla tutela e miglioramento della *qualità del paesaggio* (art. 135, comma 3);

alla puntualizzazione delle diverse fasi di elaborazione del piano, a partire dall'analisi della situazione esistente e dall'esatta "localizzazione" dei vincoli tipologici (ad esempio: i vulcani) (art. 143, comma 1);

ai contenuti precettivi dei piani: sia indirizzi che prescrizioni, immediatamente vincolanti, di adeguamento per i piani urbanistici locali (art. 143, comma 2, e art. 145);

agli effetti che i piani possono dispiegare – se approvati previo accordo tra Stato e regione − ai fini della sottoposizione, o meno, degli interventi di trasformazione, da realizzare nelle aree vincolate, alla previa autorizzazione paesaggistica (art. 143, comma 5);

e, più in generale, alle norme promozionali, circa il regime previsto per i piani elaborati "d'accordo" tra Stato e regione ed alle norme "disincentivanti" previste per i piani elaborati ed approvati "solitariamente" dalle regioni;

all'individuazione di progetti di salvaguardia attiva del paesaggio (art. 143, comma 9);

alla struttura dei loro procedimenti di approvazione, che deve essere caratterizzata dalla partecipazione, dalla concertazione istituzionale e dalla massima pubblicità, ed alla previsione di misure di salvaguardia a far data dalla adozione (art. 144);
alla prevalenza delle loro previsioni su quelle dei piani territoriali "puri" (di pari scala o di scala inferiore e degli altri piani e programmi) (art. 145).
Come si vede un'unificazione "intensiva" del regime normativo dei due tipi di *figure*, che determina la loro intercambiabilità ed *indifferenza funzionale* ai fini della tutela/valorizzazione del paesaggio.
E' di immediata evidenza che l'intensa uniformazione normativa, mentre non pone alcun problema sul versante dei piani (esclusivamente) paesaggistici (i quali esauriscono la loro funzione nel disciplinare il paesaggio), viceversa può avere una forte *retroazione* nei confronti dei piani territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.
Questi secondi, pur essendo connotati dall'essere funzionalizzati alla tutela del paesaggio, sono pur sempre strumenti di organizzazione generale ed integrale del territorio regionale.
A questo proposito vengono in rilievo due profili uno, formale, che attiene alla sfera e competenza legislativa; l'altro, sostanziale, che riguarda la sfera amministrativa; più precisamente: i contenuti precettivi dei provvedimenti di pianificazione territoriale-paesaggistica.
Sotto il primo profilo – essendo la potestà normativa in materia di paesaggio riservata allo Stato – è da ritenere che le norme del Codice integrino automaticamente - per tutti gli aspetti sopraelencati - le discipline normative regionali dei piani territoriali a valenza paesistica. Ciò evidentemente si riverbera sulla stessa configurazione, nelle leggi regionali (di solito nella legge urbanistica regionale), del piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici.
E se è vero, come è stato rilevato[1], che il Codice configura i piani paesaggistici come piani "non urbanistici", sta di fatto che il piano territoriale-paesaggistico è *anche* un piano "urbanistico", seppure di area vasta.
Si tratta, dunque, di verificare – "regione per regione" – in *partibus quabus* le prescrizioni dell'art. 143 integrano la disciplina normativa regionale in materia di piani territoriali-paesistici.
Sotto il secondo profilo – i contenuti previsionali e precettivi del piano territoriale-paesistico – appare inevitabile una compresenza e "contaminazione" (che può anche avere effetti positivi: v. oltre) delle prescrizioni volte alla tutela/valorizzazione del paesaggio e di quelle, assai articolate, concernenti gli indirizzi complessivi di assetto e sviluppo – in una parola: di *organizzazione generale* − del territorio regionale.
Il criterio ordinatore di questa compresenza è – *ex lege* – la subordinazione (o quanto meno la previa verifica della compatibilità) delle molteplici scelte di sviluppo del territorio (ad esempio: in tema di infrastrutture) alle esigenze di tutela, ma anche valorizzazione, del paesaggio dell'intera regione.
In sintesi: il piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici è la *dimensione topica*, "il luogo critico", di intersezione, e necessaria integrazione *non paritaria*, tra la tutela attiva del paesaggio ed il complesso degli indirizzi di *governo del territorio* regionale. E' da notare che tale *intersezione*, se da un lato *sovraccarica* il piano di funzioni ordinatorie del territorio-paesaggio, dall'altro può comportare anche un arricchimento e potenziamento delle sue funzioni.
Ciò in quanto l'elaborazione del piano è la dimensione elettiva per effettuare la VAS, la valutazione ambientale strategica preliminare[2] – riferita all'intero contesto
di area vasta – della compatibilità paesistica degli interventi che comportano le più incisive trasformazioni (quali opere infrastrutturali, ma anche, interventi a scala urbana come la creazione di nuovi quartieri).
Entrambi i piani paesaggistici possono avere (ex art. 143, comma 9) una funzione ulteriore, rispetto agli ordinari piani territoriali, quella di individuare i *progetti prioritari* per la conservazione/recupero/riqualificazione/valorizzazione e gestione del paesaggio, dei quali devono indicare gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti.
In conclusione: almeno nella dimensione della pianificazione territoriale-paesaggistica la dicotomia paesaggio-urbanistica si risolve, perché l'interesse alla tutela/valorizzazione dei valori paesistici – ch'è canonizzato − viene concretato in
scelte e decisioni che riguardano e *condizionano* l'intera organizzazione futura del territorio, realizzando, nei diversi contesti territoriali, la costruzione/ricostruzione del paesaggio, la quale è ovviamente un *processo di durata*[3]
E', peraltro, da aggiungere che anche i piani "soltanto" paesaggistici – che hanno per oggetto esclusivamente le scelte concernenti il paesaggio – essendo ormai, *ex lege*, piani di vastissima area (l'intero territorio regionale) non possono comunque prescindere dall'inserire tali scelte nel *contesto* del territorio, del quale il paesaggio è la *forma*, dotata di una *qualità* da tutelare/valorizzare, cioè di caratteri distintivi tipizzabili (per usare un linguaggio più giuridico), che vanno salvaguardati e sviluppati nel tempo.
Il "Codice" ha dettato per la prima volta una disciplina dei profili essenziali – procedurali, metodologici e contenutistici – dei piani paesaggistici, segnando in tal modo una significativa *novità* nell'evoluzione dei modelli di piano.

---

[1] P. Urbani, *Commento all'art. 135* in AA.VV. *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio* a cura di M. Cammelli, C. Barbati e G. Sciullo, Bologna 2004.
[2] v. L. Gallo, *Valutazione ambientale strategica, in Digesto delle discipline pubblicistiche* – Vol. V di aggiornamento, Torino 2007
[3] v. G. Milo, *Il potere di governo del territorio*, Milano 2005, p. 23 ss.

Il decreto integrativo del 2006 ha determinato un'ulteriore messa a punto ed articolazione della figura pianificatoria.
Si può riassumere quest'evoluzione in una serie di *passaggi*, o *mutazioni*:
dal piano previsto dalla legge n. 1497/1939 e dal regolamento attuativo, n. 1357/1940, ai piani previsti dalla legge n. 431/1985;
dalla legge n. 431/1985 al Testo Unico del 1999;
dal T.U. del 1999 al Codice del 2004;
dal Codice del 2004 al decreto correttivo e integrativo n. 157/2006.
3.1. Vediamo in cosa si è sostanziata la prima *mutazione*.
Schematizzando al massimo le differenze tra la figura pianificatoria delineata dalla legge del '39 e quella ricavabile, mediante una ricostruzione sistematica, dalla legge n. 431/1985[4] sono fondamentalmente tre:
I il piano della legge del 1939 aveva essenzialmente una funzione di tutela estetica di singole, circoscritte, località caratterizzate da significative bellezze naturali; viceversa le due figure pianificatorie della "Legge Galasso" sono fondate su una considerazione contestuale, più o meno sviluppata, di tutti i profili di assetto del paesaggio e del territorio;
II rispetto al piano paesistico del 1939, concernente bellezze d'insieme "localizzate", i piani – paesistico e territoriale-paesistico – della legge n. 431/ 1985 hanno un ambito territoriale di riferimento molto più vasto, che (a seconda delle leggi regionali) può anche coincidere con l'intero territorio regionale;
III i piani della legge n. 431/1985 hanno due essenziali funzioni: localizzare, nell'ambito del territorio regionale, i vincoli paesistici, in particolare i vincoli *ex lege* n. 481/1985 (ad esempio: i boschi e le foreste), e dare a tutte le aree vincolate
una complessiva, e *graduata*, disciplina di tutela, armonizzando e dando contenuto precettivo ai vincoli dei diversi tipi, sia di fonte provvedimentale che di fonte legislativa[5].
3.2. Sul secondo "passaggio" – dalla legge n. 431/1985 al T.U. del 1999 – c'è poco da dire, perché l'art. 149 del d. lgs. n. 490/1999 si è limitato a stabilire che i piani paesistici o territoriali-paesistici regionali *debbono* sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione i beni appartenenti alle categorie vincolate *ex lege* (ad es. i ghiacciai) e *possono* riguardare anche i complessi di cose immobili e le bellezze naturali vincolati con provvedimento singolo, in base alla legge n. 1497/1939.
Una rilevante, ma non appariscente, funzione del piano, nel T.U. del 1999, è, per così dire, *implicita* ed è quella di operare la *ricognizione* e la esatta *localizzazione*, nell'ambito del territorio regionale, dei beni appartenenti alle categorie di situazioni
3.3. Veniamo alla terza *mutazione*.
Il passaggio dal Testo Unico (del 1999) al Codice (del 2004) è segnato da quattro principali innovazioni:
l'estensione obbligatoria dei piani all'intero territorio regionale e la compiuta delineazione non solo delle loro *funzioni* (oltreché di tutela anche di recupero e
valorizzazione), ma anche della loro *struttura* giuridica (con vincolanti prescrizioni sulla metodologia di elaborazione e sulla articolazione dei loro contenuti precettivi);
il mutamento – "a monte" – del rapporto tra vincoli paesistici e piani (perché i provvedimenti di vincolo "post 2004" debbono avere uno specifico contenuto precettivo: v. infra);
la differenziazione − "a valle" − del rapporto tra approvazione del piano paesistico (e successivo adeguamento, alle sue prescrizioni, dei piani urbanistici comunali) ed autorizzazione paesaggistica. Ciò in quanto − a certe condizioni − può esser prevista l'esenzione dall'obbligo di munirsi di previa autorizzazione paesistica;
l'assegnazione al piano – oltre alla naturale funzione di *atto di programmazione* – anche della funzione di *atto programmatico*, in quanto esso può individuare anche progetti prioritari, da realizzarsi una volta approvato il piano stesso, per la conservazione/recupero/riqualificazione/valorizzazione del paesaggio regionale.[6]
3.4. L'ultima *mutazione* – infine – è dovuta all'approvazione del decreto correttivo e integrativo del 2006, il quale ha ulteriormente modificato la disciplina legislativa dei piani.
Per comprendere il senso delle modifiche è indispensabile, *in limine*, qualche riferimento alla "*filosofia*" sottesa all'intero decreto correttivo.
Il "filo rosso" di tale filosofia è la *sottolineatura* (art. 5, comma 6, come modificato dal d. lgs. n. 157/2006) di un dato istituzionale incontestabile, peraltro già in qualche misura implicito nel Codice del 2004: alla tutela del paesaggio concorrono, con le rispettive *funzioni amministrative*, sia lo Stato che le regioni.
Un'*ineliminabile compresenza* che ha un duplice fondamento giuridico: innanzitutto nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela del paesaggio (che si attenua fortemente, tuttavia, proprio in materia di disciplina legislativa dei piani paesaggistici, la quale spetta in misura prevalente alle leggi regionali: v. infra);

---

[4] in tema v. S. Amorosino, *Commento agli artt. 138-165* in AA.VV. *La nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, a cura di M. Cammelli, Bologna 2000
[5] v., *amplius*, S. Amorosino, *Commento agli artt. 143-144 e 145* in AA.VV. *Il Codice dei beni culturali* ….cit.
vincolate *ex lege*. Tale individuazione è strumentale alla adozione per questi beni – nel piano stesso – di una specifica disciplina di tutela e valorizzazione.
[6] sulla distinzione tra questi due concetti di teoria generale v. M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1995

ma soprattutto nella valenza "superprimaria" dell'interesse pubblico alla tutela dei beni paesaggistici; valenza che postula il concorso attivo, e possibilmente collaborativo, dello Stato e delle regioni (e subordinatamente degli enti locali).
Il *principio di compresenza* è esplicitato, ora, nel testo modificato del comma 1 dell'art. 135, nel quale si è aggiunto lo Stato alle regioni nell'attribuzione dellefunzioni di tutela e valorizzazione del paesaggio. E, "a monte" delle funzioni di tutela e valorizzazione, è stata premessa la *funzione conoscitiva* del paesaggio stesso, quale *presupposto* necessario di scelte ottimali di tutela e valorizzazione.
Ed, invero, un'approfondita analisi e conoscenza del paesaggio è la *condizione pregiudiziale* dell'attività di tipizzazione e individuazione (cioè localizzazione) (art. 134) − da parte del piano − di tutti i beni paesaggistici, anche di quelli "scoperti" in sede di redazione dello strumento pianificatorio, che vengono assoggettati a vincoli paesaggistici dal piano stesso.
In ragione del *principio di compresenza* il decreto correttivo ha introdotto un regime giuridico semplificato nella gestione del paesaggio per le regioni che concordano con i ministeri dei BB.AA.CC e dell'Ambiente e del territorio il contenuto precettivo del piano e – simmetricamente − un regime più rigoroso per le regioni che procedono solidariamente, senza ricorrere all'apporto collaborativo dei Ministeri stessi.
In altre parole: il decreto correttivo rimette all'autonoma determinazione di ciascuna regione la scelta se procedere, o meno, alla redazione del piano in collaborazione con lo Stato, ma il legislatore delegato − nell'esercizio della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela − ha previsto − nei due casi − regimi differenziati di gestione del paesaggio, fondati sul ragionevole presupposto che "due occhi vedono meglio di uno", cioè che la tutela sia meglio assicurata da due "custodi" che da uno (una sorta di *sussidiarietà necessaria*).
Con la conseguenza che o i due "custodi" agiscono *contestualmente*, collaborando nella redazione del piano, oppure – se allo Stato è stata preclusa la possibilità di collaborare al piano – viene riservata al "custode" statale la facoltà di intervenire *successivamente*, "a valle", in sede di rilascio del nulla osta sui singoli progetti di trasformazione, esercitando − ove occorra − un *potere di arresto*, cioè di bloccare, con un parere negativo *vincolante*, gli interventi che, pur conformi al piano "solitario" della regione, risultino incompatibili con il rispetto del vincolo paesaggistico.
Si rinvia al successivo paragrafo 4 l'analisi delle disposizioni incentivanti la pianificazione in collaborazione con lo Stato e disincentivanti la pianificazione solitaria introdotti dal decreto correttivo.
Al di là di questa innovazione d'apice il decreto correttivo del 2006 ha operato una accurata "messa a punto" dell'istituto del piano paesaggistico, mediante una serie di ritocchi, anche importanti, alla sua struttura, alla procedura di redazione ed ai contenuti precettivi del piano.
Le tecniche seguite sono state essenzialmente tre: la trasposizione di norme, la rettifica o soppressione di alcune proposizioni normative e l'aggiunzione di norme integrative.
La *prima tecnica* si è sostanziata nel *riunire* nell'art. 135 tutte le disposizioni di principio in materia di pianificazione paesaggistica.
Oltre alla (già accennata) individuazione del piano come *asse portante* della conoscenza/tutela/valorizzazione (comma 1) dei beni paesaggistici, sono stati *trasposti*, e riformulati i commi 1 e 2 dell'art. 143 (ora divenuti i commi 2 e 3 dell'art. 135), i quali prevedono l'articolazione dei piani in *ambiti* ed elencano le finalità generali dei piani stessi: dal mantenimento delle caratteristiche essenziali dei beni tutelati; all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i valori paesaggistici riconosciuti; al recupero del paesaggio degradato; alla individuazione degli interventi di valorizzazione (nei limiti dello sviluppo sostenibile).
La *seconda tecnica* è consistita nel "ripulire" il linguaggio del Codice di espressioni giuridicamente *inconferenti*, perché formulate utilizzando locuzioni aziendalistiche o "architettesi".
Un esempio del primo tipo era l'attribuzione, a ciascun *ambito* individuato dal piano, di "*obiettivi di qualità paesaggistica*", espressione che si attagliava più alla produzione industriale che a un "oggetto" delicato complessissimo e in continua evoluzione, quale è la *forma visibile del territorio* (per riprendere l'insuperata formula di A. Predieri).
Né si può invocare l'intangibilità di tale formula, adducendo che essa è "consacrata" nella Convenzione internazionale del paesaggio, perché è agevole rispondere − con M. S. Giannini[7] – che il *proprium* irrinunciabile della scienza giuridica è di tradurre nei propri *ordini concettuali* il *senso* delle proposizioni formulate in altri linguaggi o gerghi.
Nella fattispecie ciò è stato fatto individuando nella tutela e nel miglioramento della *qualità del paesaggio* la *finalità generale* dei piani paesaggistici, da perseguire mediante prescrizioni e previsioni articolate per specifici campi di intervento, tra loro complementari, che vanno dal mantenimento delle caratteristiche dei luoghi agli interventi di valorizzazione.
In altre parole: l'impegno ad assicurare la *qualità del paesaggio* − "canonizzato" nella Convenzione europea – è stato recepito nel decreto correttivo con il massimo rilievo, qualificandolo come finalità generale dei piani.
Un *secondo intervento correttivo* è avvenuto "per sottrazione".
Nel previgente comma 3 dell'art. 143 si enunciava che il piano ha "*contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo*".
Le due prime locuzioni rispecchiano la struttura tipica di tutti i piani e programmi ad incidenza territoriale, nei quali vi è sempre una parte di analisi (nel nostro caso dello "stato del paesaggio"), seguita da una parte precettiva, nella quale sono articolate e graduate le scelte di tutela e le regole di trasformabilità/intrasformabilità.

---

[7] *Lezione dottorale*, per il conferimento della laurea ad honorem in giurisprudenza all'Università di Bologna, in AA.VV., *Giornate di studio in onore di Massimo Severo Giannini*, SPISA – Università di Bologna 1997

Molto perplessi lasciava – invece - l'enunciazione che il piano ha contenuti "*propositivi*".
I piani hanno, infatti, natura di *provvedimenti precettivi*[8], essendo costituiti da *insiemi* coerenti di scelte, tradotte in *precetti di comportamento*, rivolti ai privati ed alle amministrazioni, circa le modalità di uso e trasformazione delle aree paesistiche; usi e trasformazioni volta a volta ritenuti compatibili o incompatibili con la tutela/valorizzazione.
La presenza nel piano di "*proposte*" appariva – dunque - *ontologicamente* in contrasto con la sua natura di insieme coordinato di *decisioni* amministrative ed è stata opportunamente soppressa in sede di decreto correttivo.
La *terza tecnica correttiva* si è concretata in talune significative aggiunte:
nell'art. 143, comma 1, tra le fasi, indicate, in sequenza, dal Codice, come necessarie nell'elaborazione del piano, è stata aggiunta la puntuale individuazione ed esatta *localizzazione* sul territorio regionale delle categorie di beni vincolati *ex lege* n. 431/1985 (ad esempio: i ghiacciai);
nell'art. 144 sono state introdotte le *misure di salvaguardia* a far data dall'adozione del piano: (dalla data di pubblicazione del piano adottato sono inibiti gli interventi di trasformazione del paesaggio in contrasto con le previsioni del piano stesso);
nell'art. 145, comma 2, si è precisato che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle previsioni di tutti i piani e programmi ad incidenza territoriale, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette;
infine, nell'art. 156, comma 1 si è previsto che le regioni debbano adeguare, entro il 1 maggio 2008, i propri attuali piani paesistici o territoriali-paesistici alle disposizioni dell'art. 143 (cioè al nuovo modello di piano delineato dal Codice e dalle sue successive modificazioni). Decorso tale termine all'adeguamento provvede il Ministero in via sostitutiva[9] (in coerenza con il principio costituzionale di sussidiarietà e con il principio, di legislazione settoriale, di *coattribuzione* della funzione di tutela allo Stato e alle regioni, già ritenuto applicabile all'approvazione dei piani dalla Corte Costituzionale sin dalla legge n. 431/1985).

L'attuale configurazione dei piani paesaggistici
Veniamo all'attuale configurazione dei piani paesaggistici[10], a seguito delle integrazioni operate dal d. lgs. n. 157/2006 al Codice del 2004.
Il piano è obbligatoriamente esteso all'intero territorio regionale, ma è rimessa all'autonomia normativa delle regioni la scelta tra piano paesaggistico e piano territoriale-paesistico e tra la previsione di un unico piano o invece di una pluralità di piani, di scala infraregionale.
Per quanto riguarda gli obiettivi dalla lettura degli artt. 135 e 143 emerge la già accennata *molteplicità di funzioni* del piano, tra loro complementari: dal mantenimento delle caratteristiche del paesaggio esistente; alla previsione di trasformazioni ("*linee di sviluppo*") compatibili con i diversi gradi di tutela; al recupero e riqualificazione delle aree compromesse o degradate; alla valorizzazione degli immobili e delle aree assoggettati a vincolo paesistico.
In una sua specifica articolazione – "i progetti prioritari" – il piano deve inoltre contenere anche *misure attive*, ordinate a realizzare – iniziando dalle parti più "delicate" del paesaggio regionale (poichè si opera in base ad una scelta di priorità) – la conservazione/il recupero/la riqualificazione/la valorizzazione e la gestione del paesaggio.
Le disposizioni sulla struttura del piano sono contenute nell'art. 143, nel quale è stata "codificata" una metodologia frequentemente utilizzata dai pianificatori del paesaggio.
Il legislatore ha "riversato" in tale disposizione i contenuti dell'accordo in materia di paesaggio – scritto un po' in "architettese" – stipulato nell'aprile 2001 tra Stato, regioni e province autonome, *cristallizzando* così la modalità tecnica di suddividere il territorio in ambiti omogenei e di graduare, in modo discendente, le tutele, all'interno di ciascun ambito, in funzione della tutela/valorizzazione della qualità del paesaggio.
Nel comma 1 dell'art. 143 sono riunite le prescrizioni relative sia al procedimento di redazione che alla struttura precettiva del piano.
Occorre quindi distinguere tra le nove *proposizioni normative*, poste in sequenza, che esso contiene. Iniziamo dalle disposizioni (comma 1, lettere a),b),c) e d) relative alla metodologia di elaborazione, di costruzione del piano.
La sequenza scandita da queste disposizioni delinea in modo cogente, per i pianificatori, la metodologia da seguire nell'elaborazione del piano, indicando la successione delle attività da compiersi in quella che è la fase istruttoria del procedimento di pianificazione.
Innanzitutto si deve procedere all'analisi delle componenti (storiche, naturali, estetiche) che caratterizzano ciascun ambito territoriale-paesaggistico ed alla *conseguente* individuazione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare (precisando l'articolazione dei diversi tipi di attività che dovranno riguardare le diverse porzioni di paesaggio).
La seconda operazione amministrativa da fare (comma 1, lett.b), è la puntuale individuazione, nell'ambito del territorio regionale, delle aree assoggettate a vincolo paesaggistico ex art. 142 del Codice.

---

[8] M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, 3 ed., Milano 2003, vol. II
[9] in tema v., da ultimo, ampiamente C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007
[10] v., da ultimo P. Carpentieri *Pianificazione e vincoli paesaggistici* relazione al convegno *Novità e conferme negli interventi correttivi al Codice dei beni culturali e del paesaggio* organizzato dalla SPISA, Bologna 9 luglio 2007

Essendo questi vincoli posti *ex lege*, per tipi di situazioni territoriali (ad esempio: i boschi e le foreste), è indispensabile che il piano ne faccia la ricognizione/localizzazione e li *delimiti* sul territorio.
L'art. 143 fa riferimento esplicito ai soli vincoli *ex lege* (art. 142 del Codice), ma è ovvio ed implicito che, in sede di elaborazione del piano, debbano esser catalogati e localizzati anche i vincoli *ex* art. 136, posti cioè con provvedimenti amministrativi singolari, rinvenienti, come istituto giuridico, dalla legge n°1497/1939.
Per completare il discorso sui vincolo conviene anticipare che – ai sensi della lettera i) del medesimo comma 1 – il piano può direttamente individuare ulteriori aree da assoggettare a vincolo di salvaguardia e utilizzazione "Abbiamo così *vincoli del terzo tipo*", che trovano la loro fonte nel piano stesso, in quanto provvedimento di pianificazione. (Sui rapporti tra vincoli e piano, v. *infra* al paragrafo 2).
La terza operazione da fare (comma 1, lett, c) è, in realtà, *doppia*: da un lato l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio, con l'individuazione dei fattori di rischio e di vulnerabilità del paesaggio; dall'altro la "*comparazione*" con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo.
Sono ambedue operazioni tipiche dei procedimenti di programmazione:
- su un versante la descrizione e previsione delle tendenze evolutive "*spontanee*" del paesaggio, prevedibili in assenza di regolamentazione; tale analisi è indispensabile per evidenziare i *fattori critici*;
- sull'altro versante l'indispensabile inventario di quali sono, "comprensorio per comprensorio", le previsioni dei piani e programmi già esistenti (ed, auspicabilmente, di quelli ancora *in itinere*) ai fini dell'indispensabile raffronto, e sopratutto raccordo, interpianificatorio.
I piani e programmi oggetto di raffronto sono tutti quelli ad incidenza territoriale della medesima scala (regionale o ultraregionale), vale a dire:
I) i programmi regionali di sviluppo economico (che dovrebbero avere le *proiezioni territoriali* delle azioni di sviluppo in essi previste);
II) i piani urbanistici e territoriali "puri";
III) i programmi di infrastrutture regionali e gli interventi strategici nazionali;
IV) (in particolare) i programmi di opere per la difesa del suolo;
V) i programmi settoriali (ad esempio: il piano regionale delle cave);
VI) i piani dei parchi e delle aree naturali protette.
Infine l'ultima operazione da compiere (comma 1, lett. d) è l'individuazione degli *ambiti paesaggistici* in cui sarà suddiviso nel piano il territorio regionale.
A ben vedere questa ultima operazione si pone come *cerniera* tra le precedenti attività *analitiche* (della situazione) e *ricognitive* (dello "stato" dei vincoli e delle pianificazioni) e la successiva fase logica dell'elaborazione del piano, nella quale vengono messi a punto i contenuti precettivi del piano stesso.
L'individuazione e suddivisione degli ambiti paesaggistici è - infatti – in sostanza una scelta a prevalente connotazione tecnica, che da un lato *discende* dalle analisi e ricognizioni e dall'altro è il primo elemento della parte precettiva del piano, in quanto le diverse e *graduate* discipline – relative all'uso, conservazione, valorizzazione, etc – dei beni paesaggistici trovano proprio negli *ambiti* la propria sfera spaziale di riferimento e di validità.
In parole più semplici: la disciplina paesaggistica è nel piano articolata per ambiti e, in ciascun ambito, è graduata opportunamente.
La definizione degli ambiti (ex art. 135, comma 2) è compiuta "*in relazione alla tipologia , rilevanza ed integrità dei beni paesaggistici"*.
La parte precettiva del piano (comma 1, lettere e),f),g),h) ha una duplice, concorrente caratterizzazione:
- per un verso la *graduazione* di "intensità" della disciplina, in rapporto alla qualità dei beni disciplinati: dalle prescrizioni più limitative a quelle più permissive delle trasformazioni;
- per altro verso le diverse *finalità*, che vanno da quella generale (lettera e)e per così dire statica (la "*definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela ed uso del territorio*", compreso in ciascun ambito), a quelle più specifiche e "mirate" che sono:
→ la determinazione delle misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree vincolate *ex lege* e, ove necessario, dei criteri di gestione e di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree vincolati (lettera f);
→ l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione (lettera g);
→ l'individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione nel contesto paesaggistico, alle quali devono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate (lettera h).
Per stretta connessione di materia è opportuno anticipare che anche il comma 9 dell'art. 143 riguarda il contenuto precettivo del piano, il quale deve individuare *progetti prioritari* per la conservazione, il recupero, la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione dela paesaggio regionale, indicandone gli strumenti di attuazione, "*comprese le misure incentivanti*".
E' agevole rilevare che - rispetto alla originaria configurazione, sino al T.U. del 1999 (d. lgs. n°490/1999) compreso – del piano paesaggistico si è ormai consolidato un nuovo *modello normativo* di piano, nel quale alla parte più tradizionale della disciplina, incentrata su divieti o limitazioni delle trasformazioni, si è ormai aggiunta una parte più " dinamica", composta di *misure* (per la conservazione, ma anche per il corretto inserimento delle trasformazioni), di *criteri* (per la gestione), di *interventi* (per la valorizzazione, ove necessario, mediante il recupero e la riqualificazione) e

di *progetti prioritari* (riguardanti ciascuna delle *funzioni* che ineriscono al paesaggio: dalla conservazione sino alla gestione).
Conseguentemente si è differenziata la *natura giuridica* delle proposizioni, formulate quasi sempre come *regole di azione*, nelle quali si articola la parte precettiva del piano.
E precisamente:
- i precetti che compongono la parte più "tradizionale" possono avere sia natura *conformativa* del diritto di proprietà dei beni immobili, ai fini delle loro trasformazioni paesisticamente rilevanti, sia natura di obblighi di fare per le amministrazioni competenti in materia (soprintendenze, regioni ed enti locali), specie laddove recano *prescrizioni vincolanti* per l'adeguamento degli strumenti urbanistici, soprattutto locali;
- viceversa, laddove l'art. 143 usa termini come "misure", "criteri", "interventi", "progetti prioritari" siamo in presenza di *indirizzi* volti essenzialmente a prederminare come le amministrazioni interessate dovranno comportarsi, nei diversi campi di attività, per perseguire gli obiettivi del piano.
Si tratta di indirizzi "a geometria variabile" perché, a seconda delle scelte dei pianificatori, potranno essere, volta a volta, *generali* (meramente indicativi di tipi di interventi di recupero previsti) o, viceversa, concretamente *cogenti* (se, ad esempio, nel piano sono indicate puntuali misure di mitigazione, o di annullamento, dell'impatto visivo di infrastrutture lineari, come un'autostrada, di cui sia prevista la realizzazione).
In linea di massima si può ritenere che nella parte in cui i piani riguardano i criteri di gestione, gli interventi di valorizzazione ed i progetti prioritari, tendono a trascolorare in *atti programmatici*.
Il piano – che ha natura generale di procedimento precettivo – viene dunque ad avere natura composita in quanto "contiene" sia degli insiemi di regole, ordinati alla tutela e valorizzazione sia degli indirizzi programmatici, mediante i quali vengono predeterminate future azioni di durata delle amministrazioni competenti.
Che efficacia giuridica hanno le indicazioni contenute nel piano in ordine agli interventi di recupero e riqualificazione?
Si può ritenere ch'esse costituiscano delle scelte generali, legate da un *nesso di presupposizione* alle successive decisioni delle amministrazioni competenti, che saranno relative allo stanziamento delle risorse finanziarie ed alla *progettazione* degli interventi di recupero e riqualificazione e di quelli volti a rendere ecologicamente sostenibili le trasformazioni urbanistiche ammesse.
Dei *presupposti* – dunque – che, essendo esplicitati nel piano, costituiscono un "vincolo" di comportamento per le amministrazioni, nel senso che esse sono tenute a realizzare prioritariamente gli interventi e le azioni individuati nel piano approvato come necessari al recupero del paesaggio o all'inserimento "sostenibile" in esso delle trasformazioni urbanistiche consentite.
In queste sue parti il piano − oltre alla funzione di strumento di tutela/valorizzazione del paesaggio (mediante la pianificazione dei regimi d'uso) − assume anche la funzione di *programma generale* degli interventi di *tutela attiva*, ordinati alla "triade" conservazione/riqualificazione/valorizzazione, in vista della successiva gestione.
Non è invece chiaro in che cosa possano consistere le misure incentivanti.
Sul punto si potrà sbizzarrire nella fantasia del legislatore regionale: stanziamenti riservati, misure compensative per i privati che si impegnino a realizzare gl'interventi di recupero, detassazioni ai fini delle imposte regionali, etc.

I rapporti tra Stato e regione nella redazione dei piani paesaggistici
Come s'è anticipato nel precedente paragrafo 3 il decreto correttivo e integrativo del 2006 ha ripreso, completato e *posto al centro* del processo di formazione di piani paesaggistici un istituto che era stato introdotto dal Codice del 2004 negli ultimi commi (10,11 e 12) dell'art. 143: l'elaborazione d'intesa tra lo Stato e la regione.
Nel d. lgs. n. 42/2004 l'elaborazione d'intesa era una mera eventualità, al cui verificarsi (in concorso con altre condizioni) veniva subordinata l'applicabilità di alcuni meccanismi agevolativi delle trasformazioni paesistiche, vale a dire:
la possibilità – per le sole aree non assoggettate a vincoli paesistici con provvedimenti singoli – di realizzare opere o interventi sulla base della sola verifica della loro conformità alle previsioni del piano paesaggistico e del piano urbanistico comunale (purché adeguato al piano paesaggistico), senza necessità di previa autorizzazione paesaggistica;
la possibilità di realizzare interventi di recupero e riqualificazione nelle aree compromesse o degradate senza necessità di previa autorizzazione paesaggistica.
Il decreto "correttivo" del 2006 ha confermato e rafforzato queste disposizioni "premiali", ponendo *al centro* dell'art. 143 l'alternativa tra elaborazione congiunta ed elaborazione "solitaria" del piano (v. oltre).
Nel (nuovo) comma 3 dell'art. 143 è stata anche opportunamente precisata la disciplina dell'elaborazione congiunta, solo sommariamente sbozzata nel comma 10 del testo previgente.
Utilizzando in modo più appropriato che nel Codice del 2004 le categorie definite dalla dottrina in tema di *moduli convenzionali*:
si è qualificata come *intesa* tra Stato e regione l'atto mediante il quale viene convenuto di elaborare congiuntamente il piano;
si è qualificato come *accordo preliminare* (ex art. 11. l. n. 241/1990) l'atto che ha ad oggetto il concordamento del contenuto precettivo del piano;
si è riservata l'approvazione del piano, e dunque la sua imputazione giuridica, alla Regione, la quale provvede in materia, secondo quanto previsto da ciascuna legge regionale.
In tal modo si è inteso salvaguardare la piena autonomia della regione:

sia nello scegliere la figura pianificatoria cui fare ricorso (piano paesaggistico oppure territoriale-paesaggistico);
sia nel disciplinare il procedimento amministrativo di adozione/approvazione del piano, imponendo solo (art. 144) che sia comunque assicurata la *concertazione* istituzionale (ciò che implica solo l'obbligo di consultazione, ma non necessariamente l'accordo), la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni di tutela, e la pubblicità;
sia – infine – nell'articolare e specificare i contenuti precettivi del piano – conformandosi – tuttavia – al "minimo comun denominatore" prescritto dall'art. 143 comma 1.
La normazione statale si è limitata ad assicurare − con l'art. 143 − uno *standard qualitativo minimo uniforme* ai piani paesaggistici di tutte le regioni e a disciplinare le forme di compresenza necessaria di Stato e regione nella tutela e valorizzazione del paesaggio (mediante il concordamento, "a monte", del contenuto del piano o – alternativamente – riservando, "a valle", allo Stato un parere vincolante sui progetti comportanti trasformazioni paesaggistiche).
L'accordo preliminare stabilisce – infine – i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione periodica del piano, con particolare riferimento alla sopravvenienza di nuovi vincoli paesistici.
Qual è la qualificazione giuridica da dare agli istituti "evocati" nel comma 3 dell'art. 143?
L'intesa iniziale (di redigere il piano in collaborazione) appartiene alla *species* degli *accordi organizzativi*.
Il suo contenuto necessario è costituito: dalla decisione di elaborare congiuntamente il piano; dalle misure organizzative conseguenti (ad esempio: la costituzione di un ufficio in comune o comitato di coordinamento); dalla previsione di procedure ordinate a dirimere eventuali divergenze d'opinione; dai termini per il completamento della redazione.
L'accordo sul contenuto del piano ha, *ex lege*, natura di *accordo procedimentale preliminare*, vincolante per le amministrazioni che lo sottoscrivono.
La presenza del piano, con la sua disciplina compiuta e graduata, è insieme un fattore di garanzia per la tutela del paesaggio e di tutela dei cittadini dalla "variabilità" degli orientamenti delle amministrazioni nei singoli casi.
Tale garanzia è massima – ha ritenuto il legislatore delegato del Codice e del decreto correttivo (n°157/2006) – se il contenuto del piano è stato definito in collaborazione, e alla fine concordato, tra i Ministeri preposti alla tutela e la regione (in attuazione del principio – art. 5, comma 6 – che alla tutela stessa concorrono necessariamente lo Stato e la regione).
Sulla base della ragionevole presunzione che gli "occhi" di due amministrazioni di tutela "vedano" meglio di quelli di uno il Codice, modificato dal d. lgs.n° 157/2006, per incentivare la collaborazione interistituzionale [e dunque a condizione che il piano abbia formato oggetto dell'accordo preliminare ed i piani urbanistici locali siano stati già adeguati alle prescrizioni del piano paesaggistico] (art. 143, comma 6) ha disposto:
a) che il parere del soprintendente - obbligatorio nell'ambito del procedimento di autorizzazione - *non* sia vincolante. La *ratio* della disposizione è di agevole comprensione: la Soprintendenza ha avuto già modo di far valere, ed affermare, il proprio punto di vista, in ordine alle prescrizioni di tutela, nel corso dell'elaborazione "in collaborazione" del piano.
Si tiene conto poi del fatto che il piano regolatore del comune nel quale è compresa l'area oggetto dell'intervento autorizzando è stato già adeguato al piano paesaggistico. In tale contesto due sono i casi:
→ o il progetto d'intervento è in contrasto con il piano paesaggistico (e con quello comunale) ed allora, per quanto non vincolante, il parere negativo della Soprintendenza non potrà essere legittimamente disatteso dall'amministrazione che rilascia il "nulla osta" (la quale, nella quasi totalità delle regioni, è il comune);
→ oppure il progetto è conforme al piano paesaggistico (e, ormai, anche al piano urbanistico comunale) ed allora un eventuale parere negativo del soprintendente può essere disatteso (fermo restando l'obbligo di motivare il "contrario avviso");
b) che, limitatamente alle aree vincolate *ex lege* (art. 142) gli interventi possano essere realizzati, senza necessità di previa autorizzazione paesaggistica, sulla base della verifica della conformità del progetto al piano paesaggistico ed allo strumento urbanistico [verifica che viene compiuta nella sede "canonica" del procedimento per il rilascio del permesso di costruire];
c) che - nelle aree individuate e qualificate dal piano come gravemente compromesse e degradate - gli interventi "*effettivamente volti*" al recupero ed alla riqualificazione non siano soggetti alla previa autorizzazione paesaggistica [purchè, naturalmente, i progetti di recupero e riqualificazione siano conformi alle prescrizioni dettate dal piano paesaggistico per quelle specifiche aree; la sede per verificare la conformità è anche, in questo caso, l'ordinario procedimento previsto per il rilascio del titolo edilizio].
In conclusione i commi 4 e 5 dell'art. 143 prevedono alcuni vantaggi, in termini di deprovvedimentalizzazione o semplificazione, per le ipotesi in cui il contenuto del piano sia stato concordato tra i Ministeri "di riferimento" e la regione.
Il d. lgs. n. 157/2006 ha opportunamente puntualizzato, nel comma 3 dell'art. 143, che in caso sia stato stipulato l'accordo preliminare con i Ministeri, la regione è tenuta ad approvare il piano entro i successivi novanta giorni, decorsi inutilmente i quali il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro per i Beni e le Attività culturali sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.
La disposizione è chiaramente volta a contrastare i "ripensamenti" che spesso si ingenerano nei politici regionali, a fronte di reazioni, localistiche o di lobbies, avverse ai contenuti precettivi, ipotizzabilmente più rigorosi, dello schema di piano concordato con lo Stato.
L'eventuale esercizio del potere sostitutivo, da parte del Ministero, ha come presupposto la mancata approvazione, da parte della regione, entro il termine di legge, dello schema di piano il cui contenuto sia stato concordato.

E' da ritenere che in questo caso il potere sostitutivo sia esercitabile senza ulteriori inviti alla regione a provvedere, essendo palese la violazione sia dell'accordo organizzativo iniziale che di quello procedimentale e – quindi – dello stesso principio di *leale collaborazione*.
E' il dato che differenzia questa particolare fattispecie di esercizio del potere sostitutivo dal potere sostitutivo "generale", che il Ministero conserva nei confronti delle regioni che comunque omettono di approvare il piano.
In questo secondo caso il principio di leale collaborazione, per consolidata giurisprudenza costituzionale, prevede un reiterato invito a provvedere, da parte del Ministero alla regione, prima che possa esser esercitato il potere sostitutivo.
6. *Il procedimento di approvazione dei piani paesaggistici e le misure di salvaguardia dopo l'adozione.*
L'art. 144, come modificato dal d. lgs. n°157/2006, reca tre disposizioni:
I. detta i principi generali cui devono conformarsi le leggi regionali in materia di procedimenti di pianificazione: la *concertazione istituzionale* [che resta obbligatoria anche in caso di elaborazione "solitaria" del piano da parte della regione], la *partecipazione* dei soggetti interessati (tra i quali *in primis* le associazioni di tutela) e la *pubblicità* (durante tutto il corso del procedimento);
II. introduce anche per i piani paesaggistici le misure di salvaguardia, stabilendo che dalla data di adozione del piano non siano più consentite le trasformazioni in contrasto con le prescrizioni di tutela in esso contenute;
III. dispone che il piano entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel B.U.R. (onde evitare situazioni di incertezza).
La *prima* è una tipica disposizione di principio, che rimette alla legislazione regionale la disciplina dei procedimenti di pianificazione dandole tre indirizzi generali.
Risulta qui evidente - per implicito - la rilevante funzione della legislazione regionale:
- innanzitutto nel delineare compiutamente il procedimento di pianificazione, nel quale debbono esser inserite le forme della concertazione (quali le conferenze di servizi) e della partecipazione.
- in secondo luogo nel disciplinare puntualmente i contenuti precettivi dei piani, soprattutto per quel che riguarda l'efficacia degli indirizzi programmatici concernenti le azioni e le misure, i criteri ed i progetti di recupero e riqualificazione;
- in terzo luogo nel prestabilire i raccordi procedurali tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione territoriale generale ed i piani di settore, non solo di tutela (ad esempio dei parchi), ma anche di opere pubbliche (ad esempio per la difesa del suolo).
Di grande rilievo pratico è la *seconda* disposizione, con cui sono state estese ai piani paesaggistici le misure di salvaguardia.
Si porrà qui, in sede applicativa, un problema interpretativo in quanto – come si è visto – a differenza dei piani urbanistici i piani paesaggistici hanno *struttura composta*, poiché contengono da un lato precetti di tutela *selfexecuting*, ma dall'altro criteri, indirizzi, misure, etc., solo alcuni dei quali hanno un contenuto precettivo determinato, tale da poter costituire un parametro immediato per la valutazione della conformità, o meno, di un progetto autorizzando alle prescrizioni del piano paesaggistico adottato.
Nel comma 2 si prevede che, nei casi in cui le prescrizioni dei piani modifichino gli effetti degli atti e provvedimenti impositivi o ricognitivi dei vincoli, l'entrata in vigore del piano stesso è subordinata alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e nel BUR, all'affissione della G.U. presso gli albi pretori dei comuni interessati ed al deposito delle planimetrie presso gli uffici comunali.
7. I rapporti tra i piani ed i vincoli paesaggistici
Veniamo ora al *terzo asse portante*, i rapporti tra i piani e gli istituti storici della normazione di settore: i "vincoli" paesistici e l'autorizzazione paesaggistica (nulla-osta).
Iniziamo dai vincoli.
Anche da quest'angolazione è indispensabile una rapidissima retrospettiva storica per comprendere come il rapporto tra il vincolo ed il piano si sia venuto articolando e complicando nel corso dei decenni.
7.1. Nella legge 1497/1939 il rapporto era semplice: "in principio" era il vincolo – il provvedimento di dichiarazione di interesse pubblico – ed il piano *poteva* seguire, per articolare la disciplina di tutela di particolari bellezze naturali.
La dichiarazione di interesse pubblico[11], nel sistema della legge del 1939, determinava soltanto l'obbligo procedurale di ottenere la previa autorizzazione per realizzare interventi di trasformazione fisica nelle aree vincolate.
La valutazione di compatibilità – o meno – degli interventi progettati con la tutela era rimessa alla assoluta discrezionalità del Ministero (allora della P.I.), in sede di Soltanto per pochissime parti del paesaggio vincolato era prevista l'"interposizione" – tra il vincolo ed il nulla osta – di un piano paesistico, di ambito spaziale limitato, nel quale dovevano esser contenute le prescrizioni relative alle trasformazioni ammissibili nelle aree vincolate.
Quello tra vincolo e piano era, dunque, un *rapporto episodico*, reso tanto più *virtuale* dal fatto che i piani paesistici *ex lege* n. 1497/1939 sono stati, tra il 1939 ed il 1985, *rarissimi*.
7.2. La situazione si è complicata, sotto più profili, con la legge n. 431/1985, non innovata, sul punto, dal T.U. del 1999.
Innanzitutto per la statuizione dell'obbligo – per tutte le regioni e le province autonome – di approvare i piani: paesistici o territoriali-paesistici.

---

[11] v. per tutti G. F. Cartei, *Il paesaggio* in *Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, 2ª ed., Milano 2003

Ne è derivato, per quanto riguarda il rapporto piano-vincolo, che – a partire dalla "Legge Galasso" e sino al T.U. del 1999 compreso − la specifica disciplina di uso e
valorizzazione di tutte le aree soggette a vincolo *ex lege* e, *facoltativamente*, anche delle aree vincolate con provvedimenti singolari, è dettata da un piano di area vasta.
Il piano non deve considerare l'intero territorio regionale, ma – "al massimo" – tutte le aree assoggettate a vincoli (delle diverse "specie": di fonte legislativa o provvedimentale).
Nella legge n. 431/1985, e, "a cascata", nel T.U. del 1999, la funzione precettiva del piano si arricchisce, perché esso deve contenere, oltre ad una disciplina degli usi dei beni (compatibili con la tutela), anche una disciplina volta alla loro valorizzazione.
Peraltro in che cosa dovesse consistere la valorizzazione del paesaggio non era chiarito, né nella legge del 1985 né nel T.U. del 1999.
Solo nel codice del 2004 il legislatore delegato ha fornito una prima, approssimativa indicazione sulle modalità e gli strumenti della valorizzazione.
Una formulazione più precisa in tema è stata inserita dal d. lgs. n. 1572006 nell'art. 6, comma 1, del Codice: "*In riferimento ai beni paesaggistici la valorizzazione comprende anche la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati*".
Il rapporto tra piano e vincoli – con il T.U. del 1999 – diviene *organico*, in un duplice senso:
da un lato perché – come s'è detto – il piano può comprendere tutte le aree vincolate delle diverse specie, le quali dunque costituiscono l'*oggetto* del piano stesso;
dall'altro è più rilevante perché i vincoli paesistici, di entrambe le specie – sia di fonte provvedimentale e tanto più quelli di fonte legislativa – non hanno contenuti precettivi, in quanto si limitano alla dichiarazione d'interesse pubblico dell'area vincolata , ma non recano *in sé* i parametri in base ai quali, nei singoli casi, l'autorizzazione deve esser concessa o negata.
Spetta quindi al piano paesistico, o territoriale - paesistico, dettare una disciplina *di merito* idonea ad assicurare la tutela attiva delle ormai vastissime aree vincolate, specificando e graduando i sistemi di prescrizioni in relazione ai diversi ambiti omogenei che caratterizzano, nelle diverse parti del territorio, le peculiari *facies* del paesaggio.
7.3. Nel passaggio dal Testo Unico del 1999 al Codice del 2004 il rapporto piani-vincoli è profondamente mutato da ambedue le angolazioni: sia nella direttrice "dal piano ai vincoli", sia – simmetricamente – nella direttrice "dai vincoli al piano".
Iniziamo dalla direttrice "dal piano ai vincoli".
Dovendo, ormai, il piano considerare l'intero territorio regionale ha acquisito forte pregnanza normativa la notissima sintesi verbale di Predieri[12]: il *paesaggio come forma del territorio*.
Il piano deve considerare, analizzare e valutare la *forma visibile* di *tutto* il territorio regionale, anche delle sue parti *non* assoggettate a vincoli delle diverse "specie".
Dunque la disciplina del piano non è posta esclusivamente in funzione delle aree
vincolate, ma queste costituiscono solo l'oggetto principale, "canonizzato", dell'insieme di precetti contenuti nel piano stesso.
Ed il piano – proprio perché deve considerare tutto il paesaggio regionale − può individuare - ex art. 136 lett. c) - ulteriori aree da assoggettare a vincolo.
Perciò l'approvazione del piano ha, anche, l'effetto di provvedimento di dichiarazione di interesse pubblico delle aree vincolate *ex novo*[13]
Riassumendo, il piano – nel Codice del 2004 − ha (rispetto ai vincoli) la triplice funzione:
di ricognizione e puntuale localizzazione delle aree già vincolate, ex lege o con provvedimenti singolari antecedenti al piano stesso;
di eventuale individuazione di ulteriori aree da vincolare, che esso assoggetta a vincolo;
di posizione, per tutte le aree vincolate, di vario tipo, di una disciplina sistemica e graduata, di uso e di valorizzazione.
Lungo questa direttrice discendente il piano, sino al Codice del 2004, "incontrava" − come s'è detto − soltanto vincoli procedurali "di arresto", privi cioè di un proprio, autonomo contenuto precettivo in ordine alle trasformazioni ammissibili del paesaggio da essi tutelato.
Dunque spettava al piano dettare tale disciplina.
Solo in assenza del piano − peraltro molto frequente − tale funzione era riservata all'autorizzazione.
Nel previgente sistema normativo la discrezionalità del pianificatore – pur assai ampia nell'articolare e graduare, in relazione alle varie situazioni territoriali, le disposizioni precettive del piano − non era peraltro illimitata, in quanto non poteva contraddire la sua stessa funzione e dettare una disciplina tanto permissiva delle trasformazioni da contraddire e vanificare la finalità del vincolo, mediante il quale era stato già accertato dall'amministrazione o dalla legge il particolare valore di determinati beni ed aree.
Il piano − in sintesi − non poteva oltrepassare la *soglia di contraddizione*.
Il Codice del 2004 ha mutato tale situazione.

---

[12] voce *Paesaggio* nell'Enciclopedia del Diritto, vol. XXXI, Milano 1981
[13] v. G. F. Cartei, *Commento all'art. 136* in *Il Codice*…cit.

A norma dell'art. 138, comma 2 del Codice: "*Le proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico sono dirette a stabilire una specifica disciplina di tutela e valorizzazione che sia maggiormente rispondente agli elementi peculiari ed al valore degli specifici ambiti paesaggistici e costituisca parte integrante di quella prevista dal piano paesaggistico*".
Al di là del linguaggio ridondante la disposizione ha recato alcune novità sostanziali:
le proposte di vincolo formulate successivamente al 1 maggio 2004 (data di entrata in vigore del Codice) *debbono* contenere – a differenza del passato – una specifica disciplina dell'area e dei beni vincolandi;
conseguentemente è da ritenere che una disciplina di merito – pur modificabile nel subprocedimento successivo alla proposta – debba esser contenuta, "a cascata", anche nella dichiarazione di notevole interesse pubblico.
Per riprendere una suggestiva espressione di P. F. Ungari[14], i vincoli successivi al Codice del 2004 debbono essere "vestiti" e non possono più essere "nudi", come erano in passato, vale a dire meramente "di arresto", privi di specifico contenuto precettivo.
Il Codice lasciava tuttavia una incertezza interpretativa perché nell'art. 140 – che disciplina il subprocedimento successivo alla proposta, sino alla dichiarazione di notevole interesse pubblico – non era ripetuta la disposizione dell'art. 138, e ciò aveva ingenerato il dubbio che il legislatore avesse voluto lasciare alle amministrazioni preposte alla tutela – statale e regionale – la facoltà di scegliere, nel provvedimento di dichiarazione del rilevante interesse, se "vestire" il vincolo o lasciarlo "nudo", com'era nel previgente regime normativo.
A risolvere in radice il dubbio interpretativo ha provveduto il d. lgs n. 157/2006 il quale:
- da un lato ha sostituito la formulazione del comma 2 dell'art. 138 con una giuridicamente più precisa e pregnante: "*Le proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico contengono una specifica disciplina di tutela nonché l'eventuale indicazione di interventi di valorizzazione degli immobili e delle aree cui si riferiscono, che vanno a costituire parte integrante del piano paesaggistico*"; dall'altro ha introdotto una identica formula nell'art. 140, comma 2: "*I provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico contengono una specifica disciplina di tutela…*".
7.4. A seguito della "vestizione" dei vincoli si pone in modo per così dire frontale il problema della compresenza della disciplina di tutela e valorizzazione contenuta (ex art. 140) nei provvedimenti di vincolo (successivi al 2004) e quella contenuta (ex artt. 135 e 143) nei piani paesaggistici.
Le innovazioni contenute nel Codice e nel d. lgs. n. 157/2006 impongono di rovesciare l'approccio tradizionale e di adottare un'angolazione di analisi "dal vincolo al piano", in quanto sembrano delineare una sorta di *obbligo di recepimento*, da parte del piano, di tutte le specifiche previsioni disciplinari contenute nei singoli provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico.
Verrebbe in tal modo avvalorata, *ex post*, la configurazione del rapporto tra piano e vincolo proposta già nel 2000 da Severini[15], giusta la quale il piano si pone come *anello intermedio* della progressiva specificazione della disciplina paesaggistica; intermedio perché è posto tra il vincolo (che lo precede e lo condiziona) e l'autorizzazione, che lo segue (sempre che il piano in quella determinata regione sia stato approvato).
In questa costruzione il piano sarebbe gerarchicamente sottoordinato al vincolo, ma – ovviamente – sopraordinato alla autorizzazione.
L'autorevole ricostruzione di Severini (non condivisibile quando fu enunciata – nel vigore del Testo Unico del 1999 – perché, come s'è detto, all'epoca i vincoli erano tutti "nudi") potrebbe fornire uno schema di interpretazione del rapporto attuale tra i vincoli "vestiti" ed il piano per quanto attiene alla *competenza* a dettare la disciplina precettiva di uso e valorizzazione del paesaggio [naturalmente solo per quanto riguarda le aree vincolate a seguito di proposte formulate successivamente al maggio 2004 e divenute vincoli ancora successivamente].
Si potrebbe, infatti, sostenere che il piano debba *uniformare* le proprie prescrizioni, relativamente all'area assoggettata ad un vincolo "vestito", alla specifica disciplina già dettata nel provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico.
La tesi è solo in parte condivisibile.
Essa, infatti, è fondata su un criterio in certo senso analogo a quello della *gerarchia* tra le fonti normative, in forza del quale il contenuto precettivo della fonte sottoordinata non può porsi in contrasto con quello della fonte sovraordinata.
E', tuttavia, da ricordare − sulla scorta di un ormai risalente, ma tuttora attuale insegnamento di Crisafulli[16] − che i rapporti tra le fonti normative non sono retti soltanto dal criterio della *gerarchia* ma anche da quello della *competenza*, in forza del quale alcune materie o oggetti sono riservati a fonti atti (ad esempio: le leggi regionali) che sono sottoordinate, nella gerarchia formale tradizionale, alle leggi statali.
Un ragionamento in certo senso analogo può farsi nel caso in esame, naturalmente *mutatis mutandis*, perché il rapporto è tra provvedimenti amministrativi e non tra atti normativi.
Il punto di partenza è costituito dalla specifica e diversa *funzione* dei due istituti, il piano ed il vincolo.

---

[14] *Spunti per un intervento su "Quadro conoscitivo critico della legislazione italiana sul paesaggio"*, nel Convegno *Il paesaggio nelle politiche europee* (Roma, 10-11 novembre 2003, pubblicato nel sito http://www.giustizia-amministrativa.it

[15] in *La pianificazione paesistica: estensione e limiti* in AA.VV. *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, a cura di F. Bassi, L. Mazzarolli e N. Aicardi, Torino 2000

[16] *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova 1962

Sempre nell'ipotesi che il vincolo "vestito" preceda il piano tra i due provvedimenti si configura un *nesso di presupposizione*, nel quale il vincolo è un (atto) *presupposto* che condiziona in rilevante misura il contenuto precettivo del piano (relativamente a quella specifica zona vincolata).
E' altrettanto vero, tuttavia, che il piano non può esser ridotto ad una sorta di *assemblaggio* o contenitore, nel quale vengono riversate, e passivamente riprodotte, tutte le discipline puntuali delle aree vincolate singolarmente; discipline che − essendo state adottate in tempi diversi e per situazioni locali differenziate − sono forzatamente tra loro incoerenti.
Se così fosse il piano verrebbe ad essere ridotto ad una sorta di *vestito di Arlecchino*, nel quale sarebbero giustapposte discipline eterogenee, con differenti gradi di approfondimento, facendone venir meno quella che è la funzione fondamentale: organizzare in un *disegno coerente*, per ambiti territoriali molto vasti, l'articolazione e graduazione della disciplina paesaggistica, integrando le prescrizioni di tutela, quelle di valorizzazione e gli indirizzi di recupero e riqualificazione.
In altre parole: se la funzione essenziale del piano è di formulare un *quadro* d'insieme, articolato per ambiti, di discipline coerenti e complesse è evidente che non può esser ridotto a *corpo recettore di discipline puntiformi*, tra loro eterogenee e non coordinabili, perché concepite ciascuna in modo atomizzato (per ogni specifica zona sottoposta a vincolo "vestito").
E' allora indispensabile *ponderare* il criterio della presupposizione condizionante (del vincolo "vestito" nei confronti del piano) con il criterio della diversità di funzioni – non foss'altro che per la diversa scala territoriale – del piano rispetto a ciascuno, ed a tutti, i vincoli "vestiti".
Tale ricomposizione tra le due funzioni – quella di tutela e valorizzazione *puntiforme* e quella di disegno organico di tutela e valorizzazione, a scala territoriale regionale − puo' avvenire unicamente se si assumono i contenuti precettivi dettati dai vincoli "vestiti", per le aree da essi disciplinate, come *limiti cogenti*, ma non preclusivi della discrezionalità del pianificatore.
Questi, se, da un lato, il piano può e deve inquadrare e risolvere le specifiche prescrizioni (ad es. limitative delle trasformazioni), contenute nel vincolo "vestito", nel contesto della disciplina complessiva dell'intero ambito territoriale paesistico (la quale disciplina ha diverse graduazioni d'intensità), non può – dall'altro lato – contraddire in modo sostanziale l'indirizzo cogente espresso nel vincolo "vestito" (ad esempio: non può inserire un'area per la quale il vincolo prevede una sostanziale intrasformabilità tra quelle suscettibili di rilevanti trasformazioni).
In sostanza: il vincolo costituisce un parametro di legittimità del contenuto del piano, ma un parametro pur limitatamente flessibile, perché il pianificatore deve operare un imprescindibile inserimento di ciascuna area in un contesto spaziale più ampio e in un contesto precettivo più complesso.
La presupposizione condizionante del vincolo "vestito" nei confronti del piano costituisce dunque un *limite*, ma non una *preclusione* assoluta per la discrezionalità del pianificatore, il quale esercita una funzione più complessa (come si è accennato a proposito della natura composita del piano), ad una scala più vasta, e con finalità che trascendono l'ottica puntiforme del vincolo.
E' questo l'unico percorso interpretativo possibile anche sotto un altro profilo.
Non bisogna dimenticare, infatti, che il piano si trova di fronte, attualmente e con ogni probabilità ancora per alcuni anni, ad una situazione *a macchia di leopardo*, in quanto:
deve certo considerare tutto il territorio regionale, ma − all'interno d'esso − deve disciplinare prioritariamente e più incisivamente le aree assoggettate a vincolo;
ma le aree vincolate sono finora quasi tutte costituite da categorie di beni vincolati *ex lege* n. 431/1985, oppure oggetto di vincoli anteriori al Codice del 2004; in altre parole sono assoggettate a vincoli "nudi";
ancora: il piano stesso può individuare nuove aree da vincolare (vincoli di fonte pianificatoria, che esso stesso provvede, in certo senso, "a vestire").
Il pianificatore del paesaggio deve ricondurre tutte queste situazioni – oggettivamente e giuridicamente disomogenee – ad un quadro precettivo coerente ed integrato, articolato e graduato.
E può svolgere tale sua funzione d'apice solo se gli è consentito di *rifondere* le scelte di merito, contenute nei vincoli "vestiti", nel disegno generale, beninteso non contraddicendole, ma interpretandole con un certo grado di indispensabile flessibilità.
Riassumendo: il rapporto tra il piano ed il vincolo si è ormai scomposto in un caleidoscopio di situazioni.

8. I rapporti tra i piani e le autorizzazioni paesaggistiche

Venendo al quarto *asse portante*, il rapporto tra i piani e le autorizzazioni paesaggistiche, il discorso diviene più agevole, essendo pacifico che, in sede di rilascio dell'autorizzazione a compiere interventi di trasformazione del paesaggio, l'amministrazione competente deve conformarsi alle prescrizioni dettate dal piano paesaggistico[17].
Per riprendere una classica categoria gianniniana il c.d. nulla-osta è un'autorizzazione in funzione di controllo della conformità del progetto di intervento al piano: E' il caso di aggiungere – per connessione logica – che anche nel caso in cui un'area sia assoggettata a vincolo "vestito" il "nulla osta" è qualificabile come provvedimento autorizzatorio in funzione di controllo.
In entrambi i casi il parametro della verifica preventiva della legittimità del progetto è costituito da un atto (il piano o il vincolo "vestito") presupposto e sovraordinato rispetto alla autorizzazione paesaggistica.

[17] v., da ultimo, P.F. Ungari, *L'autorizzazione paesaggistica* relazione al convegno *Novità e conferme* …. cit.

E' da chiedersi cosa accade se un progetto di trasformazione interessa un'area disciplinata sia da un vincolo "vestito" che dal piano paesaggistico.
In questi casi è da ritenere che, per essere autorizzato, il progetto non debba essere in contrasto né con il piano, sopratutto per quel che riguarda le sue coordinate generali, né con le eventuali prescrizioni operative (ad esempio: riguardanti la piantumazione di essenze vegetali) eventualmente specificate nel provvedimento di vincolo.
E' appena il caso di sottolineare che – con l'andar del tempo – la progressiva diffusione dei vincoli "vestiti", ma soprattutto dei piani paesaggistici porterà ad una auspicata riduzione della eccessiva discrezionalità di cui dispongono le amministrazioni in sede di rilascio dei "nulla osta" relativi ad interventi da realizzare nelle aree assoggettate (solo) a vincoli "nudi".
E' da ricordare infine che il d. lgs. n. 157/2006 ha previsto una deroga al principio generale dell'obbligatorietà dell'autorizzazione paesistica, deroga che può verificarsi – ex art. 143, commi 5, 6 e 7 – se si determinano quattro *condizioni*, tutte connesse all'approvazione del piano paesaggistico:
I che il piano paesaggistico sia stato approvato dalla regione a seguito di un *accordo preliminare* con lo Stato in ordine al suo contenuto precettivo;
II che il progetto di trasformazione del paesaggio riguardi un'area ricompresa in una delle situazioni territoriali assoggettate a vincolo ex art. 142 (ad esempio: sia posta, nell'appennino, ad un'altezza superiore a 1200 mt. sul livello del mare). [Sono quindi escluse le aree assoggettate a vincolo di fonte provvedimentale];
III che successivamente all'approvazione del piano paesaggistico lo strumento urbanistico comunale sia stato adeguato alle prescrizioni di esso;
che – ferme le tre condizioni sopraelencate – lo stesso piano paesaggistico abbia individuato l'area tra quelle nelle quali *non* è richiesta l'autorizzazione.
Oltre alle aree sub II (vincolate ex art. 142) – e sempre fermo restando che il piano dev'esser stato approvato a seguito di un accordo preliminare e che il piano urbanistico comunale deve esser stato adeguato – il piano stesso può anche individuare le aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi volti *effettivamente* al recupero ed alla riqualificazione *non* è subordinata alla previa autorizzazione.
Vi è, poi, una condizione, *sospensiva* ed *eventuale* (prevista dal comma 7 dell'art. 143), che il piano paesaggistico *può* porre: subordinare l'entrata in vigore del regime semplificato all'esito positivo di "*un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate*".
In pratica il legislatore delegato *consente* al piano di indicare le parti del territorio con valenze paesaggistiche da porre sotto "osservazione preventiva", affinché sia verificata, nel tempo, l'assenza di abusi paesistici, e − solo in caso di accertato rispetto delle sue disposizioni − tali aree siano inserite tra quelle a regime semplificato.
Vi è, infine, una condizione al contempo *tassativa* e *risolutiva* in quanto il piano *deve* prevedere che nelle aree "a regime semplificato" siano effettuati controlli a campione sugli interventi realizzati e − in caso di accertamento di un significativo grado di violazioni delle prescrizioni di tutela − che venga reintrodotto il regime ordinario della previa autorizzazione.
Si tratta – per essere schietti – di due "norme manifesto", che – data la situazione di debolezza (di organici e strutture) delle amministrazioni preposte alla tutela – sono destinate a rimanere sulla carta, appagando solamente la propensione retorica dei *miles gloriosi* che si ergono a tutori esclusivi del paesaggio.

9. I rapporti tra i piani paesaggistici e gli altri piani e programmi ad incidenza territoriale
L'art. 145 reca in rubrica "*Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*", ma, curiosamente, al primo comma richiama l'art. 52 del d.lgs. n. 112/1998 ed attribuisce al Ministero l'individuazione delle "*linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione*".
Quella delle "*linee fondamentali…*" è una formula tralaticia, che risale all'art. 81, comma 1, del d.P.R. n. 616/1977[18], ed affida allo Stato una funzione che, in campo urbanistico, *in quasi trent'anni* non è *mai* stata esercitata (neppure dopo la "rivitalizzazione" di essa ad opera dell'art. 52 del d.lgs. n. 112/1998), per manifesta carenza di volontà politica e di strutture ministeriali idonee.
La formula è stata ripresa, con esplicitazione del riferimento al paesaggio, dai compilatori del Codice del 2004, i quali hanno attribuito alle linee fondamentali di assetto/tutela del paesaggio nazionale una funzione di indirizzo delle pianificazioni paesaggistiche regionali.
Non vale la pena di soffermarvisi più di tanto, trattandosi di una funzione *ab origine* destinata all'atrofia.
E' solo da rilevare la difficile conciliabilità dell'attribuzione, al Ministero, della funzione di indirizzare la pianificazione paesaggistica, con il principio di *cooperazione* delle amministrazioni nella definizione degli indirizzi riguardanti la pianificazione, enunciato all'art. 132 del Codice, e con i meccanismi di incentivazione dell'elaborazione congiunta del piano introdotti, nell'art. 143, dal d. lgs. n. 157/2006.
Di più: alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale si può ritenere che lo Stato, nell'eventuale (ma assolutamente improbabile) esercizio della funzione d'indirizzo debba comunque procedere in collaborazione con le regioni.

[18] sia consentito il rinvio a S. Amorosino, *Gli interventi statali sul territorio regionale e locale*, Milano 1979

Il comma 2 dell'art. 145 prescrive che i piani paesaggistici prevedano misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché – ha aggiunto il d. lgs. n. 157/2006 – con "*i piani, programmi e progetti*", nazionali e regionali di sviluppo economico.
In realtà più che il piano "in sé" deve essere, *a monte*, la legislazione regionale a disciplinare, in via generale, i *moduli di raccordo interprocedimentali* tra la pianificazione paesaggistica e "tutte le altre", specificando, ad esempio, gli obblighi: a) di recezione delle sue prescrizioni di tutela nei futuri piani e programmi, dei più diversi generi, e b) di adeguamento dei piani urbanistici o settoriali *vigenti* al piano paesaggistico sopravvenuto.
In quest'ottica l'art. 145 contiene alcune disposizioni di principio, che necessariamente i legislatori regionali dovranno articolare e puntualizzare:
la generale sovraordinazione ("*cogenza*") del piano ai futuri strumenti urbanistici comunali ed ai piani territoriali delle città metropolitane e delle provincie e l'automatica *prevalenza* sulle disposizioni eventualmente difformi degli strumenti urbanistici vigenti;
la prevalenza – più in generale – "*sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette*" (come ha opportunamente precisato – con una modifica al comma 3 dell'art. 145 – il d. lgs. n. 157/2006) [sul rapporto tra i piani paesaggistici e piani dei parchi v., *infra* in questo volume];
la previsione di norme di salvaguardia, in attesa dell'adeguamento dei piani sottoordinati: urbanistici territororiali e sottoriali

---

[i] Si tratta di una impostazione comunemente conosciuta come *problem solving*, in cui *l'interdisciplinarità* dei contributi tecnici, orientata a definire problemi e prospettive (*problem oriented)*, diviene *transdisciplinarità* nel momento in cui gli attori dell'attività conoscitiva e delle decisioni sono costituiti non solo dai tecnici, ma anche dai politici e dagli altri soggetti sociali e culturali interessati.
[ii] I 16 casi-studio affrontavano tematiche e situazioni territoriali assai differenziate: da territori di pianura soggetti a intenso sviluppo insediativo e/o infrastrutturale, ad aree collinari con strutture agrarie e insediative storiche fortemente conservate sia in fase di urbanizzazione, che in fase di valorizzazione delle attività agricole, che in fase di abbandono, ad aree con forti connotati naturalistici a vocazione turistica, ad aree balneari con forte tradizione turistica. E ancora: problematiche di recupero di aree industriali, di riuso di aree di insediamenti temporanei post-terremoto, di inserimento di infrastrutture rilevanti come strade, aeroporti.
[iii] E' stato il caso, in particolare dei progetti-pilota della Regione Emilia_Romagna, *partner* del Progetto LOTO, che ha sperimentato il percorso dele linee guida soprattutto attraverso forme di collaborazione tra istituzioni e di partecipazione delle comunità locali. Cfr. *LOTO. Nuovi strumenti per la gestione del paesaggio (Ambiti, Contesti /Buone pratiche*), Regione Emilia Romagna, Bologna 2005.
[iv] Per un elenco dei Documenti politici internazionali cui si e' fatto riferimento e una analisi di dettaglio dei loro contenuti che trattano delle tematiche paesaggistiche, cfr., in particolare il cap. "*Principali riferimenti culturali*" delle *Linee Guida* di *LOTO*, alle pagg. 12-17.
[v] All'interno del progetto Loto sono stati approfonditi, in particolare, i casi della Francia e della Gran Bretagna, mentre per il quadro generale delle politiche degli altri Paesi europei si è fatto riferimento a ricerche precedenti. Cfr. Lionella Scazzosi, *Leggere e valutare il paesaggio. Confronti /Reading and assessing the landscape. Comparisons*, in: Lionella Scazzosi (a cura di), *Leggere il paesaggio. Confronti internazionali/ Reading the landscape. International comparisons*, Gangemi, Roma 2002, pp. 19-59; Lionella Scazzosi, *Leggere il paesaggio. Metodi e culture europee a confronto*, in: G. Guerci, Laura Pelissetti, Lionella Scazzosi (a cura di), *Oltre il giardino…le architetture vegetali e il paesaggio. La storia e la percezione del paesaggio. Metodologia, strumenti, fonti per l'analisi e la lettura del paesaggio*, Olschki, Firenze 2003, pp.7-13.
[vi] Fra di esse: conoscenza del paesaggio prevalentemente limitata a aree considerate straordinarie; difficoltà metodologiche e operative per una comprensione dei significati culturali, sedimentati e/o recenti, che i luoghi paesaggistici possono avere per le popolazioni, sia locali che sovralocali; mancanza di dati di base e di procedure conoscitive per studiare le dinamiche del mutamento paesaggistico; carenze nelle modalità per un coinvolgimento della società nelle attività conoscitive, nelle scelte programmatiche quanto più possibile condivise e nelle azioni attuative; carenze di procedure di definizione e di controllo della congruenza tra le scelte programmatiche e politiche attuative (piano di gestione); difficoltà di collaborazione tra istituzioni diverse e tra settori diversi delle istituzioni nelle politiche per il paesaggio (integrazione verticale e orizzontale)
[vii] *«Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni » (art.1 CEP).*
[viii] "*….la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati*"
[ix] Cfr. Il sito Webb del Consiglio d'Europa e in particolare i *Rapports des Ateliers* per la messa in opera della Convenzione di Firenze.
[x] Tale indicazione è presente nei documenti della Convenzione Europea del Paesaggio. Cfr,, in particolare, la *Relazione Esplicativa* della Convenzione, che specifica:

punto 41. - *In ogni zona paesaggistica, l'equilibrio tra questi tre tipi di attività dipenderà dal carattere della zona e dagli obiettivi definiti per il suo futuro paesaggio. Certe zone possono richiedere una protezione molto rigorosa. Invece possono esistere delle zone in cui il paesaggio estremamente rovinato richiede di venire completamente ristrutturato. Per la maggior parte dei paesaggi, si rende necessario l'insieme delle tre tipologie di intervento, mentre alcuni richiedono un tipo di intervento specifico.*

[xi] La traduzione italiana della Convenzione Europea per il Paesaggio utilizza il termine "valutazione", consapevolmente evitato nel testo ufficiale francese (che usa "qualification"), mentre il termine del testo ufficiale inglese ("assessment") ha significati più ampi.

[xii] Art. 6 della Convenzione Europea del Paesaggio: "*valutare* i paesaggi individuati, tenendo conto dei *valori* specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate" .

[xiii] Lo Schema Metodologico non entra nel dettaglio delle modalità di "qualificazione" paesaggistica dei luoghi attraverso il coinvolgimento delle popolazioni interessate, anche se distingue i momenti tecnici da quelli di rapporto delle popolazioni, e suggerisce forme di interrelazione e di sintesi fra di essi, ponendosi in coerenza con i modelli metodologici della "transdisciplinarità" e i suggerimenti dei documenti di attuazione della Convenzione di Firenze. Inoltre, i casi studio hanno confermato e precisato l'utilità della partecipazione delle popolazioni in diversi momenti del Percorso Metodologico complessivo (caratterizzazione/qualificazione, definizione degli obiettivi e delle azioni, attuazione e verifica delle politiche); in particolare è emersa l'importanza di modalità e strumenti di rappresentazione e comunicazione dei risultati degli studi tecnici che siano adeguati alle necessità/capacità di amministratori, tecnici non specializzati, varie fasce e articolazioni delle popolazioni (forme di rappresentazione grafica evocative e di facile comprensione). Sia a livello teorico, che nella sperimentazione è apparso evidente che il confronto dovrà misurarsi, comunque, con l'esistenza di un ventaglio di *valori*, attribuiti ai luoghi dalle diverse categorie di attori coinvolti e interessati, portatori di diversi punti di vista, anche in contraddizione fra loro[xiii] e che le forme di assunzione delle decisioni e delle responsabilità di governo devono essere oggetto di ampie e approfondite elaborazioni e sperimentazioni.

[xiv] Per tale tipo di lettura storica sono importanti sia le fonti documentarie più consolidate della storiografia (testuali, cartografiche, iconografiche , ecc.), che le fonti orali (popolazioni locali), che anche l'osservazione diretta dei luoghi, veri "archivi" della propria storia, ricorrendo ai metodi delle discipline geografiche e archeologiche.

[xv] L'uso, aggiuntivo, del termine "manufatto", che pone l'accento sulla materia e sulle tecniche costruttive degli elementi costitutivi dei luoghi, aiuta a rafforzare il concetto che i luoghi sono opera dell'intervento umano che si intreccia con quello naturale.

[xvi] Si elencano le categorie più utilizzate nei censimenti del patrimonio storico: *complessi urbani* (centri e nuclei storici, quartieri urbani, aggregati rurali); *architettura civile* (residenziale, come ville, palazzi, architettura del Moderno; non residenziale, come ospedali, municipi, scuole, terme; arredi, come statue, cippi, monumenti patriottici); *architettura della produzione* (nuclei agricoli, archeologia industriale, infrastrutture e impianti di servizio, come centrali elettriche, strade storiche, canali, terrazzamenti, linee elettriche, telegrafiche, ecc.); *architettura militare* (castello con residenza, fortezza, fortificazioni anche del XX secolo, ecc.); *architettura religiosa* (edifici per il culto, conventi, seminari, monumenti religiosi minori, come cappellette, croci, vie crucis, ecc.); *architetture vegetali* (giardini e parchi privati; orti; parchi pubblici; giardini di stazioni, terme, scuole, ospedali; strade alberate, piazze alberate, quartieri giardino, filari, roccoli, ecc.); *beni archeologici* (in sito; asportati)

[xvii] Per esempio: usi del suolo (boschi, insediamenti, tipi di coltivazioni, strade, ecc.), disegno territoriale (parcellizzazione, giaciture, allineamenti, reti irrigue, ecc.), tecniche costruttive, di coltivazione, saperi tecnici tradizionali, materiali costruttivi tradizionali, ecc.

[xviii] Per esempio: sistema di villa settecentesca con proprietà terriera, su sistema di centuriazione romana, con adiacente sistema agricolo di bonifica del Novecento, attraversati da strada storica commerciale e militare, sui quali si intreccia sistema difensivo fortificato seicentesco, sistema produttivo di mulini, sistema religioso di pievi, e a cui si sovrappone quartiere di edilizia popolare dei primi del Novecento e parte di area di frangia urbana contemporanea.

[xix] PROPRIO PER EVITARE, CON L'USO DEI TERMINI, DEI RIFERIMENTI E DEI CONDIZIONAMENTI METODOLOGICI, IN ITALIA, VARI DOCUMENTI E VARI STUDI, IN PARTICOLARE REGIONALI, HANNO UTILIZZATO TERMINI COME "AREE" O "AMBITI", INVECE CHE "UNITÀ" (PUR UTILIZZANDO METODOLOGIE DI MATRICE GEOGRAFICA); A SCALA DI MAGGIORE DETTAGLIO (PROVINCIALE, COMUNALE) LA SUDDIVISIONE SISTEMATICA DEL TERRITORIO IN AREE O UNITÀ PAESAGGISTICHE OMOGENEE, QUASI COME UN *PUZZLE*, È ASSAI MENO DIFFUSA.

IL PAESAGGIO, PATRIMONIO CULTURALE E STORICO: LETTURA E VALUTAZIONE

(Contributo alla Convegno "Il Paesaggio nelle politiche europee" Roma 10-11 novembre 2003)

di Lionella Scazzosi

IL PAESAGGIO PATRIMONIO CULTURALE E STORICO

La Convenzione Europea del paesaggio è portatrice, come noto, di una concezione di paesaggio moderna, ampia e ricca, che pur raccogliendo l'eredità culturale maturata in passato nei diversi Paesi, nella legislazione internazionale e nazionale e nelle concrete politiche, introduce per tutti degli elementi di novità che cercano di dare risposte adeguate ai problemi nuovi che la situazione contemporanea pone.

Si sta facendo strada la consapevolezza diffusa che *paesaggio, ambiente, natura,* non corrispondono a *oggetti* diversi, bensì a *concetti* diversi, ossia a *modi differenti* di leggere, di progettare e di governare (come se utilizzassimo ogni volta specifici *occhiali colorati)* un unico grande oggetto: i luoghi di vita delle popolazioni, senza distinzioni tra naturali e artificiali, tra straordinari e ordinari, tra urbani e extraurbani, tra degradati, distrutti o ben conservati, tra recenti e storici. Paesaggio è termine polisemico: da un lato esprime la relazione culturale tra noi e il mondo, lo sguardo che posiamo sui luoghi, carico della nostra tradizione culturale, antica e recente; dall'altro, i luoghi, nella loro fisicità, appaiono sia come grande e complesso *manufatto,* opera dell'azione degli uomini e della natura, continuamente costruito e trasformato nel corso dei secoli, con specifici materiali e tecniche, sia come *architettura,* dotata di specifici modi di organizzazione formale e funzionale dello spazio.

Le politiche e le culture del paesaggio dei diversi Paesi europei sono attualmente assai differenti tra loro e spesso vi sono delle notevoli difficoltà ad intendersi anche solo sul significato che viene dato al termine paesaggio (che peraltro ha radici linguistiche diverse tra i Paesi del Sud Europa e quelli del Nord).

La conoscenza è ritenuta dalla Convenzione Europea la fase prima e fondamentale per ogni azione di governo dei paesaggi (attività di "identificazione" e di "valutazione" art. 6): ogni Paese ha sviluppato dei metodi e degli strumenti congruenti con la propria tradizione culturale, con le specificità fisiche e storiche del proprio territorio e con i problemi indotti dalle trasformazioni recenti, con le risposte legislative, amministrative e operative che nel tempo sono cresciute e si sono sedimentate, con le finalità di governo che si pone. Pur nelle specificità e articolazioni maturate, l'approccio "visivo-percettivo" e quello "naturalistico-ambientale" sono indubbiamente i più diffusi e sperimentati (Gran Bretagna, Germania, Olanda, Spagna, ecc.). Emerge, tuttavia, da alcuni anni, un forte interesse per la lettura e la valutazione dei caratteri storico-culturali dei luoghi, la cui tutela viene vista come fondamento per il mantenimento e la crescita dell'identità delle popolazioni (in senso lato, non solo quelle residenti). La Convenzione Europea riprende tale concetto all'art. 5a.

Questo nuovo tipo di interesse per i luoghi ha radici nel corso del Novecento, nella cultura degli storici e dei geografi, in quella dei filosofi e dei letterati, degli operatori della tutela del patrimonio storico, degli artisti, ecc. E' leggibile nei suoi sviluppi attraverso le modificazioni del concetto e del campo di interesse di patrimonio storico e di bene culturale nel corso del XX secolo: all'attenzione per le chiese, le ville, i castelli ecc. che avevano già da tempo acquisito lo statuto di monumento, si aggiunge quella per i centri storici, poi per l'archeologia industriale, l'architettura rurale e la cultura contadina; ci si accorgerà, negli anni Settanta del valore dei giardini e delle architetture vegetali storiche, ma anche di quello delle realizzazioni dell'architettura del Movimento Moderno, fino alle recenti valutazioni di storicità anche a realizzazioni degli anno Sessanta (industria, edilizia, infrastrutture, ecc.). All'interesse per le emergenze e le eccezionalità si aggiunge quello per il tessuto minore, che coinvolge tutte le testimonianze della vita degli uomini e la cultura materiale. Da lì è breve il passo verso una considerazione dell'intero territorio come manufatto pieno di tracce della storia degli uomini e della natura, in quanto risultato di attività secolari di costruzione e trasformazione capillari svolte da agricoltori e allevatori, oltre che di grandi interventi unitari (per esempio, opere di bonifica, il governo di grandi proprietà terriere, la costruzione di nuovi insediamenti urbani, ecc.). La recente Carta della conservazione e del restauro del patrimonio storico (Cracovia, 2000), l'ultima in ordine di tempo elaborata dall'Icomos, raccoglie i frutti di tale processo, introducendo per la prima volta come oggetto di interesse il paesaggio, "inteso come patrimonio culturale", accanto agli altri beni culturali mobili e immobili. Si riconosce che la costruzione della memoria collettiva delle popolazioni, fonte di identità, si fonda sulla conoscenza, la trasmissione al futuro sia in senso fisico che simbolico dei documenti del passato e, attraverso di essi, sulla tutela delle specificità e delle differenze culturali e naturali.

I luoghi vengono visti non solo come spazio architettonico (come nelle letture visive) o come sedi di vita naturale (come nelle letture ecologico-ambientali), ma anche come *documento* disponibile per accrescere le conoscenze del passato relative alla cultura degli uomini, ai modi di vita e di lavoro, alle tecniche agricole, ai materiali costruttivi, agli usi del suolo, alle feste e ai simboli attribuiti a parti o elementi, ecc., ma anche sulla natura, il clima, la vegetazione, ecc. In questo senso i paesaggi costituiscono un immenso *archivio,* pieno delle tracce materiali e immateriali della storia degli uomini e della natura. Sono un *palinsesto* (non una semplice stratificazione di testimonianze storiche), ossia un unico testo, dove le testimonianze residue di tutte le epoche che si sono succedute si intrecciano con quelle che il presente va via via lasciando e che lo modificano continuamente, vera *opera aperta.* Paesaggio è lettura del mondo nella sua complessità, modalità per la contemplazione della propria storia e per la costruzione del futuro nella consapevolezza del passato.

Tale lettura non riguarda, tuttavia, solo le aree dove prevalgono ancora evidenti e ricche le tracce del passato, sia nel disegno al suolo (morfologia, trama fondiaria, rete idrica, rapporti visivi, ecc.), che nei manufatti che lo costituiscono (terrazzamenti, alberature, boschi, canali, strade,…), che negli insediamenti che vi sono stati costruiti

(edifici isolati, nuclei urbani, ecc.). Anche le aree dove e' prevalente e diffusa l'innovazione recente (periferie, aree periurbane, conurbazioni lineari, ecc.) sono cariche di tracce storiche assai più di quanto non appaia immediatamente: vi sono permanenze del *disegno* di sistemi storici (la trama fondiaria, le centuriazioni, le reti di canalizzazioni, di strade, ecc.), vi sono spesso interclusi *relitti materiali* di sistemi paesistici (ville con giardino, cascine con qualche modesta parte di territorio agricolo, appezzamenti agricoli, ecc.) o semplici *isolati elementi* in contesti trasformati, che spesso, però, mantengono ancora relazioni visive, simboliche, spaziali, funzionali, con altri parti del sistema a cui appartenevano. Il territorio è ovunque un palinsesto, ricco di tracce del passato che si intrecciano con il presente, se si vuole e si è in grado di leggerle.

PROBLEMI APERTI E CONTRIBUTI ITALIANI PER LA CONOSCENZA DEI PAESAGGI

Mentre nel caso del costruito urbano e del singolo manufatto architettonico, la lettura e la valutazione delle permanenze sono abbastanza consolidate sia in Italia che negli altri Paesi, nel caso dei paesaggi occorrono ancora approfondimenti teorici e sperimentali per chiarire meglio concetti e metodologie di lettura.

L'Italia ha da tempo sviluppato una forte attenzione per le tracce della propria storia, sia attraverso la propria legislazione settoriale di tutela del patrimonio di beni culturali che attraverso l'utilizzo, da tempo, della lettura storica dei luoghi all'interno degli strumenti ordinari di pianificazione dell'uso del suolo nella città e, in parte, nel territorio: anche negli strumenti per il governo dei luoghi dal punto di vista del paesaggio ha iniziato a introdurre modalità di lettura storica e può dare un contributo utile.

Dal punto di vista teorico e metodologico vi sono, tuttavia, numerose questioni aperte, nelle sperimentazioni sia italiane che estere.

1) Gli studi storici spesso si limitano a leggere i paesaggi per epoche e per grandi invarianti geografiche, a dare un quadro complessivo delle principali trasformazioni nel tempo; più difficilmente cercano e segnalano le tracce anche minute che sono rimaste nei luoghi dalle vicende storiche.
2) Spesso viene utilizzato come strumento l'*inventario*, anche capillare, degli oggetti storici presenti sul territorio, sia maggiori che minori, per tipi (chiese, castelli, ville, centri e insediamenti storici, giardini, archeologia industriale, architettura rurale, fino agli ultimi ampliamenti della nozione di patrimonio storico con le centuriazioni, le strade, i canali, i terrazzamenti, ecc.), nella convinzione che attraverso la sommatoria sistematica e dettagliata dei dati si possa raggiungere una conoscenza esaustiva o quanto meno sufficiente.
3) Sono poche, per ora, le sperimentazioni di lettura del paesaggio per sistemi: i paesaggi ereditati non sono costituiti da una semplice sommatoria di oggetti, ma da quanto resta di molteplici *sistemi paesistici*: non sono un *insieme* di punti, linee, aree, ma un *sistema di relazioni visive, spaziali, simboliche* e anche *funzionali* e *ambientali*, ecc. che va capito e governato come unità (per esempio: Venezia e la laguna; le ville storiche con i loro giardini, insediamenti rurali, territorio agricolo; le strade storiche con i loro manufatti funzionali, ecc.). Essi possono presentarsi a volte come *aree* (per esempio, un insediamento rurale con i suoi poderi), altre volte come *rete* di relazioni tra elementi non contigui (per esempio, sistemi di manufatti militari storici maggiori e minori), altre ancora come elemento *lineare* (per esempio, le strade o i canali storici con tutti i loro manufatti storici di servizio); essi possono di volta in volta intrecciarsi e sovrapporsi, in tutto o in parte, in uno stesso territorio. Del resto, una città o un centro storico non possono essere studiati, compresi e governati semplicemente attraverso lo studio dei singoli edifici e manufatti che li compongono e la sommatoria dei loro problemi, anche se questo resta comunque un tipo di conoscenza importante e utile: occorre una lettura delle relazioni tra le parti.
4) I paesaggi ereditati sono manufatti complessi, in particolare quelli rurali, realizzati con lavori di costruzione e di manutenzione capillari, diffusi, minuti e continui nel tempo, per opera di molti operatori. Non ci si può limitare oggi a leggere e a governare solo le forme e i caratteri generali, ma occorre una conoscenza e un governo dei materiali, delle tecniche di ogni singolo terrazzamento, siepe di confine, arredo vegetale, ecc. E' pertanto necessaria un'opera capillare di rilievo e di studio dei componenti paesistici nel dettaglio del disegno, dei materiali e delle tecniche costruttive, come del resto accade già per gli edifici: le possibilità di governo del territorio possono essere migliorate dallo studio delle soluzioni tecniche e materiche tradizionali, spesso ricche di conoscenze dimenticate o sottovalutate, da integrare con quelle contemporanee, pur adattandole alle attuali condizioni di vita e di lavoro. Vi sono diverse esperienze, in questo senso, ma non si tratta ancora di un metodo diffuso e sistematico.

Valutazione dei paesaggi

Dall'esame comparato delle metodologie di lettura e di valutazione dei paesaggi nei diversi Paesi europei emerge la presenza di alcuni criteri di valutazione abbastanza consolidati nella cultura attuale, ma vi sono anche esigenze di approfondimento teorico e sperimentale:

1) Il valore di *documento* per la memoria collettiva attribuito ai manufatti del passato (edifici, centri urbani, giardini, ecc.) può essere utilizzato anche per i paesaggi, in tutte le loro componenti materiali e immateriali. La cultura attuale riconosce *valore di documento* a tutte quante le testimonianze della storia umana e naturale, anche le più recenti, ma assumono il valore di *documento storico* siti e manufatti in cui riconosciamo caratteri ormai non più appartenenti alla contemporaneità. La permanenza delle tracce del passato nel palinsesto del presente si manifesta, in diversi modi e in diversa misura, nel disegno, nella materia, negli usi, ecc. e nel caso del paesaggio essa riguarda non solo ogni singolo manufatto, ma anche le relazioni tra essi, cioè ogni sistema paesistico.
2) Il *carattere di antichità* (in alcuni Paesi definito come "sostanza storica" o "integrità"), ossia l'immediata leggibilità della non contemporaneità dell'opera, costituisce un altro valore che, anche se in misura minore e più confusamente, è presente nella cultura contemporanea, sia esperta, che diffusa: nei manufatti esso si manifesta soprattutto nella permanenza di materiali e tecniche del passato, oltre che del disegno e degli usi, ed è tanto più alto quanto più è complessa e articolata tale permanenza.
3) Il riconoscimento di interesse a luoghi carichi di *simboli* per le popolazioni, anche se privi di specifici manufatti (luoghi di battaglia, siti oggetto di rappresentazioni e descrizioni colte, siti associati a significati e tradizioni religiose, a cerimoniali, feste, ecc.) costituisce una valutazione particolare e abbastanza recente. Gli studi sui luoghi della memoria si stanno facendo sempre più diffusi e sistematici, anche in relazione all'importanza che sta assumendo il tema della partecipazione delle popolazioni nella conoscenza dei paesaggi e nella definizione delle scelte di governo della loro qualità.
4) Le elaborazioni per comprendere la *lente culturale* che, anche inconsapevolmente, si è formata nel tempo e che contribuisce al definirsi di valutazioni relative ai luoghi, contribuendo alla loro eventuale notorietà e celebrazione, è un altro settore di indagine in crescita. Letterati e storici dell'arte hanno da tempo studiato, sotto diversi punti di vista, il paesaggio rappresentato dall'iconografia antica e recente (stampe, dipinti, disegni, ecc.) e da descrizioni letterarie, di viaggio, di guide turistiche, ecc. Gli studi per la pianificazione e il governo del paesaggio stanno iniziando a utilizzare sistematicamente per lo studio dei luoghi e la loro valutazione sia quel tipo di documenti, che fonti più recenti, come la fotografia, i film, ecc.
5) Vengono spesso utilizzati come parametri di valutazione concetti come *autenticità, integrità, compiutezza, completezza* e vengono ripresi termini come *restauro, ripristino, conservazione, protezione*, che derivano dalla cultura del restauro degli edifici e dei monumenti e hanno maturato una lunga tradizione semantica: tuttavia i paesaggi sono opere in inevitabile e continua trasformazione, per cui occorre svolgere adeguati approfondimenti, precisazioni e contestualizzazioni per giungere a un glossario più adeguato e preciso, lavorando a livello teorico,

metodologico e sperimentale, facendo tesoro di elaborazioni già esistenti (per esempio, le *Guidelines* per la lettura e la valutazione dei paesaggi, esistenti in diversi Paesi) e di casi-studio.

6) Negli strumenti paesistici, più che nelle elaborazioni teoriche, ricorrono concetti come quelli di *alterazione*, *continuità*, *sovrapposizione*, *contrasto*, *armonia*, *decontestualizzazione*, ecc., in riferimento ai problemi del rapporto fra nuove realizzazioni e l'esistente. Forse anche a seguito del clima culturale che si è creato attorno alla Convenzione Europea per il paesaggio che afferma il diritto alla qualità di tutti i luoghi, il problema della qualità delle innovazioni (edifici, infrastrutture, parchi, ecc.) e dell'innalzamento della qualità dei luoghi contemporanei che ne appaiono privi, sta assumendo dei confini più definiti e sta suscitando sia studi, riflessioni critiche, elaborazioni, sperimentazioni progettuali, che specifici documenti internazionali (Risoluzione dell'Unione Europea) e proposte di carattere legislativo e normativo (leggi per la qualità dell'architettura, in Francia, in Italia, ecc.). La tutela dell'identità delle popolazioni attraverso il rispetto o il recupero delle specificità dei luoghi richiede di capovolgere la *logica del progetto di innovazione*: esso tende, in genere, a concentrare i propri sforzi prevalentemente sulla definizione di risposte alle richieste di nuovi usi e nuove forme e a considerare i luoghi dove realizzarle come un semplice supporto o contenitore a cui sovrapporsi, quasi un foglio bianco. Occorre invece partire da una conoscenza attenta, puntuale e minuziosa dei luoghi, nei loro caratteri architettonici e materici e preoccuparsi di inserire le nuove scelte e le nuove forme in modo compatibile, carico di rispetto per ciò che ci è pervenuto (anche quello di più recente formazione), ma, nello stesso tempo, anche per la progettualità contemporanea, evitando mimetismi, false ricostruzioni dell'antico o impossibili volontà di congelamento.

7) Occorre riflettere sul tema degli *indicatori* e dei *parametri di valutazione* dei paesaggi: le sperimentazioni svolte nei decenni precedenti hanno spesso utilizzato indicatori e metodi di valutazione basati sulla attribuzione di punteggi e metodi matematici e su scale di valore assolute (ottimo, buono, medio, pessimo; alto, medio, basso, ecc.) a elementi o parti del territorio e hanno mostrato notevoli limiti. Esse avevano tentato di utilizzare principi e parametri quantitativi analoghi a quelli utilizzati per la valutazione dell'interesse naturalistico o dei problemi ecologico-ambientali. Invece, per i valori storici e culturali occorre lavorare (e vi sono già diverse esperienze e sperimentazioni in atto, che delineano una linea di tendenza) sulla *descrizione* dei motivi di interesse, e dei motivi di negatività e di problematicità, di siti e manufatti: per caratteri propri (rarità, estensione, localizzazione, connessione con altri sistemi, stato di conservazione, valore di antichità, impatto visivo, ecc.), per ragioni relative alla loro condizione di disponibilità/occasione/potenzialità di valorizzazione, di riutilizzo, ecc. oppure al rischio di degrado e perdita (fragilità, pressioni esterne, ecc.). Una descrizione ampia, articolata, puntuale e motivata dei caratteri dei siti e dei manufatti e delle valutazioni molteplici che possono venire loro attribuite dai molti e diversi

punti di vista che caratterizzano la cultura attuale, permettono immediati indirizzi operativi di massima, per definire scelte di tutela, di innovazione, di piano e di programmazione degli interventi; favoriscono la comunicazione con le popolazioni in modo assai più efficace (sono sempre più diffusi strumenti come linee-guida, indirizzi, manuali, ecc.).

8) Occorre comunque essere consapevoli che ogni lettura e ogni valutazione costituisce un *processo*: nel tempo nuovi oggetti di interesse si aggiungono, sia per i mutamenti, le scoperte e le elaborazioni della cultura, sia perché il tempo rende vecchi e poi storici sempre nuovi manufatti, sia perché si trovano nuove fonti conoscitive, si formano nuovi studiosi e operatori, mutano gli stessi metodi di conoscenza e di valutazione. Inoltre mutano nel tempo i paesaggi e cambiano le condizioni sociali ed economiche e dunque anche le potenzialità che la società e la cultura riconoscono ai luoghi e ai loro elementi.

La complessità di problemi che il governo del paesaggio pone richiede la collaborazione di molteplici competenze, sia nelle fasi di lettura e di valutazione dei luoghi che in quelle di definizione e attuazione degli indirizzi e degli interventi. Nella situazione italiana le sperimentazioni più avanzate stanno cercando i modi per un'intesa e una collaborazione *preventiva* (ossia all'inizio della formazione delle decisioni) tra le istituzioni: quelle che, ai diversi livelli amministrativi, si occupano direttamente di paesaggio (Ministero per i Beni e le Attività culturali e Sovrintendenze come suoi organi periferici; Regioni, Province, Comuni, con i Settori che hanno una competenza diretta su di esso) insieme a quei Settori amministrativi che, nelle stesse istituzioni, pur avendo competenze indirette (agricoltura, foreste, ecologia, turismo, cultura, ecc.), attraverso le loro azioni incidono comunque fortemente sulle trasformazioni del paesaggio, in modo spesso non coordinato con le prime. Del resto, il problema della trasversalità del tema del paesaggio rispetto alle politiche settoriali e la necessità di una integrazione di strumenti e azioni è fra i primi e più importanti oggetti di discussione sia a livello internazionale che in molti Paesi Europei.