

DIPARTIMENTO DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA

DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA E LA QUALITÀ DEL PAESAGGIO,
L'ARCHITETTURA E L'ARTE CONTEMPORANEE.

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

**SEMINARIO ANNUALE
DIRITTO E PAESAGGIO**

Castelnuovo Berardenga (Siena) 2-4 Ottobre 2008

MATERIALE DIDATTICO

Time-Table e Indice

2 ottobre

ore 9. Saluti

Roberto Bozzi - SINDACO DI CASTELNUOVO BERARDENGA

Francesco Prosperetti – DIRETTORE GENERALE PARC – MIBAC

Giangiaco Martines – Soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio per Siena e Grosseto

ore 9.30 – 10.30

Le “riforme” del codice dei beni culturali e paesaggio .

Le nuove forme di copianificazione ed il regime dei vincoli paesaggistici

Daniela Sandroni - MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

ore 10.30 -11.15

L'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio

Riccardo Priore – Funzionario europeo - responsabile del Comitato di redazione del progetto di *Convenzione europea del paesaggio* (Consiglio d'Europa), Direttore di RECEP-ENEL D'EUROPA

ore 11.15 – 11.30

caffè break

ore 11.30 - 13.00

La *governance* del paesaggio tra sentenze costituzionali e modifiche al codice dei bb.cc. e paesaggio

Sandro Amorosino - UNIVERSITÀ LA SAPIENZA

ore 13.00-14.30

Lunch

ore 14.40 – 15.20

Il paesaggio urbano: i centri storici e la condivisione delle scelte nella pianificazione paesaggistica - *Stefania Cancellieri*- MiBAC

ore 15.20 – 16.10

Il rapporto tra i diversi strumenti di pianificazione. Casi applicativi e criticità.

Antonella Anselmo - FORO di ROMA

Working – case

ore 16.45 – 17.000

caffè break

ore 16.15 –19.30

Il rapporto fra il Piano paesaggistico e gli altri strumenti di pianificazione del territorio: il caso della regione Lazio - *Rocco Rosario Tramutola*- MIBAC

Il Piano paesaggistico della Regione Autonoma della Sardegna: la sua applicazione e l'esperienza del MiBAC - *Arch. Piero Aebischer* - MIBAC

Il piano paesaggistico della regione Puglia - *Vito La Ricchiuta* REGIONE PUGLIA

Il Piano Territoriale della Toscana nell'attuazione locale - *Rolando Valentini* - COMUNE DI SIENA

La pianificazione paesaggistica: la partecipazione delle comunità locali attraverso le Agende 21

locali *Silvia Patrignani* - MIBAC

3 ottobre 2008

ore 9.00 – 9.50

La nuovo concezione del paesaggio

Paolo D'Angelo - ROMA TRE

ore 9.50 – 10.45

I beni paesaggistici ed il nuovo procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico

Marco Cresti - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI di SIENA

Ore 10.45 - 11.05

caffè break

ore 11.05 - 12.15

L' autorizzazione paesaggistica: le novità del procedimento, il regime transitorio

Gianfranco Cartei - UNIVERSITÀ di FIRENZE

ore 12.15- 13.00

L' autorizzazione paesaggistica: occasione di riqualificazione del patrimonio culturale .

. *Maria Maddalena Alessandro*

ore 13.00-14.30 .

Lunch

ore 14.40- 15.40

Un nuova disciplina : il restauro del paesaggio

Francesco Gurrieri - UNIVERSITÀ DI FIRENZE

ore 15.40 - 16.40

L'architettura del paesaggio e la formazione

Annalisa Calcagno Maniglio - UNIVERSITÀ DI GENOVA

Coffè Break

ore 16.40- 17.00

ore 17.00- 17.45

La tutela del paesaggio mediante la demolizione

Anna Lisa Maccari - UNIVERSITÀ DI SIENA

ore 17.45 - 19.30

Working-case

Il paesaggio nel Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale. Linee guida per i Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 e la tutela del paesaggio - *Biancamaria Torquati* UNIVERSITÀ DI PERUGIA

Paesaggio agrario tra abbandono, semplificazione e aggressione. - *Clarice Marsano*- MIBAC

La VAS sperimentale del Piano di Sviluppo TERNA - *Riccardo Brugnoli* - MIBAC

La relazione paesaggistica "integrata" : gli impianti eolici - *Simone Gorelli*

ore 20.15 Cena sociale

4 ottobre 2008

ore 9.00 - 9.40

Il paesaggio culturale

Roberto Reali - CNR

ore 9.40 - 10.10

Il paesaggio storico. Tracce, percorsi, memorie tra tutela e trasformazione. -

Maria Alessandra Vittorini - MiBAC

ore 10.10 - 11.00

Il paesaggio come risorsa culturale

Francesco Alberti La Marmora - *Giuseppe Pidello* - OSSERVATORIO DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI DEL BIELLESE.

ore 11.00 - 11.15

Coffè Break

ore 11.15 - 11.30

Il paesaggio culturale nell'ordinamento comunitario

Emanuela Orlando - ISTITUTO EUROPEO DI FIESOLE

ore 11.30 – 11.45

La tutela degli investimenti stranieri e la protezione dei paesaggi culturali in Italia

Valentina Vadi - ISTITUTO EUROPEO DI FIESOLE

ore 11.45 – 12.30

Gli *open air museums* come risorsa economica

Giuliano Lemme – UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA

ore 12.30 – 13.10

Il paesaggio ed i programmi di finanziamento dell'Unione Europea.-

Erminia Sciacchitano - MIBAC

ore 13.20 – 14.45 - Lunch

ore 15.00

Camminare nel paesaggio

Sandra Becucci - MUSEO DEL PAESAGGIO DI CASTELNUOVO BERARDENGA

Appendice normativa e giurisprudenziale

DECRETO LEGISLATIVO 26 MARZO 2008 N. 63

CODICE DEI BENI CULTURALI E PAESAGGIO

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 367 DEL 2007, N. 180 DEL 2008

2 ottobre 2008

**Le “riforme” del codice dei beni culturali e paesaggio .
Le nuove forme di copianificazione ed il regime dei vincoli paesaggistici.**

Daniela Sandroni - MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

Tematiche dell'intervento :

- ✦ Il paesaggio come “*bene non economico*”.

- ✦ Gli effetti del Codice dei beni culturali e del paesaggio sulla gestione del territorio:
 - la valorizzazione del paesaggio
 - la formazione sul paesaggio
 - la cooperazione tra Amministrazioni pubbliche per la **pianificazione condivisa**
 - la cooperazione tra Amministrazioni pubbliche per il **recupero e la riqualificazione dei paesaggi degradati**
 - **l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio.**
- ✦ I motivi delle riforme del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

- ✦ Le novità del Codice dei beni culturali e del paesaggio:
 - La nuova definizione di paesaggio
 - La procedura di autorizzazione paesaggistica
 - Le nuove competenze degli uffici ministeriali
 - Il regime dei vincoli paesaggistici
 - Le nuove forme di copianificazione.
- ✦ Il paesaggio nella definizione del Codice dei beni culturali e del paesaggio.
- ✦ Il riparto di competenze sulla pianificazione.
- ✦ La pianificazione in condivisione, le previsioni nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.
- ✦ Analisi delle disposizioni:
 - l'articolo 135
 - l'articolo 143.

- ✦ Il rapporto tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica: l'articolo 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

- ✦ L'adeguamento dei piani territoriali paesistici: l'articolo 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'esecuzione della *Convenzione europea del paesaggio* (L. 14/2006) nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano: profili costituzionali, legislativi e giurisprudenziali¹
di Riccardo Priore²

I. Introduzione

La Convenzione europea del paesaggio (di seguito: la Convenzione) ha introdotto in Europa un nuovo modo di considerare e gestire la dimensione paesaggistica del territorio. Come nel caso di tutte le fonti giuridiche suscettibili di produrre effetti vincolanti, il suo processo di formazione è stato di natura politica e si è realizzato secondo metodi democratici³. Ma a differenza di altri testi giuridici che, una volta entrati in vigore, non sono riusciti a sviluppare l'intento politico da cui sono scaturiti, l'anima politica e l'anima giuridica della Convenzione continuano ad compenetrarsi nel processo relativo alla sua attuazione; quasi che questa integrazione rappresenti il suo *ubi consistam*. Come quando, riferendosi alla leva, Archimede esclamava: “*Da mihi ubi consistam, terramque movevo*” - datemi un punto di appoggio e solleverò il mondo.

Il carattere politicamente *programmatico* e giuridicamente *prescrittivo* della Convenzione non ha l'ambizione di sollevare il mondo; piuttosto quello di *rivoluzionare* il modo di concepire e *amministrare il paesaggio*. In molti paesi europei, tale proposito sta già producendo risultati positivi. Basta guardare all'incisività con la quale in Italia la Convenzione si è imposta nel dibattito politico, a tutti i livelli; provocando da un lato una graduale, ma rapida revisione (se si pensa alla longevità dei concetti che l'hanno preceduta) della normativa di riferimento (cfr. Parte IV); dall'altro, la formazione, segnatamente a livello territoriale, di politiche paesaggistiche volute ed animate da leaders politici ben coscienti del fatto che il *paesaggio*, così come è concepito dalla Convenzione, rappresenta una formidabile occasione per promuovere - in ogni territorio e nel lungo periodo - benessere, identità e sviluppo.

Come ogni “rivoluzione” che si rispetti, la Convenzione, oltre agli apprezzamenti, ha ovviamente suscitato anche opinioni critiche. Aldilà di ogni metafora, in Italia tali opinioni sembrano trovare la loro radice nell'idea che i principi della normativa internazionale in questione possano in qualche modo aggravare i problemi che ci si propone di risolvere. Considerato il carattere vincolante della Convenzione, non sono quindi mancati in questo paese tentativi volti a limitare la portata dei suoi effetti. Questi tentativi hanno talvolta riguardato la traduzione delle sue disposizioni; altre volte si sono rivolti all'interpretazione dei suoi principi; altre volte ancora, sono partiti dall'idea che le sue prescrizioni vadano “adeguate” alla tradizione giuridica espressa dal diritto interno, o che questo abbia facoltà di “tradurre” tali prescrizioni secondo le proprie esigenze⁴.

Anche se viene il dubbio che, almeno in alcuni casi, le opinioni sopra indicate abbiano colto appieno la sfida di carattere politico-culturale espressa dalla Convenzione, esse rappresentano comunque un importante contributo alla dialettica riguardante il suo processo di attuazione. In alcune situazioni, le stesse opinioni critiche hanno finito per accrescere l'interesse nei confronti del trattato internazionale in esame. Un interesse che si traduce già oggi in azioni concrete. Nel momento in cui il legislatore italiano lavora all'adattamento della normativa di riferimento - curandosi, non senza sforzo, del pieno recepimento delle disposizioni della Convenzione - a livello territoriale le sue norme sono già in via di applicazione. In molte regioni italiane, gli Articoli 5 e 6 della Convenzione (rispettivamente le *Misure generali* e le *Misure specifiche*) sono stati integrati negli atti legislativi e di

¹ Il presente scritto è tratto da “Una sfida : l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia” in “Riconquistare il paesaggio, la Convenzione europea del paesaggio e la conservazione della biodiversità in Italia” a cura di Corrado Teofili e Rosa Clarino / WWF – MIUR, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca” – Editoria multimediale WWF Italia ONG Onlus / Roma 2008.

² Funzionario del Consiglio d'Europa, responsabile del Comitato di redazione del progetto di Convenzione europea del paesaggio (Direzione CPLRE 1994-2000). Docente di Politiche e diritto europeo del paesaggio (Politecnico di Torino, Università di Camerino). Direttore della Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio (RECEP – ENELC).

³ Per maggiori informazioni al riguardo, si può consultare la Relazione esplicativa della Convenzione presentata sul sito del Consiglio d'Europa www.coe.int.

⁴ Si veda quanto affermato in merito da P. CARPENTIERI, R. PRIORE, e D. SORACE in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit..

pianificazione. Sul piano amministrativo, alcune province e qualche comune lavorano alla messa a punto di processi decisionali finalizzati all'intervento sulla dimensione paesaggistica dei propri territori, in conformità con i principi, le prescrizioni e i metodi di lavoro indicati a livello europeo⁵.

L'anima politica della Convenzione costituisce un elemento necessario per sostenere nel tempo l'ideale europeo su cui è fondata. Perché la Convenzione non è un compito di breve durata; uno strumento per compiere un'opera o un servizio, realizzati i quali, può essere messa da parte. Retorica a parte, la Convenzione rappresenta una proposta per una nuova "percezione del mondo", ovvero un nuovo modo di intendere il rapporto tra società e territorio fondato sulla percezione delle sue risorse. Dato il suo carattere fortemente innovativo, per entrare a far parte della realtà amministrativa degli Stati che l'hanno condivisa, questa proposta ha bisogno di tempo, sostegno e cooperazione. A tutti i livelli.

Chi teme che in questo paese la Convenzione non rappresenti uno strumento del tutto adeguato per risolvere i problemi del *paesaggio*, deve forse essere incoraggiato a pensare che l'inadeguatezza non è forse della Convenzione; ma del modo – anche se naturalmente vi sono anche altre ragioni - in cui il *paesaggio* è stato talvolta concepito, imposto e pubblicamente "comunicato" nel corso degli ultimi decenni: un frammentato insieme di beni rari e preziosi, da conservare alla stregua di *cartoline* da ammirare, con una punta di nostalgia, negli anni a venire. E questo, senza magari prestare molta attenzione al sentire della gente comune, né alla dimensione paesaggistica della restante parte di territorio, lasciato alla mercé della soddisfazione di interessi che con il *paesaggio* hanno poco a che vedere.

I risultati di questa vetusta concezione, in molti casi sostenuta dai mezzi di comunicazione di massa, sono oggi sotto gli occhi di tutti. In alcune situazioni, i vincoli non solo non sono serviti a nulla; sono stati controproducenti. Ma quello che appare più grave è che - anche se questo non era certamente l'obiettivo - la diffusione di questa concezione, penetrata nell'immaginario collettivo, ha di fatto dato luogo e giustificato comportamenti incoscienti e de-responsabilizzanti; in altre parole, l'idea che al di fuori dei beni protetti e vincolati, tutto fosse "paesaggisticamente" permesso. Gli effetti di questi comportamenti costituiscono la realtà paesaggistica del nostro vivere quotidiano.

La Convenzione rappresenta un'occasione per cambiare strada, tentando di avviare una stagione nuova in Europa per quanto riguarda il rapporto che esiste tra i cittadini e i territori nei quali questi si rispecchiano e si riconoscono (o vorrebbero riconoscersi).

Si tratta di un progetto che richiede anni di impegno civile, politico ed amministrativo; un impegno che, rispetto alla questione del *paesaggio*, non presenta, almeno in Italia, molte alternative; un impegno che deve pragmaticamente partire dalla condivisione dell'idea che distruggere la dimensione paesaggistica del territorio, in molti casi, significa *segare il ramo su cui si sta seduti*. E questa immagine, considerate le risorse paesaggistiche di cui ancora dispone, ben si addice all'Italia. Attraverso un'adeguata comunicazione, a livello sia pubblico che privato, occorre insomma far comprendere che il rispetto e la valorizzazione della qualità del *paesaggio* rappresenta un'occasione per accrescere, oltre al benessere quotidiano ed al senso di appartenenza a un territorio, anche la crescita economica delle comunità che vi sono insediate. Una crescita per definizione *sostenibile*, giacché fondata sulla preservazione di risorse naturali e culturali alla base della vita.

II. Sottoscrizione e ratifica della Convenzione e aspetti costituzionali relativi alla sua integrazione nel diritto interno

Come è noto, nella sua qualità di trattato internazionale di natura vincolante per gli Stati che vi aderiscono, la Convenzione è stata adottata il 19 luglio del 2000 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁶. A seguito dell'apertura alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, avvenuta il 20 ottobre 2000, la Convenzione è

⁵ Per maggiori informazioni al riguardo si può consultare il sito della RECEP / ENELC - Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio: www.recep-enelc.net, E-mail: info@recep-enelc.net.

⁶ Il Comitato dei Ministri è l'organo decisionale del Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale con sede a Strasburgo, oggi composta da 47 Stati membri.

entrata in vigore nei primi dieci Stati che l'hanno ratificata il 1^{mo} marzo 2004. Fino ad oggi, la Convenzione è stata sottoscritta e ratificata da ventinove Stati e sottoscritta da altri sei⁷.

Dopo avere promosso l'adozione della Convenzione nel corso del negoziato intergovernativo presso il Consiglio d'Europa ed averla prontamente sottoscritta il 20 ottobre 2000 in occasione della Conferenza ministeriale di apertura alla firma, il 22 ottobre 2004 il Governo italiano ha approvato un disegno di legge per la sua ratifica. Tale disegno è stato approvato dalla Camera dei deputati il 17 maggio e dal Senato della Repubblica il 14 dicembre 2005. Su questa base, è stata promulgata dal Presidente della Repubblica la Legge di ratifica della Convenzione n. 14 del 9 gennaio 2006⁸. Conformemente a questa legge, ed a quanto stabilito dall'Articolo 14, comma 2, della Convenzione, a seguito del deposito dello strumento di ratifica presso il Consiglio d'Europa⁹, la Convenzione è entrata in vigore in Italia il 1° settembre 2006.

Va qui rilevato che sulla base dell'Articolo 117, comma 1, della Costituzione italiana [così come riformata attraverso la Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001] "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto (...) degli obblighi internazionali". Nello stesso articolo, comma 5, è precisato che "Nelle materie di loro competenza, le regioni ed le province autonome devono provvedere alla attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali".

In maniera complementare rispetto al primo comma dell'articolo 10 riguardante le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (per es. la consuetudine), l'articolo 117 sancisce (...) la soggezione della potestà legislativa dello Stato agli obblighi internazionali (diritto internazionale di fonte pattizia), sottoponendo al medesimo limite la potestà legislativa regionale (...). Gli obblighi internazionali in questione non hanno una valenza soltanto negativa (divieto di porre norme in contrasto con essi), ma impegnano gli organi nazionali (in primis il legislatore) a porre in essere quanto necessario per il loro adempimento¹⁰.

In virtù di tali disposizioni, il legislatore deve creare le condizioni normative affinché, quale obbligo internazionale di fonte pattizia, la Convenzione venga adempiuta sia dalle autorità amministrative e giurisdizionali che dai privati. Per un esame di questi aspetti, con particolare riferimento alla compatibilità della legislazione italiana vigente rispetto ai principi della Convenzione, si rimanda alla Parte IV di questo scritto.

III. Convenzione e Costituzione

3.1. L'adeguatezza delle norme fondamentali della Costituzione rispetto ai principi della Convenzione

Come è noto, nel quadro dell'ordinamento giuridico nazionale il principale riferimento normativo in materia di *paesaggio* va ricercato nell'Articolo 9, comma 2, della Costituzione. Questa disposizione, dopo aver stabilito che la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, dispone che la "Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

Si ritiene che a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione, sia opportuno interrogarsi su quale significato vada oggi attribuito al termine *paesaggio* usato nella Costituzione; che cosa debba intendersi per *Repubblica* e cosa per *Nazione*; che cosa comprenda (o escluda) la *tutela*. Alcune delle risposte a queste domande sono contenute nella stessa Costituzione (sulla nozione di *Repubblica* cfr. Articolo 114); in altri casi, è *necessario riferirsi a nozioni tratte altrove, oppure espandere i suoi contenuti secondo la progressione con cui l'ordinamento traduce gli istituti previsti dal diritto positivo in regole legislative*¹¹. Sotto questo profilo, la Convenzione dovrebbe essere considerata un imprescindibile riferimento.

Prima di tentare di dare una risposta agli interrogativi sopra elencati, ci sembra importante sottolineare fin d'ora che l'Articolo 9, comma 2, contiene tutti gli elementi necessari per essere considerato una base adeguata ai fini

⁷ Dati aggiornati al 12 aprile 2008.

⁸ *Legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea del paesaggio fatta a Firenze il 20 ottobre 2000*, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n°16 del 20.01.06, serie generale, supplemento ordinario n°16/L.

⁹ Lo strumento di ratifica è stato depositato dal Rappresentante permanente dell'Italia presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa il 4 maggio 2006.

¹⁰ F. SORRENTINO ~~in~~ *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario in Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario*, Atti del Convegno, Genova 23 marzo 2002.

¹¹ G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli Editore, Torino 1995.

dell'attuazione dei principi della Convenzione. Nel suo chiaro dettato, tale disposizione afferma infatti due principi fondamentali: il primo è che l'oggetto da tutelare è il *paesaggio*, e non solo - per usare la formula della legislazione italiana vigente - i *beni paesaggistici*; il secondo, è che titolare di tale responsabilità è la *Repubblica*, vale a dire l'insieme delle pubbliche autorità, statali e territoriali (Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni) previste dallo stesso ordinamento costituzionale.

Una volta accertato che l'Articolo 9, comma 2, si riferisce a soggetti, azioni ed oggetti del tutto compatibili rispetto ai soggetti, alle azioni ed agli oggetti disciplinati dalla Convenzione, la questione essenziale da porsi oggi rispetto all'articolo in esame è quella della sua interpretazione. E ciò al fine di consentire un corretto recepimento, sul piano sia legislativo che amministrativo, dei principi europei ai quali l'Italia ha aderito ratificando per legge la Convenzione.

3.2. L'interpretazione della nozione di *paesaggio* in riferimento ai concetti di territorio nazionale e *Nazione*

All'Articolo 1.a., la Convenzione stabilisce che “Paesaggio designa una parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere risulta dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”.

Definire il *paesaggio* senza includervi, al contempo, la componente oggettiva e la componente soggettiva, e quindi senza tener conto della dimensione percettiva che mette in relazione siffatte componenti, non è da ritenersi compatibile con l'obbligo internazionale in questione; analogamente, predisporre un regime giuridico di protezione del *paesaggio*, senza coinvolgere i soggetti che percepiscono l'oggetto che ne è il supporto e/o la sua rappresentazione, non costituisce un'attuazione né dello spirito né della lettera della Convenzione.

Alla luce di questa, perché di *paesaggio* si possa parlare in termini giuridici, oltre che concettuali, è infatti sempre necessaria la compresenza di un oggetto, così com'è conformato dall'azione e dall'interazione di elementi naturali e/o artificiali, e di un soggetto (individuale o sociale) con le sue capacità percettive; presi singolarmente, questo oggetto e questo soggetto non realizzano un *paesaggio*; essi restano, per così dire, *sic et simpliciter*, una parte di territorio e un individuo capace di percepirlo.

Tenuto conto di quanto affermato, il termine *paesaggio*, almeno da un punto di vista giuridico, non solo è suscettibile di essere suddiviso nelle due componenti che contribuiscono a formarne il concetto, ma esprime finanche un duplice valore semantico: il primo è quello relativo allo stesso concetto di “Paesaggio”, in cui la lettera iniziale (maiuscola) e la lettera finale (al singolare) stanno ad indicare un bene che è allo stesso tempo materiale ed immateriale, che il legislatore nazionale (soprattutto se esercita una funzione costituente) deve riconoscere e tutelare giuridicamente, senza *pre-occuparsi* dei valori effettivamente attribuibili a questo bene *sul territorio*; il secondo è quello relativo alla realtà dei “paesaggi”, in cui la lettera iniziale (minuscola) e la lettera finale (al plurale) hanno lo scopo di mettere in evidenza che ci troviamo qui di fronte, non ad una dimensione spaziale indeterminata, bensì a spazi effettivamente percepiti (e quindi determinati) in costante evoluzione, caratterizzati dalla loro diversità e complessità, come anche da valori sempre diversi¹². Il duplice valore semantico del termine *paesaggio* è ben illustrato dall'opinione di chi considera che ci si dovrebbe sempre domandare *cos'è il paesaggio* ma anche *in che modo esso è tale*¹³.

Queste prime considerazioni sono forse utili per comprendere per quali motivi la Convenzione imponga agli Stati contraenti di *riconoscere giuridicamente* il “Paesaggio”, quale essenziale dimensione dell'abitare, e non soltanto il valore particolare di determinati “paesaggi”, in funzione di criteri prefissati, di carattere estetico-culturale, ecologico-ambientale, etc..

Tenuto conto di quanto precede, nell'elaborazione delle discipline giuridiche nazionali relative al *paesaggio*, sarebbe opportuno affermare sistematicamente la distinzione tra il concetto di “Paesaggio” - quale nozione astratta e (per definizione) indeterminata - e i “paesaggi”, da intendere come territori reali, effettivamente percepiti. Questi ultimi rappresentano l'oggetto materiale che consente all'interesse paesaggistico di prendere corpo attraverso l'immateriale mediazione dell'atto percettivo. Sulla base del riconoscimento giuridico del “Paesaggio” e dei principi e/o criteri generali forniti dalle rilevanti normative nazionali, saranno gli organi amministrativi competenti (dello Stato e degli enti territoriali) a provvedere all'identificazione, qualificazione, ed effettiva cura materiale di (tutti) i “paesaggi” che compongono la dimensione paesaggistica del territorio della *Nazione*.

¹² La questione della definizione di paesaggio è stata recentemente approfondita da F. ZAGARI, *Questo è paesaggio, 48 definizioni*, Grandi tascabili di architettura, Mancosu Editore, Roma 2006.

¹³ M. VENTURI FERRIOLO, *Paesaggi rivelati, passeggiate con Bernard Lassus*, Guerini Associati Editore, Milano 2006.

In Italia, la mancanza della distinzione tra il concetto di “Paesaggio” ed i “paesaggi” quali territori effettivamente percepiti ha determinato nel tempo la qualificazione del termine *paesaggio* nelle disposizioni normative riferite al suo concetto; in alcuni casi, questa confusione, per via dell’applicazione di tali disposizioni, ha avuto come conseguenza l’esclusione di ampie parti del territorio nazionale da qualsiasi politica o intervento pubblico finalizzato alla tutela dei suoi valori paesaggistici¹⁴.

Anche se con conseguenze probabilmente irrilevanti sotto il profilo sia giuridico che pratico, è significativo notare che l’esigenza di qualificare in qualche modo la nozione di “Paesaggio” ha trovato espressione anche nella traduzione dell’Articolo 1.a. contenuta nella versione italiana della Convenzione, allegata alla già menzionata legge di ratifica (cfr. Parte II). In questa traduzione, con riferimento alla definizione di “Paesaggio”, all’espressione *parte di territorio* è stato infatti aggiunto – secondo chi scrive in maniera del tutto arbitraria - il termine *determinata*¹⁵. Come si è già avuto modo di rilevare¹⁶, da un punto di vista linguistico, nel testo originale della Convenzione questo termine non trova riscontro; ciò è facilmente verificabile sia rispetto alla versione francese: “«*Paysage*» désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations (...)”; che per quanto riguarda la versione inglese: “«*Landscape*» means an area, as perceived by people (...)”.

Aldilà della constatazione dell’assenza di qualsiasi termine inserito a fini qualificativi nelle versioni originali della Convenzione, la presenza dell’articolo indeterminato (“*une*” nella versione francese e “*an*” nella versione inglese) conferma la volontà del legislatore internazionale di non voler attribuire un carattere *determinato* alla *parte di territorio* a cui ci si riferisce nel momento in cui, tramite l’Articolo 1, formula una definizione giuridica del termine *paesaggio*. Questa scelta è giustificata dalla semplice (ma fondamentale) convinzione che il territorio viene *determinato* in quanto *paesaggio* soltanto attraverso la percezione; di conseguenza, una definizione nella quale la *parte di territorio* oggetto della percezione risulti già *determinata* non sembra opportuna.

Più in generale ed in coerenza con quanto finora sostenuto, si ritiene che nella definizione di un concetto non sia opportuno inserire un termine o un’espressione che qualificano il sostantivo che si ha l’ambizione di definire – come per esempio *culturale, omogeneo, con caratteri distintivi, identitario* - giacché, in questo modo, il concetto viene, almeno in parte, a perdere il suo necessario carattere neutro ed astratto¹⁷. In altre parole, le *parti del territorio* oggetto della percezione possono essere qualificate soltanto quando sono il risultato della relazione sensibile effettivamente stabilita dalle popolazioni con il territorio (e/o le sue rappresentazioni); ciò avviene attraverso un processo selettivo e dinamico che, nel rispetto degli interessi pubblici individuati e dei principi ad essi collegati, si realizza attraverso rappresentazioni sempre mutevoli, fondate su fattori materiali e mediatori culturali a loro volta in perenne evoluzione.

Per questi motivi, tenendo sempre conto del duplice valore semantico qui attribuito al sostantivo *paesaggio*, qualora si decida di qualificare tale sostantivo nel quadro di un testo giuridico, piuttosto che al concetto di “Paesaggio” contenuto in una definizione, sarebbe più indicato farlo rispetto al processo finalizzato all’attribuzione di un valore paesaggistico alle singole parti di territorio percepite - i cosiddetti “paesaggi”. Questo ragionamento appare confermato dai contenuti dell’Articolo 1.c. della Convenzione, dove il termine *determinato* è aggiunto al sostantivo *paesaggio* solo in quanto questo è già stato concretamente individuato in vista della formulazione degli *obiettivi di qualità paesaggistica* finalizzati all’intervento.

Per ragioni affini, l’espressione *paesaggio culturale* di cui si fa talvolta uso per riferirsi al concetto in esame, non pare compatibile con il valore semantico attribuito dalla Convenzione a questo concetto. Il termine *culturale*

¹⁴ M. PRIEUR, *The law applicable in comparative and international law*, studio allegato al rapporto di P. HITIER, CG (4) 6 II E.

¹⁵ Con riferimento all’Articolo 1.a della Convenzione, si condivide la traduzione italiana proposta in M.A. SANDULLI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lg.22 gennaio 2004, n. 42 modificato con i DD.Lg. 24 marzo 2006, nn. 156 e 157)*, a cura di, cap. “Convenzioni internazionali - Articolo 133”, Giuffrè Editore, Milano 2006.

¹⁶ R. PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, cit.

¹⁷ Sembra andare in questa stessa direzione la sentenza n. 367 del 2007 della Corte costituzionale quando, riferendosi alla nozione di *paesaggio*, afferma che “(...) il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l’ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l’art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcuna altra specificazione (...)”.

potrebbe infatti prestarsi ad interpretazioni fuorvianti¹⁸: se non correttamente interpretato, nella pratica amministrativa questo aggettivo rischia di far attribuire un valore specifico aggiuntivo al concetto di “Paesaggio”, e questo, indipendentemente dal dato reale; siffatta interpretazione potrebbe spingere a ritenere che, se i “paesaggi” non sono *culturali*, non sono “paesaggi” (o che, pur essendolo, non possano essere oggetto di uno specifico regime giuridico di protezione). Nell’Articolo 1.a. della Convenzione, l’aggettivo *culturale* è stato quindi volutamente ed accuratamente evitato dal legislatore internazionale.

Come si è già avuto l’occasione di scrivere in proposito, è senz’altro possibile affermare che, ai sensi del trattato in oggetto, *sul piano pratico tutto il territorio è paesaggio*¹⁹. Questa espressione si propone di rendere in maniera paradigmatica l’idea fondante della Convenzione che il *paesaggio* - ovvero la dimensione paesaggistica materiale ed immateriale che ogni territorio è suscettibile di esprimere - deve essere necessariamente individuato con riferimento all’intero territorio di uno Stato. È proprio in funzione di questo principio che la Convenzione impegna ciascuno Stato contraente ad “identificare i propri paesaggi sull’insieme del proprio territorio” (Articolo 6.C.1.a.). In questi termini, la presentazione del rapporto *territorio-paesaggio* sotto forma di equazione finisce per costituire un modo per esprimere la ragion d’essere della Convenzione, ovvero il principio che, sotto il profilo paesaggistico, tutto il territorio deve essere – opportunamente coinvolgendo le popolazioni interessate - giuridicamente disciplinato e sottoposto ad un adeguato regime giuridico di protezione.

Oltre che all’Articolo 2 - che obbliga gli Stati contraenti ad applicare i principi della Convenzione con riferimento all’intera dimensione paesaggistica del territorio nazionale - e l’Articolo 6.C.1.a, il principio sopraccitato va collegato a quanto disposto dall’Articolo 5.a.. Fondandosi sull’idea che il “Paesaggio” rappresenta *una componente essenziale dell’ambiente di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro patrimonio comune culturale e naturale, e fondamento della loro identità*, la Convenzione impegna esplicitamente gli Stati contraenti a “riconoscere giuridicamente il paesaggio” (Articolo 5.a.). Il *paesaggio* di cui si tratta qui non è certo materialmente *determinato*; non ci si riferisce infatti alla dimensione paesaggistica di un territorio particolare. Ciò che interessa alla norma in esame è l’idea di “Paesaggio”, ovvero una dimensione percettivo-spaziale della vita quotidiana dei cittadini, da riconoscere indipendentemente dai caratteri, dalla qualità, dal valore o dal grado di interesse pubblico che esso è suscettibile di esprimere con riferimento alle parti di territorio che ne sono il sostrato.

¹⁸ Il principio che il *paesaggio*, oltre alle sue componenti culturali di tipo oggettivo e materiale, per esistere deve sempre fondarsi su un giudizio umano a sua volta condizionato da un’esperienza “culturale”, non è qui messo in discussione.

¹⁹ R. PRIORE, *Verso l’applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, Aedon - Rivista di arti e diritto *on line* de il Mulino, n. 3/2005, www.aedon.mulino.it, Bologna 2005. Rispetto alle stesse questioni, si condivide quanto affermato nella *Relazione illustrativa dello Schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni integrative e correttive al Codice dei beni culturali e del paesaggio* (2008), che afferma: “La Convenzione europea recepita con la citata l. n. 14/2006, intende il paesaggio come “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”. Il che equivale a dire che l’intero territorio nazionale, nei suoi vari ambiti, è ‘paesaggio’, nella accezione puramente geografica del termine, ossia contesto territoriale, che si caratterizza variamente in ragione della percezione che di esso, e delle sue diverse specificità, hanno le popolazioni che vi abitano, percezione che si determina in conseguenza non solo dell’azione di fattori naturali ovvero umani, ma anche delle loro reciproche interrelazioni”. Tale lettura sembra fondata sul principio recentemente elaborato dalla Corte costituzionale nella sopraccitata sentenza n. 367 del 2007 la quale, sempre riferendosi al concetto di paesaggio, afferma tra l’altro che: “(...) in sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale”, Questa affermazione lascia supporre che la Corte costituzionale condivida l’idea che al *paesaggio* vada riconosciuto un valore costituzionale con riferimento all’intero territorio nazionale il quale, per questa ragione, dovrebbe essere oggetto, in ogni sua parte, di un adeguato regime giuridico di protezione. La stessa impostazione si ritrova nella dottrina: riferendosi alla Convenzione, Carlo Blasi e Adriano Paolella affermano che *aldilà delle specificità disciplinari, tutti concordano su due fatti fondamentali: paesaggio come incontro di natura, storia e cultura, paesaggio come identità dei luoghi e, quindi, paesaggio inteso come territorio* [C. BLASI, A. PAOLELLA, *Tutela attiva e progettazione ambientale del paesaggio*, in *Identificazione e cambiamenti nel paesaggio contemporaneo*, Atti del Terzo Congresso IAED (Roma 4-6 dicembre 2003), C. Blasi e A. Paolella, a cura di, Edizioni Papageno, Palermo 2005] e che *è evidente l’intenzione di sollecitare l’interesse di tutti su tutto il territorio anche in termini paesaggistici* [C. BLASI, G. CAPOTORTI, D. SMIRAGLIA, R. FRONDI, S. ERCOLE, *Percezione del paesaggio: identità e stato di conservazione dei luoghi*, in *Identificazione e cambiamenti nel paesaggio contemporaneo, ... cit.*]. Nella stessa direzione si muove Alberto Clementi quando afferma che *il paesaggio non può essere considerato la risultante della somma dei beni culturali esistenti. È un patrimonio culturale che coinvolge in modo relazionale tutto il territorio (...)* [A. CLEMENTI, in *Il paesaggio come teatro*, citato da *Paesaggio territorio di dialogo*, M. SARGOLINI, a cura di, Edizioni Kappa, Roma 2005].

L'applicazione combinata della disposizione appena menzionata (Articolo 5.a) e di quelle relative al *campo di applicazione* (Articolo 2) ed all'*identificazione dei paesaggi* (Articolo 6.C.1.a) conduce alla conclusione che nel momento in cui uno Stato ratifica la Convenzione (e questa prende vigore nel suo ordinamento) l'intera *dimensione paesaggistica del territorio* nazionale di questo Stato non solo acquista una rilevanza giuridica, ma deve conseguentemente anche diventare oggetto di uno specifico regime giuridico ai fini della sua salvaguardia, gestione, valorizzazione, restauro e/o creazione²⁰. In proposito, si condivide quindi l'opinione di chi, nell'ambito della dottrina giuridica italiana, sostiene che, ai sensi della Convenzione, oggetto del regime giuridico sopraccitato non sono solamente singoli beni o siti giudicati di particolare valore sotto il profilo paesaggistico, ma anche, seppure in maniera immancabilmente differenziata, ogni altra parte del territorio²¹.

Quanto finora affermato non deve indurre a pensare che, sotto il profilo giuridico, tutto il *paesaggio* debba essere sottoposto ad un identico regime di protezione. Oppure che tutti i territori abbiano lo stesso valore paesaggistico e che gli interventi pubblici sui paesaggi debbano essere indifferenziati. Il tipo e l'intensità del regime giuridico di protezione e la natura del conseguente intervento pubblico sul *paesaggio* dipendono, oltre che dalle caratteristiche oggettive della parte di territorio considerata, anche dall'interesse pubblico e dal valore effettivo che queste parti sono suscettibili di esprimere attraverso il giudizio umano.

Nel momento in cui una parte di territorio viene *determinata* quale *paesaggio* ed è pubblicamente e democraticamente deciso (eventualmente anche a livello del parlamento nazionale) che quel *paesaggio* è, per esempio, rappresentativo dell'identità dell'intera comunità nazionale, la parte di territorio in esame potrà godere di una protezione giuridica che tiene conto del livello nazionale dell'interesse pubblico che esprime. In questa prospettiva, va da sé che, per esempio, i paesaggi considerati di eccezionale valore sotto il profilo estetico-culturale potranno continuare, con il sostegno delle norme della Convenzione, ad essere opportunamente salvaguardati tramite i vincoli (ma non solo) che lo Stato vorrà stabilire.

Quanto affermato permette anche di spiegare perché si ritengano superate dalla Convenzione quelle concezioni dottrinarie secondo le quali, sotto il profilo paesaggistico, aldilà della loro rilevanza, possono godere di uno specifico regime di protezione giuridica soltanto quelle aree che presentano un interesse (culturale) eccezionale²². In proposito, va sottolineato che è la stessa Convenzione a spingere gli Stati a predisporre una protezione giuridica per i paesaggi ai quali non è attribuito un interesse o valore particolare (per esempio, in ragione dell'espressione di un'identità nazionale).

Nel momento in cui l'impianto della Convenzione è fatto proprio da uno Stato, la pretesa di limitare l'efficacia del regime giuridico alla salvaguardia paesaggistica di singole parti del territorio, giudicate di speciale interesse pubblico sotto il profilo culturale, rischia così di risultare quantomeno anacronistica.

Un'ulteriore conseguenza della condivisione dell'impianto giuridico in esame è che il *diritto del paesaggio*, così concepito, non può più riguardare solo oggetti determinati per legge, puntualmente o per categorie astratte; dovrebbe piuttosto essere inteso come espressione di una disciplina giuridica autonoma, riferibile all'intero territorio²³. In questo senso, ogni parte percepita del territorio (e quindi effettivamente determinata come *paesaggio*) dovrebbe essere considerata quale oggetto meritevole di specifica regolamentazione giuridica e, conseguentemente, di apposita cura sotto il profilo paesaggistico. Coerentemente a questa impostazione, si ritiene che la suddetta disciplina - la cui utilità sotto il profilo del diritto è definitivamente sancita dalla Convenzione -

²⁰ J.B. BALLESTER, E. BUERGI, *Atti della prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio*, op cit.; sotto il profilo giuridico, M. PRIEUR, *Politiques du paysage : contribution au bien-être des citoyens européens et au développement durable – approches sociale, économique, culturelle et écologique* (Prima Conferenza degli Stati contraenti e firmatari della Convenzione europea del paesaggio) Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2001; e M. DÉJEANT-PONS, *Contenu et portée [juridique] de la Convention [européenne du paysage]* », *Naturopa*, n°98, Editions Conseil de l'Europe, Strasburgo 2002.

²¹ M.A. SANDULLI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit.

²² Sull'evoluzione del concetto di paesaggio nella dottrina giuridica italiana cfr. A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967; A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano 1969; M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1973; A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano 1981. Per una sintesi dell'evoluzione del concetto di paesaggio a livello legislativo, giurisprudenziale e dottrinario cfr. G.F. CARTEI, *Il Paesaggio*, in *Dizionario di Diritto Pubblico* a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006; R. PRIORE, *Paesaggio-Diritto*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti* Treccani (2a appendice 2007).

²³ M.A. SANDULLI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ...cit. .

dovrebbe essere considerata negli Stati contraenti in maniera distinta rispetto ad altre discipline relative al territorio come, per esempio, quelle afferenti agli aspetti agricoli ed ambientali, quelle riguardanti il patrimonio storico-artistico o quelle relative agli interessi urbanistici e del governo del territorio. E questo, senza impedire la considerazione dell'interesse paesaggistico nel quadro delle politiche e dei piani settoriali relativi alla soddisfazione di altri interessi pubblici riguardanti il territorio.

3.3. Le recenti pronunce della Corte costituzionale in riferimento al *paesaggio*

Chiamata ripetutamente nel corso degli ultimi decenni a fornire un'interpretazione rispetto alla nozione di *paesaggio* espresso nella Costituzione e nella legislazione vigente, la Corte costituzionale italiana si è pronunciata più volte in materia, in modo - è bene riconoscerlo - non sempre costante e coerente.

La più recente pronuncia della Corte in proposito è contenuta nella sentenza n. 367 del 2007. Tramite questa pronuncia, riferendosi alla nozione di *paesaggio*, il giudice delle leggi ha stabilito che "(...) il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcuna altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore "primario", come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche "assoluto", se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987). L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico".

In questa significativa sentenza, la Corte sembra finalmente accettare l'idea che la nozione di *paesaggio* espressa dall'Articolo 9, comma 2, essendo priva di qualunque aggettivazione o qualificazione, non possa essere circoscritta ad alcuni beni, aree o parti di territorio, come, per esempio, le *bellezze naturali* o i *beni paesaggistici*; ma debba necessariamente riguardare, l'*aspetto del territorio* - formula in qualche modo riconducibile all'espressione dimensione paesaggistica del territorio - ovvero *l'ambiente, in senso assoluto, così come viene percepito*. Le parti della sentenza che non appaiono convincenti sono due: non si condivide innanzitutto l'idea che *il paesaggio indichi essenzialmente l'ambiente*; come non pare accettabile ritenere che per quanto riguarda l'oggetto della disciplina, si faccia riferimento unicamente alle "cose (...) che presentano valore paesaggistico" e non, piuttosto, alla dimensione paesaggistica dell'intero territorio nazionale. Si avrà modo di tornare su questi punti nel commento relativo all'evoluzione della legislazione italiana in materia (cfr. Parte IV).

3.4. La tutela del *paesaggio*: conservazione/salvaguardia dello status quo o cura dinamica ed integrata per la sua qualità ?

Sorprende che in Italia, l'espressione *tutela* venga utilizzata da buona parte dei rilevanti testi normativi (compresa la Costituzione), per indicare concetti diversi.

Il primo uso sembra riferirsi, in senso lato, all'insieme delle attività che un (pubblico) soggetto realizza al fine di prendersi *cura* di un bene in vista della sua qualità. La *tutela giuridica* prende corpo quando le suddette attività sono predisposte, sancite e sanzionate da norme giuridiche.

Del termine *tutela* viene però fatto anche un uso più ristretto, relativamente ad una tipologia particolare di intervento; quella che - con riferimento al *paesaggio* e parafrasando la Convenzione - mira a *conservarne e mantenerne gli aspetti significativi o caratteristici, in funzione del suo valore patrimoniale, derivante dalla sua configurazione naturale e/o dall'intervento umano*. In ambito giuridico, questo tipo di intervento si realizza, di solito, ma non necessariamente, attraverso strumenti suscettibili di limitare i diritti dei singoli attraverso l'apposizione, per esempio, di vincoli specifici.

Alla luce di queste considerazioni, si ritiene che rispetto al *paesaggio*, l'uso di uno stesso termine - *tutela* - per riferirsi a due diversi tipi e modalità di azione (*cura* in senso lato, da una parte; *salvaguardia, conservazione*, dall'altra) possa essere fonte di confusione. Per questa ragione, sarebbe auspicabile che nel riferirsi a concetti diversi, gli atti normativi italiani cominciasse ad utilizzare termini diversi. Nel caso delle attività che mirano a conservare e mantenere gli aspetti significativi o caratteristici del *paesaggio*, potrebbe essere, per esempio, utilizzato il termine *conservazione* o quello di *salvaguardia*. Il termine *tutela del paesaggio* dovrebbe invece essere riservato ai casi in cui ci si vuole riferire all'insieme delle attività finalizzate alla sua qualità.

In coerenza con quanto precede e con quanto già affermato rispetto alla definizione di *paesaggio*, si ritiene che la nozione di *tutela* a cui si riferisce l'Articolo 9, comma 2, della Costituzione, dovrebbe essere oggi interpretata nel senso dell'*insieme dei comportamenti pubblici da porre in essere al fine di prendersi cura della qualità del paesaggio con riferimento all'intero territorio nazionale*; e non come l'espressione di attività finalizzate alla conservazione dello status quo in alcune aree o con riguardo a determinati beni materiali. Sul piano pratico, sarebbe del resto poco rispondente alle evoluzioni socio-economiche del territorio interpretare il dettato costituzionale nel senso che le pubbliche autorità competenti debbano limitarsi ad attività di conservazione di una serie limitata di beni. Tutti i "paesaggi", nessun territorio escluso, che si tratti o meno di *beni paesaggistici* (quelli che la legislazione italiana, come si vedrà in seguito, considera di particolare interesse sotto il profilo estetico - culturale o ecologico - ambientale), meritano ben altro: innanzitutto *progetti* capaci di governare la trasformazione: sforzandosi di integrare sistematicamente misure di conservazione, gestione e creazione; dosando sapientemente, a seconda dei casi, tradizione ed innovazione.

3.5. La ripartizione delle competenze in materia di *paesaggio* nel rispetto dei principi costituzionali ed europei

Rispetto alla fondamentale questione delle pubbliche responsabilità in materia di *paesaggio*, come noto, all'Articolo 4 la Convenzione stabilisce: "Ogni Parte applica la presente Convenzione, in particolare i suoi Articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze che gli è propria, conformemente ai propri principi costituzionali ed alla propria organizzazione amministrativa e nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale (...).

Come messo in evidenza, riferendosi alla tutela del *paesaggio* la Costituzione fa riferimento alla nozione di *Repubblica* (Articolo 9, comma 2). Ai sensi dell'Articolo 114 della stessa Costituzione, "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

In proposito, dopo aver affermato che la medesima zona di territorio può formare oggetto di provvedimenti normativi relativi al *paesaggio*, ovvero concernenti l'urbanistica, la Corte costituzionale ha in passato confermato *che la tutela del paesaggio costituisce un compito dell'intero apparato della Repubblica nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato, oltre che delle regioni e degli enti locali* (sentenza n. 378/2000).

Più recentemente, riaffermando la potestà legislativa esclusiva dello Stato rispetto alla *tutela del paesaggio* (nel senso di conservazione/salvaguardia, cfr. sentenza n. 51/2006), tramite la sentenza n.182 del 2006, la Corte ha stabilito che "è lo Stato che pone una disciplina dettagliata a cui le Regioni devono uniformarsi; che la tutela del paesaggio assurge a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente; e che il paesaggio va rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali".

Aldilà dell'apprezzamento per il riconoscimento particolare attribuito al *paesaggio* rispetto ad altri interessi relativi al territorio, tale pronuncia ci sembra in contrasto con i principi della Convenzione laddove impone aprioristicamente una *disciplina dettagliata* (statale) alle regioni. L'espressione *indirizzo unitario* potrebbe invece essere positivamente riferita all'esigenza di elaborare una politica del paesaggio a livello nazionale (in attuazione dell'Articolo 5.b. della Convenzione). Tale politica, senza precludere l'azione degli enti pubblici competenti, potrebbe fornire a comuni, province, città metropolitane e regioni principi, orientamenti e strategie ai fini di una adeguata salvaguardia, gestione e valorizzazione della dimensione paesaggistica del territorio nazionale.

Sempre rispetto alla questione delle competenze, è significativo che nel quadro della già menzionata sentenza n. 367 del 2007, la Corte abbia tenuto a precisare che "Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l'osservanza

delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato. In particolare, l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per «l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi «approvato con provvedimento regionale». In buona sostanza, la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni(...). Come sopra si è chiarito, le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici”.

Anche se inizialmente appare considerare la *fruizione del territorio* come una forma di *tutela*, nel suo svolgimento la sentenza in questione mette sullo stesso piano *tutela* e *conservazione paesaggistica*. Tenuto conto dell'interpretazione di cui, a nostro modo di vedere, dovrebbe essere oggetto l'Articolo 9, comma 2, della Costituzione alla luce della Convenzione, questo approccio suscita perplessità. Come lascia perplessi il fatto che, per quanto riguarda la ripartizione delle competenze relativamente al *paesaggio*, la Corte continui ad avallare la separazione tra *tutela-conservazione paesaggistica* (attribuita allo Stato) e *valorizzazione dei beni culturali ed ambientali* (attribuita alle regioni).

Più in generale, va rilevato che gli interventi della Corte costituzionale sono probabilmente motivati dal desiderio di colmare il vuoto lasciato in materia dalla disposizione costituzionale relativa alla ripartizione delle funzioni legislative. Dopo aver incluso infatti tramite l'Articolo 9.2, la *tutela del paesaggio* tra i principi fondamentali dell'ordinamento, l'Articolo 117, non specifica infatti quali siano i soggetti pubblici titolari delle relative competenze legislative.

Come osserva in proposito P. Carpentieri²⁴, *la riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione (...) sembra aver “dimenticato” il paesaggio, poiché ha attribuito alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali [nuovo articolo 117, secondo comma, lettera s)] ed ha inserito nella potestà legislativa concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (nuovo articolo 117, terzo comma), ma non ha fatto uso del termine “paesaggio”, che pure è contenuto tra i principi fondamentali della Costituzione (articolo 9, secondo comma). Tale nuovo assetto normativo ha suscitato dubbi interpretativi.*

Lo stesso autore si domanda *se l'omissione costituisca una scelta consapevole in ordine alla dislocazione delle attribuzioni normative e amministrative sul paesaggio, oppure se essa sia più semplicemente frutto di approssimazione e incoerenza. Spetta pertanto all'interprete (...) tentare una ricucitura sistematica che consenta di riconoscere, nel novellato quadro costituzionale, un'adeguata collocazione alla nozione di paesaggio nella sua complessità e ricchezza. (...).*

Si avrà modo di approfondire questi aspetti in maniera propositiva nella parte finale di questo scritto (Parte V. Capitolo 5.2).

IV. L'evoluzione della legislazione italiana a seguito della sottoscrizione della Convenzione

4.1. Presentazione generale degli atti normativi di riferimento

A seguito dell'approvazione del *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali* - decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (di seguito: *Testo unico 1999*) – documento nel quale la parola “paesaggio” non appare neanche una volta - e successivamente alla sottoscrizione della Convenzione (2000), la legge 6 luglio 2002, n. 137, all'Articolo 10, comma 1, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto e la codificazione delle disposizioni legislative vigenti in materia dei beni culturali e ambientali, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati al comma 2 dello stesso articolo 10.

Ai fini del presente scritto, appare significativo rilevare che secondo tale disposizione, i decreti legislativi di cui al comma 1, devono tra l'altro attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi: a) adeguamento agli articoli 117 e 118 della Costituzione; b) adeguamento agli accordi internazionali; c) aggiornamento degli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali, conformandosi al puntuale rispetto degli accordi internazionali.

²⁴ P. CARPENTIERI in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2 del 2004.

Per quel che riguarda i beni culturali e il *paesaggio*, il Governo ha esercitato la delega conferitagli adottando il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (di seguito “Codice”), entrato in vigore il 1° maggio 2004. Come indicato nei documenti illustrativi elaborati dal Governo, la delega, tenuto conto della complessità della materia oggetto di riordino normativo, *ha previsto un periodo di verifica, dopo la sua prima attuazione, a seguito del quale e sulla base, evidentemente, dell’esperienza maturata dall’amministrazione o di rilievi ed esigenze avanzate da categorie e rappresentanti istituzionali di settore, vi fosse la possibilità di apportare integrazioni e correzioni alle disposizioni già emanate senza dover fare ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare*. Perciò il comma 4 del citato articolo 10, nella sua originaria formulazione, ha testualmente previsto che “Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo, entro due anni dalla data della loro entrata in vigore”.

In questa prospettiva, dopo una prima fase di attuazione delle disposizioni del Codice, con riferimento al *paesaggio* è stato emanato il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157. Tuttavia, come segnalato nei suddetti documenti illustrativi, *le modifiche apportate al testo del 2004 non hanno esaurito l’esigenza di riordino progressivo della materia; per questa ragione, il Parlamento, con l’articolo 1, comma 3, della legge 23 febbraio 2006, n. 51, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 273, ha novellato il testo del comma 4 dell’articolo 10 della l. n. 137/2002, portando a quattro anni dalla data di entrata in vigore della legislazione delegata “principale” il lasso temporale entro il quale sarebbe stato possibile procedere all’adozione di decreti integrativi e correttivi della stessa*. In effetti, la prima sperimentazione applicativa del Codice nel testo corretto ed integrato dal decreto legislativo n. 157 del 2006 ha fatto tra l’altro emergere, anche a seguito di ulteriori verifiche e confronti, sia fra gli uffici dell’amministrazione centrale dello Stato che con le istituzioni culturali e territoriali, le seguenti esigenze, da soddisfare nel rispetto dei principi e criteri direttivi già fissati con la legge di delega: a) adeguata considerazione, in ragione delle previsioni del Codice, degli obblighi derivanti dall’adesione dell’Italia ad una serie di convenzioni internazionali in materia di disciplina e gestione del *paesaggio*; b) ridefinizione dell’assetto delle competenze, fra Stato, regioni ed altri enti pubblici territoriali, in materia di *paesaggio*, al fine di assicurare una azione di governo coerente con i contenuti culturali che la definizione costituzionale di *paesaggio*, tenendo anche conto della ratifica della Convenzione.

Tenuto conto di queste esigenze, il 26 marzo 2008, il Governo ha emanato un terzo decreto legislativo, n. 63 portante il titolo *Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio*. Questo documento – preliminarmente approvato dal Consiglio dei Ministri sotto forma di schema il 25 gennaio 2008 - è fondato su una proposta elaborata da una Commissione tecnica creata in seno al *Ministero per i beni e le attività culturali*, presieduta dal Prof. Salvatore Settis (di seguito: Schema Settis). Va qui rilevato che rispetto al campo di applicazione della normativa in questione ed alcuni altri aspetti fondamentali, il testo del Codice approvato dal Governo nel marzo del 2008 e quello inizialmente proposto dalla sopraccitata Commissione, presentano alcune differenze sostanziali. Ciò è dovuto essenzialmente alle modifiche introdotte a seguito del dibattito politico sviluppatosi tra i rappresentanti dello Stato e degli enti territoriali (segnatamente le regioni) culminato nella seduta del 28 febbraio 2008 in sede di Conferenza unificata. Alle modifiche in questione hanno contribuito anche le Commissioni parlamentari che si sono successivamente espresse in merito: Commissione V Bilancio della Camera; Commissioni 7 (Istruzione pubblica, beni culturali) e 13 (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato, in data 5 marzo 2008; Commissione VIII (Ambiente) della Camera, in data 6 marzo 2008.

4.2. L’evoluzione della legislazione italiana alla luce dei principi fondamentali della Convenzione europea

Allo scopo di mettere in evidenza l’estensione e le modalità dell’evoluzione della legislazione italiana in materia di *paesaggio* con riferimento ai principi della Convenzione, in questo capitolo sono riprese le disposizioni normative che hanno contraddistinto tale evoluzione dal 1999 al 2008. Tali disposizioni sono contenute nel Testo unico del 1999 e nelle tre versioni del Codice che si sono succedute dal 2004 fino ad oggi.

Nel presentare le tre versioni del Codice, sono messe in evidenza le integrazioni e le modifiche approvate nel corso del processo di revisione. Alcuni riferimenti allo Schema Settis sono stati inseriti in nota allo scopo di far risultare le modifiche recentemente decise in sede di negoziato politico. Per chiarezza espositiva, le disposizioni presentate sono suddivise in dieci sezioni, in funzione degli argomenti trattati. Per ogni sezione, è riprodotta la disposizione corrispondente della Convenzione. Alla fine di ogni sezione sono proposti dei sintetici commenti.

Prima di passare alla presentazione delle varie norme in esame, può essere utile - come chiave di lettura o tela di fondo delle comparazioni di seguito proposte - tenere in considerazione quanto esposto nella *Relazione illustrativa* che ha accompagnato lo Schema Settis. Tale documento afferma quanto segue.

“La disciplina del paesaggio, già oggetto di ampia revisione al momento del primo intervento integrativo e correttivo del Codice, attuato, in subiecta materia, con il dlgs. n. 157/2006, continua ad essere caratterizzata da aspetti problematici. La questione di fondo, la cui soluzione è divenuta ancor più pressante per la coerenza dell’ordinamento di settore a seguito della ratifica della Convenzione europea del paesaggio, intervenuta con la l. n. 14/2006, si incentra sul rapporto che intercorre fra la realtà sottesa alla formula “paesaggio... della Nazione”, utilizzata al secondo comma dell’art. 9 Cost., e quella invece presa a riferimento in sede di redazione della suddetta Convenzione. Per tradizione costante e risalente, la legislazione di tutela antecedente alla Costituzione ha sempre dato al termine “paesaggio” un contenuto ed un valore elitari, alla stregua di parametri valutativi di ordine estetico-storico ovvero estetico-naturalistico (...).

Per conseguenza, il legislatore costituzionale, nell’adoperare, all’art. 9, la formula sopra riportata per individuare l’oggetto della funzione di tutela assegnata, in materia, alla “Repubblica”, recepisce il termine paesaggio nel significato, all’epoca corrente, consistente nella risultante di un giudizio di valore. Anzi, il “paesaggio” che la disposizione costituzionale prende in considerazione ha una valenza ancor più esclusiva, atteso che esso viene inteso come aspetto peculiare e caratteristico dell’identità nazionale (in pratica, il paesaggio cui fa riferimento la Costituzione è esattamente quello che, con formula magari aulica ma incisiva, la relazione di accompagnamento al disegno di legge poi varato come l. n. 778/1922 identificava con “la rappresentazione materiale e visibile della patria”). Costituiscono solo un parziale ampliamento di tale nozione consolidata di paesaggio (o, forse meglio, una sua più marcata caratterizzazione in senso storico-morfologico) le integrazioni rinvenienti dalle disposizioni del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, per effetto delle quali sono qualificati come bellezze naturali ex lege, e sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della l. n. 1497/1939, una serie ambiti territoriali in ragione delle loro caratteristiche morfologiche od ubicazionali.

La Convenzione europea recepita con la citata l. n. 14/2006, intende il paesaggio come “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”. Il che equivale a dire che l’intero territorio nazionale, nei suoi vari ambiti, è ‘paesaggio’, nella accezione puramente geografica del termine, ossia contesto territoriale, che si caratterizza variamente in ragione della percezione che di esso, e delle sue diverse specificità, hanno le popolazioni che vi abitano, percezione che si determina in conseguenza non solo dell’azione di fattori naturali ovvero umani, ma anche delle loro reciproche interrelazioni. La differenza fra le due accezioni di paesaggio non comporta, tuttavia, una insanabile antinomia fra le disposizioni considerate. Infatti la formula adoperata in sede europea sancisce un punto di svolta nel modo di intendere il territorio in quanto ‘paesaggio’: esso, anche al di fuori degli ambiti sottoposti a tutela per il loro particolare valore culturale, non è più una realtà indifferenziata, sfruttabile senza limiti, salvo quelli imposti dalle sole esigenze dello sviluppo economico, ma costituisce comunque un “bene” finito e consumabile, che richiede azioni di governo consapevoli “al fine di orientare e di armonizzare le ... trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali” (v. art. 1, lett. e, della Convenzione). E non solo: le caratteristiche ‘paesaggistiche’ di tali contesti, ancorché meno significative sotto il profilo culturale, vanno in ogni caso individuate, in quanto costituiscono un dato di conoscenza imprescindibile per le competenti autorità pubbliche, chiamate a definire, per tali contesti, gli ‘obiettivi di qualità paesaggistica’ necessari a renderli compatibili con “le aspirazioni delle popolazioni” che in essi vivono, al conseguimento di una migliore qualità della vita (v. art. 1, lett. c, della Convenzione). Quindi, in tale ottica, tutte le aree territoriali vanno gestite in modo da armonizzarne le trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali “in una prospettiva di sviluppo sostenibile” (v. art. 1, lett. e, della Convenzione”).

Sezione 1 - Denominazione degli atti normativi

► *Testo Unico (1999):*

“Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali”

⌚ *Convenzione europea (2000):*

“Convenzione europea del paesaggio”

► *Codice (versioni 2004, 2006, 2008):*

“Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

Commento: Indipendentemente dalle valutazioni di sostanza che si avrà l'occasione di esprimere in seguito, questo primo confronto tra le differenti denominazioni delle normative in esame permette di apprezzare il fatto che a seguito della sottoscrizione della Convenzione, è stata abbandonata la formula *beni culturali e ambientali* a favore - per la prima volta in una legge dello Stato italiano - di un riferimento esplicito e diretto al *paesaggio*.

Sezione 2 - Denominazione delle singole parti di ciascun atto normativo con riferimento al *paesaggio* e delle disposizioni dedicate agli aspetti definitivi

► *Testo unico (1999):*

Titolo I: "Beni culturali"; Titolo II: "Beni paesaggistici e ambientali"

Articolo 138: "Beni ambientali".

⚡ *Convenzione europea (2000):*

Ogni parte della Convenzione è dedicata al *paesaggio*

Articolo 1: "Definizioni".

► *Codice (versioni 2004, 2006, 2008):*

Parte prima: "Disposizioni generali"; Parte seconda: "Beni culturali"; "Parte terza: "Beni paesaggistici".

Articolo 131: "Salvaguardia dei valori del paesaggio" - *Codice (versioni 2004, 2006)*.

Articolo 131. "Paesaggio" - *Codice (versione 2008)*.

Commento: A differenza del Testo unico, che accosta i *beni paesaggistici ai beni ambientali*, il Codice (tutte le versioni) avvicina i *beni paesaggistici ai beni culturali*.

Il *Codice* (tutte le versioni) risulta composto di una *prima parte*, dedicata alle *disposizioni generali*, di una *seconda parte* dedicata ai *beni culturali* e di una *terza parte* la quale, sorprendentemente, invece di essere dedicata al *paesaggio* - in coerenza con l'intitolazione della legge (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*) - è dedicata ai *beni paesaggistici*. Tale scelta è probabilmente legata alla definizione di *paesaggio* espressa dallo stesso Codice (tutte le versioni), molto più vicina alla nozione di *beni paesaggistici* che a quella di *paesaggio*, così come stabilita dalla Convenzione. Si tornerà su questo punto.

L'evoluzione della denominazione degli articoli dedicati alle definizioni è evidente. Abbandonata l'espressione "Beni ambientali", di cui fa ancora uso il Testo unico del 1999, nelle versioni 2004 e 2006 il termine *paesaggio* è preceduto da una locuzione riferita alla salvaguardia dei suoi valori. Al momento della sua introduzione, questa locuzione non ha suscitato delle obiezioni particolari. Lasciava in ogni caso perplessi il fatto che la disposizione recante questo titolo fosse dedicata alla definizione del termine *paesaggio*. Per questo motivo, si ritiene che sia andata nel senso giusto la correzione apportata nella versione del 2008 (sostituzione dell'espressione "Salvaguardia dei valori del paesaggio" con il termine "Paesaggio").

Sezione 3 - Definizioni relative a: beni ambientali, patrimonio culturale, beni paesaggistici, paesaggio:

► *Testo Unico (1999):*

- "Sono beni ambientali, tutelati secondo le disposizioni di questo Titolo in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione:

a) i beni e le aree indicati all'articolo 139 individuati a norma degli articoli da 140 a 145;

b) i beni e le aree indicati all'articolo 146". - Art. 138, Beni ambientali.

⚡ *Convenzione europea (2000):*

- ««Paesaggio» designa una parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere risulta dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» – Articolo 1a, Definizioni.

- "Ogni Parte [Stato contraente] si impegna a riconoscere giuridicamente il paesaggio quale componente essenziale dell'ambiente di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro patrimonio comune culturale e naturale, e fondamento della loro identità" – Articolo 5.a, Misure generali.

► *Codice (versioni 2004, 2006, 2008):*

- "Il patrimonio culturale e' costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici" - Articolo 2, comma 1, Patrimonio culturale.

- “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”
– Articolo 2, comma 3.

► *Codice (versione 2004)*

- “Ai fini del presente codice per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni” - Articolo 131, comma 1.

► *Codice (versione 2006)* – in grassetto le modifiche apportate rispetto alla versione 2004:

- “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” - Articolo 131, comma 1.

- “Sono beni paesaggistici:

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

b) le aree indicate all’art. 142;

c) gli immobili e le aree **tipizzati, individuati e** sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156” - Articolo 134 comma 1, Beni paesaggistici.

► *Codice (versione 2008)*: – in grassetto le modifiche apportate rispetto alla versione 2006:

- “Per paesaggio si intende il territorio espressivo **di identità** il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni” – Articolo 131, comma 1²⁵.

- “Sono beni paesaggistici:

a) gli immobili e le aree **di cui** all’articolo 136, **come** individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141;

b) le aree **di cui** all’articolo 142;

c) **gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell’articolo 136** e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156” - Articolo 134 comma 1, Beni paesaggistici.

Commento: Paragonata alla lentezza delle (poche) evoluzioni intercorse nel secolo passato, colpisce la rapidità con la quale la legislazione italiana si è evoluta negli ultimi anni al fine di tenere conto delle innovazioni introdotte dalla Convenzione. Oltre a contenere un riferimento specifico al termine *paesaggio* nella loro intitolazione, tutti i documenti normativi approvati a partire dal 2004 contengono infatti, per la prima volta in assoluto, una definizione del suddetto termine.

A fronte di questo progresso, persistono tuttavia una serie di ambiguità. Nella sostanza, la definizione di *paesaggio* contenuta nell’ultima versione del Codice (2008), non appare ancora del tutto in linea con la definizione di *paesaggio* espressa dalla Convenzione. In particolare, sia la definizione contenuta nello Schema Settis che quella definitivamente approvata dal Consiglio dei Ministri nel marzo 2008, sembrano dare per scontato che vada considerato *paesaggio* soltanto il *territorio espressivo delle identità delle popolazioni* (Schema Settis) o, in maniera ancora più restrittiva, solo il *territorio espressivo di identità* (versione finale 2008).

Messa da parte la constatazione che nella versione definitiva del Codice è purtroppo scomparso dalla definizione di *paesaggio* ogni riferimento alle *popolazioni* (presente invece nello Schema Settis e, come noto, nella Convenzione), tale definizione non sembra tenere conto del fatto che esistono ampie e numerose parti di territorio italiano che, per le più svariate ragioni, non sono purtroppo (ancora o più) espressive di alcuna *identità* (o ne esprimono ben poca); ma non per questo non devono essere considerate paesaggi di cui prendersi pubblicamente cura (in attuazione dei principi della Convenzione).

Sempre con riferimento alla questione della definizione del termine *paesaggio*, un altro punto che nel Codice 2008 appare carente (ma lo stesso problema si poneva anche rispetto alle versioni precedenti) riguarda il fatto che non risulta in alcun modo che il *paesaggio* esista soltanto quale risultato della percezione delle *popolazioni*. In altre parole, appare ignorato il principio stabilito dalla Convenzione che in mancanza di percezione, il *paesaggio* non esiste; come anche che il territorio è suscettibile di esprimere *identità* soprattutto se percepito come *paesaggio*.

Le ragioni della permanente difformità tra Convenzione e Codice per quanto riguarda la definizione di *paesaggio* vanno probabilmente ricercate nella definizione che il Codice (in tutte le sue versioni) fornisce rispetto all’espressione *patrimonio culturale*. All’Articolo 1 – Principi, il Codice stabilisce che, “In attuazione

²⁵ Definizione modificata rispetto a quella proposta nello *Schema Settis* (Articolo 131, comma 1): “Per paesaggio si intende il territorio espressivo delle identità delle popolazioni il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”.

dell'Articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale (...)”. Come già messo in evidenza, l'Articolo 9, comma 2, della Costituzione dispone che: “La Repubblica (...) tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”. Dal confronto tra queste due norme, si dovrebbe desumere che il *patrimonio culturale* della *Nazione* è costituito dal *paesaggio* e dal *patrimonio storico e artistico*. Tuttavia, all'Articolo 2, il Codice introduce un'idea diversa, stabilendo che “Il Patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici”. Da qui scelta (incongruente alla luce dei principi della Convenzione) di denominare la Parte terza del Codice *beni paesaggistici* (malgrado il fatto che il titolo del Codice si riferisca, oltre ai *beni culturali*, al *paesaggio*); come anche l'adozione di una definizione di *paesaggio* (Articolo 131) che, in contrasto con l'Articolo 1.a. della Convenzione, risulta limitata ai territori che esprimono *identità* e nella quale nessuna rilevanza è attribuita alla percezione delle popolazioni.

In verità, come apparirà nelle sezioni successive, il vero obiettivo del Codice sembra consistere essenzialmente nella *tutela del paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali* (versione 2008). E non la salvaguardia, la gestione ed il riassetto dell'intera dimensione paesaggistica del territorio nazionale (come richiesto dalla Convenzione).

Sezione 4 - Obiettivi degli atti normativi, con particolare riferimento alla tutela e valorizzazione del paesaggio;

► *Testo Unico (1999):*

Nessun riferimento specifico

⌘ *Convenzione europea (2000):*

- “La presente Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione²⁶ dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo ambito” – Articolo 3, Obiettivi.

- “Salvaguardia dei paesaggi indica le azioni di conservazione e mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore patrimoniale derivante dalla sua configurazione naturale e/o dall'intervento umano” – Articolo 1.b, Definizioni

- “Gestione dei paesaggi indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare ed armonizzare le trasformazioni dovute alle evoluzioni sociali, economiche ed ambientali” – Articolo 1.c, Definizioni

- “Pianificazione dei paesaggi indica le azioni fortemente lungimiranti volte alla valorizzazione, al restauro o alla creazione di paesaggi” – Articolo 1.d, Definizioni.

► *Codice (versioni 2004 e 2006):*

“La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che [il paesaggio] esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”. (Articolo 131, comma 2).

► *Codice (versione 2008) – nuovo articolato*

“La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari” – Articolo 131, comma 4.

²⁶ Il termine *pianificazione*, adottato nella versione italiana contenuta nella legge di ratifica per tradurre i termini francese “*aménagement*” e inglese “*planning*” non convince. Si ritiene infatti che la parola *pianificazione*, almeno per l'uso che se ne fa in italiano e tenuto conto dei documenti preparatori del testo della Convenzione, sia criticabile sotto due punti di vista: in primo luogo perché la *pianificazione* non rappresenta propriamente un'azione, o delle azioni, bensì uno strumento di programmazione o un processo; in secondo luogo in quanto, considerato il suo carattere generale, programmatico e sovente omnicomprensivo, la *pianificazione* può comprendere anche delle azioni di *salvaguardia* e di *gestione*. Sotto questo profilo, sarebbe quanto meno strano che, dato il valore specifico ed autonomo dei tre termini usati dalla Convenzione con riferimento alle azioni di intervento sul paesaggio, uno di questi termini possa essere riferito anche agli altri due. Occorre tuttavia riconoscere che la scelta di un termine alternativo a *pianificazione* non è semplice. Questa scelta deve infatti tener conto, da un lato, dei termini originali in inglese e francese; dall'altro e soprattutto, della definizione che a questo termine è data dalla stessa Convenzione all'Articolo 1.f. Per l'insieme di queste ragioni, nella versione italiana qui proposta si è preferito mantenere il termine *pianificazione*. In vista di ulteriori progressi linguistici ed interpretativi, questa questione meriterebbe di essere approfondita nel quadro di una apposita discussione scientifica alla quale quindi si rinvia.

“La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tal fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione e’ attuata nel rispetto delle esigenze della tutela”
– Articolo 131, comma 5.

Commento: l’obiettivo della Convenzione è di impegnare gli Stati a prendersi cura, attraverso azioni differenziate, dell’intera dimensione paesaggistica del proprio territorio nazionale.

Attraverso la realizzazione di azioni di *tutela* e *valorizzazione*, l’obiettivo del Codice (2004 – 2006) era *la salvaguardia dei valori che il paesaggio esprime quali manifestazioni identitarie percepibili*.

Nonostante il riferimento alla *riqualificazione e la fruizione del paesaggio e alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici*, l’ultima versione del Codice (2008) sembra invece volersi limitare alla tutela dei *beni paesaggistici*; o tutt’al più alla salvaguardia ed il recupero dei valori culturali che il *paesaggio* esprime ed alla conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari. Va da sé che, almeno in questo ultimo caso, gli obiettivi della normativa in questione saranno più o meno ambiziosi in funzione del valore semantico attribuito al termine *paesaggio*. Rispetto a questo punto, si rimanda quindi a quanto già osservato.

Sempre con riferimento agli obiettivi del Codice versione 2008, sorgono dei dubbi anche rispetto al significato attribuito all’espressione *tutela del paesaggio*. Il Codice, tutte le versioni, sembra fare uso del termine *tutela* nell’accezione restrittiva di salvaguardia / conservazione (e questo, almeno per quanto riguarda la versione 2008, in coerenza con la già criticata posizione recentemente assunta dalla Corte costituzionale). Una conferma di questa impostazione può essere ricercata all’Articolo 3, che dispone in generale: “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 [che ai sensi dell’Articolo 1 comprende i beni paesaggistici] ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione”.

Sezione 5 - Oggetto degli atti normativi

► *Testo unico (1999):*

- “Beni soggetti a tutela in ragione del 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 a norma delle disposizioni del Titolo 1, 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;
 - 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”. – Articolo 139 / con un riferimento esplicito alla Legge 29 giugno 1939, art. 1)
- “Beni tutelati per legge sottoposti alle disposizioni dello stesso Titolo in ragione del loro interesse paesaggistico²⁷:
- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
 - b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
 - c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d’acqua iscritti negli elenchi 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 piede 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, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
 - g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;
 - h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
 - i) le zone umide incluse nell’elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;
 - l) i vulcani;

²⁷ NB: Nella versione originale sono previste una serie di eccezioni.

m) le zone di interesse archeologico – Articolo 146 con un esplicito riferimento al Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, art. 82, commi 5, 6 e 7, aggiunti dal decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, artt. 1 e 1-quater).

⚡ *Convenzione europea 2000:*

“Fatte salve le disposizioni dell’Articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e si riferisce agli spazi naturali, rurali, urbani e peri-urbani. Essa comprende gli spazi terrestri, le acque interne e marine. Essa riguarda sia i paesaggi che possono essere considerati come eccezionali sia i paesaggi della vita quotidiana che i paesaggi degradati”, Articolo 2 – Campo d’applicazione.

▶ *Codice (versioni 2004 e 2006) – in grassetto le integrazioni / modifiche introdotte nel 2006:*

- “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;**
- 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” - Articolo 136, comma 1, Immobili ed aree di notevole interesse pubblico.

- “Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo²⁸:

- 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, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, 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 - Articolo 142, comma 1, Aree tutelate per legge.

- “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 - Articolo 142, comma 2, aree tutelate per legge”.

- “La disposizione del comma 1 non si applica ai beni ivi indicati alla lettera e) 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”** - Articolo 142, comma 3, Aree tutelate per legge.

²⁸ NB: Nella versione originale sono previste una serie di eccezioni.

- “Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all’articolo 157” - Articolo 142, comma 4, Aree tutelate per legge.

► *Codice (versione 2008)* – in grassetto le integrazioni / modifiche rispetto alla versione del 2006:

- **“Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del Paesaggio quale limite all’esercizio delle attribuzioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, le norme del presente codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici”** - Articolo 131, comma 3, Paesaggio²⁹.

- **“Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”** – Articolo 131, comma 2, Paesaggio.

- **“Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:**

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, **ivi compresi gli alberi monumentali**³⁰;
- 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, **inclusi i centri e i nuclei storici**³¹;
- d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze” - Articolo 136, comma 1, Immobili ed aree di notevole interesse pubblico.**

- “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, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, 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. - Articolo 142, comma 1, Aree tutelate per legge.

- **“La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985:**

- a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, **ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B;**
- b) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, **come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse 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 – Articolo 142, comma 2, aree tutelate per legge.

²⁹ Disposizione non presente nello Schema Settis.

³⁰ Il riferimento agli alberi monumentali non era presente nello Schema Settis.

³¹ L’espressione in grassetto ha sostituito l’espressione: “ivi comprese le zone di interesse archeologico”, contenuta nello Schema Settis a seguito del suo inserimento nella versione del 2006.

- “La disposizione del comma 1 non si applica, altresì, ai beni ivi indicati alla lettera c) che la regione abbia ritenuto in tutto o in parte 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 4 - Articolo 142, comma 3, Aree tutelate per legge.

- “Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all’articolo 157 – Articolo 142, comma 4, Aree tutelate per legge.

Commento: Probabilmente, anche allo scopo di evitare che la *Parte terza* del Codice risultasse in qualche modo in contrasto con alcune delle disposizioni della Convenzione, nella fase finale del negoziato relativo allo Schema Settis il Ministro per i beni e le attività culturali ha condiviso la proposta formulata dai Rappresentanti degli enti territoriali di circoscrivere l’oggetto della disciplina del Codice ai *beni paesaggistici*. In questa prospettiva, fatta salva la potestà esclusiva dello Stato di *tutela del paesaggio* – presumibilmente solo *i territori espressivi di identità* - le norme del Codice vigente precisano che oggetto della disciplina sono i principi e la disciplina di tutela dei *beni paesaggistici* (Articolo 131, comma 3).

L’obiettivo della sopraccitata precisazione è apparentemente quello di evitare di assorbire la disciplina relativa al *paesaggio* - il quale, come visto, malgrado la Legge di ratifica 14/2006, non ha ancora potuto essere definito nella legislazione italiana in maniera del tutto aderente alle disposizioni della Convenzione - in una disciplina relativa ad aspetti parziali (anche se importanti) della materia. In tale rinnovato contesto, nello stesso articolo viene in ogni caso ribadito che le norme del Codice riguardano il *paesaggio*, con la precisazione che ci si riferisce a quegli *aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali* (Articolo 131, comma 2).

L’insieme di queste disposizioni fanno presumere che per il Codice, malgrado le buone intenzioni espresse nella Relazione introduttiva sopra citata, il *paesaggio* continui a coincidere sostanzialmente con i *beni paesaggistici*. Questa presunzione pare rafforzata dalla constatazione che l’oggetto primario del Titolo I (tutela e valorizzazione) della parte terza del Codice (Beni paesaggistici) riguarda da un lato *gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico* (Articolo 136) e dall’altro *le aree tutelate per legge* (Articolo 142).

In definitiva, si ritiene che possa confondere le idee una legge dello Stato che oltre alla *tutela dei beni paesaggistici*, si pone l’obiettivo di tutelare anche il *paesaggio*, ma ancora una volta inteso come *territorio espressivo di identità e/o* con riferimento a quegli *aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali*.

A fronte di questa configurazione ed alla luce degli impegni presi attraverso la ratifica della Convenzione, non pare azzardato domandarsi se esista un regime di protezione giuridica che attraverso specifiche misure di salvaguardia, gestione, valorizzazione o creazione permetta di prendersi cura della dimensione paesaggistica delle parti di territorio che: a) non sono dichiarate di interesse pubblico; b) non sono “tutelate” per legge; c) non esprimono alcuna identità; d) non presentano aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali. In altre parole, quale sia il regime giuridico che permette di occuparsi attivamente della qualità dei paesaggi che non possono essere esclusi dalla tutela prevista dall’Articolo 9, comma 2, della Costituzione (in virtù dell’interpretazione che la Convenzione consente di adottare rispetto a tale norma), ma alle quali la legislazione italiana, a parte la Legge 14/2006, non sembra ancora offrire una tutela giuridica autonoma e distinta da altri interessi inerenti il territorio.

Sezione 6 - Disposizioni relative alle competenze in materia di paesaggio, beni paesaggistici

► *Testo Unico (1999):*

Nessun riferimento specifico

⚡ *Convenzione europea (2000)*

Ogni Parte applica la presente Convenzione, in particolare i suoi Articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze che gli è propria, conformemente ai propri principi costituzionali ed alla propria organizzazione amministrativa e 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 4, Ripartizione delle competenze

► *Codice (versioni 2004 e 2006)*

Nessun riferimento specifico

► *Codice (versione 2008)*

- “La ripartizione delle competenze in materia di paesaggio è stabilita in conformità ai principi costituzionali, anche con riguardo all’applicazione della Convenzione Europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, e delle relative norme di ratifica ed esecuzione” - Articolo 132, comma 2, Convenzioni internazionali.

Commento: Il nuovo Articolo 132, secondo comma del Codice 2008 rappresenta una disposizione importante per il fatto che per la prima volta ci si riferisce in maniera esplicita alla Convenzione ed alle relative norme di ratifica ed esecuzione.

Il richiamo ai principi costituzionali in materia di ripartizione delle competenze ricalca la formulazione dell’Articolo 4 della Convenzione, che tuttavia, vale la pena di ricordarlo, oltre a far riferimento ai *principi costituzionali* e all’*organizzazione amministrativa* degli Stati menziona anche l’esigenza di rispettare il *principio di sussidiarietà* e di tenere conto della *Carta europea della autonomia locale* (trattato internazionale in vigore in Italia dal 1988).

Conviene inoltre rilevare che conformemente all’interpretazione applicata rispetto all’Articolo 117 della Costituzione, in materia di tutela (intesa qui nel senso di salvaguardia / conservazione) del *paesaggio* lo Stato risulta sorprendentemente titolare di tutte le funzioni (legislative ed amministrative). A determinate condizioni, talune competenze amministrative possono essere esercitate in via delegata dalle regioni. Sempre ai sensi della suddetta interpretazione la *valorizzazione del paesaggio* rappresenta invece una competenza legislativa concorrente; nel senso che le regioni legiferano nel rispetto dei principi fondamentali formulati dallo Stato. Le funzioni amministrative di *valorizzazione* sono attuate dagli enti territoriali nel quadro della pianificazione paesaggistica delle regioni (che comprende anche le prescrizioni di tutela stabilite in via esclusiva dallo Stato). Tali funzioni possono riferirsi anche misure di promozione e sostegno delle attività di *tutela* (per es. la determinazione dei criteri di gestione e degli interventi di *valorizzazione* paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico).

Sezione 7 - Disposizioni riguardanti il coinvolgimento delle popolazioni nei processi decisionali relativi al paesaggio

► *Testo Unico (1999):*

Nessun riferimento specifico

⌚ *Convenzione europea (2000):*

- “Ogni Parte [Stato contraente] si impegna a predisporre delle procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti interessati alla definizione ed alla realizzazione delle politiche del paesaggio di cui al precedente comma b.” – Articolo 5c, Misure generali

- “Ogni Parte [Stato contraente] si impegna ad accrescere la sensibilità della società civile, delle organizzazioni private e delle pubbliche autorità rispetto al valore dei paesaggi, al loro ruolo ed alla loro trasformazione”. Articolo 6 – Misure specifiche, A. Sensibilizzazione

- “Con la partecipazione attiva dei soggetti interessati, conformemente all’Articolo 5.c ed ai fini di una migliore conoscenza dei paesaggi, ogni Parte si impegna:

a i a identificare i propri paesaggi, sull’insieme del proprio territorio;

ii ad analizzare le loro caratteristiche e loro dinamiche e le pressioni che li modificano;

iii a seguirne le trasformazioni;

b a caratterizzare i paesaggi identificati, tenendo conto dei valori particolari che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate”. Articolo 6 Misure specifiche – 1.C. Identificazione e qualificazione

- “Ogni Parte si impegna a formulare degli obiettivi di qualità paesaggistica per i paesaggi identificati e qualificati, previa consultazione pubblica, conformemente all’Articolo 5.c.” - Articolo 6 Misure specifiche - D. Obiettivi di qualità paesaggistica.

Commenti: Per ragioni di spazio, non è possibile trascrivere qui l’insieme delle disposizioni relative alla questione del coinvolgimento delle popolazioni che figurano nelle tre versioni del Codice. In proposito, ci si limita a segnalare che nell’ultima versione del Codice (2008) delle disposizioni in materia sono contenute negli articoli relativi a:

a) il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico e relative misure di conoscenza riferite ai beni paesaggistici - Articoli da 138 a 141 bis;

b) la pubblicità e partecipazione nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici - Articolo 144.

Grazie ad un attento processo di revisione, gli articoli sopra menzionati hanno permesso di estendere le possibilità di coinvolgimento e partecipazione delle popolazioni nei processi decisionali relativi al *paesaggio*; processi che del resto, a valle, possono essere ulteriormente ampliati dagli enti territoriali interessati.

A queste disposizioni si aggiunge quanto previsto in materia di valorizzazione del *paesaggio* dall'Articolo 131, comma 5, che prevede la promozione dello sviluppo culturale, attività di conoscenza, informazione e formazione.

Lascia invece perplessi la soppressione della disposizione contenuta nella versione 2006 del Codice che prevedeva che *al fine di diffondere ed accrescere la conoscenza del paesaggio le amministrazioni pubbliche intraprendono attività di formazione e di educazione*.

Più in generale, considerata la già segnalata mancanza di un riferimento esplicito alla dimensione soggettiva nella definizione di *paesaggio* ed il fatto che nel Codice questo ultimo è ancora, per certi versi, "appiattito" sulla nozione di *beni paesaggistici*, si ritiene che rispetto alla questione della partecipazione e del coinvolgimento delle popolazioni, debbano in futuro essere compiuti ulteriori progressi.

Sezione 8 - Disposizioni riguardanti la formulazione di politiche e la pianificazione del paesaggio

► *Testo unico (1999):*

- "Le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda i valori ambientali, con finalità di orientamento della pianificazione paesistica, sono individuate a norma dell'articolo 52 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112". Art. 150, comma 1 - Coordinamento della disciplina urbanistica (Legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 5, comma 2, lett. A art. 7, comma 2, n. 5; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 art. 52, comma 1).

- "Le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il territorio includente i beni ambientali indicati all'articolo 146 mediante la redazione di piani territoriali paesistici o di piani urbanistico-territoriali aventi le medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali" - Art. 149, comma 1, Piani territoriali paesistici (Decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-bis).

- "La pianificazione paesistica prescritta al comma 1 è facoltativa per le vaste località indicate alle lettere c) e d) dell'articolo 139 incluse negli elenchi previsti dall'articolo 140 e dall'articolo 144" - Art. 149, comma 2, Piani territoriali paesistici (Decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-bis).

- "Qualora le regioni non provvedano agli adempimenti previsti al comma 1, si procede a norma dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59" - Art. 149, comma 3, Piani territoriali paesistici (Decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-bis).

- "Fermo il disposto dell'articolo 164 il Ministero, d'intesa con il Ministero dell'ambiente e con la Regione, può adottare misure di recupero e di riqualificazione dei beni tutelati a norma di questo titolo i cui valori siano stati comunque compromessi" - Art. 149, comma 4, Piani territoriali paesistici (Decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-bis).

⌘ *Convenzione europea (2000):*

- "Ogni Parte [Stato contraente] si impegna a definire ed attuare delle politiche del paesaggio volte alla salvaguardia, alla gestione ed alla pianificazione dei paesaggi tramite l'adozione delle misure specifiche indicate all'Articolo 6" Articolo 5.b – Misure generali

- "Al fine di attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna a predisporre gli strumenti d'intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi". Articolo 6 Misure specifiche, E. Applicazione.

► *Codice (versione 2004 e 2006) – in grassetto le integrazioni / modifiche introdotte nella versione del 2006:*

- "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" - Articolo 145, comma 1, Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.

- "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”. Articolo 132, comma 4 Cooperazione tra amministrazioni pubbliche.

- “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” - Articolo 132, comma 1 Cooperazione tra amministrazioni pubbliche

- “Gli indirizzi e i criteri perseguono gli obiettivi della salvaguardia e della reintegrazione dei valori del paesaggio anche nella prospettiva dello sviluppo sostenibile” - Articolo 132, comma 2 Cooperazione tra amministrazioni pubbliche.

- **“Lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. A tal 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” - Articolo 135, comma 1, Pianificazione paesaggistica.

- **“I piani paesaggistici, in base alle caratteristiche naturali e storiche, individuano ambiti definiti in relazione alla tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici”** - Articolo 135, comma 2, Pianificazione paesaggistica.

- **“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”** - Articolo 135, comma 3, Pianificazione paesaggistica.

► *Codice (versione 2008)* – in grassetto le modifiche apportate rispetto alla versione 2006

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

- **“Il Ministero e le regioni definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la 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”** - **Articolo 133, comma 1, Cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio.**

- **“Il Ministero e le regioni cooperano, altresì, per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131, comma 1. Nel rispetto delle esigenze della tutela, i detti indirizzi e criteri considerano anche finalità di sviluppo territoriale sostenibile”**- Articolo 133, comma 2, Cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio.

- **“Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tal fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati ‘piani paesaggistici’. L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143”** - Articolo 135, comma 1, Pianificazione paesaggistica.

- **“I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti”.**
- Articolo 135, comma 2, Pianificazione paesaggistica.
- **“In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d’uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità”** - Articolo 135, comma 3, Pianificazione paesaggistica.
- **“Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:**
 - a) **alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;**
 - b) **alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;**
 - c) **alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;**
 - d) **alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell’UNESCO”.** - Articolo 135, comma 4, Pianificazione paesaggistica.

Commento: L’esigenza espressa dall’Articolo 145 del Codice (versione 2008) riguardante l’individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale per quanto riguarda *la tutela del paesaggio* con finalità di indirizzo della pianificazione, se combinata con l’intento di affidare la definizione di politiche per la *conservazione e la valorizzazione del paesaggio* allo Stato e alle regioni, almeno sulla carta, può essere considerata un’adeguata attuazione dell’Articolo 5 della Convenzione (la quale, come visto, impegna gli Stati contraenti a definire ed attuare delle *politiche del paesaggio* volte alla salvaguardia, alla gestione ed alla pianificazione dei paesaggi).

Si pongono tuttavia una serie di interrogativi. Ancora una volta ci si chiede che cosa intenda il Codice quando, nella disposizione in questione, utilizza il termine *tutela* (senza riferirsi simultaneamente alla *valorizzazione*) e a che cosa si riferisca quando allude al *paesaggio*.

Sarebbe d’altra parte interessante capire in che modo il *Ministero per i beni e le attività culturali* intenda procedere all’individuazione delle linee fondamentali di assetto del territorio con riferimento al *paesaggio* compatibilmente ai principi della Convenzione. Al fine di adempiere questo compito, il Ministero, conformemente all’Articolo 131, comma 1, dovrebbe collaborare, in senso verticale, con gli enti territoriali; ma dovrebbe anche preoccuparsi, in senso orizzontale, di cooperare con gli altri ministeri nazionali istituzionalmente interessati.

La disposizione contenuta nell’Articolo 133, comma 2, costituisce un’attuazione dell’Articolo 5.d. della Convenzione che, come visto, impegna gli Stati ad *integrare il paesaggio nelle politiche relative all’assetto territoriale ed urbanistico, nelle politiche culturali, ambientali, agricole, sociali ed economiche, ed in ogni altra politica che possa avere un’incidenza diretta o indiretta sul paesaggio*. Tuttavia tale disposizione suscita qualche perplessità nella misura in cui l’impegno del Ministero e delle Regioni a cooperare per *la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l’attività di pianificazione territoriale* sembra avere come unico fine quello di *assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio, indicati all’articolo 131, comma 1*. Suscita ulteriore perplessità constatare che l’Articolo 131, comma 1, non si riferisce invero a tali aspetti e caratteri. Questo riferimento è invece contenuto al comma successivo (2) che stabilisce che il Codice tutela il *paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali*.

Pur essendo del tutto in linea con Articoli 2 e 3 della Convenzione (relativi, rispettivamente al *campo di applicazione* e agli *obiettivi*), la disposizione contenuta all’Articolo 135, comma 1, anche se formalmente ineccepibile, di fatto ci appare difficilmente conciliabile con la norma del Codice (Articolo 131, comma 3) che stabilisce le sue disposizioni hanno per oggetto i principi e la disciplina di *tutela* (come definita all’Articolo 131, comma 4) del *paesaggio* (come definito all’Articolo 131, commi 1 e 2) e i *beni paesaggistici* (come definiti all’Articolo 136). In effetti, se per *tutela* si intendono le attività di salvaguardia e conservazione e per *paesaggio* quelle parti di territorio che presentano *aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale*, ci si può domandare come possa integrarsi nella legislazione in esame una norma che, oltre alla conoscenza ed alla salvaguardia dei paesaggi, si riferisce in termini così generali ed omnicomprensivi anche alla pianificazione ed alla gestione paesaggistica dell’intero territorio delle regioni.

Risulta invece apprezzabile che, in conformità con l'Articolo 6.D. della Convenzione, all'Articolo 135, comma 3, il Codice abbia reintrodotta (a seguito della soppressione avvenuta nella versione del 2006) un riferimento esplicito alla necessità che i piani paesaggistici stabiliscano degli *obiettivi di qualità*.

Coerentemente con la delimitazione dell'oggetto della disciplina formulata all'Articolo 131, l'Articolo 143, comma 1, nella versione 2008 del Codice si è provveduto al riordino della sequenza logica delle operazioni conoscitive, in sede di pianificazione paesistica, concernenti le aree di interesse paesaggistico nazionale: si è previsto, infatti, che le Regioni provvedano:

a) alla *ricognizione*, ed alla conseguente *perimetrazione*, dei vincoli già esistenti, sia di quelli imposti *ex lege*, sia di quelli a carattere provvedimentale; b) alla individuazione e delimitazione di ulteriori aree di interesse paesaggistico in conformità ai criteri di interesse paesaggistico fissati all'Articolo 136; c) alla individuazione delle caratteristiche paesaggistiche dei diversi contesti costituenti il territorio pianificato, delimitandone i relativi ambiti, e dettando, per ciascuno di essi, le specifiche prescrizioni d'uso, ai sensi dell'Articolo 135, comma 4, con particolare riguardo ai segni distintivi dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Tenuto conto dei principi della Convenzione, l'Articolo 143, comma 1, disciplina anche altre finalità tese ad assicurare, oltre che uno sviluppo sostenibile del territorio considerato, attraverso un suo minor consumo, anche la riqualificazione di tratti compromessi o degradati, e ad impegnare le amministrazioni interessate ad un utilizzo consapevole del territorio. Al comma 2, l'Articolo 143 regola il procedimento di redazione e di approvazione del piano, ai sensi dell'Articolo 135, comma 1, quando esso abbia ad oggetto o comunque interessi aree vincolate come *beni paesaggistici*. In tal caso, alla elaborazione di quella parte del piano concorrono in via obbligatoria, con la regione interessata, sia il *Ministero per i beni e le attività culturali*, che il *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*. È previsto che sulla base del principio di leale collaborazione le regioni coinvolgano comunque il *Ministero per i beni e le attività culturali* nella elaborazione del piano, anche in riferimento ad altre parti di territorio. Il comma 3 dell'articolo in esame stabilisce, poi, che nelle aree di riconosciuto valore paesaggistico gli organi competenti dello Stato, al fine di assicurare il necessario livello di unitarietà nell'azione di tutela, ed in ragione della riconosciuta preminenza dell'interesse pubblico alla conservazione del *paesaggio* tutelato rispetto a quello pertinente alla fruizione del territorio (cfr. con la già citata sentenza n. 367/2007 della Corte Costituzionale) esprimono comunque pareri vincolanti sui progetti di intervento presentati dagli interessati nelle aree sottoposte a vincolo per il loro interesse paesaggistico di livello nazionale.

Sezione 9 - Disposizioni riguardanti l'integrazione del tema del paesaggio in altre politiche e piani settoriali

► *Testo unico (1999):*

- "I piani regolatori generali e gli altri strumenti urbanistici si conformano, secondo l'articolo 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e le norme regionali, alle previsioni dei piani territoriali paesistici e dei piani urbanistico-territoriali di cui all'articolo 149. I beni e le aree indicati agli articoli 139 e 146 sono comunque considerati ai fini dell'applicazione dell'articolo 7, n. 5, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, come sostituito dall'articolo 1 della legge 19 novembre 1968, n. 1187" - Art. 150, comma 2 Coordinamento della disciplina urbanistica (Legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 5, comma 2, lett. A art. 7, comma 2, n. 5; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 art. 52, comma 1).

- "Le regioni e i comuni possono concordare con il Ministero speciali forme di collaborazione delle competenti soprintendenze alla formazione dei piani" - Art. 150, comma 3 Coordinamento della disciplina urbanistica (Legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 5, comma 2, lett. A art. 7, comma 2, n. 5; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 art. 52, comma 1).

⚡ *Convenzione europea (2000):*

- "Ogni Parte [Stato contraente] si impegna ad integrare il paesaggio nelle politiche relative all'assetto territoriale ed urbanistico, nelle politiche culturali, ambientali, agricole, sociali ed economiche, ed in ogni altra politica che possa avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio" Articolo 5.d. – Misure generali.

► *Codice (versione 2006)* – in grassetto sono evidenziate le integrazioni / modifiche rispetto al Codice 2004:

"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" - Articolo 145, comma 2, Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.

"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**" - Articolo 145, comma 3, Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.

- "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" Articolo 145, comma 4, Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.

- "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" - Articolo 145, comma 5, Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.

► *Codice (versione 2008)* – in grassetto sono evidenziate le integrazioni / modifiche rispetto al Codice 2006:

- **"Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità"** - Articolo 131, comma 6, Paesaggio

- **"Il Ministero e le regioni cooperano, altresì, per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131, comma 1. Nel rispetto delle esigenze della tutela, i detti indirizzi e criteri considerano anche finalità di sviluppo territoriale sostenibile"**- Articolo 133, comma 2, Cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio.

- **"Gli altri enti pubblici territoriali conformano la loro attività di pianificazione agli indirizzi e ai criteri di cui al comma 2 e, nell'immediato, adeguano gli strumenti vigenti"** - **Articolo 133, comma 3, Cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio.**

- **"I piani paesaggistici possono prevedere** misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico" - Articolo 145, comma 2, Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.

- **"Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico,** sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette" - Articolo 145, comma 3, Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.

- **"I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo"** - Articolo 145, comma 4, Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.

Commento: L'insieme delle disposizioni introdotte nella versione del Codice 2008, rappresentano un significativo contributo all'attuazione dell'Articolo 5.d della Convenzione.

Va senza dubbio sottolineata la disposizione che riconosce che qualsiasi intervento sul territorio ha delle conseguenze in termini di *paesaggio*; su questa base, è richiesto che qualsiasi intervento che incida sul territorio nazionale si preoccupi di salvaguardare le caratteristiche paesaggistiche dei luoghi interessati, promuovendo valori paesaggistici integrati e coerenti rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.

È inoltre chiaramente posta la necessità che Stato e Regioni, cooperino per definire criteri ed indirizzi relativi ai *beni paesaggistici* nelle loro attività di pianificazione territoriale, anche con finalità di sviluppo sostenibile.

Gli enti locali sono infine impegnati ad adattare i propri strumenti di pianificazione territoriale e di settore ai piani paesaggistici, che hanno quindi carattere cogente.

In maniera analoga, ed a sottolineare la preminenza dell'interesse paesaggistico, gli stessi piani paesaggistici non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico.

Sezione 10 - Disposizioni relative all'adeguamento degli obblighi internazionali, con particolare riferimento alla questione della ripartizione delle competenze in materia di *paesaggio*

► *Testo unico (1999):*

- "L'attività di tutela e valorizzazione dei beni ambientali si conforma ai principi di cooperazione tra Stati, anche nell'ambito di organizzazioni internazionali, stabiliti dalle convenzioni in materia, rese esecutive in Italia". Articolo 148 - Convenzioni internazionali.

⚡ *Convenzione europea (2000):*

- "La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Essa 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" - Articolo 13, comma 1 – Firma, ratifica, entrata in vigore.

- "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". Articolo 13, comma 2 – Firma, ratifica, entrata in vigore.

- "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 alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione". Articolo 13, comma 3 – Firma, ratifica, entrata in vigore.

- "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". Articolo 15, comma 1 - Applicazione territoriale.

- "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 tale territorio il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui la dichiarazione è stata ricevuta dal Segretario Generale". Articolo 15, comma 1 - Applicazione territoriale.

- "Ogni dichiarazione fatta in virtù dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata con riferimento a qualsiasi territorio indicato in tale dichiarazione, con notifica inviata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto il primo giorno del mese che segue la scadenza di un periodo di tre mesi dalla data del ricevimento della notifica da parte del Segretario Generale". Articolo 15, comma 1 - Applicazione territoriale.

► *Codice (versioni 2004 e 2006):*

"Le attività di tutela e di valorizzazione del paesaggio si conformano agli obblighi e ai principi di cooperazione tra gli Stati derivanti dalle convenzioni internazionali" - Articolo 133 - Convenzioni internazionali.

► *Codice (versione 2008)* – in grassetto sono evidenziate le integrazioni / modifiche rispetto al Codice 2006:

"La Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio" – Articolo 132, comma 1, Convenzioni internazionali.

Commento: La disposizione del Codice versione 2008 che stabilisce che in materia di conservazione e valorizzazione del *paesaggio*, la Repubblica si conforma agli obblighi fissati dalle convenzioni internazionali è stata probabilmente formulata avendo riguardo per l'Articolo 117, commi 1 e 5 della Costituzione.

Come ricordato, l'Articolo 117, comma 1 prevede che: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

L'Articolo 117, comma 5 precisa che: “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.

Ai sensi dell'Articolo 114 della stessa Costituzione, per Repubblica, devono intendersi i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e dallo Stato.

4.3 Osservazioni conclusive

Dal confronto tra le disposizioni del Testo Unico del 1999 e le tre versioni del Codice (2004, 2006, 2008 – fondate a loro volta sulla legge delega del 2002), si può desumere che almeno per quanto riguarda l'attuazione dei principi della Convenzione la legislazione italiana ha compiuto dei progressi importanti. Tuttavia, si nutre qualche dubbio rispetto al fatto che il Codice vigente sia riuscito in fin dei conti a garantire uno specifico regime di protezione giuridica per i paesaggi che, al di là della loro rilevanza pubblica, non sono considerati *beni paesaggistici*.

Se questa risultasse malgrado tutto l'intenzione del legislatore italiano (nonostante la definizione di *paesaggio* e la delimitazione dell'oggetto della disciplina introdotte all'Articolo 131), sarebbe allora auspicabile introdurre nel Codice, innanzitutto, qualche modifica rispetto ai concetti generali. Coerentemente all'Articolo 9, comma 2, della Costituzione tali modifiche dovrebbero consentire di stabilire innanzitutto che il *patrimonio culturale* è costituito dai *beni culturali* e dal *paesaggio*, precisando che questo ultimo, quando di notevole e superiore interesse pubblico, forma dei *beni paesaggistici*, da salvaguardare, gestire e/o pianificare sotto la responsabilità delle autorità centrali dello Stato, senza escludere dall'azione amministrativa gli enti territoriali interessati. In linea con questa proposta, la parte terza del Codice, coerentemente con il titolo del Codice (denominato appunto “dei beni culturali e del paesaggio”), dovrebbe essere denominata “Paesaggio” e non “Beni paesaggistici”. Va da sé che la definizione del termine *paesaggio* dovrebbe infine coincidere con quella espressa dalla Convenzione.

V. Considerazioni e proposte per un completo recepimento della Convenzione nell'ordinamento nazionale

5.1. Premessa

Nell'affrontare la parte conclusiva di questo scritto, appare utile sottolineare ancora una volta che la Convenzione impegna gli Stati che vi hanno aderito ad adottare politiche e misure in grado di favorire la qualità della dimensione paesaggistica rispetto all'intero territorio nazionale, coinvolgendo le popolazioni interessate nei rilevanti processi decisionali. Sotto questo profilo, la Convenzione può essere considerata un'espressione giuridica di un disegno politico europeo che mira alla condivisione e all'affermazione di un nuovo approccio pubblico al tema del *paesaggio* su scala continentale.

In virtù di questo approccio, gli Stati contraenti sono chiamati a farsi carico della qualità dei loro paesaggi in ogni caso ed in ogni luogo, anche quando degradati o considerati di poco valore. Tale impegno è fondato sul principio che la dimensione paesaggistica del territorio rappresenta in ogni luogo una componente essenziale dell'ambiente di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro patrimonio comune culturale e naturale, fondamento della loro identità e risorsa economica per il loro sviluppo sostenibile.

Conformemente a questo principio e tenuto conto di quanto già affermato, la funzione *primaria*³² degli organi legislativi di uno Stato non è quella di indicare quali *paesaggi* meritino di essere tutelati, magari in via esclusiva, in ragione del loro interesse o valore specifico; bensì, *innanzitutto*, quella di riconoscere giuridicamente il *paesaggio* – inteso come *dimensione paesaggistica del territorio* - integrandolo tra gli interessi della collettività meritevoli del più alto livello di tutela da parte del diritto.

Sul piano pratico, allo scopo di realizzare l'impostazione giuridica della Convenzione, ciascuno Stato contraente è chiamato a dotarsi di specifiche *politiche del paesaggio* (Articolo 5.b.) A livello nazionale, tali politiche devono

³² J.M. BALLESTER, *Atti della prima Conferenza Nazionale sul Paesaggio*, op cit. .

potersi formare con il contributo degli enti territoriali ed articolarsi, per esempio, in politiche regionali e locali; il loro obiettivo primario deve essere quello di identificare principi, orientamenti e strategie con riferimento all'intero territorio, da attuare ai diversi livelli istituzionali interessati. Le *politiche del paesaggio* devono essere realizzate attraverso *misure specifiche* (Articolo 6) e corredate da un programma di integrazione della questione paesaggistica nelle politiche di assetto del territorio, in quelle 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 5.d). Rispetto all'attuazione di questi impegni di carattere pratico si rimanda a quanto considerato in altri contributi³³.

Con riferimento all'Italia, si è dell'idea che allo scopo di realizzare in maniera adeguata gli impegni fin qui descritti sia opportuno adottare una serie di provvedimenti in diversi settori.

Schematizzando, appare innanzitutto necessario procedere ad un (ulteriore) adattamento del sistema normativo (precedentemente illustrato); e questo sia sotto il profilo costituzionale che per quanto riguarda la legislazione.

Occorre in seguito formulare delle *politiche del paesaggio* con riferimento all'intero territorio nazionale, avendo riguardo per i diversi livelli di interesse paesaggistico. Tali politiche dovrebbero essere elaborate e messe in opera attraverso l'azione congiunta dello Stato e degli enti territoriali.

Sul piano tecnico, appare urgente potenziare le capacità degli uffici pubblici (soprattutto degli enti locali) con riferimento alla pianificazione, alla progettazione paesaggistica e, più in generale, all'importanza del *paesaggio* quale risorsa economica di rilievo nazionale.

Tutto questo dovrebbe essere accompagnato da programmi ed iniziative pubbliche di vasta portata che consentano di elevare la coscienza e l'attenzione dei cittadini per la dimensione paesaggistica del territorio, mettendo in luce l'importanza di tale dimensione sotto il profilo del benessere individuale e collettivo, del rafforzamento delle identità e dello sviluppo economico.

Nei capitoli successivi verranno sinteticamente esplorate alcune vie per raggiungere questi risultati.

5.2. Paesaggio e Diritto

Nella Parte III, ci si è riferiti all'opportunità di interpretare l'Articolo 9, comma 2, della Costituzione conformemente al dettato della Convenzione. Seppure fondamentale, si ritiene che una rinnovata interpretazione dell'articolo sopraccitato non sia tuttavia sufficiente per creare le basi per un'adeguata attuazione della Convenzione in Italia.

Affinché in questo paese il trattato in questione possa essere compiutamente rispettato è necessario affrontare anche il nodo della ripartizione delle competenze, attualmente disciplinato dall'Articolo 117 della stessa Costituzione. A fronte delle lacune di tale articolo (cfr. Parte III, capitolo 5) nel fare riferimento alla nozione di *paesaggio* ratificata a livello internazionale, due appaiono le strade percorribili (alternativamente oppure una dopo l'altra):

La prima strada consiste nel riesaminare l'Articolo 117, in vista di una possibile, nuova, interpretazione dei suoi contenuti. In proposito, P. Carpentieri ritiene che *in controtendenza con la tradizione storica del nostro Paese, che ha sempre conservato allo Stato un'attribuzione, anche amministrativa, autonoma e propria nella materia, si è affacciata la tesi che la tutela del paesaggio e dei beni paesaggistico-ambientali sia rifluita nel quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, nell'attribuzione residuale alla potestà legislativa (e, quindi, regolamentare e amministrativa, salva la sussidiarietà verticale ai livelli territoriali più bassi) delle regioni, con estromissione dello Stato.*

All'autore citato sembra preferibile la tesi che *assegna la tutela del paesaggio alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ritenendo tale attribuzione implicita nella locuzione "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" di cui alla lettera s) del secondo comma dell'articolo 117, anche se tale interpretazione sconta una non condivisibile dilatazione della nozione di "ambiente" e rischia di ingenerare confusione tra i profili – che vanno, invece, mantenuti ben distinti – dell'ambiente e del paesaggio.*

Viene inoltre ricordata *la tesi intermedia secondo la quale, in materia di tutela del paesaggio e dei beni ambientali, il nuovo titolo quinto della Costituzione avrebbe operato quel salto logico che l'ordinamento regionale del 1977 (d.P.R. n. 616) e del 1998 (d.lg. 112) non aveva voluto fare, consistente nella riconduzione del paesaggio e della tutela dei beni paesaggistico-ambientali all'area (asseritamente) loro propria del governo del*

³³ *Matrici politico-culturali e itinerari applicativi della Convenzione europea del paesaggio in Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio, cit.*

*territorio e della pianificazione urbanistica. Al riguardo, l'autore osserva che tale tesi, pur contenendo elementi di verità e toccando un punto delicato nella tematica in esame – il paesaggio ha nel territorio il suo sostrato materiale - non appare convincente e pecca di riduzionismo, poiché non corrisponde all'articolo 9 della Costituzione, nel quale il paesaggio è strettamente raccordato al patrimonio culturale, si discosta dalla tradizione prevalente della nostra esperienza giuridica e omette di considerare la connotazione intrinsecamente culturale del paesaggio e del bene paesaggistico-ambientale, che ne determina l'autonomia e la differenza concettuale e giuridica rispetto alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema da una lato, e rispetto al governo del territorio e all'urbanistica, dall'altro (...)*³⁴.

Tenuto conto delle possibilità interpretative sopra descritte, considerato il carattere unitario della nozione di *paesaggio* espresso dalla Convenzione e l'autonomia della disciplina giuridica che da tale nozione scaturisce, si ritiene che relativamente al *paesaggio* vada riesaminata la possibilità di ripartire le funzioni legislative applicando l'Articolo 117, comma 4, congiuntamente all'ultima disposizione dell'Articolo 117, comma 3.

Questa impostazione consentirebbe alle regioni di esercitare la potestà legislativa rispetto al *paesaggio* (materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato), salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Sul piano pratico, l'attribuzione alle regioni di funzioni legislative concorrenti rispetto alla salvaguardia, alla gestione ed al riassetto del *paesaggio* permetterebbe di rispettare la fondamentale esigenza di non frammentare le relative funzioni. D'altra parte, risulterebbe facilitata l'attuazione di una serie di principi stabiliti dalla Convenzione con riferimento agli enti territoriali: innanzitutto, l'Articolo 4, che nel garantire il rispetto dei principi costituzionali e dell'organizzazione amministrativa dello Stato, con riguardo al *paesaggio* afferma anche l'esigenza di rispettare i principi di sussidiarietà e di autonomia locale; ma anche gli Articoli 5.c e 6.C. /D. che impegnano gli Stati a coinvolgere direttamente le autorità regionali, oltre che locali, nella definizione/realizzazione delle *politiche del paesaggio*, nelle attività di *identificazione/qualificazione* dei paesaggi e nella formulazione degli *obiettivi di qualità paesaggistica*.

Alla luce dell'interpretazione proposta, le regioni, facendo riferimento all'intero territorio regionale (in attuazione dell'Articolo 6.C.1.a - che impegna gli Stati contraenti "a identificare i propri paesaggi sull'insieme del proprio territorio") - dovrebbero poter legiferare, oltre che in materia di gestione e valorizzazione, anche rispetto alla salvaguardia – conservazione dei paesaggi. Operando in questo modo, la legislazione regionale dovrebbe naturalmente rispettare i principi fondamentali formulati riservati alla legislazione dello Stato (Articolo 117, comma 3, Cost.) e, per quanto riguarda i paesaggi di interesse pubblico nazionale (per esempio quelli che all'Articolo 134 del Codice vengano qualificati come *beni paesaggistici*) rispettare ed attuare (in caso di delega) quanto disposto in proposito, anche in dettaglio, dalla legislazione ordinaria dello Stato.

In tale contesto normativo, le regioni potrebbero essere chiamate ad adottare strumenti di pianificazione (*piani paesaggistici*) articolati in due parti: la prima - riferita alla salvaguardia, gestione e riassetto delle aree e dei beni di interesse paesaggistico nazionale (*beni paesaggistici nazionali*) - potrebbe essere elaborata dagli uffici regionali congiuntamente alle autorità dello Stato e, in ogni caso, come precisato, in attuazione di quanto da questo direttamente stabilito sul piano legislativo; la seconda - riferita alla salvaguardia, gestione e riassetto di aree e beni di interesse paesaggistico regionale (*beni paesaggistici regionali*) e della dimensione paesaggistica della restante parte di territorio - dovrebbe essere sviluppata dalle regioni in via autonoma sulla base della rilevante legislazione regionale, in stretta cooperazione con gli enti locali e nel rispetto dei principi fondamentali formulati dallo Stato.

L'applicazione dell'Articolo 117, comma 4, congiuntamente all'ultima disposizione dell'Articolo 117, comma 3, al nodo delle funzioni legislative relativamente al *paesaggio* troverebbe una garanzia nell'Articolo 117, comma 5, della Costituzione. Come già messo in evidenza, questo articolo dispone infatti che Regioni e le Province autonome "nelle materie di loro competenza (...) provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali (...) nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". Tradotto in termini concreti, ciò significa che gli enti territoriali sopraccitati nell'esercizio delle loro competenze sarebbero in ogni caso tenuti a rispettare, oltre che i principi generali fissati in materia dallo Stato, anche le disposizioni della Legge 14/2006 di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea del paesaggio.

Indipendentemente dalla condivisione dell'interpretazione dell'Articolo 117 della Costituzione sopra proposta, andrebbe in ogni caso evitato che in futuro le pubbliche responsabilità relativamente al *paesaggio* siano attribuite,

³⁴ P. CARPENTIERI in Rivista trimestrale di diritto pubblico, cit.

come è ora il caso, in funzione della posizione che le autorità competenti occupano nel quadro dell'ordinamento nazionale. Come specificato nella recente Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri riguardante le linee guida per l'attuazione della Convenzione³⁵ “*Landscape action is a combination of protection, management and planning conducted over one and the same territory: certain parts and features can be protected, others, particularly processes, should be managed and still others should be intentionally adapted*”. La combinazione di misure di conservazione, gestione e valorizzazione/innovazione è quasi sempre necessaria: separare le funzioni degli enti pubblici rispetto a queste misure significa ignorare la complessità del *paesaggio* e le sue forze evolutive.

Sarebbe quindi più indicato articolare le responsabilità legislative (ed amministrative) degli enti che compongono la *Repubblica* italiana in funzione dei livelli di interesse paesaggistico (nazionale, regionale, locale) espressi da ogni singolo territorio piuttosto che in funzione di gerarchie istituzionali o del tipo di azione da realizzare.

In questa prospettiva, alla luce della nozione di *paesaggio* stabilita dalla Convenzione³⁶, sul piano dell'interpretazione della Costituzione andrebbe rimessa in discussione l'idea che la tutela (interpretata nel senso di salvaguardia / conservazione) del *paesaggio* debba essere necessariamente ricollegata alla “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, riservando tale competenza – in applicazione dell'Articolo 117, secondo comma, lettera *s*) – unicamente alla potestà legislativa dello Stato. In linea con questa opinione, appare altrettanto scorretto separare la valorizzazione del *paesaggio* dalla tutela, facendola coincidere - in riferimento all'Articolo 117, terzo comma - con “la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”.

La seconda strada percorribile con riferimento alla questione della ripartizione delle competenze rispetto al *paesaggio*, è quella di avviare un dibattito politico in vista della riforma dell'Articolo 117. Una tale riforma – da realizzare al momento opportuno e con le dovute garanzie - consentirebbe all'ordinamento italiano (già provvisto di una norma fondamentale come l'Articolo 9, comma 2) di disporre finalmente di un chiaro riferimento costituzionale anche per quanto riguarda la ripartizione delle competenze con riguardo al *paesaggio*.

Coerentemente a quanto proposto rispetto ad una nuova possibile interpretazione dell'Articolo 117, la riforma in questione dovrebbe consentire che il *paesaggio* diventi oggetto di funzioni legislative *concorrenti*. In questo modo, sulla base di ineludibili principi generali fissati dallo Stato (anche riferiti a beni ed aree specifici, considerati di interesse paesaggistico nazionale), le regioni potrebbero finalmente approntare leggi in grado di governare la complessità della *dimensione paesaggistica* dei propri territori nel rispetto delle loro identità e diversità: rendendo possibile la necessaria integrazione di misure di salvaguardia, gestione e riassetto; avviando sistemi di co-pianificazione capaci di responsabilizzare gli enti locali rispetto al governo di una delle risorse più importanti del territorio; permettendo infine l'imprescindibile coinvolgimento delle popolazioni, sempre più interessate ai processi decisionali pubblici che riguardano la dimensione paesaggistica dei loro contesti di vita quotidiana.

Allo scopo di individuare, sul piano amministrativo, le autorità legittimate ad esercitare le proprie competenze in materia di *paesaggio* rispetto, come richiesto dalle nuove regole europee, ad ogni parte del territorio nazionale (cfr. Articolo 2 della Convenzione), potrebbe essere d'aiuto definire i diversi *livelli di interesse pubblico paesaggistico* con riferimento all'intero territorio della *Nazione*. In questo modo, oltre ai *beni paesaggistici*, vale a dire i beni e le aree che oggi sono considerati di interesse paesaggistico nazionale, potrebbero essere individuate delle parti di territorio la cui dimensione paesaggistica è di *interesse regionale, provinciale* o semplicemente *comunale*. Rispetto a questi territori, le autorità territoriali competenti potrebbero/dovrebbero esercitare le proprie competenze amministrative nel quadro di una leale collaborazione interistituzionale, nel rispetto di principi generali fissati dalle autorità responsabili della difesa di interessi superiori. Quale espressione di una eventuale *politica nazionale del paesaggio*, la determinazione dei *livelli di interesse pubblico paesaggistico* potrebbe essere oggetto di un documento cartografico specifico. Tale documento dovrebbe provvedere all'individuazione rispetto all'intero territorio nazionale di precisi ambiti e beni paesaggistici, definendone il *livello di interesse pubblico*

³⁵ Documento adottato dal Comitato dei Ministri il 6 febbraio 2008 in occasione della riunione n° 1017 dei Delegati dei Ministri.

³⁶ Secondo questa nozione, il *paesaggio* non può ~~più~~ essere ricollegato esclusivamente a beni o valori culturali, al patrimonio storico e artistico, e tanto meno alle sole bellezze naturali. Ai sensi della Legge 14/2006 di ratifica ed esecuzione della Convenzione, il *paesaggio* deve essere invece considerato un bene di natura omnicomprensiva che integra fattori soggettivi ed oggettivi (naturali e culturali) complessi ed essere riferito all'intero territorio nazionale. Questo bene deve essere oggetto di politiche e progetti e non solo di vincoli riferiti ad un numero limitato di aree.

(internazionale, nazionale, regionale, locale); su questa base, potrebbero essere individuate le pubbliche autorità della Repubblica competenti ad esercitare i propri poteri, ciascuna in funzione dei livelli sopramenzionati.

L'esercizio delle funzioni amministrative, rappresenta il momento cruciale del processo di attuazione della Convenzione. Attraverso il loro esercizio può essere infatti realizzato il processo decisionale pubblico finalizzato all'intervento materiale sulla dimensione paesaggistica del territorio prescritto dall'Articolo 6. Considerato che ai sensi della Convenzione il valore del *paesaggio* deve essere democraticamente determinato attraverso la partecipazione delle popolazioni interessate, le autorità dello Stato, siano queste centrali o periferiche, dovrebbero essere chiamate ad esercitare *direttamente* le proprie competenze (sempre che non si realizzi una delega di funzioni in capo alle regioni ed una subdelega agli enti locali) solo nei casi in cui il *paesaggio* individuato presenta un interesse nazionale. In tutti gli altri casi, in applicazione del principio di sussidiarietà, i titolari delle funzioni amministrative in materia di paesaggio dovrebbero essere gli enti locali e le regioni, utilizzando gli strumenti della pianificazione definiti dalla legge (sia statale che regionale). La delega di funzioni, la co-pianificazione e le attività di controllo esercitate in via amministrativa e giurisdizionale dovrebbero garantire quella leale collaborazione più volte indicata dal giudice costituzionale in riferimento al tema del *paesaggio*. In applicazione dell'Articolo 5.d. e delle direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale, le azioni di salvaguardia, gestione, riassetto dei paesaggi applicate ai sensi dell'Articolo 6 dovrebbero essere integrate attraverso l'inclusione dell'interesse paesaggistico nelle politiche, nei piani e nei progetti, pubblici e privati, suscettibili di incidere su tale interesse.

Sul piano della legislazione, il Codice vigente rappresenta indubbiamente un altro passo avanti nel processo di adeguamento della normativa nazionale alla Convenzione.

Tuttavia, come messo in evidenza, al di là dei buoni propositi e dei progressi effettivamente compiuti, si ritiene che attraverso la novella il legislatore italiano non sia ancora riuscito a recepire in maniera compiuta i principi del trattato internazionale in questione nell'ordinamento nazionale. Questo non stupisce, giacché è ovvio che l'integrazione di una normativa europea della portata della Convenzione – che obbliga ad un ripensamento della materia sotto il profilo sia culturale che dei rapporti istituzionali - deve necessariamente, per non rischiare di essere controproducente, avvenire in maniera progressiva e graduale.

Malgrado le ambiguità segnalate rispetto alla questione della definizione di *paesaggio* (aggravate dalle lacune della Costituzione con riferimento alla questione delle competenze), il nuovo Codice ha comunque contribuito ad intaccare la datata concezione che afferma che il *paesaggio* coincide con i *beni paesaggistici*. Sulla base della precisazione che, salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del *paesaggio*, le sue norme definiscono i principi e la disciplina di tutela dei *beni paesaggistici*, grazie al Codice *paesaggio* e *beni paesaggistici* hanno iniziato ad avere vita autonoma nell'ordinamento italiano. Ciò ha aperto la strada al riconoscimento del principio che oltre ad essere interamente rilevante dal punto di vista paesaggistico, tutto il territorio nazionale deve essere oggetto di un regime giuridico di tutela, naturalmente intesa nel senso di cura dinamica ed integrata per la qualità.

Quindi non più *paesaggio* come sfondo o contesto di rilevanza giuridica del *bene paesaggistico*, riconosciuto come unica dimensione spaziale dell'efficacia delle misure di tutela; bensì *paesaggio* come parti di territorio percepite di cui prendersi pubblica cura con riferimento all'intero territorio nazionale, nel rispetto degli interessi pubblici individuati. Una cura che, in funzione delle caratteristiche riconosciute e dei valori attribuiti, si sostanzierà in misure sempre differenziate e tra loro variamente combinate (salvaguardia, gestione, riassetto, creazione, etc.).

Il fatto che le norme del Codice si riferiscano essenzialmente alla disciplina ed alla tutela dei *beni paesaggistici*, fa in ogni caso sentire il bisogno di un ampliamento della legislazione rispetto al *paesaggio*. Con questo si intende dire che, nel rispetto ed a complemento di quanto stabilito dal Codice con riguardo ai *beni paesaggistici*, è urgente introdurre nell'ordinamento giuridico italiano una serie di norme espressamente dedicate alla disciplina dei *paesaggi*: ovvero quelle parti di territorio che in applicazione della Convenzione sono (o saranno) determinate in quanto tali e che fino ad oggi, sotto il profilo paesaggistico, non hanno potuto essere riconosciute come dimensione spaziale dell'efficacia di alcuna misura di tutela.

In ogni caso ed in attesa dell'introduzione di queste norme, considerato il loro carattere prescrittivo e concreto (e non soltanto programmatico e di principio), dovranno essere applicate a tutto il territorio nazionale le rilevanti disposizioni della Legge n. 14 del 9 gennaio 2006 *di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea del paesaggio*.

5.3. Paesaggio e Politica

Allo scopo di completare le informazioni relative al dibattito politico relativo all'attuazione della Convenzione in Italia, vale la pena di segnalare che precedentemente all'approvazione del Codice novellato (versione 2008), il tema del *paesaggio* è stato affrontato anche sul piano del dialogo Parlamento/Governo.

Un' *Interrogazione parlamentare a risposta scritta* relativa all'attuazione della Convenzione in Italia è stata in effetti rivolta il 31 luglio 2007 dal Presidente della Commissione agricoltura della Camera dei Deputati al Presidente del Consiglio, al Ministro dei beni e delle attività culturali, al Ministro dell'ambiente, del territorio e del mare ed al Ministro delle politiche agricole, forestali ed alimentari.

Il testo dell'interrogazione fa riferimento ad alcune delle esigenze fondamentali espresse dalla Convenzione, come per esempio:

- a) il riconoscimento giuridico del bene-risorsa paesaggio, indipendentemente dal valore che gli si attribuisce con riferimento al territorio che ne è il sostrato;
- b) l'introduzione di una definizione di paesaggio che comprenda un riferimento all'imprescindibile contributo delle popolazioni;
- c) l'estensione del campo di applicazione delle norme chiamate ad affrontare il suo degrado, la sua ricchezza e la sua complessità ad ogni parte del territorio nazionale;
- d) l'elaborazione di una politica nazionale del paesaggio da realizzare attraverso misure specifiche, in collaborazione con gli enti locali e regionali;
- e) l'integrazione della considerazione per la qualità del paesaggio in tutte le politiche settoriali suscettibili di avere un'incidenza sulla dimensione paesaggistica del territorio;
- f) la piena attuazione, in materia di paesaggio, dei principi di sussidiarietà e di autonomia locale.

Rispetto alle preoccupazioni evidenziate in questo scritto relativamente ai principi della Convenzione, la risposta fornita all'interrogazione in questione³⁷ è apparsa piuttosto deludente. Questa si è infatti limitata a spiegare che *i principi della Convenzione e le misure specifiche da essa indicate sono state recepite nel nostro ordinamento, in particolare, per quanto riguarda il paesaggio, con la nuova definizione introdotta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio all'Art. 131* (il riferimento è il Codice 2006). Dopo aver inserito una serie di riferimenti relativi all'importanza attribuita dal Codice ai principi del coinvolgimento attivo delle popolazioni, ai meccanismi procedurali della concertazione e della cooperazione ed allo sviluppo sostenibile, viene evocato l'Articolo 133 del Codice che *richiama la cooperazione tra gli Stati e gli obblighi internazionali che incidono in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio, (...) indica la necessità di adeguarsi alla normativa comunitaria ed internazionale per realizzare i principi della condivisione della tutela*. Sono infine fornite delle informazioni sulle iniziative prese sul piano tecnico amministrativo (elaborazione congiunta dei piani paesaggistici da parte di Stato e regioni; progetto di sistema informatizzato territoriale – SITAP; strumenti di compatibilità paesaggistica in aree vincolate; pubblicazione linee guida impianti eolici).

Tenuto conto di quanto precede, si è dell'idea che il processo di attuazione della Convenzione non possa fondarsi unicamente su degli atti, più o meno condivisi, di legislazione. Indipendentemente dall'entrata in vigore del Codice 2008 e nella prospettiva di un eventuale suo ulteriore adattamento, è auspicabile che il dibattito relativo alla attuazione della Convenzione possa essere mantenuto e che ciò avvenga ad un livello politico adeguato.

In questa direzione, potrebbe essere esaminata la possibilità di costituire un tavolo di coordinamento nazionale interministeriale, interamente e specificamente dedicato al tema *paesaggio*.

Tale organismo – da costituire eventualmente nell'ambito o in collegamento con l'*Osservatorio nazionale del paesaggio* di cui all'Articolo 133, comma 1, del Codice – dovrebbe avere un carattere permanente ed essere aperto ai rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

La sua missione consisterebbe nell'assicurare che qualsiasi proposta di attuazione, modifica o innovazione della legislazione relativa al *paesaggio*, venga elaborata informando e consultando tutti gli attori istituzionali interessati, nel rispetto gli impegni presi sul piano del diritto internazionale.

Operando in questo modo, l'organismo in questione potrebbe essere riconosciuto anche come un luogo di concertazione relativamente ai processi che devono essere avviati in attuazione del Codice da poco entrato in vigore. Nel suo ambito, potrebbero così essere discusse questioni come:

- a) l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici;
- b) la formulazione dei principi relativi al *paesaggio* che devono informare tutti gli interventi che hanno un'incidenza sul territorio nazionale;

³⁷ Documento del 22 novembre 2007, sottoscritto dalla Prof. Danielle Mazzonis, Sotto-segretario responsabile del *Ministero per i Beni e le Attività culturali*

- c) la definizione degli indirizzi e dei criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del *paesaggio*;
- d) le attività di conformazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale degli enti territoriali alle previsioni dei piani paesaggistici e ai criteri di cui sopra;
- e) l'elaborazione di 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, etc.

Lo stesso organismo potrebbe essere inoltre incaricato di avanzare delle proposte per l'approvazione di un *piano strategico* per l'attuazione dei principi della Convenzione; questo documento potrebbe tra l'altro:

- a) definire una serie di orientamenti destinati alle autorità competenti;
- b) individuare i settori pubblici nei quali intervenire eventualmente con adattamenti e riforme;
- c) stabilire i meccanismi di cooperazione istituzionale tra le amministrazioni competenti;
- d) fornire delle indicazioni per quanto riguarda la determinazione dei *livelli di interesse paesaggistico* a cui si è fatto cenno, in vista di un più equilibrato ed armonioso esercizio delle competenze da parte delle istituzioni che formano la *Repubblica*.

Nell'elaborare le proprie *politiche del paesaggio*, lo Stato e gli enti territoriali dovrebbero essere chiamati a tener conto di quanto stabilito nel piano in questione.

Sarebbe infine auspicabile che il piano venga accompagnato da un vasto ed approfondito *programma di sensibilizzazione* delle popolazioni dedicato ai principi della Convenzione su scala nazionale, utilizzando i mezzi di comunicazione appropriati (la televisione e la multimedialità veicolata dall'informatica potrebbero qui svolgere un ruolo essenziale). Così concepito, tale programma potrebbe gettare le basi per la realizzazione di formazioni specifiche a beneficio dei soggetti pubblici e privati interessati, l'adattamento del sistema educativo (scuole di ogni tipo e grado) nonché il rafforzamento della ricerca e dell'insegnamento universitario in materia di *paesaggio*.

L'insieme delle iniziative sopra descritte potrebbe essere avviata in collegamento con gli organismi specificamente dedicati all'attuazione della Convenzione sul piano europeo³⁸.

³⁸ Ci si riferisce in particolare a: le Conferenze del Consiglio d'Europa sulla Convenzione europea del paesaggio e il Comitato direttore sul patrimonio culturale e il paesaggio dello stesso Consiglio d'Europa (www.coe.int); la già citata Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio (RECEP – ENELC / www.recep-enelc.net); la Rete europea di università per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio (UNISCAPE / www.uniscape.org); la Piattaforma delle ONG per la Convenzione europea del paesaggio (CIVILSCAPE / www.civilscape.org).

2 ottobre 2008

Sandro Amorosino

**(Ordinario di Tutela del paesaggio e dei beni culturali nella
Università di Roma La Sapienza)**

La governance del paesaggio tra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo (d.lgs. n. 63/2008)

Il secondo decreto correttivo del Codice dei beni culturali in materia di paesaggio (del quale, invero, non si sentiva la necessità) ha inciso anche sull'equilibrio di rapporti tra Stato e Regioni in materia di funzioni legislative ed amministrative di tutela e valorizzazione.

A prima lettura le determinanti ispiratrici delle modifiche apportate al testo risultano essere quattro, tre di tipo culturale, attribuibili alla "Commissione Settis", incaricata della revisione, e, "a valle", una determinante assoluta di tipo politico, individuabile nelle modifiche imposte dalle Regioni allo schema di decreto predisposto dalla Commissione, come condizione tassativa per rendere, in sede di Conferenza Unificata, il parere favorevole sullo schema di decreto correttivo.

La prima determinante³⁹ è stata l'introduzione della distinzione tra beni paesaggistici e paesaggio: i primi costituiti dai beni ed aree vincolati (in forza di vincoli provvedimentali, o per categorie – ex art. 142 – o in forza degli stessi piani paesaggistici); il secondo costituito dall'intero territorio regionale, inteso quale *forma visibile del territorio*.

Da questa dicotomia d'apice discendono una serie di conseguenze per quanto attiene ai rapporti Stato/Regioni.

Lo Stato si è riservato il monopolio normativo e la primazia amministrativa solo sui beni paesaggistici, sia ai fini dell'assoggettamento ai vincoli, sia nell'ambito dei procedimenti di pianificazione, mentre sembra aver ceduto il campo alle regioni per quanto attiene "al resto" della pianificazione paesaggistica, quella che obbligatoriamente deve considerare e disciplinare la rimanente parte del territorio regionale.

La conseguenza di questa impostazione è che l'art. 135 del Codice impone, ora, l'elaborazione congiunta del piano, da parte dei Ministeri dei BB.AA.CC. e dell'Ambiente e della Regione, solo per una parte del piano stesso – quella attinente ai beni paesaggistici – mentre lascia la mera *facoltà* di elaborare congiuntamente anche l'altra parte, quella che attiene al paesaggio non assoggettato a vincolo. Con il palese rischio che l'elaborazione per parti separate – *due mezzi piani* – determini l'indebolimento della funzione del piano, che è – invece – per definizione quella di dare *disciplina unitaria*, graduata da zona a zona, all'*intero* paesaggio regionale.

La *seconda* determinante culturale è stata la "rivalutazione" dei vincoli paesaggistici, affermandone l'egemonia rispetto ai piani paesaggistici.

E' questo il portato d'una visione del patrimonio culturale, in senso ampio, certo rispettabile, ma un po' tradizionalista, assai scettica circa la funzione dei piani paesaggistici, oggetti un po' misteriosi della cui efficacia, quali strumenti elettivi ai fini di tutela, evidentemente i componenti più colti della Commissione (Settis e Severini) dubitano.

Il *precipitato normativo* di questa impostazione è l'affermazione dell'obbligo, per i pianificatori, di trasporre nel piano, "pari pari", i contenuti precettivi dei vincoli. Un obbligo tanto più condizionante tenuto conto dell'introduzione – ex art. 141 *bis* – dell'obbligo, per il Ministero e per le Regioni, di dare un contenuto precettivo puntuale anche ai vincoli previgenti, "ante 2004", i quali, com'è noto, tale contenuto non avevano (e perciò sono stati soprannominati vincoli "nudi" in contrapposizione a quelli post 2004, denominati vincoli "vestiti").

In termini di Valutazione di Impatto della Regolamentazione è palese la pratica inattuabilità dell'art. 141 *bis*, il quale impone di "rivestire i vincoli ignudi" (a tutt'oggi la quasi totalità). Tale disposizione – data la

³⁹ Come ha esattamente rilevato P. CARPENTIERI, *Il secondo «correttivo» del Codice dei beni culturali e del paesaggio in Urb. e App. n. 6 2008*, p. 68/ss.

gracilità strutturale degli uffici regionali e statali preposti alla tutela e valorizzazione del paesaggio – è destinata ad essere inattuata ed è una classica “norma manifesto” o una “grida” di manzoniana memoria. Gli estensori del secondo decreto correttivo – imponendo la trasposizione “tali e quali”, nel piano paesaggistico, dei contenuti precettivi dei (futuri) vincoli “vestiti” – hanno forse ritenuto di prevenire eventuali tentazioni “lassiste” dei pianificatori regionali. E’ un approccio comprensibile, ma non condivisibile in quanto riduce la funzione del pianificatore del paesaggio a cucire una sorta di “vestito di Arlecchino”, costituito dalla mera giustapposizione sul territorio delle prescrizioni, spesso incoerenti tra loro, dei vincoli dei diversi tipi.

Sarebbe stato meglio affidare al confronto tra tecnici ministeriali e regionali il compito di recepire, rendere coerenti, e graduare, nel tessuto pianificatorio le prescrizioni dei vincoli “vestiti” (peraltro – si ripete – a tutt’oggi quasi inesistenti).

Ed ancora meglio sarebbe stato rafforzare ulteriormente le norme promozionali – introdotte nel 2006 – per le Regioni che scelgono di redigere l’*intero piano paesaggistico* (e non solo la “metà” relativa ai beni paesaggistici) in collaborazione con il Ministero, perché – si ripete – la pianificazione di area vasta è la dimensione in cui le prescrizioni di tutela possono essere discusse e poste in modo unitario, coerente e graduato.

La *terza* determinante culturale discende dalla seconda e riguarda un certo depotenziamento dei piani paesaggistici sotto il profilo della loro “portanza” e valenza:

→ da un lato, è stata abrogata la lettera f) dell’art. 143, comma 1 (che imponeva di dettare, nel piano, specifiche previsioni per le aree tutelate per legge, come le aree naturali e i parchi); dunque si è rinunciato ad inserire nel piano paesaggistico in formazione delle discipline *ad hoc* per le varie aree naturali (recependo alcuni dei contenuti dei piani dei parchi, ove vi siano);

→ dall’altro, all’art. 145, comma 2, è stato soppresso l’*obbligo* per i piani paesaggistici di prevedere misure di coordinamento con gli altri piani o programmi ad incidenza territoriale, con ciò indebolendo il principio del necessario coordinamento e raccordi tra i piani delle diverse specie.

La determinante politica – *id est*: il cedimento alle pressioni delle Regioni (resistibili ma non resistenti) – ha prodotto non solo alcuni *verba generalia*, “politicamente corretti”, in particolare sulla partecipazione degli enti locali (taluno dei quali celato dietro il rinvio alla Convenzione Europea del paesaggio), ma anche una serie di scelte che personalmente reputo negative:

il già rilevato “arroccamento” dello Stato nel limitato campo dei beni paesaggistici, lascia spazio alle regioni per quanto riguarda il paesaggio in senso lato (con il rischio concreto di un’attrazione di esso nel “governo del territorio”, peraltro preclusa dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 367/2007 e n. 180/2008);

la “scomparsa” del valore prescrittivo anticipato – una sorta di “misure di salvaguardia” – delle proposte di vincolo paesaggistico;

la soppressione del potere sostitutivo del Ministero in caso di inerzia regionale nel porre il vincolo (ora “annegato” nel generale potere ministeriale di iniziativa in materia);

l’eliminazione dell’obbligo, per le regioni, di disciplinare i procedimenti di pianificazione paesaggistica in conformità ai principi generali (concertazione, partecipazione e pubblicità), posti dall’art. 144;

l’abrogazione delle disposizioni che disincentivavano la delega regionale – ai singoli comuni – del rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche (delega che, per opinione generale, ha posto la tutela del paesaggio nelle mani di enti il più delle volte inadeguati, troppo sensibili agli interessi edificatori locali).

Ci si limita ora a prescrivere che i Comuni delegati abbiano “strutture adeguate”. Anche qui si tratta di *verba generalia* che – nel latino goliardico – “*non sunt appiccicatoria*”, nel senso che nessuno controllerà l’adeguatezza delle strutture comunali e tutto rimarrà come prima.

2 ottobre 2008

IL PAESAGGIO URBANO : I CENTRI STORICI E LA CONDIVISIONE DELLE SCELTE NELLA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA.

Stefania Cancellieri
Direzione Generale PARC

Analisi di alcuni capisaldi della normativa relativa ai centri storici a partire dalle prime leggi di tutela: la situazione attuale, gli eventuali progressi o le carenze ancora presenti. I risultati a tutt'oggi sono ancora modesti: si è ancora alla ricerca dell'oggetto di tutela, anche per giunta da definire: che cos'è un centro storico, quali i contenuti di tutela, quali i mezzi?

Anni '40/ '50- La L. 1497/39 ha rappresentato il primo riferimento normativo: il centro storico era definito come «bellezza d'insieme», **il vincolo era puramente descrittivo e la gestione era demandata agli strumenti urbanistici** ma il «Ministro per l'educazione nazionale» aveva facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, al fine di impedire che le aree di quelle località fossero utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica.

Una protezione mediata dei centri storici è stata possibile grazie alla L. 1089/39; la Soprintendenza, dichiarando l'interesse storico-artistico di un singolo monumento, aveva la possibilità di attivare la tutela indiretta prevista dall'art. 21 sulle aree limitrofe al monumento stesso come nel caso di Parma, dove grazie all'impegno ed alla volontà della Soprintendenza, sono stati decretati una serie di vincoli puntuali ma nel contempo diffusi che hanno interessato l'intero tessuto urbano.

La L. 1150/42 ha stabilito, per la prima volta, **le norme alle quali dovevano attenersi i Comuni nella redazione dei PRG** ponendo come irrinunciabili quelle tese ad assicurare «la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici» e precisando che eventuali modifiche in tale settore dovevano essere approvate, **sentito il Ministero della Pubblica Istruzione.**

Anni '60 - Il Convegno di Gubbio ha segnato la svolta in questa materia: infatti si auspicò per la prima volta l'estensione della tutela e della salvaguardia a tutta **la città storica intesa come monumento**, a tutto *l'insieme della struttura urbanistica quale si è venuta lentamente componendo nei secoli*;

Nella **Carta di Venezia del 1964** **il tema del centro storico fu oggetto di attenzione anche a livello internazionale**: nell'art. 1 della «il monumento storico comprende tanto la creazione architettonica isolata quanto l'ambiente urbano e paesistico che costituisca la testimonianza di una civiltà...»)

La **Commissione Franceschini**, istituita nel 1964 per una indagine sullo stato del patrimonio storico artistico archeologico e del paesaggio, evidenziò che il problema dei centri storici non poteva essere risolto solo in sede di disciplina dei beni culturali ed ambientali ma richiedeva il coinvolgimento della strumentazione urbanistica e **auspicò che la tutela si dovesse attuare attraverso i piani regolatori. La legge 765/67 la cosiddetta legge Ponte** recante modifiche ed integrazioni alla L.1150/42 **attribuisce al Ministro dei Lavori Pubblici la competenza di delimitare con proprio decreto le zone territoriali omogenee all'interno del territorio comunale.** In applicazione di questa legge è stato emanato il **DM. 1444/68** che **perimetrò il tessuto storico della città e definì «la zona territoriale omogenea di tipo A»** le parti del territorio interessate da agglomerati urbani di particolare pregio comprese le aree circostanti. Tale definizione favorì l'affermarsi di un'interpretazione estensiva ed elastica del termine e innescò un'ambiguità di interpretazione affidando la **gestione della tutela alla Amministrazione Comunale, l'Ente più consapevole della storia della città ma il più fragile rispetto alla forza di pressione esplicata da interessi antagonisti.**

Anni '70 - Il DPR n.8/1972 ha trasferito alle Regioni la competenza in materia urbanistica e paesistica per quanto riguarda la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497.

Il ruolo primario delle Regioni nella pianificazione paesistica viene sancito con il DPR 616/77. La protezione delle bellezze naturali è delegata alle Regioni. La **L.457/78** **ha disciplinato il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente attraverso il piano cosiddetto “di recupero” che spesso favoriva interventi di demolizione**; la norma ad esempio che riguarda la “ristrutturazione” consentiva di fatto la demolizione di manufatti, legittimata da una ricostruzione simile per sagoma: in realtà tale modalità operativa poteva rappresentare la perdita di una interessante memoria di tecniche costruttive o di materiali ormai storicizzati. Inoltre

ha **introdotto**, in nome dello snellimento delle procedure, **l'istituto del silenzio-assenso** poi ribadito dalla **L.94/82**.

E' evidente come tale misura sia stata consumata, in materia urbanistica, come elusione della norma trasformando così l'inerzia lamentata della Pubblica Amministrazione in occasione di deroga alle leggi urbanistiche.

Anni '80 – Terremoto dell'Irpinia e il problema delle lacune architettoniche (Arsoli, Subiaco)

In occasione degli eventi sismici la questione «centri storici» torna ad essere argomento di primo piano: questi eventi risvegliano un interesse profondo a ripensare a complessive politiche di salvaguardia degli insediamenti storici che vanno ben oltre l'immediato problema della ricostruzione. È in questa occasione che la prevenzione sismica fondata esclusivamente sul 'rafforzamento' degli edifici manifesta i suoi maggiori limiti. Si adottano spesso **tecniche intrusive ed incompatibili** con gli immobili preesistenti, nonostante **nel 1986 una Commissione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e nel 2007 il Mibac, Direzione Generale per i Beni Architettonici e Paesaggio con Le linee guida per la valutazione e riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale** abbia definito con chiarezza «per l'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici» i criteri per le deroghe all'osservanza delle norme sismiche, nonostante costituisca patrimonio comune l'assioma che deve essere salvaguardato non solo l'aspetto storico-artistico ma anche quello strutturale di un edificio, nonostante l'attenzione che allo stato attuale si pone nei confronti delle tecniche costruttive e nonostante il **proliferare di Manuali di Recupero** che, denunciando il pericolo di trasformazioni speculative e/o di abbandono, propongono «la lingua dell'architettura tradizionale prima che essa decada definitivamente nel ruolo di lingua morta». Solo nel caso del terremoto dell'Umbria e delle Marche la **L. 61/98 all'art. 2 c.3 lett. a** postula che il miglioramento sismico debba essere compatibile con la tutela degli aspetti architettonici, storici ed ambientali delle preesistenze e stimola, nel contempo, una strategia di interventi di tipo integrato allo sviluppo economico ed alla riqualificazione sociale.

La **L. 431 meglio nota come legge Galasso, fu varata nel 1985 per contrastare la distruzione del territorio e del paesaggio**: assoggettò a vincolo paesistico interi ambiti territoriali **ma i centri storici rimasero esclusi da questa politica di tutela**.

Anni '90 – La L.142/90 e la L.241/90 nonché le Leggi Bassanini introducono nuovi strumenti attuativi ispirati al criterio dello snellimento procedurale: la conferenza dei servizi e l'accordo di programma. L'emergenza dell'istanza da un lato e lo snellimento delle procedure dall'altro (l'accordo di programma comporta deroghe e varianti urbanistiche e degli strumenti della pianificazione paesistica) hanno in parte vanificato il tentativo di tutela posto in essere dalla legge Galasso. Nonostante il Mibac rappresenti l'interesse superiore sancito dalla Costituzione al tavolo di concertazione risulta essere soggetto minoritario rispetto ai privati ed Enti locali **Testo Unico 1999** aveva il compito solo di coordinare le varie leggi in tema di tutela monumentale e paesaggistica ma introduce, anche se in modo tangenziale, il concetto di collaborazione tra le diverse Amministrazioni soprattutto in sede di redazione del PRG.

Disegno di Legge 'Norme per le città storiche' elaborato dal Consiglio Nazionale e dall'Ufficio legislativo del Mibac nel 1999 e fondato sulla collaborazione strettissima tra gli Organi dello Stato e i Comuni. Il primo problema di fondo è il **riconoscimento di BENE CULTURALE al patrimonio diffuso storico urbano**. La visione statica del centro storico inteso come area isolabile nel contesto urbano, in questo Disegno di Legge, è superata per riconoscere nella città storica una dislocazione più articolata dei valori culturali e paesaggistici i quali si addensano per lo più nelle aree centrali ma si sviluppano anche verso la periferia secondo concatenazioni che ricalcano generalmente una struttura urbana storica risalente al più lontano passato. Un altro problema nodale è il **raccordo tra disciplina urbanistica e legislazione di tutela**. In questo Disegno di Legge era previsto una perimetrazione delle aree di interesse storico artistico definita di concerto dal Comune con le Soprintendenze competenti o, in alternativa individuata dal Comune di propria iniziativa e sottoposta al parere delle Soprintendenze competenti. Una volta accertata e definita la perimetrazione il Comune stabilisce obiettivi, interventi e finalità; il Mibac destina nell'ambito degli interventi di propria competenza una quota delle proprie spese di investimento per interventi di restauro e di manutenzione dei beni culturali o può concedere contributi in conto capitale per interventi su immobili privati o pubblici compresi nei perimetri.

Anni 2000 - Il D.Lgs. 42/04, il cosiddetto Codice Urbani, ha previsto varie forme di intesa e di collaborazione, di accordi preventivi e di cooperazione tra gli Enti territoriali ed il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Una importante novità è stata introdotta con **l'art.10 c.4 lett.g della parte seconda relativa ai Beni Culturali del D.Lgs. 42/04**. L'ambito della tutela del vincolo diretto è stato ampliato dal «monumento ed il suo contesto immediatamente limitrofo» alle «pubbliche piazze, vie, strade ed altri spazi aperti urbani di interesse artistico e

storico» definiti beni culturali e sottoposti, quindi, a tutela: la Soprintendenza preposta allo specifico settore, può, quindi, avviare per una zona di particolare pregio il procedimento per la dichiarazione dell'interesse culturale. Problema intricato e ancora poco chiaro resta l'applicazione di questo strumento di tutela, concepito ancora per salvaguardare valenze formali 'di facciata', al tessuto urbano dei centri storici. La logica protettiva di un complesso si era identificata finora più propriamente nei Beni Paesaggistici individuati ai sensi della ex L. 1497/39 ora D.Lgs. 42/04 dove vengono dichiarati di interesse e sottoposti a tutela all'art. 136 c.1 lett.c «i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale», tale tutela riguardava il valore estetico e formale. **L'art.136 c.1 lett.c, comma così modificato dall'art.2 del D.Lgs.n.63 del 2008, che integra e modifica la parte terza relativa ai Beni Paesaggistici del D.Lgs. 42/04 include tra "i complessi di cose immobili." «i centri ed i nuclei storici».** Gli art.li 140 e art.141 bis prevedono la possibilità di operare in modo da assicurare la conservazione delle caratteristiche peculiari del contesto vincolato. Il vincolo cosiddetto "vestito" deve essere recepito dal PTPR.

La Regione Lazio per quanto di competenza nella stesura del PTPR nel merito ha dato una serie di prescrizioni e , inoltre, ha previsto una zona di rispetto intorno ai centri storici .

Il PRG deve adeguarsi a tutte le norme contenute nel PTPR. Ma tutte queste norme, benché dimostrino un'attenzione concreta al problema dei centri storici, presentano ancora grossi limiti.

La Regione, la Provincia, i Comuni, con finanziamenti ingenti e con definizioni di centro storico talvolta limitative e fuorvianti come il **Progetto della Provincia Piano per il Restauro e il Colore dei fronti edilizi dell'insediamento storico o i bandi Docup della Regione Lazio**, stanno intervenendo su estesi brani del territorio non solo su edifici ricadenti nel centro storico ma anche su quelli che, pur ricadendo all'esterno, possono essere giudicati come «testimonianza materiale avente valore di civiltà». Sono talora lavori tipologicamente molto aggressivi, come i parcheggi multipiano, viadotti (**Castel S.Pietro Romano**) o esercizi commerciali che, nell'ottica di riqualificare ed incentivare un antico abitato, producono gravi effetti distorsivi su un patrimonio ritenuto, in precedenza ed erroneamente, minore e seriale.

Le finiture, intonaci e tinteggiature, delle facciate (**Sambuci**) rappresentano un prezioso ed inesauribile archivio dati di materiali e di lavorazioni che deve essere studiato e salvaguardato. Interessante e non certo di secondaria importanza è la tipologia edilizia con le relative tecniche costruttive; particolare cura dovrà essere posta nel progettare l'arredo urbano (in particolare la insegnistica commerciale, gli impianti tecnici -**Arsoli**- e la segnaletica) al fine di evitare incongrue e deturpanti interferenze, sia visive che costruttive, con le preesistenze architettoniche.

Le problematiche affrontate sono molto complesse sia dal punto di vista teorico che applicativo; la carenza di normativa specifica nel settore, la mancanza di coordinamento tra i vari Enti preposti alla tutela e la completa assenza di linee guida rende ancora più spinosa la questione.

Una questione nodale da risolvere concerne il punto se un complesso, avente i caratteri di «Centro storico» ricada, sotto il profilo tipologico, nel quadro normativo della parte seconda «Beni Culturali», o nella parte terza «Beni Paesaggistici» del D.Lgs. n. 42 del 2004, in quanto questa individuazione comporta attribuzioni delle competenze della tutela ad Enti diversi, anche con un differenziato iter procedurale di approvazione.

La vera tutela cui è chiamata istituzionalmente la Soprintendenza non si può limitare più al ruolo di salvaguardia del 'bene' monumentale. Il concetto del 'bene', parola conservata ancora oggi nella denominazione del nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali, si situa ormai in un ambito più esteso che è quello del patrimonio storico del nostro territorio. I monumenti fanno parte del territorio: il monumento con le sue caratteristiche architettoniche testimonia un momento della storia, il contesto paesaggistico è il libro dove si legge la storia.

Ancora oggi, a fronte di tanta legislazione nella materia, estesi brani di territorio sono sottoposti a tutela grazie alla procedura del vincolo diretto, di competenza della Soprintendenza - come ad esempio ad esempio nelle Marche - o usufruiscono di **Leggi Speciali - come Venezia -**, mentre il vincolo paesistico, superando il concetto puramente descrittivo della L. 1497/39, è divenuto con il D.Lgs. 42/04 un vincolo propositivo che dovrà contenere anche i criteri di gestione per una tutela attiva del territorio, fermo restando la competenza regionale. In conclusione il compito di tutela che la Soprintendenza può svolgere all'interno dei centri storici dipende dalle disposizioni di attuazione del P.R.G. o dalle norme dei Regolamenti edilizi che prevedono «ove ciò venga ritenuto opportuno», nella fase di attuazione dell'attività costruttiva di competenza comunale, una «verifica di compatibilità» dell'intervento che si intende realizzare con gli interessi pubblici di natura culturale e ambientale. La Soprintendenza viene chiamata a prestare, in questo modo, una consulenza tecnica, al di fuori dei suoi compiti istituzionali in sinergia con le Amministrazioni pubbliche o con le professionalità di settore. Da questo panorama seppure sintetico per esigenze editoriali emerge la delicatezza del problema e la necessità di porre fine a tale confusione terminologica e concettuale con una chiara legislazione sia prescrittiva sia propositiva che **riconosca una specificità di BENE CULTURALE ai centri storici** con misure di tutela "dedicata". L'unico modo valido di concepire l'ambiente urbano antico è quello storico critico ed il problema della tutela e della conservazione si deve

porre negli stessi termini che si presenta per la salvaguardia del patrimonio monumentale; bisogna introdurre nella prassi corrente degli interventi sulla edilizia storica le tecniche di intervento e di miglioramento strutturale adottate sugli edifici monumentali.

Il criterio deve essere univoco e deve esserci raccordo tra la legislazione di tutela e quella urbanistica.

ESEMPI:

Arsoli, Subiaco, Cave, Affile, Colonna, Palestrina, Sambuci, Castel S.Pietro, Vitorchiano, Fumone

2-ottobre 2008

Il rapporto tra i diversi strumenti di pianificazione. Casi applicativi e criticità.

Avv. Antonella Anselmo

L'intervento si propone l'analisi del testo dell'art. 145 del D.Lvo 42/2004 in seguito alle modifiche apportate dal decreto correttivo 24 marzo 2008 n. 63.

In particolare saranno esaminati, in chiave diacronica, la definizione e l'ambito di operatività dei compiti di rilievo nazionale di indirizzo nella pianificazione.

Seguirà l'analisi del coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione, sommariamente individuati, anche in rapporto alle competenze Stato, Regioni ed enti locali, come ricostruiti dalla dottrina e dall'elaborazione giurisprudenziale.

Particolare attenzione sarà dedicata alle criticità che si riscontrano circa la conformazione e l'adeguamento da parte degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico, nonché alla irrisolta questione del regime di uso dei suoli.

Principali riferimenti in Dottrina:

S. Amorosino, I poteri legislativi e amministrativi di Stato e Regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio, in Riv. Giur. Ed. 2007; A Campagnola, Il coordinamento dei piani paesaggistici con altri strumenti di pianificazione, in Gazzetta Ambiente 2004, 3; G. Severini, La pianificazione paesistica: estensione e limiti, AA.VV. Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente, a cura di Bassi, Mazzaroli, Torino 2000.

Principali riferimenti giurisprudenziali:

Corte Costituzionale, sentenze nn. 367/2007;
Corte Costituzionale, sentenza n. 182/2006;
Corte Costituzionale, sentenze n. 62, 214,232,336/2005;
Cons. di Stato, sez. IV, 3 maggio 2005, n. 2079;
Cons. di Stato, sez. IV, 22 marzo 2005, n. 1223;
Cons. di Stato, sez. IV, 10 dicembre 2003, n. 8145;
Cons. di Stato, sez. IV, 29 luglio 2003, n. 4351;
Cons. di Stato, sez. IV, 5 gennaio, 2001, n. 25.

2 ottobre 2008 - Il piano paesaggistico - della Regione Autonoma della Sardegna: la sua applicazione e l'esperienza del MiBAC (vedere appendice)

Arch. Piero Aebischer

**Il piano paesaggistico
della Regione Autonoma della Sardegna: la sua applicazione e l'esperienza del MiBAC**

I Piani territoriali paesistici

I PTP sardi furono annullati dal Capo dello Stato (1998) e dal TAR Sardegna (2003)

Rimase in vigore solo il PTP n. 7 "Sinis" (revocato dalla Regione Autonoma della Sardegna nel 2006 con l'adozione del PPR- I ambito omogeneo)

II PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE
modalità di consultazione on-line
www.sardegнатerritorio.it

sezione: *Pianificazione*
capitolo: *Piano paesaggistico*
paragrafi: *Normativa*
paragrafi: *Relazioni*
paragrafi: *Cartografia*

II PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE
Gli Assetti del PPR - I

■ **Il Piano paesaggistico si articola all'interno**

dell'Assetto territoriale in: - *Assetto ambientale (Parte II – Titolo I della NTA) - Assetto storico culturale (Parte II – Titolo II della NTA) - - Assetto insediativo (Parte II – Titolo III della NTA)*

II PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE
temi della presentazione

■ **Il Repertorio mosaico dei beni paesaggistici ed identitari:**

- *definizione dei beni*
- *il database del Repertorio*
- *cartografia allegata al PPR – I*
- *individuazione dei beni*
- *il "vincolo di cautela delle fasce di rispetto"*
- *La Legge regionale n. 13 del 4 agosto 2008*
- *i centri di antica e prima fondazione ("centri matrice" e centri storici)*

■ **Codice dei beni culturali e del paesaggio: i "beni" e i "contesti"**

Il Repertorio mosaico dei beni paesaggistici ed identitari

□ **Il Repertorio** è stato pubblicato dalla RAS con la Deliberazione n. 23/14 del 16/04/2008 ed è consultabile sul sito:

<http://www.sardegнатerritorio.it/documentazione/delibere.html>

□ **Il Repertorio** è stato redatto per agevolare la "lettura dei dati relativi ai beni paesaggistici e identitari già indicati nella cartografia allegata al Piano ..." e contiene anche un documento per la "definizione delle categorie" dei beni paesaggistici ed identitari

□ **Il Repertorio** è un "atto ricognitivo dei beni individuati e tipizzati nel PPR"

(N.B. per i beni paesaggistici vedi anche Allegato 2 alle NTA – Assetto ambientale)

Il Repertorio mosaico dei beni paesaggistici ed identitari
(definizioni)

I beni paesaggistici

(relativi all'assetto storico culturale - Allegato alla Deliberazione 23/14 del 16/04/2008 – Allegato 3 alle NTA)

Il Repertorio mosaico dei beni paesaggistici ed identitari
(definizioni)

Beni Paesaggistici:

a) **IMMOBILI E AREE DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO** tutelati ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 42/2004

b) **IMMOBILI E AREE DI INTERESSE PUBBLICO** tutelati ai sensi dell'art. 140 del D.Lgs. 42/2004

c) **Beni Identitari:**

14 a) **IMMOBILI E AREE** tutelati ai sensi dell'art. 5 comma 5 e dell'art. 9 delle N.T.A.

1. **1. Aree caratterizzate dalla presenza di edifici e manufatti di valenza storico culturale:**

- 1.1. *Elementi individui storico-artistici dal preistorico al contemporaneo, comprendenti rappresentazioni iconiche o aniconiche di carattere religioso, politico, militare*
- 1.2. *Archeologie industriali e aree estrattive*
- 1.3. *Architetture e aree produttive storiche*
- 1.4. *Architetture specialistiche civili storiche*

2. Reti ed elementi connettivi:

- 2.1. *Rete infrastrutturale storica*
- 2.2. *Trame e manufatti del paesaggio agro-pastorale storico-culturale*

2. **3. Aree di insediamento produttivo di interesse storico culturale:**

- 3.1. *Luoghi caratterizzati da forte identità in relazione a fondamentali processi produttivi di rilevanza storica*

i e
.1,
06,

e) Grotte e caverne;

f) Monumenti naturali ai sensi della L.R. n. 31/89;

g) Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;

h) Fiumi torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna, e sistemi fluviali, ripariali, risorgive e cascate, ancorché temporanee;

i) Praterie e formazioni steppiche;

j) Praterie di posidonia oceanica;

k) Aree di ulteriore interesse naturalistico comprendenti le specie e gli habitat prioritari, ai sensi della Direttiva CEE 43/92 ;

l) Alberi monumentali.

4. Rientrano nell'assetto territoriale ambientale regionale le seguenti categorie di **beni paesaggistici**, ai sensi dell'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e succ. mod.:

a) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché 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;

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

c) le aree gravate da usi civici;

d) i vulcani.

Norme tecniche di attuazione (Primo ambito omogeneo) Assetto ambientale beni paesaggistici

- “Art. 18 – Misure di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici con valenza ambientale.

1. I beni paesaggistici di cui all’articolo precedente sono oggetto di conservazione e tutela finalizzati al mantenimento delle caratteristiche degli elementi costitutivi e delle relative morfologie in modo da preservarne l’integrità ovvero lo stato di equilibrio ottimale tra habitat naturale e attività antropiche.

...

3. Qualora non sia già contenuto nelle cartografie del P.P.R., i Comuni, in fase di adeguamento degli strumenti urbanistici, individuano cartograficamente i beni paesaggistici di cui all’articolo precedente presenti nel proprio territorio, anche in base a quanto già disciplinato da specifiche norme di settore vigenti, definendo la loro appartenenza ai sensi degli articoli precedenti e in base ai criteri di catalogazione del Sistema Informativo Territoriale.

4. I beni paesaggistici sono soggetti alle prescrizioni e agli indirizzi delle componenti paesaggistico-ambientali in quanto ad essi applicabili.

...

7. I programmi di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici sono redatti al fine di:

- a) prevenire eventuali situazioni di rischio;
- b) costituire un duraturo equilibrio tra l’attività antropica e il sistema ambientale;
- c) migliorare la funzionalità ecosistemica;
- d) attivare opportuni sistemi di monitoraggio volti a verificare il mantenimento e miglioramento della biodiversità, evidenziando eventuali situazioni di criticità.

Il Piano paesaggistico regionale
Norme tecniche di attuazione (Primo ambito omogeneo)
Assetto storico culturale
beni paesaggistici ed identitari

- “Art. 48 – Aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale. Definizione

1. Nella categoria delle Aree, edifici e manufatti di valenza storico culturale rientrano:

a. i beni paesaggistici, meglio specificati nell’Allegato 3, costituiti dalle aree caratterizzate dalla presenza qualificante di:

- a.1. beni di interesse paleontologico,
- a.2. luoghi di culto dal preistorico all’alto medioevo
- a.3. aree funerarie dal preistorico all’alto medioevo;
- a.4. insediamenti archeologici dal prenuragico all’età moderna,

comprendenti sia insediamenti di tipo villaggio, sia insediamenti di tipo urbano, sia insediamenti rurali;

- a.5. architetture religiose medioevali, moderne e contemporanee;
- a.6. architetture militari storiche sino alla II guerra mondiale.

b. i beni identitari, meglio specificati nell’Allegato 3, costituiti aree caratterizzate dalla presenza qualificante di:

- b.1. elementi individuati storico-artistici dal preistorico al contemporaneo, comprendenti rappresentazioni

Assetto storico culturale

Il “vincolo di cautela delle fasce di rispetto” dei beni

“Art. 49

Aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale. Prescrizioni

1. Per la categoria di beni paesaggistici di cui all'art. 48, comma 1, lett. a), sino all'adeguamento dei piani urbanistici comunali al P.P.R., si applicano le seguenti prescrizioni:

a) sino all'analitica delimitazione cartografica delle aree, queste non possono essere inferiori ad una fascia di larghezza pari a m. 100 a partire dagli elementi di carattere storico culturale più esterni dell'area medesima;

...

3. Per i beni identitari di cui all'art. 48, comma 1, lett. b) si applicano le prescrizioni di cui ai commi seguenti.

...

5. Sino all'analitica individuazione cartografica delle aree di cui al comma 4, queste non possono essere inferiori ad una fascia della larghezza di 100 m dal perimetro esterno dell'area o del manufatto edilizio. All'interno della fascia non è consentita, sino all'adeguamento del Piano urbanistico comunale, la realizzazione di nuovi corpi di fabbrica...”

Il Piano paesaggistico regionale

*Centro di antica e prima formazione
(Cagliari – centro storico)*

Working Case del 2 ottobre 2008 - pomeriggio

**Intervento Arch. R. Valentini,
Direttore della Direzione Urbanistica del Comune di Siena**

IL PIANO TERRITORIALE (PIT) DELLA TOSCANA
NELL'ATTUAZIONE LOCALE

(Abstract)

La struttura del PIT della Regione Toscana

- Lo Statuto del Territorio Toscano

Le componenti del sistema territoriale:

la città policentrica

la presenza industriale in Toscana

i beni paesaggistici di interesse unitario regionale

il patrimonio collinare

il patrimonio costiero

le infrastrutture unitarie regionali

La pianificazione urbanistica dei comuni collinari alla luce del PIT:

Il patrimonio collinare toscano e la gestione del suo territorio:

gli artt.20 -21-22 del PIT

Le norme di salvaguardia in attesa dell'adeguamento degli strumenti della pianificazione paesaggistica : l'art.36 del PIT

2 ottobre 2008

LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA: LA PARTECIPAZIONE DELLE COMUNITÀ LOCALI ATTRAVERSO LE AGENDE 21 LOCALI

Arch. Silvia Patrignani

Il termine Agenda 21 compare per la prima volta durante la Conferenza delle Nazioni Unite per l'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. In quell'occasione 178 paesi fra cui l'Italia hanno adottato il documento Agenda 21. Con i suoi quaranta capitoli il documento costituisce una sorta di catalogo di politiche e azioni che ogni paese si è impegnato a mettere in atto nel corso del XXI secolo, ai fini di uno sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile.

Nel capitolo 28 dell'Agenda 21 si evidenziava la necessità di sviluppare la partecipazione al livello locale « dal momento che gran parte dei problemi e delle soluzioni cui si rivolge Agenda21 hanno origine in attività locali, la partecipazione e la cooperazione delle amministrazioni locali rappresenta un fattore determinante per il raggiungimento dei suoi obiettivi » e si invitavano le autorità locali ad utilizzare il principale strumento di partecipazione, « ogni amministrazione locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private e adottare una propria Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero apprendere e acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie».

L'impegno delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile è stato, in seguito, sancito dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg nel maggio 1994, con la firma della Carta di Aalborg nella quale le città e le regioni europee si impegnano ad attuare l'Agenda 21 a livello locale e ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile.

L'Agenda 21 Locale può quindi essere considerata un processo partecipato finalizzato alla definizione e all'attuazione di un Piano d'Azione per la sostenibilità locale, condiviso dall'intera comunità; è il mandato dato alle comunità locali per tradurre operativamente il piano di Azione dell'ONU per il XXI Secolo.

A dieci anni dalla firma della Carta di Aalborg, nel corso della conferenza Aalborg+10: ispirare il futuro, del giugno 2004, i governi locali europei hanno sottoscritto gli Aalborg Commitments, una serie di impegni condivisi, incentrati su 10 aree principali. Gli Aalborg Commitments richiedono ai governi locali di fissare target qualitativi e quantitativi per l'implementazione dei principi di sostenibilità della Carta di Aalborg.

Poiché che l'Agenda 21 Locale è un processo di programmazione partecipata orientata allo sviluppo locale sostenibile, non è possibile definire, a priori, delle regole fisse di funzionamento.

Sulla base dei principali documenti metodologici (Guida europea all'Agenda 21 dell'ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives del 2000; Linee guida per le agende 21 locali. Manuale ANPA; Agenda 21 Locale 2003. Dall'Agenda all'Azione: linee di indirizzo ed esperienze – APAT 2004) è, tuttavia, possibile individuare dei requisiti minimi riguardanti:

- le modalità di coinvolgimento degli attori locali: devono essere efficaci ai fini della partecipazione (il Forum);
- la definizione e la condivisione dei fattori critici e delle opportunità di un territorio: devono vedere coinvolti gli attori locali e devono dar luogo ad un documento pubblico (il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente);
- le modalità di definizione degli obiettivi e degli scenari: devono essere condivisi e trasparenti;
- le modalità di definizione delle azioni che permettono di conseguire gli obiettivi assunti: devono essere condivise e devono dar luogo ad un documento trasparente e formalizzato (il Piano d'Azione Locale).

Tali requisiti sono altresì coerenti con i principi della buona governance, individuati nel Libro Bianco sulla Governance, dell'Unione Europea (luglio 2001): apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza.

Sulla base della relazione sullo stato dell'ambiente, ovvero il quadro diagnostico locale, il Forum permanente si trova a discutere e a definire uno scenario di futuro sostenibile del territorio verso la quale orientare le azioni delle diverse parti interessate. Si giunge così all'approvazione di un piano di azione locale che descrive un programma di azioni orientate allo scenario futuro che ogni singolo soggetto si assume la responsabilità di attuare entro il tempo previsto. Sull'intero processo vengono definiti degli indicatori di monitoraggio per valutare il raggiungimento degli obiettivi ed eventualmente intervenire con delle azioni correttive.

Se si analizzano i piani di azione locale elaborati dalle diverse A21 attive in Italia, è evidente come nel primo periodo l'attenzione prevalente è stata rivolta ad oggi alle tematiche ambientali. Negli ultimi anni tuttavia una crescente attenzione è stata rivolta dagli operatori del settore alla possibilità di applicare il percorso partecipativo proprio di A21 al settore paesaggio, con particolare riguardo alla pianificazione paesaggistica a tutti i suoi livelli. Il tentativo è quello di valorizzare il punto di vista delle comunità locali al fine di creare strategie condivise.

La Convenzione Europea del paesaggio (Firenze 2000) recepisce questa istanza, fornendo altresì un nuovo impulso alla partecipazione delle comunità locali ai processi di conservazione trasformazione e riqualificazione del Paesaggio.

Nel senso della partecipazione delle comunità locali al processo decisionale si inquadra anche la direttiva del parlamento europeo 2001/42/CE, recepita nella legislazione italiana con Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" e s.m.i., concernente la valutazione ambientale strategica di piani e programmi, attualmente in fase di prima applicazione.

In questo contesto è stato istituito nell'ambito del coordinamento nazionale delle A21 un gruppo di lavoro su paesaggio, biodiversità e partecipazione. (Salerno 15 giugno 2007) con l'obiettivo di « promuovere - tra gli associati ma anche e soprattutto nel contesto nazionale - l'attenzione che i processi partecipati dedicano alle tematiche del paesaggio e della biodiversità e, nel contempo, quello di rafforzare l'attenzione che le politiche del territorio e della sostenibilità dedicano alla partecipazione dei cittadini e delle comunità locali.»

L'istituzione di premi a livello nazionale e internazionale rivolti a esperienze, progetti e piani inerenti il paesaggio costituisce un tentativo di raccogliere buone pratiche incentrate sul tema paesaggio e partecipazione.

Una prima ricognizione delle esperienze svolte evidenzia come esse siano concentrate a livello di piani territoriali provinciali, piani urbanistici comunali e su piani dei parchi.

Risulta altresì evidente che la pianificazione strategica e partecipata, le azioni 'dal basso' condotte a scala di quartiere, la risoluzione dei conflitti, le politiche integrate di rigenerazione urbana, la valutazione ambientale strategica che mettono in gioco diversi settori e diversi saperi, richiedono sempre più conoscenze, capacità e professionalità specifiche e la capacità un approccio dialogico, interattivo, aperto alle istanze di più soggetti organizzati e non.

Dalle esperienze in atto e da un'analisi critica del processo partecipativo, alla luce dei successi e degli insuccessi, è forse utile partire in questo momento, tanto più significativo in considerazione dell'obbligo di sistematica revisione e di adeguamento dei piani regionali a valenza paesistica imposto dal d.lgs 42 del 22 gennaio 2004 "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*".

3 ottobre 2008

**Paolo D'Angelo
(Università di Roma Tre)**

Il nuovo concetto del paesaggio

Difficoltà di definire il paesaggio. La nozione di paesaggio è oggetto di diverse discipline. La parola e il concetto: cenni storici. Pittura di paesaggio e paesaggio reale. Le concezioni pittoriche del paesaggio. Il paesaggio come veduta. Presenza di questa concezione nella legge 1497 del 1939. Sopravvivenze di questa concezione nel Codice del 2004, art. 136. Modifiche a questo articolo nel d. n° 63 del 2008.

La concezione ambientale del paesaggio. Sue radici teoriche e sua rilevanza nelle teorie del paesaggio contemporanee. La legge 8 Agosto 1985. L'articolo 142 del Codice e sue modifiche nel d. 157 del 2006 e nel d. n° 63 del 2008.

Il paesaggio come espressivo di identità. Natura e storia nel paesaggio. Il valore estetico del paesaggio come valore identitario. Quale identità? Le teorie geo-filosofiche del paesaggio. La nozione di paesaggio nella Convenzione Europea. La nozione di paesaggio nel Codice: artt. 131, 138; 143 e loro modifiche nei dd. 62 e 63 del 2008.

3 ottobre 2008

“I beni paesaggistici ed il nuovo procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico”

Marco Cresti

Le modifiche al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico introdotte dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63. Il potere del ministero di procedere anche in via autonoma (e non solo sostitutiva) alla dichiarazione. Il rafforzamento della disciplina, contenuta nella dichiarazione di notevole interesse pubblico, diretta ad assicurare la conservazione dei valori paesaggistici: la previsione della sua immodificabilità nell'ambito di procedimenti di redazione o revisione del piano paesaggistico. Il dovere di integrazione del contenuto delle dichiarazioni di interesse pubblico emanate in passato e i poteri sostitutivi del ministero.

Bibliografia: M. A. Quaglia, *Commento agli art. 137-141*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, 885 ss.; M. D'Angelosante, *Commento agli art. 137 e 139*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 539-544 e 551-559; A. Bartolini, *Commento all'art. 140*, *ivi*, 559-565.

Giurisprudenza: Cons. St., VI, 23 novembre 2004, n. 7667, in *Riv. giur. edil.*, 2005, I, 545.

3 ottobre 2008

L'autorizzazione per gli interventi riguardanti il paesaggio
Arch, Maria Maddalena Alessandro

Insita nell'attività istituzionale del Mibac è la promozione culturale che si manifesta in molteplici forme di relazioni e rapporti con l'esterno, soggetti pubblici e privati, in situazioni ed occasioni diverse tra cui si devono includere quelle connesse ai procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di lavori che riguardano il patrimonio culturale.

Il rilascio di tali concessioni infatti impone relazioni con enti, società e privati ai quali è giusto e necessario garantire impegno, conoscenza, coerenza e consapevolezza di limiti e potenzialità delle competenze attribuite dal ruolo istituzionale, per una reale efficacia dell'azione amministrativa ai fini della tutela del patrimonio stesso.

Il Mibac per tali modalità operative e grazie alla sua capacità di promozione culturali con il coinvolgimento del mondo della ricerca, della didattica e della formazione, dello spettacolo e del turismo, a livello internazionale, e relazionandosi a quello dell'economia in genere ha visto riconosciuta l'autorevolezza che ha anche legittimato, quando necessario. la severità manifestata nella tutela beni, nel negare autorizzazioni, imporre veti o sanzioni, limiti, talvolta onerosi, al diritto di proprietà di chi possiede beni tutelati.

Il parere dei nostri uffici avevano ed hanno il peso di pareri espressi da 'esperti', e come tale significativo ed importante.

Ma questo è certamente valido per quanto riguarda l'azione di tutela di quei beni che il Codice definisce 'beni culturali' (di carattere archeologico, monumentale, storico-artistico), lo stesso non proprio si può affermare per quanto riguarda la tutela dei 'beni paesaggistici' (il Codice, per loro, elude l'attributo 'culturali'!).

Per troppi funzionari (a vari livelli gerarchici) il paesaggio è 'una partita persa', ben conoscendo la difficoltà di far fronte alla molteplicità degli interessi che entrano in gioco allorché si deve incidere su scala territoriale, benché, di contro, si sedimenta sempre più l'attenzione nei confronti del paesaggio quale fondamentale componente dell'ambiente, d'altra parte non altro che la sua reale percettibilità.

Negli ultimi anni si sono intensificati gli studi sul paesaggio per tutte le valenze di cui è portatore, collegati ai valori della conoscenza e ai significati dell'estetica, fino al coinvolgimento della scienza della economia, della sociologia e della psicologia, individuale e collettiva.

Malgrado le lacune normative ed alcune 'distrazioni' culturali nella gestione di questa parte del nostro patrimonio culturale, il Mibac ha ancora grosse potenzialità per una incisiva e reale tutela del paesaggio.

Si tratta in primo luogo di travasare un approccio culturale, sedimentato e vincente nel corso di decenni, con 'collaudate' modalità di tutela e valorizzazione del nostro patrimonio storico artistico, architettonico ed archeologico, nel paesaggio, assumendo un ruolo capace di promuovere valori e coinvolgimenti in cui anche per la tutela del paesaggio si aprano spazi di confronto e studio supportati dalla ricerca, per la didattica e la diffusione delle valenze etiche ed estetiche del paesaggio con positive azioni di valorizzazione.

Liberarsi insomma del desueto ruolo dell'ente che proibisce caratterizzandosi quale ente capace di progettualità, di promozione, di aperture alle esigenze sociali, significa rendere efficace l'azione di controllo e gestione delle aree tutelate, sia nell'attività di pianificazione che in quella di pronuncia di ammissibilità per le opere da realizzare in tali aree da soggetti pubblici o privati che siano.

In un corretto rapporto in cui sono presenti i presupposti per un "Rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente" (sviluppo sostenibile) che richiede l'impegno di tutti i soggetti coinvolti nell'armonica gestione del pubblico interesse, la gestione di un contesto paesaggistico, le regole per la difesa dei caratteri che hanno portato alla tutela dello stesso debbono essere tali da precedere le difficoltà connesse alle successive attività di controllo e di verifica di conformità e compatibilità con le ragioni del 'vincolo', che costituisce lo svolgimento della procedura autorizzatoria.

Determinare compatibilità e conformità in maniera efficace non può prescindere da antefatti che possono essere definite come Azioni preventive alle Azioni di gestione e controllo, strettamente coccolate tra loro.

Ai fini di una più accettata gestione della tutela è quindi necessario stimolare, creare, accrescere una coscienza di 'tutela del paesaggio' diffusa, anche facendo leva sull'identità locale, creando i presupposti culturali per un sistema di intese, accordi e reprocità finalizzate a varie forme di coopianificazione e di iniziative progettuali e di promozione culturale con gli enti territoriali, pubblici e privati.

Per ottimizzare la gestione di un contesto paesaggistico è necessario che la coscienza di appartenenza a luoghi di interesse culturale induca, già a livello locale, a formulare le risposte ad esigenze e spinte economiche in maniera da garantire la conservazione e la valorizzazione del paesaggio, facendo in modo che i tipi di interesse non siano posti in contrapposizione e che l'autorizzazione si traduca nell'indicazione di prescrizioni per ottimizzare le

trasformazioni di un paesaggio. Questo nella coscienza della dinamicità inevitabile del paesaggio, pure in ambiti di eccezionale valenza paesaggistica, in cui la stessa possibilità di fruizione (parchi) o la sicurezza (boschi) impone la realizzazione di opere di sistemazione e manutenzione.

Sulla base di criteri quanto più possibile oggettivi e/o condivisibili è possibile creare i presupposti una gestione del paesaggio in alcuni casi ricorrendo alla sperimentazione per una progettualità congiunta, e non solo con soggetti pubblici, per la riqualificazione e valorizzazione del paesaggio sollevando l'ente preposto alla tutela del procedimento di autorizzazione dal ruolo poliziesco, trovando accordi utili a definire misure di compensazione alla sottrazione di parte del paesaggio con la riqualificazione, il recupero e il 'restauro' (per trasferire la terminologia usata per i 'beni culturali') dell'ambito territoriale di appartenenza specie allorché l'intervento proposto produce la sostituzione di elementi che costituiscono la preesistenza tutelata o consiste nell'inserimento di un elemento incisivamente presente di cui risulta complessa l'integrazione o la mimetizzazione. In tal caso la qualità architettonica del nuovo manufatto diventa fondamentale nella valutazione in quanto l'elemento intruso costituirà una caratteristica di riconoscibilità del contesto in cui sarà realizzato. Forse l'esempio più noto è quello della torre Eiffel, la cui realizzazione ha provocato polemiche e critiche, oggi è diventata 'logo' di Parigi.

L'autorizzazione, con le sue prescrizioni o, in casi specifici, previsioni di opere compensative, può rivelarsi come occasione per la creazione di nuovi valori. che possono essere evocativi di valori persi, per degrado o alterazione delle caratteristiche paesaggistiche, aree che, pur per qualsiasi motivo stravolte, mantengono tuttavia le caratteristiche motivanti un regime di tutela, scaturito da considerazioni di carattere estetico, ecologico-naturalistico e storico-economico.

Tali considerazioni sono parametri basilari nella valutazione di compatibilità, motivanti il parere espresso liberandolo da qualsiasi possibile sospetto di abuso di potere nel momento della valutazione stessa (rischio meno probabile nell'accertamento di conformità con gli strumenti di pianificazione paesaggistica),

Per un'altra tipologia di interventi, integrabili o già per le loro caratteristiche mitizzabili, l'applicazione di forme di prescrizioni dalle più semplici (coloriture infissi o sistemazione a verde...) a quelle più complesse con l'utilizzo di opere di ingegneria naturalistica, può determinare l'integrazione con le preesistenze e quindi l'ammissibilità del nuovo.

L'indicazione di lavori utili ad ottimizzare il rapporto tra l'elemento intruso e la preesistenza sia per le sue parti costruite che per le parti allo stato naturale è determinante.

Si costata tuttavia che spesso si ricorre a forme di mascheramento con inopportune piantumazioni di alberature o 'ipocrite' sistemazioni a verde in conformazioni paesaggistiche caratterizzate da rada o assente vegetazione, con effetti capaci solo di enfatizzare la nuova realizzazione, mentre non si evince alcuna attenzione nella progettualità architettonica: purtroppo questi sono gli effetti di una cultura diffusa per cui paesaggio significa solo naturalità, anche nelle sue peggiori espressioni di artificiosità (la macchia sostituita da vegetazioni non autoctone).

Creare una diffusa e concreta cultura del paesaggio dà spazio anche per poter pervenire, ovviamente in casi specifici e per certe tipologie di opere, a prescrivere opere di integrazione non solo localizzate ai nuovi manufatti, configurabili quali ricuciture con le preesistenze in un sistema progettato con vuoti e pieni capaci di creare delle continuità morfologiche degli elementi paesaggistici caratterizzanti l'ambito territoriale interessato.

Stimolare la progettualità, nelle opere di mitigazione paesaggistica si rivela particolarmente interessante per quegli elementi tecnologici che per la loro stessa natura si rivelano quali emergenze aldilà dell'ingombro del loro sedime, come tralicci o antenne o, nei casi in cui le trasformazioni previste incidono in contesti di elevata naturalità, con l'utilizzo di opere di ingegneria naturalistica, oltre a ridurre al minimo l'impatto sulla preesistenza si producono positivi indotti per il suo contesto di area vasta (ad esempio, per quanto riguarda le opere idrauliche, prevedere soluzioni capaci di non alterare il naturale stato di permeabilità del suolo oltre a non procurare variazioni della vegetazione esistente per il non variato regime di umidità, evita possibili inaridimenti o movimenti di terra per variazioni del sistema idrico del terreno.

Sembra infine opportuno che gli interventi, finalizzati a mitigare l'incidenza delle opere realizzate in contesti tutelati, suddivisi per tipologia, vengano memorizzati con un opportuno sistema informatizzato che individui le possibilità e casistiche e modalità di applicazione, prevedendo anche una sorta di analisi delle lavorazioni e delle eventuali necessità di manutenzione (utile altresì per un tariffario), con dati riferiti all'efficacia delle realizzazioni di tali opere a lavori finiti, sulla base di verifiche di ottemperanza delle prescrizioni che hanno condizionato l'autorizzazione paesaggistica, prevedendo sanzioni oltre a l'obbligo del rispetto di quanto indicato nel parere di compatibilità.

Si tratta di una sorta di 'collaudo paesaggistico' con una presenza istituzionale che implicitamente dimostrerebbe un interesse per questa parte del patrimonio culturale, non meno importante degli altri beni che lo costituiscono, per le influenze sulla cultura e sulla qualità della vita delle popolazioni, una delle strategie che la Convenzione Europea auspica che vengano poste in essere per la tutela del paesaggio.

3 ottobre 2008

**RIFLESSIONI SULLA FORMAZIONE
DELL'ARCHITETTO DEL PAESAGGIO**

Annalisa Calcagno Maniglio

Le attività di conservazione, creazione, riqualificazione del *paesaggio* sono sempre più spesso oggetto interesse in numerosi temi della pratica professionale, nelle attenzioni delle pubbliche amministrazioni, in studi e ricerche delle facoltà di Architettura, Beni Culturali, Scienze Ambientali, nelle proposte di attivazioni per nuovi corsi di laurea, lauree magistrali, di proposte per master, dottorati di ricerca.

Esempi di “buone pratiche” per operare nel paesaggio sono illustrati in numerosi libri di vario carattere scientifico; progetti paesaggistici, realizzati in vari Paesi, sono pubblicati sempre più numerosi nelle riviste di architettura e di urbanistica; nelle riviste “specializzate” sul paesaggio viene dedicato ampio spazio a progetti di paesaggio, di parchi, di sistemi del verde, anche con numeri monografici di studiosi e professionisti di chiara fama.

L'importanza del paesaggio, nelle sue manifestazioni storiche ed estetiche recepita già nella lontana legge del '39 sembra, oggi, presentarsi a volte quasi come una “novità” nei confronti di quell'impegno progettuale che è ed è stato rivolto prevalentemente al “costruito”, nel legittimo desiderio di creare architetture sempre nuove e migliori per la vita e le attività dell'uomo, ma trascurando spesso le relazioni tra l'intervento umano ed il paesaggio, sottovalutando l'importanza di un “dialogo” con le testimonianze della storia naturale e antropica, con i valori identitari presenti nel contesto in cui opera.

Anche l'attività pianificatoria che ha governato il territorio ha riconosciuto raramente il valore di “paesaggi” in quanto entità spaziali complesse, sintesi dell'evoluzione spontanea dell'ambiente naturale e delle azioni dell'uomo su di esso; ha programmato, spesso le trasformazioni del territorio indipendentemente dalle relazioni con i caratteri ambientali dei luoghi, dalle identità locali, dalle singolarità e diversità dei paesaggi, dai valori attribuiti ai luoghi dalle popolazioni.

Oggi pur essendo affermata e diffusa la consapevolezza che le risorse naturali sono limitate, che i danni ambientali sono sovente irreversibili, che il paesaggio costituisce il substrato dell'intera progettazione pianificatoria, manca ancora nel settore educativo una *impostazione didattica di base* che sviluppi nel studente - ai vari livelli di scolarizzazione - una specifica *cultura* del paesaggio e dell'ambiente.

Anche nella formazione universitaria degli architetti e degli urbanisti che più direttamente incidono sull'assetto del territorio e sull'utilizzazione delle sue risorse, si affrontano raramente ricerche sui metodi più idonei ad operare nella complessità del paesaggio per valutare preventivamente la compatibilità degli interventi con la conservazione delle risorse, con una pianificazione e gestione integrata del territorio.

Nuovi segnali di interesse verso il paesaggio si sono avuti con i lavori della Commissione Franceschini che ha rivolto l'attenzione verso le relazioni esistenti tra i luoghi e le culture storicamente sedimentate su essi, nell'intento di “*consentire un'interpretazione storica e geografica globale (...) della complessa realtà culturale di cui strutture e forme del paesaggio umanizzato sono l'espressione*”. In seguito, la legge Galasso (n.° 431 del 1985) - introduceva concetti innovatori che consideravano il “paesaggio” non più solo come *immagine*, ma come *realtà complessa* per i numerosi elementi e fattori che lo costituiscono, per i processi che lo generano e per i molteplici fenomeni e relazioni che interagiscono su di esso e imponeva, alle Regioni, l'obbligo di redigere per i loro territori *piani paesaggistici* sulla base di un'attenta analisi dell'idoneità dei luoghi ad accogliere le trasformazioni e di una valutazione degli effetti che le nuove opere potevano provocare sulla qualità e fragilità dei paesaggi.

Questa rinnovata attenzione per le tematiche paesaggistiche ha gradatamente determinato, in alcuni centri di studio e di ricerca, la messa a punto di efficaci azioni per rafforzare i valori culturali del territorio, per migliorare la qualità del paesaggio contemporaneo.

Ma è certamente merito della Convenzione Europea del Paesaggio se è stata elaborata una nuova visione del territorio in chiave paesaggistica, se la *questione paesistica* sta registrando, nel nostro come nei vari Paesi Europei, più approfondite riflessioni rispetto al passato ed un più ricco e sinergico scambio di esperienze tra professionisti e cultori della materia. La Convenzione - strumento giuridico internazionale interamente dedicato al paesaggio - nel fare chiarezza sul termine “*paesaggio*”, in rapporto alle posizioni culturali e agli strumenti legislativi esistenti nei vari Stati, ha inteso promuovere, stimolare e favorire la presa di coscienza delle vaste e complesse problematiche paesistiche che, nella maggior parte delle città e nelle zone peri-urbane

costiere e rurali d'Europa, sono, eziologicamente, alla radice dell'abbassamento della qualità della vita e del malessere delle popolazioni.

Ci si interroga ormai, sempre più di frequente, in convegni e incontri su quale debba essere la formazione dell'*architetto del paesaggio* (o *paesaggista* come definisce questo professionista il nostro ordine professionale!), quella formazione che deve corrispondere sia all'ampliamento di interessi e attenzioni della società nei confronti del paesaggio, sia agli impegni assunti dal Governo Italiano con la ratifica della Convenzione Europea del Paesaggio:

Costituisce certamente un'esigenza da soddisfare con urgenza nelle Facoltà di Architettura " *formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi* ", *specialisti* che siano in grado di contribuire direttamente, e secondo un approccio - al contempo olistico ed interdisciplinare all'attuazione della Convenzione per la *salvaguardia, gestione, progettazione e pianificazione del paesaggio*.

Ci si interroga, quindi, sugli obiettivi e sugli indirizzi metodologici e operativi più idonei ad articolare un percorso formativo rispondente alle necessità di conservazione attiva, progettazione sostenibile, valorizzazione e riqualificazione dei paesaggi; su quale percorso possa sviluppare, nello studente - professionista di domani, la comprensione dei valori storici, economici, ecologici presenti nei vari ambiti paesistici; la capacità di analizzare i caratteri del paesaggio, di identificare i processi e le dinamiche dei mutamenti e le pressioni che agiscono su esso; di riconoscere le diversità e le interdipendenze tra fattori diversi; di individuare i "valori" che vengono attribuiti al paesaggio dalle popolazioni residenti; di programmare una gestione del paesaggio legata ai suoi equilibri ecologici ed alla sua identità, con mezzi e meccanismi anche innovativi, finalizzati non solo a produrre reddito ma anche a ricreare bellezza ed equilibrio; di saper individuare quelle strategie di progetto che assicurino la compatibilità e qualità paesaggistica dei nuovi interventi; di comprendere, nelle operazioni di recupero e riqualificazione di aree agricole, turistiche o di antica industrializzazione, i cambiamenti strutturali intervenuti nei paesaggi evitando il rischio di riduttive azioni di cosmesi decorativa.

La formazione professionale dell'architetto del paesaggio all'estero.

Nella maggior parte dei Paesi dell'Europa, degli Stati Uniti d'America, dell'Australia, del Giappone esistono da tempo corsi universitari in *Architettura del Paesaggio* di quattro o cinque anni, che forniscono agli studenti le basi culturali, gli strumenti, scientifici e tecnici necessari per operare nel paesaggio alle varie scale. I professori approfondiscono i metodi di analisi dei caratteri fisici del luogo, delle diverse situazioni paesistiche; chi mettono a punto metodologie idonee alle varie operazioni di progettazione, pianificazione e riqualificazione del paesaggio, valutando con particolare attenzione la capacità dei luoghi ad accogliere attività, cambiamenti d'uso particolari, e ricomponendo, in una visione integrata, i contributi specifici delle varie discipline.

L'insegnamento di base, nei principali corsi di studio, è fondato sull'assunto che il paesaggio è un insieme complesso di elementi naturali e antropici, di caratteri e fattori fra loro interrelati: è governato, nella sua continua evoluzione, da leggi naturali e antropiche e può essere interpretato e studiato anche settorialmente secondo i metodi ed i principi delle varie discipline che di esso si occupano e concorrono ad approfondirne i significati e meccanismi della complessa totalità paesistica. A questa comprensione del mondo concorre, in modo diretto e significativo, l'*ecologia*, scienza della natura eminentemente transdisciplinare, che studia i processi che regolano la vita del pianeta e offre allo studioso un livello conoscitivo integrato rispetto alle singole scienze biologiche che si interessano dei differenti fenomeni ambientali.

L'insegnamento dell'Architettura del Paesaggio nel nostro Paese

Nel riformare l'ordinamento didattico delle Facoltà di Architettura sono stati creati, ormai da alcuni anni, nuovi raggruppamenti disciplinari tra cui quello denominato "Architettura del Paesaggio e del Territorio (H10B) che comprende materie che per contenuto scientifico, progettuale e tecnico e possiamo definire paesistiche e che per la prima volta sono comparse numerose nelle Facoltà di Architettura, (*Architettura e Giardini e dei parchi, Architettura del paesaggio, Architettura del paesaggio e delle infrastrutture territoriali, Architettura e ambiente, Arte dei giardini, Progettazione delle zone parco nelle aree urbane, Riqualificazione del paesaggio, Tecniche di costruzione delle aree verdi.*) Altri raggruppamenti disciplinari comprendono materie di particolare importanza per la conoscenza, l'analisi e l'intervento progettuale, quali ad esempio: *Storia del giardino e del paesaggio, Restauro dei parchi e dei giardini storici, Progettazione ambientale, Tecnologia di ripristino ambientale ecc.*

Sulla base di questi insegnamenti e di altri afferenti a Corsi di laurea di altre Facoltà è stato possibile predisporre un programma completo per l'attivazione di un Corso di Laurea in Progettazione del Paesaggio come indicato nel modello presentato al CUN nel 1992.

La riforma dell'ordinamento delle Facoltà di Architettura prevedeva infatti la possibilità di attivare oltre al Corso di Laurea ufficiale nuovi Corsi di Laurea e di Diploma. Furono proposti, al Comitato Universitario Nazionale (CUN) al corso principale in *Architettura*, altri 4 corsi tra cui il *Corso di Laurea in Progettazione del Paesaggio*, che pur condiviso da molti, non poté essere attivato per conflitti e i veti incrociati tra rappresentanti e i presidi di facoltà diverse,

Fu necessario attendere il D.M. n. 509 della Riforma Universitaria del 1999 per poter attivare, nell'A. 2000/2001, a seguito dell'approvazione del CUN, il Corso di Laurea, triennale, in Architettura del Paesaggio rispondente ai crediti individuati ed ai requisiti minimi richiesti.

Una corretta impostazione del nuovo percorso universitario, è stata possibile grazie all'esperienza ventennale, maturata nella Scuola di Specializzazione in Architettura del Paesaggio di Genova, ai modelli formativi delle principali università Europee, ma soprattutto alle indicazioni contenute nei 12 punti definiti dall'EFLA (European Foundation for Landscape Architecture) che nel 1989 aveva stabilito le conoscenze base indispensabili per operare nel settore del paesaggio nel quale vivere, lavorare, trascorrere il tempo libero, produrre, costruire.

Questi nuovi Corsi triennali insegnano ad indagare le interrelazioni esistenti tra elementi e fattori di varia natura, a comprendere le correlazioni esistenti tra struttura, caratteri del paesaggio (geomorfologici, pedologici, storici, climatici, espositivi), a valutare la colonizzazione vegetale dei suoli e i molteplici assetti prodotti nel tempo dalle molteplici trasformazioni attuate dall'uomo, ad approfondire la natura dinamica del paesaggio.

Veniva così rispettato, anche nel nostro Paese, l'impegno formalmente assunto con la ratifica della Convenzione Europea del Paesaggio di "promuovere: la formazione degli specialisti della conoscenza dell'intervento sui paesaggi; dei programmi pluridisciplinari di formazione nella politica di protezione, gestione e pianificazione del paesaggio, destinati ai professionisti del settore privato e pubblico e a associazioni coinvolte".

Ma per effetto della recente legge 270 del MUR - che ha tra i suoi principali obiettivi il riordinamento degli insegnamenti universitari al fine di ridurre, accorpando, sopprimere alcuni corsi di laurea - attivati con precedente riforma in numero forse eccessivo - potrebbero oggi venire in buona parte annullati gli importanti risultati conseguiti in Italia, con l'attivazione dei Corsi di laurea in *Architettura del Paesaggio (3+2)*, in diverse sedi universitarie, quali Genova, Torino, Roma, Reggio Calabria,).

Le modifiche da attuare imporrebbero, infatti, l'accorpamento del corso di laurea triennale in Architettura del Paesaggio con altri corsi di laurea: un accorpamento difficile da individuare nei corsi di laurea esistenti per il corpus di discipline teoriche e tecniche che lo caratterizzano, per le competenze specifiche complementari rispetto a quelle di molte altre discipline come ad esempio l'urbanistica, l'architettura o le scienze naturali; qualunque accorpamento sarebbe assolutamente negativo nei confronti dell'ambito dell'architettura del paesaggio che necessita di specifici approfondimenti disciplinari per una idonea formazione ad operare nel paesaggio.

È proprio nel primo triennio che vengono poste le basi formative necessarie ad acquisire una conoscenza non settoriale, ma integrata, dei vari assetti naturali ed antropici che costituiscono la complessa realtà paesistica e sono indispensabili per operare nel paesaggio; è nel primo triennio che vengono illustrate le teorie e le tecniche necessarie a leggere nel paesaggio gli eventi naturali e le azioni antropiche che, con la loro evoluzione/trasformazione hanno modificato nel tempo la struttura del paesaggio. È nel primo triennio che vengono impartite le nozioni necessarie ad impadronirsi delle molteplici conoscenze - storiche, scientifiche, architettoniche, ecologiche, tecniche, socio-economiche - che permettono di leggere e conoscere il paesaggio oltre i segni e le forme che vengono trasmesse, attraverso immagini, all'osservatore; che consentono di apprendere ad analizzare e valutare, preventivamente, limiti e potenzialità dell'ambiente naturale ad accogliere usi e trasformazioni antropiche; a difendere, gestire, valorizzare, creare nuovi paesaggi di qualità operando un complesso di fattori sia fisici che immateriali in perpetua evoluzione.

Un solo biennio specialistico - dopo un triennio generalista - non può essere sufficiente a far maturare nel futuro professionista, quella capacità creativa necessaria per comprendere con duttilità e competenza situazioni sempre diverse che i vari paesaggi presentano e che richiedono interventi progettuali generatori di nuovi paesaggi.

Occorre ricordare che tra i temi ricorrenti più di frequente nell'esperienza paesaggistica europea, ci sono i parchi urbani e archeologici, i complessi sportivi, i sistemi del verde tra la città ed il territorio, il ripristino delle aree industriali degradate e/o dismesse, il restauro dei parchi storici, la sistemazione paesaggistica di complesse

insediativi urbani e turistici, l’inserimento nel paesaggio di grandi infrastrutture, la rivalutazione dei ruoli delle identità di numerosi paesaggi “culturali”.

Per operare in questi campi di attività molto diversificati, occorre integrare le capacità creative del futuro *architetto del paesaggio* con solide basi di ecologia applicata, disciplina che garantisce la comprensione delle proprietà emergenti dei sistemi complessi quali sono appunto i paesaggi. L’ecologia costituisce lo strumento interpretativo della complessità del paesaggio, del *dominio fenomenologico* in cui opera principalmente l’uomo attivando una grande varietà di processi tra loro collegati.

Il *biennio specialistico* completa la formazione del “paesaggista” secondo basi concettualmente solide e autenticamente operative, in modo da fargli svolgere un ruolo efficace e strategico – per competenze tecniche e capacità compositive - nella progettazione degli spazi vitali per l’uomo come individuo e come membro di una società sempre più dinamica e globalizzata: un ruolo corrispondente agli impegni assunti con la ratifica della Convenzione Europea del Paesaggio (febbraio 2006) che riconosce, al paesaggio, una centralità strategica in tutte le politiche che hanno a che fare con la protezione, gestione, trasformazione del territorio.

Il *biennio specialistico* porta a termine la formazione di professionisti di fondamentale utilità per le amministrazioni pubbliche, chiamate ad integrare il paesaggio nelle varie politiche del territorio - urbanistiche, ambientali, infrastrutturali, costiere, agricole, forestali, industriali o turistiche, - ed a conservare, valorizzando quegli aspetti che sono riconosciuti come significativi o caratterizzanti dalla popolazione.

Con l’eliminazione dei Corsi di Laurea triennali in Architettura del Paesaggio, attivati dal 2000, verrebbe meno anche quel processo d’internazionalizzazione della formazione universitaria più volte auspicato ostacolando, in tal modo, anche l’applicazione dei fondamenti della Carta IFLA-UNESCO, del 2005, che richiede per la *landscape architecture education* almeno quattro anni di formazione specifica a tempo pieno, più due anni di tirocinio: quella formazione che all’estero viene svolta in specifiche facoltà di architettura, di agraria o di progettazione del paesaggio.

Non verrebbero, infine, recepiti gli artt. 6b (*cap II, Provvedimenti Nazionali*) e 8 (*cap III, Cooperazione Europea*) della Convenzione Europea del Paesaggio (L.n.14/1.09.2006) che obbliga gli Stati membri ad istituire corsi universitari per la formazione di “*specialisti nel settore della conoscenza e dell’intervento sui paesaggi*” ed a “*favorire lo scambio di specialisti del paesaggio per la formazione e informazione*”; di quei “paesaggisti” già riconosciuti dagli Ordini Professionali degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti, Conservatori ai sensi del D.P.R. 328/2001.

3 ottobre 2008

La demolizione e la tutela del paesaggio

Anna Lisa Maccari

Nel catalogo sanzionatorio degli illeciti che danneggiano il paesaggio (ed anche il territorio -il distinguo tra le nozioni di paesaggio e territorio è stato già affrontato dai precedenti relatori) accanto alle “tradizionali” sanzioni di natura penale e amministrativa (limitative della libertà personale, interdittive o pecuniarie) sono previste la misura della demolizione e della remissione in pristino. Tali misure, come noto, ampiamente disapplicate, sembravano destinate ad una stagione di effettività, con la previsione della legge finanziaria per il 2008 (l. 24 dicembre 2007 n. 244) nella quale all’art.2, comma 404 (Istituzione di un Fondo per il ripristino del paesaggio) si prevedeva «Al fine di consentire interventi di demolizione di immobili e infrastrutture, la cui realizzazione ha prodotto un danno al paesaggio in aree di particolare valenza culturale, paesaggistica e naturale incluse nel perimetro di riconoscimento dei siti italiani UNESCO, di cui alla legge 20 febbraio 2006, n. 77, è istituito nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali il «Fondo per il ripristino del paesaggio», con una dotazione di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, finalizzato alla demolizione di immobili e infrastrutture, al risanamento e ripristino dei luoghi nonché a provvedere a eventuali azioni risarcitorie per l’acquisizione di immobili da demolire».

Già prima della finanziaria per il 2008, il codice dei beni culturali e del paesaggio, con la modifica apportata all’art. 167 ad opera del d.lgs. n. 157 del 24 marzo 2006, elimina l’alternativa tra riduzione in pristino ed il versamento di un’indennità pecuniaria ed introduce l’obbligo della remissione in pristino a proprie spese. Si limitano ad un *numerus clausus* i casi, in cui è consentito derogare all’obbligo di remissione in pristino e pagare una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione.

Nozione di “demolizione” e “remissione in pristino”

- Fonti normative :
 - Codice dei beni culturali e paesaggio artt. 167 e 181
 - Testo unico edilizia (d.lgs. n. 380 del 2001 art. 27, 29,30,31,34,35,39,40 e 41)

Il limite logico- giuridico alla remissione in pristino e demolizione: la “compatibilità”

La procedura “volontaria” di remissione in pristino :

- Presupposto applicativo: ordine di remissione in pristino, per violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza (artt. 131-159) emesso dall’ autorità amministrativa preposta alla tutela del paesaggio, che ha accertato la violazione (es. Sindaco).

Le procedure dell’ Autorità Amministrativa e/o Giudiziaria

I° demolizione o remissione in pristino d’ufficio da parte dell’ Autorità Amministrativa, mediante intervento del Prefetto

II° demolizione o remissione in pristino “suppletive” d’ufficio

-Direttore regionale su richiesta dell’ Autorità Amministrativa o di sua iniziativa, decorsi 180gg. dall’accertamento dell’abuso previa diffidare per l’adempimento nei 30 gg. successivi all’ Autorità Amministrativa, procede alla demolizione avvalendosi dell’apposito servizio tecnico-operativo del Ministero (così come modificato dalla lett. a, comma 1, art. 3 del dpr n. 63 del 2008), ovvero delle modalità 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 e il Ministero della difesa

Ratio iuris e natura giuridica della demolizione e della remissione in pristino:

- Natura di sanzione amministrativa

- Effetto estintivo del reato paesaggistico (art. 181, *quinqueisI codice*)
- Effetto non estintivo del reato edilizio (art. 44 dpr 380 del 2001)

La rimessione in pristino e la sentenza penale

- L'ordine di demolizione è soggetto all'esecuzione nelle forme previste dal codice di procedura penale, natura di provvedimento giurisdizionale, ancorché applicativo di sanzione amministrativa.
-
- Rimessione in pristino – demolizione volontaria
- Rimessione in pristino-demolizione giudiziale -

Organo promotore dell'esecuzione è il pubblico ministero, ai sensi dell'art. 665 c.p.p. p.m. il quale condannato non ottemperi all'ingiunzione a demolire, è tenuto ad investire, per la fissazione delle modalità di esecuzione, il giudice dell'esecuzione, la cui cancelleria è preposta, inoltre, al recupero delle spese del procedimento esecutivo ai sensi dell'art. 181 disp.att. c.p.p.). recanti ordine di demolizione e/o di rimessione in pristino dei luoghi. L'ordine di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi come sanzioni amministrative Compe UU. 19 giugno 1996, n. 15, Monterisi)

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..

La demolizione giudiziale fonti normative

- artt. 665 e ss. c.p.p. e la sentenza delle Sez. Un. Cass. 19 giugno –24 luglio 1996 n. 15.
- . 61,62,63 del T.U. sulle spese di giustizia approvato con D.P.R. n. 115/2002.
- convenzione organizzativa tra il Ministero della giustizia, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero della difesa, stipulata il 15 dicembre 2005.
- art. 32, comma 12 del d.l. 30 settembre 2003, n. 268, convertito in l. 24 nov. 2003, n. 326
- art. 41 dpr 6 giugno 2001 n. 380
- 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)

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) Rapporti con autorità amministrativa (regione-comune)
- 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) Il finanziamento tramite il fondo per le demolizioni di opere abusive

3 ottobre 2008

Il paesaggio nel Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale. Linee guida per i Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 e la tutela del paesaggio

Biancamaria Torquati, Università degli Studi di Perugia

Introduzione

Con la firma della Convenzione europea del paesaggio, avvenuta a Firenze il 20 ottobre 2000, si è avviato un nuovo processo di gestione del paesaggio, quale componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa ed elemento fondamentale del benessere individuale e sociale. La convenzione contiene principi innovativi sulla concezione del paesaggio, sulla sua funzione sociale, tutela e valorizzazione: questo, infatti, non è più inteso solo come oggetto di contemplazione estetica, ma come una parte di territorio, così come è percepito dalle popolazioni. Il paesaggio non ha più valore puramente "estetico", ma è elemento essenziale per lo sviluppo economico, del territorio in generale, e dell'agricoltura in particolare, e parte vitale dello stesso. La conservazione e la valorizzazione del paesaggio rappresentano una delle sfide di maggior rilievo per le politiche nazionali e comunitarie. Non è un caso, infatti, che per la prima volta, nel fissare le direttive del Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale, si è deciso di includere anche il paesaggio. Questa soluzione, non priva di contrasti, rappresenta una piccola rivoluzione nel modo di concepire il ruolo del paesaggio, congiuntamente a quello dell'agricoltura e del territorio rurale, nel suo complesso. Il documento sul paesaggio, utilizzato nella costruzione del PSN, è stato redatto da un gruppo di lavoro, coordinato dal Prof. Mauro Agnoletti dell'Università di Firenze, di cui hanno fatto parte Andrea Sisti, Giuseppe Barbera, Tommaso La Mantia, Paolo Nanni e Rossella Almaza, oltre all'autrice di questo scritto. Insieme, si è cercato di tracciare un quadro storico del paesaggio italiano a partire dal 1870, definendone le trasformazioni, ed indicando i gesti concreti da compiere, di competenza delle Regioni. Si è cercato, inoltre, di mettere in evidenza l'importanza di trattare il paesaggio nel modo adeguato, affrontandolo a livello di pianificazione sovraordinata. E', infatti, evidente che solo un oculato governo delle varie componenti ambientali e antropiche può conseguire l'obiettivo di conservare e valorizzare il paesaggio, mentre azioni disgiunte sui singoli elementi, o il trattamento a livello analitico (che invece si addice a biodiversità, acqua, suolo e foreste) di un concetto sistemico, quale quello del paesaggio, non può risultare soddisfacente (Agnoletti, 2006).

Il quadro conoscitivo

Nell'analisi condotta, finalizzata a delineare il quadro conoscitivo del paesaggio agrario e forestale italiano e a sottolineare le tendenze in atto, emerge chiaramente come questo abbia subito, negli ultimi anni, un processo di banalizzazione e di omogeneizzazione. Ovunque si registra un forte declino della diversità del paesaggio, con conseguente semplificazione del mosaico paesistico e riduzione delle caratteristiche identitarie. Così, anche il paesaggio sembra essere stato colpito da un processo di globalizzazione, segnato dall'impoverimento delle componenti arboree, arbustive ed erbacee, la scomparsa di elementi strutturali caratterizzanti (come terrazzamenti, muretti a secco, sistemazioni idraulico agrarie) nonché da una progressiva rinaturalizzazione. Il progressivo degrado del paesaggio agrario italiano, coinvolge sia le aree maggiormente vocate all'attività agricola, sia le aree più marginali, come quelle montane e alto collinari. Le prime hanno subito un rapido processo di industrializzazione caratterizzato da un forte sviluppo delle monoculture meccanizzabili su grandi estensioni, l'aumento delle densità d'impianto e la conseguente intensificazione delle attività agricole, la rimozione delle colture promiscue e delle componenti arboree, l'abbandono degli avvicendamenti, la diffusione di veri e propri capannoni di tipo industriale. Le seconde, invece, non idonee alla semplificazione colturale e all'intensificazione produttiva, sono state interessate da un costante processo di abbandono delle attività e degli insediamenti rurali, cui ha fatto seguito l'estensione della copertura forestale su ex aree agricole e pastorali. Fortunatamente, il degrado del paesaggio agrario italiano non è un processo irreversibile e risulta ancora consistente il patrimonio paesistico esistente. Diversi sono i punti di forza riscontrabili sia nelle aree periurbane, in cui persistono paesaggi rurali residui di alto valore e dove è grande l'attenzione e la sensibilità da parte della popolazione urbana verso il territorio e la società rurale, nonché verso i suoi prodotti e servizi; sia nelle aree rurali intermedie e in quelle con problemi complessi di sviluppo, dove si registra la presenza di risorse paesaggistiche, storico, culturali, naturali e una diffusa presenza di prodotti agricoli di qualità, dove resta alta l'importanza del paesaggio per lo sviluppo turistico e per la valorizzazione delle produzioni tipiche. Il paesaggio costituisce, quindi, una risorsa fondamentale, configurandosi come elemento chiave per la valorizzazione delle produzioni con denominazione d'origine, lo sviluppo turistico ed il mantenimento della biodiversità, legata alla qualità degli spazi

coltivati e alle specie introdotte dall'uomo. La risorsa paesaggio, quindi, può assumere un ruolo fondamentale, per migliorare la qualità della vita nelle aree rurali.

Il paesaggio e la politica per lo sviluppo rurale

Il quadro conoscitivo ha messo in evidenza come il paesaggio rappresenti una delle migliori sintesi interpretative di un nuovo concetto di sviluppo rurale che, valorizzando l'identità culturale del territorio italiano, possa anche interpretarla come elemento di sviluppo (Agnoletti, 2005). Il Reg. Ce 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), costituisce un'importante occasione per rimediare agli errori compiuti in passato, pianificando azioni volte a migliorare la qualità della vita delle popolazioni rurali, attraverso la conservazione e la valorizzazione del paesaggio agrario italiano. Nell'ambito dei tre Assi, previsti da detto regolamento (Asse I - miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; asse II - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; asse III - Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale) sono stati individuati i seguenti principali fabbisogni di intervento: riduzione della semplificazione del paesaggio; tutela del paesaggio rurale e dei suoi elementi distintivi; diffusione di pratiche agro-forestali eco-compatibili; valorizzazione e tutela del paesaggio, del patrimonio immobiliare, del patrimonio storico-culturale e di quello naturale; diffusione di azioni di marketing territoriale che associno la tradizione, la qualità dei prodotti, ai luoghi di produzione e alle diverse attrattive naturali e storico-culturali del territorio rurale; sviluppo di attività legate al turismo nelle aree rurali. Alle 21 Regioni italiane che hanno redatto i rispettivi piani di sviluppo rurale è stato raccomandato di individuare le soluzioni superando la logica del singolo asse, integrando, nelle forme ritenute più opportune a livello regionale, le misure inerenti investimenti aziendali, servizi di consulenza, investimenti per attivare adeguate strategie di marketing (previste dall'asse I) con quelle a premio per l'agricoltura biologica, per l'agricoltura integrata e così via, previste nell'ambito dell'Asse II. Si è sottolineato, inoltre, come la tutela del territorio non può essere automaticamente sovrapponibile ad altre politiche, quali la conservazione della natura, dell'acqua o del suolo, in quanto questa azione può, a seconda dei casi, coincidere o contrastare con le finalità. In questo senso, qualunque azione ipotizzabile deve prima confrontarsi con l'accertamento dell'identità locale, al fine di selezionare gli interventi funzionali alla sua conservazione, possibilmente integrandoli con la pianificazione paesistica (Agnoletti, 2006).

I gesti concreti da compiere

La competitività del settore agro-forestale, il cui miglioramento caratterizza le finalità dell'Asse I, può e deve trarre vantaggio dal valore aggiunto, costituito dalla risorsa "paesaggio", la quale rappresenta un elemento competitivo, non riproducibile da parte della concorrenza, del nostro sistema paese. Questo anche in vista della necessità di reagire all'aumentata competitività dei Paesi stranieri, non solo per alcune produzioni tipiche tradizionali (es. vino, olio, formaggi), ma anche per una più ampia gamma di prodotti e servizi legati al territorio rurale.

La valorizzazione di un più stretto rapporto fra paesaggio, beni e servizi, passa necessariamente attraverso la creazione di una maggiore sensibilità fra amministratori, pubblico e produttori in grado di influenzare il mercato e di sviluppare forti sinergie fra i soggetti interessati. Questo può avvenire con misure che promuovano non solo la conservazione delle risorse paesaggistiche, ma anche una relazione forte fra la qualità dei prodotti e quella del paesaggio, sviluppando approcci integrati. In tal modo si dovrebbero innescare processi che tendano a garantire un reddito agli operatori, che si occupano dei servizi al paesaggio, ed un vantaggio economico agli imprenditori che rinunciano a produzioni, ordinamenti colturali e comportamenti, non compatibili con la conservazione di questa risorsa.

Gli orientamenti strategici di questo primo asse, quindi, dovrebbero tendere a valorizzare il rapporto "paesaggio-prodotto" finalizzato alla creazione, ed allo sfruttamento, del valore aggiunto legato alle risorse paesaggistiche, ed a sviluppare beni e servizi in grado di aumentare la competitività delle filiere tipiche dei settori agroalimentari e forestali, collegandoli strettamente al paesaggio locale. Il contenuto dell'Asse II rappresenta un'importante occasione per valorizzare il significato ambientale del paesaggio italiano, tenendo presente il notevole patrimonio di biodiversità, accumulatosi attraverso i millenni con l'opera dell'uomo, sia in termini di specie, sia in termini di spazi. Non si tratta, quindi, di indirizzare il territorio verso una generica "naturalità" ma di tenere conto del significato che il rapporto uomo-natura ha assunto nel nostro paese. Il miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale, è, perciò, legato anche al mantenimento, e/o al recupero, di un corretto rapporto fra gli elementi che compongono la struttura dei paesaggi tipici. La conservazione, e/o il recupero, di tali strutture deve puntare ad aumentare la qualità complessiva, con azioni che riducano non solo gli effetti negativi di alcuni sistemi produttivi e dell'abbandono delle campagne, ma anche le

conseguenze di alcune politiche, inappropriate in materia, di agricoltura, foreste e conservazione della natura. La conservazione degli aspetti qualitativi deve costituire oggetto prioritario delle strategie di azione, come peraltro suggerito dalla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000 e dal nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Nell'ambito dell'Asse II, gli interventi attivati, devono cercare di recuperare, conservare e valorizzare l'identità dei paesaggi locali. Si spera che questi interventi siano preceduti da adeguate valutazioni e studi conoscitivi, per valutare la loro efficacia e la compatibilità di ogni intervento proposto. Nell'ambito dell'Asse III, la qualità del paesaggio rappresenta un criterio privilegiato per lo stile di vita nelle zone rurali. In questo ambito, questa è un criterio di crescente importanza, non solo per le ricadute sulle scelte riguardanti gli investimenti in ambito rurale, ma anche per ciò che concerne le preferenze assegnate alle zone periurbane o rurali, come luogo di residenza stabile, o temporanea, ed in particolare per la domanda agrituristica. Le motivazioni, alla base della preferenza accordata al territorio rurale, vanno al di là della semplice attenzione alla qualità dei singoli aspetti ambientali (es. aria, acqua), ma guardano al complesso dei valori, espressi dal concetto di paesaggio, anche se spesso riferiti con il concetto di "natura". In alcune aree del Paese tale "sensibilità" arriva spesso ad identificare, con chiarezza, alcuni tratti riconosciuti essenziali per l'identità dei luoghi, per la cui conservazione, alcune categorie sociali, si dichiarano disposte a contribuire economicamente. Il recupero ed il mantenimento dei caratteri identitari del paesaggio, dipendono anche dalla qualità delle iniziative che possono essere poste in atto dai soggetti pubblici e privati, ampliando e diversificando l'economia rurale. Una strategia efficace di diversificazione non può, quindi, prescindere dal riconoscimento di tutti i soggetti coinvolti, che devono essere messi in grado di collaborare per proporre un'offerta locale fortemente integrata di prodotti e servizi legati al paesaggio. Le attività di progettazione, sviluppo e mantenimento delle risorse paesaggistiche sono portatrici di sensibili benefici per la qualità della vita degli agricoltori e dei residenti. La conclusione è che le problematiche da affrontare, per la pianificazione paesaggistica, sono diverse. Queste riguardano aspetti sia soggettivi, sia oggettivi, che coinvolgono il mancato riconoscimento del paesaggio come valore economico di pertinenza del mondo rurale, la incapacità/non volontà dell'imprenditore di investire nel mantenimento di questa risorsa e di modificare il proprio ruolo, il rapporto fra l'idea di natura e cultura, l'adeguata preparazione degli addetti al settore. Il futuro del mondo rurale dipende molto dalla conservazione e valorizzazione del paesaggio agrario. Questa è una sfida che il paese Italia non può perdere.

Riferimenti bibliografici

Agnoletti M. *et al.* Pprogrammazione sviluppo rurale 2007-2013. Contributo tematico alla stesura del Piano Strategico Nazionale. Gruppo di lavoro "Paesaggio", settembre 2006.

Mipaaf, Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (art.11 Reg. Ce 1698/2005), 20 dicembre 2006.

Erbani F. (2006), *Chi minaccia il paesaggio*, La Repubblica, lunedì 18 dicembre.

3 ottobre 2008

PAESAGGIO AGRARIO TRA ABBANDONO, SEMPLIFICAZIONE E AGGRESSIONE
Arch. Clarice Marsano

IL VALORE “PAESAGGIO AGRARIO”

Il tema proposto si incentra sulla constatazione dell'esistenza di un impetuoso processo che sta degradando il paesaggio agrario italiano.

Il problema si pone all'attenzione in quanto il paesaggio agrario rappresenta un valore altamente ricco di significati accumulatisi in secoli di storia.

Reputo importante soffermarsi brevemente sulla complessità degli elementi che concorrono a costituire il valore del paesaggio agrario poiché questa riflessione consente l'individuazione dei fattori che ne determinano la perdita di valore e di conseguenza la possibilità di mettere in atto delle azioni sufficientemente mirate, capaci di contrastare o quanto meno correggere quei processi di degrado che minacciano il paesaggio.

E' evidente che gli elementi caratterizzanti possono essere di natura diversissima e la lettura può far riferimento ad una moltitudine di discipline che vanno dalla geografia, alla geologia, all'ecologia, alle scienze naturali, all'agricoltura, all'economia, alla sociologia, all'ecologia, all'antropologia, alla psicologia, alla semiologia, all'estetica, alla storia dell'arte, all'architettura, all'urbanistica, alla pianificazione territoriale.

La ricerca degli anni ottanta ha richiamato l'attenzione sulla **dimensione economico-sociale**; sull'intreccio complesso di interazioni e riverberazioni tra i processi sociali e produttivi ed i processi di trasformazione paesistica.

I paesaggi agrari in quanto paesaggi costruiti dall'uomo sono particolarmente esposti ai cambiamenti strutturali degli scenari economici e sociali. Si tratta di un intreccio che investe sia le dinamiche globali, sia i paesaggi di piccola scala e le colture promiscue tipiche di alcune regioni italiane.

Negli ultimi anni si è sentita una netta prevalenza dell'attenzione sulle **tematiche ecologiche** e della scienza della terra.

Sicuramente una notevole importanza assumono, nella lettura del paesaggio gli **aspetti “storico – culturali”**. Il paesaggio rurale italiano è il frutto di alcuni millenni di storia e da sempre è riconosciuto come uno degli elementi fondamentali dell'identità culturale del nostro Paese. “Scigno di storia” diceva Emilio Sereni nel suo libro fondamentale “Storia del paesaggio agrario italiano”.

I sistemi agro-silvo-pastorali tradizionali sviluppatasi durante secoli hanno formato un mosaico paesistico di elevata complessità. Il succedersi di tante civiltà ha lasciato sul territorio una molteplicità e stratificazione delle impronte nelle forme dei boschi, pascoli e campagne. Ha fornito nel corso del tempo un contributo incomparabilmente ampio di nuove specie, tecniche di coltivazione, modi di captazione e uso delle acque, costruzione di manufatti, talché il carattere storico del nostro paesaggio, come assodato dalla ricerca scientifica, assume un valore del tutto particolare rispetto agli altri paesi europei.

Resta da evidenziare la **dimensione estetica** anche del paesaggio agrario. Già la legislazione di tutela paesistica del 1939 poneva alla base la concezione del paesaggio come “bellezza panoramica considerata come quadro”. Questa componente è stata, negli ultimi trenta, quaranta anni, guardata con sospetto in quanto riferita al gusto personale ovvero ad una constatazione soggettiva e come tale da ritenersi arbitraria. Negli ultimi anni la riflessione è mutata. L'aspetto estetico del paesaggio ha a che fare con il modo in cui noi percepiamo un determinato luogo o anche con il modo in cui l'opinione comune lo percepisce. Questa percezione è senz'altro influenzata da stereotipi sedimentati attraverso la conoscenza di rappresentazioni pittoriche del paesaggio, letterarie e cinematografiche. Ciò non toglie che il paesaggio è caratterizzato da aspetti estetici che lo individuano e ne fissano l'identità. “Il valore estetico del paesaggio è un valore intersoggettivo, cioè un valore che si costituisce nel dialogo tra i singoli, venendo a formare un patrimonio comune: una identità” (Paolo D'Angelo).

Tutte le dimensioni in realtà si intrecciano confluendo a determinare il valore del paesaggio agrario. Elemento strutturante è certamente l'assetto fisico e infrastrutturale conseguente all'azione

modificatrice dell'uomo che lo ha adattato alle esigenze produttive connesse ai bisogni primari. E' questo un processo che segue i mutamenti economici, sociali e politici e che ha dato luogo nel corso dei tempi ad una varietà di paesaggi agricoli in relazione ai diversi assetti colturali, irrigui, insediativi che si sono definiti adattandosi ai caratteri fisici dei luoghi, acquisendo caratteri complessi ricchi di connotazioni estetiche, frutto di un raggiunto equilibrio di tutte le componenti.

A titolo di esempio si ricordano: la cascina lombarda, la fattoria e le case coloniche della mezzadria, il latifondo cerealicolo delle tenute maremmane, dei casali romani o delle masserie del mezzogiorno, le colline senesi, del Chianti, delle Langhe, del Monferrato, i terrazzamenti delle Cinqueterre, i tratturi che univano l'Abbruzzo alle pianure foggiane, ecc.

LA PERDITA DEL VALORE - Processi trasformativi diretti e indiretti

Alcuni dati quantitativi a supporto delle successive considerazioni.

In termini percentuali l'Italia ha la maggior superficie coltivata fra gli stati dell'Europa a 15, circa 13.212.652 ettari, pari nell'anno 2001 al 43% di quella totale, distribuiti per il 45% in montagna, per il 23% in collina e per il 32% in pianura. Una superficie in costante decremento visto che negli anni trenta del secolo scorso gli ettari erano 26.251.774.

Dall'unità fino allo sviluppo recente, l'evoluzione delle superfici coltivate ha attraversato fasi di profonda rottura e trasformazione nel più vasto quadro della modernizzazione del paese. All'inizio del novecento il quadro dell'agricoltura italiana rifletteva ancora elementi di continuità che affondavano le radici in un secolare arco di tempo.

I soli dati demografici e occupazionali documentano in modo significativo i tempi di questa evoluzione (tabella). Cambiamenti più precoci, in questa evoluzione, avvennero nelle regioni industriali del Nord- Ovest, dove gli addetti all'agricoltura tra le due guerre erano già scesi intorno al 35%. Nel resto dell'Italia l'inversione tra settore primario e secondario avvenne soltanto all'indomani del 2° conflitto mondiale.

Abbandono

A partire dagli anni cinquanta del novecento l'Italia agricola è stata pervasa da drastici e soprattutto repentini cambiamenti. Numerosi fattori, anche di natura sociale ed economica, intervennero a determinare un profondo mutamento che ebbe effetti incomparabili con la millenaria evoluzione precedente. Nonostante la riforma agraria e la diffusione di importanti innovazioni determinate dal progresso scientifico e tecnologico, iniziò un esodo dalle campagne che determinò l'abbandono di molte superfici agricole e pastorali, a partire dalle aree marginali. Dagli anni trenta ad oggi si è visto il dimezzamento delle superfici coltivate. Ma la maggiore contrazione si è avuta nelle superfici a pascolo con la scomparsa di molteplici tipologie strutturali, specialmente legate al pascolo arborato che sussistono solo in alcune aree (es, Sardegna) dove il pascolo è ancora praticato.

Parallelamente al ridimensionamento delle superfici coltivate e a pascolo si registra un aumento della superficie forestale. La tendenza che si mantiene costante fino ai giorni nostri vede la superficie forestale, a partire dagli anni venti, più che raddoppiata nella sua estensione. L'inventario forestale nazionale, ancora in corso, stima la superficie forestale italiana pari a più di 10.000.000 di ettari. Il fenomeno è totalmente da ascrivere a fattori socio economici legati all'abbandono delle montagne e delle campagne a seguito dell'inurbamento e alla riconquista di pascoli e campi da parte della vegetazione forestale. L'aumento del bosco è avvenuto soprattutto nelle regioni di montagna e collina. In particolare è stato l'abbandono delle aree marginali e delle aree terrazzate, a seguito della meccanizzazione e della diffusione dei concimi chimici, a favorire i fenomeni di rinboschimento spontaneo o artificiale.

Il processo di riforestazione, in termini quantitativi ma anche qualitativi, è di gran lunga il fenomeno più importante che riguarda il paesaggio italiano. La trasformazione di superfici agricole e pascoli nelle zone montane e alto collinari ha cancellato paesaggi tradizionali preesistenti e cambiato il volto di intere regioni. La montagna mediterranea è stata infatti per secoli caratterizzata da pendici denudate, soprattutto per effetto del fuoco con cui si sono creati pascoli e terreni da coltivare e da un clima che concentra le piogge in brevi periodi dell'anno. Dal punto di vista qualitativo c'è stato un aumento delle conifere a scapito delle latifoglie per la maggiore adattabilità di tali specie alle caratteristiche di aridità e scarsa profondità del terreno.

Semplificazione

L'esodo dalle campagne è stato accompagnato da un cambiamento delle tipologie colturali e di conseguenza dalla trasformazione della struttura del paesaggio in dipendenza di due processi evolutivi:

- estensione delle monoculture con la creazione di grandi accorpamenti, realizzati eliminando gli elementi considerati inutili o di ostacolo alla meccanizzazione;
- specializzazione delle colture, sostituendo le colture promiscue con impianti artificiali ad alta densità (es. oliveti, vigneti, frutteti) o estendendo le colture di piccola scala (es. serre, colture orticole, vivai).

I due processi hanno comportato da un lato la *semplificazione degli ordinamenti colturali* o l'intensivizzazione con impianti specializzati dall'altro una *semplificazione spaziale*.

L'effetto sul paesaggio è stato quello di una progressiva omogeneizzazione e banalizzazione; in definitiva una semplificazione della struttura paesistica con una perdita dei caratteri culturali che hanno contraddistinto la significatività del paesaggio italiano nel contesto mondiale.

Ettari di terreno che prima ospitavano diverse coltivazioni si sono trasformati in monoculture: tutto grano, tutto mais, tutto vite. Il paesaggio agrario, determinato da piccole proprietà contadine, caratterizzato dalla presenza di piccoli campi chiusi ricchi di vegetazione arborea, siepi e filari, ha subito un drastico e radicale cambiamento assumendo l'aspetto proprio dei "campi aperti". Per raggiungere la piena efficienza delle operazioni colturali e soprattutto per facilitare la meccanizzazione, si sono resi necessari interventi di riordino fondiario, e l'eliminazione della vegetazione spontanea come quella ripariale nonché dei filari arborei che costituivano un ostacolo al movimento delle macchine. Su molte colline è diffusissimo il "ritocchino": i trattori procedono per l'aratura in verticale, dal basso verso l'alto e viceversa. In questo modo tendono a sparire i terrazzamenti oppure le tradizionali coltivazioni che attraversano orizzontalmente le pendici collinari favorendo un miglior deflusso delle acque.

In certe zone collinari della Toscana fino a tutto l'ottocento, in un area di circa mille ettari si potevano contare almeno 24 tipi di seminativi arborati, 25 tipi tra pascoli e prati, 6 tipi di boschi, per un totale di 65 usi diversi del suolo organizzati in circa 600 tessere di un ricchissimo mosaico paesaggistico. Ora su quella estensione possiamo contare solo 18 diversi usi del suolo.

Fino ai primi del novecento nella pianura padana si potevano avere 150- 160 piante arboree per ettaro. Oggi in molte zone se ne possono notare solo alcune a bordo campo.

Aggressione

C'è un reticolo di cemento che invade silenziosamente il territorio, si chiama tecnicamente "dispersione urbana" o più ottimisticamente "città diffusa" o con termine inglese "sprawl".

E' una realtà non soltanto italiana ma nel nostro paese ha assunto una pervasività e un'intensità uniche.

Dal 1982 al 2007 la superficie agricola in Italia si è ridotta di un quinto -20,9 %. Ogni anno vengono sottratti in media all'agricoltura 132.000 ettari.

Il territorio agrario è stato invaso da residenze, villette, capannoni, zone industriali, reti stradali, svincoli, aeroporti, contenitori commerciali, parchi a tema, ecc.. Il tutto spesso inframmezzato da terreni incolti.

La dispersione urbana si concretizza soprattutto intorno alle grandi città, ma anche intorno ai piccoli centri. Le zone di pianura sono quelle più aggredite: i due terzi delle nuove urbanizzazioni registrate nel decennio 1990 – 2000 sono localizzate nei sistemi di pianura che costituiscono circa il 30% del territorio nazionale. La speculazione edilizia incentrata nelle zone turistiche costiere è risalita dal mare verso l'interno, verso zone di gran pregio e bellezza come ad esempio le valli toscane, marchigiane e umbre il cui paesaggio agrario va sempre più perdendo di senso omologandosi verso un non meglio definito paesaggio turistico fatto di seconde case e lottizzazioni intensive.

La campagna si è urbanizzata, non esiste più e tantomeno c'è la città. Si è spezzata la distinzione tra città e campagna che ha caratterizzato per secoli il territorio: la città ha perso la sua forma "compiuta" ed è diventata una nebulosa indistinta e smarginata priva di forma e confini e la campagna risulta punteggiata e attraversata ed invasa dal costruito.

Il fenomeno della dispersione urbana avviene senza regole, senza un piano che ne organizzi l'estensione. Siamo di fronte ad un costruito che è prevalentemente auto - organizzato e prodotto autonomamente da individui, famiglie, aziende, e forze sociali. Si tratta di centri commerciali che si

localizzano fuori città, ma anche delle villette, dei piccoli laboratori, delle aziende che non hanno più bisogno della vicinanza di altre imprese e sorgono in spazi non urbani, risparmiando per esempio sul costo del terreno. Grandi strutture scelgono spazi extra-urbani per i quali l'elemento fondamentale non è la centralità, ma l'accessibilità. E così sorgono, per esempio, vicino a caselli autostradali, incroci.

Questo processo assume caratteri massicci a partire dalla seconda metà del novecento, da quando si incrementa la diffusione dell'automobile, del telefono, delle infrastrutture stradali, delle reti telematiche, che rendono meno vincolante la localizzazione. Quella che era solo una tendenza parzialmente negativa, si è affermata e consolidata, fino a diventare da fenomeno fisiologico un fenomeno patologico.

STRUMENTI PER LA TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO AGRARIO

A fronte del processo di degrado che investe il paesaggio agrario non si può certo invocare la mummificazione o il semplicistico ritorno al passato. E' evidente la necessità di governare il conflitto che di frequente si presenta tra domanda di modernizzazione, spesso identificata nella domanda di infrastrutturazione, e la qualità del paesaggio.

Se si assume il paesaggio come una risorsa concorrente a promuovere nuove forme di sviluppo, la tutela dei suoi valori identitari passa soprattutto attraverso l'incentivazione di una "progettualità di qualità" che si ponga in rapporto positivo con il contesto.

La **pianificazione territoriale** è lo strumento principale per una corretta gestione del territorio. Le prime misure di pianificazione pensate per arginare il degrado prodotto dalla dispersione urbana si sviluppano nel nord America, nel contesto nel quale originariamente si era manifestato il fenomeno. Esse sostanzialmente puntano ad uno sviluppo urbano che non esclude la crescita ma ne prevede un'evoluzione intelligente. Viene denominato "*Smart Growth*". Prevede un limite all'espansione urbana che si materializza con la *green belt* (cintura verde) che fu introdotta da E.Howard nella sua Città Giardino e di cui la pianificazione inglese già nel dopoguerra ha fatto grande uso. Lo sviluppo avviene negli spazi ancora disponibili con insediamenti compatti. Sono escluse le lottizzazioni sub urbane.

Il Codice dei Beni Culturali del Paesaggio (Dlgs. 22 gennaio 2004, n.42) affida un ruolo decisivo alla **pianificazione paesaggistica**. Facendo proprio il principio fondamentale che permea la Convenzione Europea del Paesaggio, ossia quello per il quale, ai fini della tutela dei valori paesaggistici, il territorio deve essere considerato non solo per i suoi ambiti di eccezionale valore ma nel suo complesso, il Codice stabilisce che l'ambito di pianificazione debba essere l'intero territorio.

L'art. 135 in particolare sollecita una attenzione proprio sulle aree agricole e precisa che i piani paesaggistici devono contenere apposite previsioni e prescrizioni rivolte tra l'altro

- "alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli ambiti territoriali, assicurando al contempo, il minimo consumo del territorio"
- "all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione, tra l'altro, alla salvaguardia dei paesaggi rurali"

A scala più vasta si trovano i piani per lo sviluppo economico dell'agricoltura redatti dal Ministero dell'Agricoltura. Il **Piano Strategico Nazionale** per lo Sviluppo Rurale, che fissa le politiche agricole nell'ambito delle direttive comunitarie per il prossimo settennato, per la prima volta comprende un documento sul paesaggio.

All'interno del Piano che stabilisce le azioni da finanziare con soldi europei (all'Italia spettano 8 miliardi di euro), la tutela del paesaggio assume un ruolo determinante. Il documento traccia un quadro storico del paesaggio italiano dal 1870, ne definisce le trasformazioni e indica azioni concrete da compiere e che spetta alle Regioni mettere in pratica.

Gli orientamenti strategici del Piano pongono al centro un nuovo concetto di sviluppo rurale che valorizzando l'identità culturale del territorio italiano possa anche interpretarla come elemento di sviluppo; pongono le basi per un'oculata pianificazione delle possibilità offerte, tale da realizzare la conservazione e valorizzazione di un complesso di risorse, influenzando positivamente la competitività del settore, implementando le valenze ambientali del paesaggio italiano e riconoscendo

il suo ruolo per la qualità della vita delle popolazioni.

Tutte le azioni che possono essere esplicate attraverso la pratica degli strumenti descritti non possono avere pieno esito se non si sviluppano su di un terreno fertile costituito da una coscienza diffusa dei valori che si vogliono tutelare; e solo attraverso una capillare azione di **sensibilizzazione** può costruirsi tale consapevolezza.

In questa direzione attualmente un ruolo importante viene assunto dall'associazionismo volontario, dai comitati che nascono sull'onda della denuncia di qualche scempio più eclatante rispetto al capillare quotidiano degrado. Si segnala la rete dei Comitati Toscani nata dopo la denuncia dello scempio di Monticchiello in Val d'Orcia che ha messo a punto un decalogo per il paesaggio. Alcuni punti chiave sono l'arresto del consumo di suolo, l'inserimento delle grandi infrastrutture in un programma complessivo che ne valuti l'effettiva necessità e compatibilità e la partecipazione dei cittadini e delle associazioni all'elaborazione dei piani e alle decisioni.

Per ultimo voglio segnalare una posizione originale, ma non priva di una qualche fondo di saggezza, espressa da Carlo Petrini in un articolo apparso su un quotidiano nazionale del maggio scorso, che descrive i vantaggi dell'economia del "non fare".

"L'economia del "non fare" ha uno sguardo lungo, non ragiona in termini di ritorni immediati: ha i tempi della natura, non quelli della finanza. Investe a lunghissimo termine e ha straordinari ritorni, perché è un'economia che non si occupa solo di denaro. Si occupa di culture, di identità, di territori, di origine, di storia e di storie; si occupa di paesaggio, di turismo, di conoscenza, di salute e di bellezza; si occupa di vigne, di imprenditoria, di mercato, di relazioni, di comunità, di coerenza. Siamo capaci di calcolare queste spese? Quanto costa una collina distrutta? Quanto costa un paesaggio devastato? Quanto costa un anziano che si immalinconisce perché il figlio non curerà più la vigna? Quanto costa l'orrore di un cartello che in mezzo a colline vitate, avvisa che respirare può essere pericoloso? Quanto costa un bambino che cresce in mezzo alla bruttura?"

3 ottobre 2008
VAS sperimentale del Piano di Sviluppo Terna (Rete Elettrica Nazionale)
Riccardo Brugnoli

BREVI NOTE INTRODUTTIVE AL CONCETTO DI V.A.S. “VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA”
E FONTI NORMATIVE DI RIFERIMENTO

NORMATIVA EUROPEA

- Direttiva n. 2001/42/CE del 27/06/2001

NORMATIVA ITALIANA DI RECEPIMENTO

- Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152
- Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4

Definizione di VAS (Valutazione Ambientale Strategica)

L'art. 4, comma 4, del D. Lgs 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal D. Lgs 16 gennaio 2008, n. 4, definisce la VAS come:

< la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente >.

La VAS viene altresì definita, nel Manuale per la Valutazione Ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea, come:

< Il processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni, proposte, politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale. >.

Riguarda problemi su scala geografica più ampia e si focalizza su impatti strategici, a differenza delle valutazioni di impatto ambientale (VIA), tese ad esaminare gli impatti del singolo progetto in una localizzazione specifica.

La VAS deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma e anteriormente alla sua adozione.

Finalità della VAS

Le finalità cui deve tendere la procedura di Valutazione Ambientale Strategica sono definite dall'art. 4, comma 4, del citato D. Lgs 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal D. Lgs 16 gennaio 2008, n. 4:

< ... ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per lo sviluppo sostenibile >.

Definizione di Piani e Programmi

I Piani e Programmi presi in considerazione dalla normativa, sono:

<tutti gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative adottati o approvati da autorità statali, regionali o locali, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche. > (art. 5, comma e, del D.Lgs 152/2006 modificato).

Concetto di “Sostenibilità” e “Sviluppo Sostenibile”

Dalla consapevolezza di voler operare attraverso azioni orientate alla ecogestione del territorio e delle attività antropiche, prende l'avvio il concetto di “**Sostenibilità**” e di “**Sviluppo Sostenibile**”

Concetto basato sulla scelta di una crescita economica equilibrata che tenga conto delle esigenze occupazionali e dell'inserimento sociale, dei bisogni delle imprese della salute e del benessere di tutti, nonché della tutela ambientale.

Sviluppo sostenibile significa migliorare la qualità della vita integrando tre diversi fattori: *Sviluppo Economico, Tutela dell'Ambiente e Responsabilità Sociale*.

Nella sua accezione più nota, lo Sviluppo Sostenibile può essere definito come lo sviluppo che “*garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri... uno sviluppo che sia in grado di conciliare integrità ambientale, equità sociale ed efficienza economica*” (Brundtland, World Commission on Environment and Development, 1987).

AGENDA 21 per lo Sviluppo Sostenibile

L'Agenda 21 è il piano globale per lo sviluppo sostenibile, adottato in occasione del Vertice sulla Terra del 1992 a Rio de Janeiro.

L'Agenda 21 è composta da 40 capitoli che affrontano, dopo due anni di lavori conclusi a Rio, tutti i campi nei quali è necessario assicurare l'integrazione tra ambiente e sviluppo sostenibile, il documento evidenzia i le seguenti priorità:

- Integrazione delle considerazioni ambientali in tutte le strutture dei governi centrali e in tutti i livelli di governo, per assicurare coerenza tra le politiche settoriali;
- Sistema di pianificazione, di controllo e gestione per sostenere tale integrazione;
- Incoraggiamento della partecipazione pubblica e dei soggetti coinvolti, cosa che richiede una piena possibilità di accesso alle informazioni.

La Agenda 21 indica le linee direttrici per uno sviluppo sostenibile affrontando, oltre le tematiche specifiche, (foreste, oceani, clima, deserti, aree montane) anche quelle generali (demografia, povertà, fame, risorse idriche, urbanizzazione) ed intersettoriali (trasferimenti di tecnologie). Rappresenta un piano d'azione da adottare a partire dagli anni '90 durante il XXI secolo. In esso sono contenute strategie e misure atte a fermare e cambiare l'attuale trend di degrado ambientale e a promuovere lo sviluppo sostenibile a livello mondiale.

Origini della VAS

La VAS è nata concettualmente negli **Stati Uniti d'America** alla fine degli anni '80. Il Dipartimento per lo Sviluppo Abitativo e Urbano degli USA, nel 1981 ha pubblicato il “Manuale per la Valutazione d' Impatto di area vasta”, che viene considerato come il progenitore della metodologia della valutazione strategica.

In Europa, la Convenzione sugli Studi di Impatto Ambientale in Contesti Transfrontalieri, la cosiddetta **Convenzione ESPOO**, firmata il 25 febbraio 1991, ha creato i presupposti per l'introduzione della VAS.

Nel 1992 la Direttiva 92/43/CEE, conosciuta come **direttiva “habitat”**, relativa alla conservazione degli habitat naturali, seminaturali e della flora

e della fauna selvatiche, introduce la valutazione ambientale di piani e progetti che possono verosimilmente avere impatti significativi sugli

habitat tutelati dalla direttiva (**SIC – Siti di Interesse Comunitario**).

Per tali piani e progetti occorre una adeguata valutazione degli impatti significativi nell'area interessata, compresi gli impatti indiretti cumulativi, sia individualmente che in combinazione con altri piani o progetti.

Si tratta della **Valutazione di Incidenza**, conosciuta anche come **VINCA**.

La direttiva comunitaria sulla VAS

Nel 1995 la **Commissione Europea**, constatato come molte decisioni politiche fossero state assunte dagli Stati Membri al di sopra del livello progettuale e che ciò poneva una chiara limitazione all'efficacia della VIA sul singolo progetto, inizia a lavorare per una direttiva sulla VAS, con l'obiettivo di individuare modalità di valutazione degli impatti ad un livello decisionale più alto, già nella fase di pianificazione e/o di programmazione,

per poter garantire la compatibilità ambientale di piani e programmi nelle accezioni “naturalistico-ecosistemica” e “paesaggistico-culturale”.

Il 4 dicembre 1996 la Commissione adotta la proposta di direttiva sulla VAS, conosciuta come “proposta per la valutazione degli effetti dei piani e dei programmi sull’ambiente”.

La VAS sui piani e programmi fu formalmente adottata dal Parlamento e dal Consiglio della U.E. con la **direttiva n. 2001/42/CE del 27 giugno 2001 “Concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente”**, nota come **direttiva sulla VAS**.

La **direttiva** individua nella valutazione ambientale un <.... *Fondamentale strumento per l’integrazione di carattere ambientale nell’elaborazione e nell’adozione di piani, in quanto garantisce che gli effetti dell’attuazione dei piani ... siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione*>.

I soggetti coinvolti nella VAS

autorità competente: la pubblica amministrazione cui compete l’adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l’elaborazione del parere motivato nella valutazione di piani e programmi;

proponente: il soggetto pubblico o privato che elabora il piano, programma;

autorità procedente: la pubblica amministrazione che elabora il piano o programma, ovvero, nel caso in cui il soggetto che predispone il piano o programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma;

soggetti competenti in materia ambientale: le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull’ambiente dovuti all’attuazione dei piani, programmi o progetti;

pubblico: una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone;

pubblico interessato: il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell’ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono considerate come aventi interesse;

Piani e Programmi da sottoporre a VAS

La VAS si applica ai piani e ai programmi, o alle loro modifiche:

- che sono elaborati per la gestione della qualità dell’aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, pesca, energetico, industriale, trasporti, gestione dei rifiuti e delle acque, telecomunicazioni, turismo, pianificazione territoriale o destinazione dei suoli e che definiscono il quadro di riferimento per l’approvazione, l’autorizzazione, l’area di localizzazione o comunque la realizzazione di opere o interventi i cui progetti sono sottoposti a VIA;
- per i quali si ritiene necessaria una Valutazione d’Incidenza ai sensi dell’art. 5 del D.P.R. 357/1997 e s.m.i.

Verifica di assoggettabilità alla VAS

Per i piani e i programmi che non rientrano nelle citate categorie è prevista la VAS qualora l’autorità ambientale, ovvero la pubblica amministrazione cui compete l’elaborazione del parere motivato in sede di VAS, valuti che detti piani/programmi possano avere impatti significativi sull’ambiente in base a specifici criteri riportati nell’allegato I del D.Lgs 4/2008.

Esclusione ex lege dalla procedura di VAS

La norma prevede le seguenti esclusioni dall’applicazione della VAS:

- a) I piani e i programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale caratterizzati da somma urgenza o coperti da segreto di stato;
- b) I piani o programmi finanziari o di bilancio;
- c) I piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica.

VAS di competenza Statale

Sono sottoposti a VAS in sede statale i piani e programmi la cui approvazione compete agli organi dello Stato.

VAS di competenza Regionale

Sono sottoposti a VAS secondo le disposizioni delle leggi regionali, i piani e programmi la cui approvazione compete alle regioni e province autonome o agli enti locali.

Autorità competente nella VAS

L'autorità competente è la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità e l'elaborazione del parere motivato.

In sede statale l'autorità competente è il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Il parere motivato in sede di VAS è espresso di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, che collabora alla relativa attività istruttoria.

In sede regionale l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome.

Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS.

Presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) è stata istituita, ai sensi dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 14/05/2007, n. 90, la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS che assicura al Ministero stesso il supporto tecnico-scientifico per l'attuazione di quanto stabilito nel D.Lgs. 4/2008.

LE FASI DELLA VAS

La valutazione ambientale strategica è avviata dall'autorità procedente, contestualmente al processo di formazione del piano o programma e comprende le seguenti fasi:

1. Verifica di assoggettabilità del Piano/Programma (Screening)
2. Eventuale fase di consultazione preliminare delle
Autorità ambientali (documento di Scoping)
3. Elaborazione del Rapporto Ambientale (R.A.)
4. Consultazioni
5. Valutazione del R.A. e degli esiti consultazioni
6. Parere motivato (Autorità competente)
7. Decisione
8. Informazione sulla decisione
9. Monitoraggio

La VAS riguarda i processi di formazione dei piani più che i piani in senso stretto. Si tratta certamente di uno strumento di aiuto alla decisione, più che un processo decisionale in se stesso.

La VAS, quindi, non è solo un elemento valutativo, ma permea il piano e ne diventa elemento costruttivo, gestionale e di monitoraggio.

La funzione di **monitoraggio** rappresenta uno degli aspetti innovativi introdotti dalla Direttiva comunitaria e dalla norma di recepimento, essendo finalizzato a controllare e contrastare gli effetti negativi imprevisti derivanti dall'attuazione di un piano o programma e poter quindi adottare misure correttive al processo in atto.

L'iter procedurale, prevede la più ampia partecipazione, garantendo la tutela degli interessi legittimi e la trasparenza nel processo decisionale che si attua attraverso il coinvolgimento e la **consultazione** delle autorità che *“per le loro specifiche competenze ambientali, possano essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi”* e del pubblico che in qualche modo risulta interessato dall'iter decisionale, secondo i principi già stabiliti dalla Convenzione internazionale di Aarhus, del 25 giugno 1998, *sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.*

La fase di consultazione deve essere estesa alle **consultazioni transfrontaliere** con i Paesi terzi qualora si ritenga che la futura attuazione di un piano o programma possa avere effetti significativi transfrontalieri, in coerenza con quanto già precedentemente affermato dalla citata Convenzione ESPOO del 1991 sugli Studi di Impatto Ambientale in Contesti Transfrontalieri.

Modalità di svolgimento della VAS

Le attività fondamentali previste per il processo di VAS sono:

- la redazione di un Rapporto Ambientale (RA) e di una sintesi del rapporto ambientale in linguaggio non tecnico, che accompagna la proposta di piano o programma;
- l'eventuale consultazione delle autorità con competenza ambientale per la specificazione dei contenuti e del livello di dettaglio delle informazioni da inserire nel RA (fase di Scoping);
- la **consultazione delle autorità con competenza ambientale e del pubblico**, affinché possano esprimere il proprio parere sulla bozza del piano o programma e sul RA prima dell'adozione o dell'approvazione di tali strumenti;
- L'**integrazione degli esiti della valutazione (parere motivato)** da parte dell'autorità ambientale e delle risultanze delle consultazioni nel piano o programma;
- L'informazione delle autorità con competenza ambientale e del pubblico sul processo e sui suoi risultati mediante la predisposizione di una specifica **dichiarazione di sintesi**;
- La definizione di adeguate misure per il **monitoraggio ambientale**, al fine di apportare eventuali misure correttive nella fase di attuazione.

La Valutazione Ambientale Strategica del Piano di Sviluppo Terna (Rete Elettrica Nazionale)

A partire dal 2002 il GRTN, l'allora gestore della Rete Elettrica di Trasmissione Nazionale (oggi TERNA), ad un anno dall'emanazione della Direttiva 2001/42/CE, riconosce nella VAS lo strumento ideale per far dialogare tra loro Istituzioni, Amministrazioni, Enti statali e regionali.

Pertanto, allo scopo di costruire un processo di pianificazione trasparente, documentato, ripercorribile e partecipato, sceglie di avvalersi di strumenti volontari quali Protocolli di Intesa e Accordi di Programma, con le seguenti finalità:

- Scambio di informazioni e conoscenze reciproche
- Individuazione criticità sociali e territoriali
- Condivisione motivazioni delle esigenze di sviluppo
- Localizzazione condivisa e scelta delle alternative

Terna, in quanto proprietaria della Rete elettrica di Trasmissione Nazionale (RTN), è anche titolare della concessione delle attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica nel territorio nazionale (Decreto del Ministero delle attività produttive del 20.4.2005).

Con Direttiva del 21 gennaio 2000, il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (MICA) ha stabilito che il GRTN (ora TERNA) è responsabile dello sviluppo della RTN e che tale attività è finalizzata al conseguimento di obiettivi tra i quali il rispetto dei vincoli ambientali e paesaggistici.

Terna è la società responsabile in Italia della trasmissione e del dispacciamento dell'energia elettrica sulla Rete di Trasmissione Nazionale (RTN) ad altissima tensione (AAT, 220-380 kV) e ad alta tensione (AT, 132-150 kV). Nell'espletamento del servizio di trasmissione e dispacciamento, Terna persegue, tra gli altri, l'obiettivo di concorrere a promuovere la tutela dell'ambiente e la sicurezza degli impianti.

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, dell'atto di concessione (Decreto Ministeriale 20 aprile 2005), il Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) ha stabilito che, entro il 31 dicembre di ogni anno, Terna predisponga un **Piano di Sviluppo (PdS) della RTN** da sottoporre, nei trenta giorni successivi alla sua deliberazione, all'approvazione dello stesso Ministero.

Interventi inclusi nel Piano di Sviluppo della RTN

- **Elettrodotti** - Realizzazione di nuovi collegamenti fra due o più nodi della rete o potenziamento di elettrodotti esistenti. Si può trattare di elettrodotti aerei, interrati o sottomarini.
- **Stazioni elettriche** - Realizzazione di nuove stazioni elettriche o potenziamento di stazioni esistenti mediante l'incremento della potenza di trasformazione o la realizzazione di ulteriori stalli o di intere sezioni per la connessione di nuovi elettrodotti o di nuove utenze.
- **Razionalizzazioni** - Interventi complessi che coinvolgono un'intera porzione di rete prevedendo spesso la dismissione di alcuni elementi. Le razionalizzazioni si mettono in atto in genere contestualmente alla realizzazione di nuove stazioni o elettrodotti o al rinnovo di impianti, ma possono derivare anche da istanze avanzate da Enti locali o da altri soggetti qualificati.

Gli interventi possono essere integrati da misure per la *riqualificazione elettrica, territoriale ed ambientale*, finalizzate alla riduzione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici o ad un miglioramento paesaggistico-ambientale dei siti interessati.

Protocolli d'intesa per la VAS Terna

Dopo la sigla del primo protocollo d'intesa con il Piemonte (2002), l'istituzione del tavolo tecnico sull'applicazione della VAS con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2003), l'Accordo di programma con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome (2004), Terna ha esteso la collaborazione a complessivamente 13 tra Regioni e Province autonome.

Alla fine dell'anno 2004, con la sola vigenza del Protocollo d'intesa con il Piemonte (2002) e del Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2003), il termine di recepimento risultava decorso alla data del 31 dicembre 2004. Il Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare è stato sottoscritto in data 17 gennaio 2005.

Tavolo

A seguito dei protocolli d'intesa già sottoscritti con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare si costituisce un **Tavolo tecnico** che partecipa:

- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali
- Ministero per lo Sviluppo Economico
- Ministero delle Infrastrutture
- le Regioni firmatarie del protocollo d'intesa

Quadro di riferimento normativo e Tavolo na



termine
beni e le
la VAS
è stato
del

- 2001. Direttiva VAS 2001/42/CE
- 2002. Sigla del primo protocollo d'intesa con il Piemonte
- 2003. Attivazione tavolo VAS con MATT
- 2004. Allargamento tavolo VAS a MiSE, MiBAC e MIT
- 2005. Allargamento tavolo VAS alle Regioni firmatarie di protocolli VAS
- 2006. Nuove Regioni firmatarie si uniscono al Tavolo
- 2007. Inseadimento Sottocommissione VAS (Nov)
- Entrata in vigore del Titolo II D.Lgs. 152/06 (Ago)
- Attivazione procedura VAS e fase Scoping per PdS 2008 (Ott)
- 2008. Consultazioni su proposta PdS e RA (Feb) Allargamento del Tavolo a tutte le Regioni (Feb) – Parere MATT (commissione VAS)

Protocollo di Intesa MiBAC – TERNA Rete Elettrica Nazionale

Obiettivi del Protocollo di Intesa

MiBAC – TERNA Rete Elettrica Nazionale

- verificare e aggiornare i **criteri metodologici** da adottare ai fini del processo della VAS del Piano di Sviluppo della Rete Elettrica Nazionale;
- conseguire il minimo impatto paesaggistico delle nuove opere elettriche recependo e integrando in fase di progettazione le linee guida per il rispetto dei beni culturali e paesaggistici e gli **indicatori di sensibilità** definiti dal MiBAC;
- permettere uno sviluppo della rete elettrica nazionale nel **rispetto della compatibilità ambientale, territoriale, sociale, culturale, paesaggistica** e archeologica, di pari passo con attuazione dei piani e programmi regionali in materia di energia

*Azioni previste dal Protocollo di Intesa
MiBAC – TERNA Rete Elettrica Nazionale*

- attivazione di un **tavolo tecnico** di confronto permanente MiBAC/TERNA per l'applicazione della VAS;
- la **condivisione di informazioni cartografiche digitalizzate**: TERNA si impegna a fornire l'Atlante delle linee ad Alta e Altissima Tensione per consentire al MiBAC di acquisire nel SITAP-Sistema Informativo Territoriale Ambiente Paesaggio (un database geografico specifico per la tutela dei beni paesaggistici e architettonici) i nuovi dati che verranno man mano elaborati da TERNA. La banca dati SITAP e quelle degli Istituti di settore del MiBAC, con tutte le informazioni, i dati e le cartografie relative ai valori paesaggistici e storico-archeologici a livello nazionale e locale, saranno consultabili anche da TERNA per i suoi fini istituzionali.
- collaborare allo svolgimento della VAS a livello della **macro e micro** **localizzazione delle opere elettriche** della Rete di Trasmissione Nazionale

SITAP

Sistema Informativo Territoriale Ambiente Paesaggio

al caso della realizzazione di nuovi elettrodotti aerei o stazioni. La medesima logica potrà essere successivamente estesa alle altre tipologie di intervento.

Le classi concordate a seguito della fase di scoping, che ha messo in discussione le classi di esclusione, repulsione e attrattività proposte nella fase iniziale della sperimentazione VAS, sono le seguenti:

- **Esclusione:** aree nelle quali ogni realizzazione è preclusa.
- **Repulsione:** aree che è preferibile non siano interessate da interventi se non in assenza di alternative o in presenza di sole alternative a minore compatibilità ambientale, comunque nel rispetto del quadro prescrittivo concordato.
- **Problematicità:** aree in cui il passaggio è problematico per un'oggettiva motivazione documentata dagli enti coinvolti e che richiedono pertanto un'ulteriore analisi territoriale. Tale analisi stabilisce se il livello di criticità sia superabile, previo rispetto di un quadro prescrittivo concordato con gli enti, o se sia necessario individuare altre alternative. A differenza degli altri criteri, questo si caratterizza per la necessità di approfondimenti e per l'assenza di un meccanismo automatico di valutazione a priori.
- **Attrazione:** aree da privilegiare quando possibile, previa verifica della capacità di carico del territorio.

Ogni classe dei **criteri ERPA (Esclusione, Repulsione, Problematicità e Attrazione)** prevede più categorie, ognuna delle quali corrisponde a motivazioni differenti. Per ogni categoria il Tavolo VAS ha concordato, utilizzando gli obiettivi sociali, territoriali e ambientali di piano come riferimento, un insieme condiviso di tipologie di area che vi ricadono, la cui individuazione dovrebbe essere ragionevolmente attuabile in qualsiasi contesto regionale. Tale scelta può evidentemente essere rivista nel tempo e andrà eventualmente integrata a livello delle singole Regioni tramite l'introduzione di aree di problematicità su richiesta delle Regioni stesse.

Attualmente, il criterio di Esclusione comprende le aree riconosciute dalla normativa come aree ad esclusione assoluta, quali aeroporti e zone militari (E1), e aree non direttamente escluse dalla normativa, che vengono vincolate tramite accordi di merito concordati a priori tra Terna e gli Enti coinvolti. Ad esempio ricadono in questa categoria le aree di urbanizzato continuo, per le quali, alla luce della legge 36/2001 che introduce il concetto di fascia di rispetto per la tutela della popolazione dagli effetti dei campi elettromagnetici, si è condivisa la scelta di adottare un criterio di massima salvaguardia (E2).

Il criterio di Repulsione comprende: aree che possono essere prese in considerazione solo in assenza di alternative (R1), aree naturali interessate da vincolo di protezione di livello regionale, rispetto alle quali si stabiliscono accordi di merito (R2), e aree da prendere in considerazione solo se non esistono alternative a maggior compatibilità ambientale (R3).

Le categorie rispondenti al criterio di Problematicità comprendono sempre le zone di instabilità idrogeologica, in cui è vietato il posizionamento di tralicci e strutture ma è consentito il sorvolo aereo (P1), e possono comprendere anche eventuali aree la cui problematicità è presentata dagli Enti interessati tramite motivazione documentata (P2). Il criterio di Attrazione comprende aree a buona compatibilità paesaggistica (A1) e aree già compromesse dal punto di vista ambientale, più adatte alla realizzazione dell'opera, nel rispetto, però, della capacità di carico del territorio (A2).

Le considerazioni precedenti sono riassunte in **tabella criteri ERPA**, che riporta le tipologie di area assegnate ad ogni categoria.

Criteria ERPA

Esclusione		Repulsione		Problematicità		Attrazione	
E1	<p>Vincolo normativo di esclusione assoluta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ superfici aeroporti ▪ aree militari 	R1	<p>Area da prendere in considerazione solo in assenza di alternative:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ urbanizzato discontinuo, ▪ SIC, ZPS, IBA, ▪ rete ecologica, ▪ beni storico-artistico-culturali, ▪ aree DOCG, ▪ conifere. 	P1	<p>Vincolo di esclusione per il posizionamento di basamenti e/o strutture, con contestuale assenza di vincolo al sorvolo aereo da parte dei conduttori:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ frane attive, ▪ aree a rischio elevato di frane e valanghe, ▪ aree a rischio inondazione 	A1	<p>Area a migliore compatibilità paesaggistica in quanto favorisce l'assorbimento visivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ boschi misti cedui
E2	<p>Vincolo di esclusione stabilito mediante accordi di merito, in quanto la normativa non ne esclude l'utilizzo per impianti elettrici:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ urbanizzato continuo 	R2	<p>Vincolo stabilito da accordi di merito con riferimento alle aree protette della Regione:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ parchi naturali nazionali, ▪ beni paesistico-ambientali, ▪ parchi naturali regionali, ▪ riserve naturali orientate, integrate e speciali, ▪ aree attrezzate. 	P2	<p>Aree in cui il passaggio è problematico per un'oggettiva motivazione documentata da parte degli Enti coinvolti;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ tipologie non definite a priori. 	A2	<p>Area preferenziale, previa verifica del rispetto della capacità di carico del territorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ corridoi autostradali, ▪ aree estrattive, ▪ discariche, ▪ zone agricole a produzione intensiva.

	R3	<p>Area da prendere in considerazione solo in assenza di alternative o in presenza di sole alternative a minore compatibilità ambientale:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ aree Galasso, ▪ zone DOC, DOP, IGP, ▪ boschi misti, latifoglie,
--	-----------	---

Indicatori MiBAC

con l'apertura del Tavolo tecnico finalizzato all'individuazione degli indicatori per la componente paesaggio-beni culturali, dal 25/03/2005 si è dato avvio all'elaborazione di indicatori utili all'inserimento della componente paesaggio e beni culturali in tutte le fasi della VAS: strategica, strutturale e attuativa. Il Tavolo ha coinvolto anche le Direzioni Regionali e le Soprintendenze di settore, invitate ad esprimere il proprio parere.

I parametri da individuare, sono quelli legati alle criticità sul patrimonio dei beni culturali e paesaggistici che possono emergere nell'ambito della redazione e successiva attuazione del Piano di Sviluppo della Rete Elettrica Nazionale.

La fase iniziale di studio di questi indicatori ha prodotto una serie di tabelle, elaborate dal MiBAC, basate essenzialmente sull'individuazione di indici e parametri che, partendo dagli **indicatori di stato**, finalizzati al censimento delle varie peculiarità del paesaggio e dei beni tutelati e non, prendono poi in considerazione i vari **indicatori di pressione antropica e naturale** sul territorio paesaggio e sui beni culturali.

Successivamente, in collaborazione con Terna, si è provveduto alla rielaborazione delle tabelle, fino all'individuazione di singole schede di indicatori in cui Terna propone l'utilizzo di formule matematiche riferite ad indici di area e alla presenza più o meno rilevante di beni censiti per ricavare criteri di valutazione legati alla percentuale di rischio sul paesaggio e sui beni culturali, il tutto finalizzato all'individuazione e alla scelta dei corridoi e delle fasce di fattibilità.

Questi indicatori, che andranno implementati e aggiornati, forniscono a Terna un utile supporto nel raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo del Piano Nazionale e di conseguenza nella progettazione di nuove linee elettriche e nella razionalizzazione di quelle esistenti, nel rispetto delle emergenze storiche e culturali nonché dei valori paesaggistici territoriali.

I risultati di questa attività sono stati un'importante punto di partenza anche per il Tavolo Nazionale sulla VAS Ministeri/Regioni/Terna che è giunto alla stesura del set di indicatori estesi a tutte le problematiche territoriali e ambientali, utilizzati nel Rapporto Ambientale al Piano di Sviluppo 2008, oltre che alla condivisione dei criteri localizzativi di Esclusione – Repulsione – Problematicità – Attrazione (ERPA), proposti da Terna.

Tabella sinottica degli indicatori

Legenda:

Esclusione	Repulsione	Problematicità	Attrazione
------------	------------	----------------	------------

		Livello:			Criteri ERPA
		Strategico	Strutturale	Attuativo	
Aspetti tecnici (Tec)	<i>Obiettivo:</i> Sicurezza e continuità della fornitura e del servizio				
	▪ 01_Riduzione del rischio di disservizio elettrico	X			
	▪ 02_Livello di sicurezza in condizioni degradate della rete	X			
	<i>Obiettivo:</i> Sicurezza dell'approvvigionamento tramite soluzione delle criticità e superamento dei poli limitati di produzione				
	▪ 03_Rimozione dei limiti di produzione	X			
	<i>Obiettivo:</i> Incremento della capacità di scambio tramite rafforzamento delle interconnessioni				
	▪ 04_Variazione della capacità di scambio con l'estero	X			
	<i>Obiettivo:</i> Fattibilità tecnica dell'intervento				
	▪ 05_Superfici aeroportuali e militari	X	X		E1
	▪ 06_Superfici al massimo dislivello			X	
▪ 07_Non-linearità			X		
▪ 08_Interferenze con infrastrutture			X		
▪ 09_Accessibilità per lotti			X		
Aspetti economici (Eco)	<i>Obiettivo:</i> Riduzione delle perdite e delle congestioni ai fini dell'efficienza del servizio				
	▪ 01_Riduzione delle perdite di rete	X			
	▪ 02_Riduzione delle congestioni	X			
	<i>Obiettivo:</i> Sostenibilità economico-finanziaria dello sviluppo della rete				
	▪ 03_Costo intervento	X	X	X	
▪ 04_Profittabilità	X	X	X		
▪ 05_Costo delle opere di mitigazione			X		

(continua)

(continua)

Livello:			Criteri ERPA
Strategico	Strutturale	Attuativo	

Aspetti sociali (Soc)	<i>Obiettivo:</i> Miglioramento della qualità del servizio				
	▪ 01_Qualità del servizio	X			
	<i>Obiettivo:</i> Equilibrio della distribuzione spaziale della pressione territoriale				
	▪ 02_Densità della rete pro-capite	X			
	<i>Obiettivo:</i> Tutela della salute				
	▪ 03_Urbanizzato continuo	X	X		E2
	▪ 04_Popolazione residente	X	X		
Aspetti ambientali (Amb)	▪ 05_Urbanizzato discontinuo		X		R1
	▪ 06_Aree idonee per rispetto CEM		X		
	<i>Obiettivo:</i> Rispetto dei beni culturali e paesaggistici				
	▪ 01_Aree di valore culturale e paesaggistico	X	X		R1
	▪ 02_Coerenza con la pianificazione territoriale e paesaggistica	X	X		
	▪ 03_Elementi culturali e paesaggistici puntuali		X		R1
	▪ 04_Aree a rischio paesaggistico		X		R1
▪ 05_Interferenza con la fruizione di beni culturali e paesaggistici			X	R1,R2	
▪ 06_Interferenza con la fruizione (documentata) del paesaggio			X	R1,R2	
<i>Obiettivo:</i> Minimizzazione dell'interferenza visiva con elementi di pregio culturale e paesaggistico					
▪ 07_Aree con buona compatibilità paesaggistica	X			A1	
▪ 08_Capacità di assorbimento visivo		X			
▪ 09_Visibilità dell'intervento			X		
▪ 10_Interferenza con la percezione (non documentata) del paesaggio			X	R1,R2	

(continua)

		Livello:			Criteri ERPA
		Strategico	Strutturale	Attuativo	
Aspetti ambientali (Amb)	<i>Obiettivo: Minimizzazione dell'interferenza con vegetazione, flora e fauna</i>				
	▪ 11_Aree di pregio per la biodiversità	X	X	X	R1,R2,R3
	▪ 12_Lunghezza minima di tracciato interno ad aree di pregio per la biodiversità		X	X	R1,R2,R3
	▪ 13_Aree vegetate (patrimonio forestale ed arbusteti)			X	
	<i>Obiettivo: Minimizzazione dell'interferenza con aree a rischio idrogeologico</i>				
	▪ 14_Aree a rischio idrogeologico	X	X	X	P1
Aspetti territoriali (Ter)	<i>Obiettivo: Minimizzazione delle emissioni climalteranti</i>				
	▪ 15_Emissioni evitate di gas climalteranti	X			
	<i>Obiettivo: Minimizzazione della pressione territoriale</i>				
	▪ 01_Lunghezza dell'intervento	X	X	X	
	▪ 02_Impatto territoriale della razionalizzazione	X	X	X	
	▪ 03_Utilizzazione di suolo già asservito			X	A2
<i>Obiettivo: Minimizzazione dell'interferenza con gli usi del suolo attuali e previsti</i>					
▪ 04_Aree preferenziali	X	X	X	A2	
▪ 05_Aree agricole di pregio		X		R1, R3	
▪ 06_Aree di pregio da PRG			X		
▪ 07_Vincoli da PRG			X		
▪ 08_Lunghezza minima di tracciato interno ad aree vincolate da PRG			X		

INDICATORI PAESAGGIO-BENI CULTURALI

Amb_01: Aree di valore culturale e paesaggistico

<i>Codice</i>	Amb_01
<i>Obiettivo</i>	Rispetto dei beni culturali e paesaggistici

<i>Livello</i>	Strategico	Strutturale	Attuativo
	X	X	

<i>Criteri ERPA</i>	Esclusione	Repulsione	Problem.	Attrazione
	-	R1	-	-

<i>Modalità di calcolo</i>	<p>Misura la frazione dell'area di intervento (%) occupata da aree di valore culturale e paesaggistico:</p> $I = \frac{S_{\text{siti}}}{S_{\text{intervento}}} \cdot 100$ <p>dove:</p> <p>S_{siti} indica la superficie (kmq) di aree archeologiche o di valore storico-monumentale o di valore paesaggistico (che rientrano nel criterio di repulsione R1, ovvero sono aree da prendere in considerazione solo in assenza di alternative)</p> <p>$S_{\text{intervento}}$ indica la superficie (kmq) complessiva dell'area di intervento.</p>
<i>Fonti</i>	<p>MiBAC: Sistema Informativo Territoriale Ambientale e Paesaggistico (SITAP)</p> <p>MondoGIS: siti archeologici e aree di valore storico monumentale</p>

Amb_02: Coerenza con la pianificazione territoriale paesaggistica

<i>Codice</i>	Amb_02
<i>Obiettivo</i>	Rispetto dei beni culturali e paesaggistici

<i>Livello</i>	Strategico	Strutturale	Attuativo
	X	X	

<i>Criteri ERPA</i>	Esclusione	Repulsione	Problem.	Attrazione
	-	-	-	-

<i>Modalità di calcolo</i>	<p>[necessaria elaborazione da parte di MiBAC]</p> <p>In base al Nuovo Codice del Paesaggio, ove i Piani Paesaggistici (PTP, PTR e/o PTPR a livello strategico e PTCP a livello strutturale) consentano la identificazione di aree la cui futura destinazione d'uso è finalizzata alla riqualificazione paesaggistica, è possibile quantificare l'interferenza di tali aree all'interno dell'area di intervento, ai fini di limitarne l'interferenza o all'occorrenza, se gli EE.LL. convengano, prevedere delle azioni compensative volte a favorire tale riqualificazione (art. 143, c.2, lettera c).</p>
	$I = \frac{A_{RP}}{S_{intervento}} \cdot 100$
<i>Fonti</i>	<p>dove: A_{RP} indica la superficie delle aeree di riqualificazione paesaggistica; $S_{intervento}$ indica la superficie dell'area di intervento.</p>

Amb_03: Elementi culturali e paesaggistici puntuali

<i>Codice</i>	Amb_03
<i>Obiettivo</i>	Rispetto dei beni culturali e paesaggistici

<i>Livello</i>	Strategico	Strutturale	Attuativo
		X	

<i>Criteri ERPA</i>	Esclusione	Repulsione	Problem.	Attrazione
	-	R1	-	-

<i>Modalità di calcolo</i>	<p>[necessaria verifica da parte di MiBAC]</p> <p>Quantifica la presenza di beni culturali e paesaggistici, intesi come elementi puntuali all'interno dell'area di intervento, quali pievi, borghi, monumenti, ville, giardini, etc.</p>
<i>Fonti</i>	<p>Soprintendenze competenti: ubicazione beni</p> <p>MiBAC: Sistema Informativo Territoriale Ambientale e Paesaggistico (SITAP)</p>
<i>Note</i>	-

Amb_04: Aree a rischio paesaggistico

<i>Codice</i>	Amb_04
<i>Obiettivo</i>	Rispetto dei beni culturali e paesaggistici

<i>Livello</i>	Strategico	Strutturale	Attuativo
		X	

<i>Criteri</i>	Esclusione	Repulsione	Problem.	Attrazione
----------------	------------	------------	----------	------------

ERPA	-	R1	-	-
------	---	-----------	---	---

<i>Modalità di calcolo</i>	<p>[necessaria verifica da parte di MiBAC]</p> <p>Misura la frazione dell'area di intervento (%) occupata da aree considerate a rischio paesaggistico. Il rischio paesaggistico si ottiene dalla mappatura delle pericolosità naturali e antropiche e successiva sovrapposizione con le aree sottoposte a vincolo paesaggistico. La carta così ottenuta è detta carta nazionale della pericolosità potenziale del rischio del paesaggio.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> $I = \frac{S_{\text{rischio}}}{S_{\text{intervento}}} \cdot 100$ </div> <p>dove:</p> <p>S_{rischio} indica la superficie (kmq) di aree a rischio paesaggistico (che rientrano nel criterio di repulsione R1, ovvero sono aree da prendere in considerazione solo in assenza di alternative)</p> <p>$S_{\text{intervento}}$ indica la superficie (kmq) complessiva dell'area di intervento.</p>
<i>Fonti</i>	<p>MiBAC: Sistema Informativo Territoriale Ambientale e Paesaggistico (SITAP); Carta del Rischio Paesaggistico (rischio su aree tutelate + rischio naturale)</p> <p>ISTAT: censimento per il disturbo antropico (confronto tra classi censimento sulla popolazione residente con cadenza decennale)</p>
<i>Note</i>	-

Amb_05: Interferenza con la fruizione di beni culturali e paesaggistici

<i>Codice</i>	Amb_05
<i>Obiettivo</i>	Rispetto dei beni culturali e paesaggistici

<i>Livello</i>	Strategico	Strutturale	Attuativo
			X

<i>Criteri ERPA</i>	Esclusione	Repulsione	Problem.	Attrazione
	-	R1, R2	-	-

<i>Modalità di calcolo</i>	[necessaria verifica da parte di MiBAC] Si considera la densità dei beni diffusi, come definiti nel Testo Unico dei Beni Culturali, calcolata come numero di elementi all'interno delle fasce di fattibilità.
<i>Fonti</i>	Soprintendenze competenti: tipologia e ubicazione beni MiBAC: Sistema Informativo Territoriale Ambientale e Paesaggistico (SITAP)
<i>Note</i>	-

Amb_06: Interferenza con la fruizione documentata del paesaggio

<i>Codice</i>	Amb_06
<i>Obiettivo</i>	Rispetto dei beni culturali e paesaggistici

<i>Livello</i>	Strategico	Strutturale	Attuativo
		X	

<i>Criteri ERPA</i>	Esclusione	Repulsione	Problem.	Attrazione
	-	R1, R2	-	-

<i>Modalità di calcolo</i>	[necessaria elaborazione da parte di MiBAC] Numero di siti UNESCO che interferiscono con il Corridoio, calcolata come quantità di siti presenti all'interno dei corridoi in esame.
<i>Fonti</i>	UNESCO: localizzazione OASI MiBAC: Sistema Informativo Territoriale Ambientale e Paesaggistico (SITAP)
<i>Note</i>	-

Amb_07: Aree con buona compatibilità paesaggistica

<i>Codice</i>	Amb_07
<i>Obiettivo</i>	Minimizzazione dell'interferenza visiva con elementi di pregio culturale e paesaggistico

<i>Livello</i>	Strategico	Strutturale	Attuativo
	X		

<i>Criteri ERPA</i>	Esclusione	Repulsione	Problem.	Attrazione
	-	-	-	A1

<i>Modalità di calcolo</i>	<p>Misura la frazione dell'area di intervento (%) in cui l'inserimento di un'opera elettrica determina un impatto relativamente trascurabile sul paesaggio:</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> $I = \frac{S_{A1}}{S_{intervento}} \cdot 100$ </div> <p>dove:</p> <p>S_{A1} indica la superficie (kmq) di aree con buona compatibilità paesaggistica, in quanto, per caratteristiche morfologiche e/o di copertura del suolo (ad es. boschi misti cedui), favoriscono l'assorbimento visivo delle opere (criterio di attrazione A1)</p> <p>$S_{intervento}$ indica la superficie (kmq) complessiva dell'area di intervento.</p>
<i>Fonti</i>	Regioni: CTR, PTP, PTCP, etc. Corine - Land Cover
<i>Note</i>	-

Amb_08: Capacità di assorbimento visivo

<i>Codice</i>	Amb_08
<i>Obiettivo</i>	Minimizzazione dell'interferenza visiva con elementi di pregio culturale e paesaggistico

<i>Livello</i>	Strategico	Strutturale	Attuativo
		X	

<i>Criteri ERPA</i>	Esclusione	Repulsione	Problem.	Attrazione
	-	-	-	-

<i>Modalità di calcolo</i>	<p>Misura la possibilità di sfruttare la morfologia del territorio e la copertura del suolo come mezzo per favorire l'assorbimento visivo del nuovo elettrodotto.</p> <p>L'elaborazione dell'indicatore avviene attraverso il seguente procedimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - produzione di una carta delle pendenze in formato elettronico, che assegna ad ogni cella 100x100 m un valore di pendenza media - calcolo, per ogni cella, della superficie effettiva sviluppata sul suolo: $A_{\text{reale}} = \frac{A_{\text{carta}}}{\cos \alpha}$ <p>dove A_{carta} indica la superficie della proiezione cartografica della cella (10.000 mq) e α è la pendenza media della cella (in gradi)</p> <ul style="list-style-type: none"> - calcolo della capacità di assorbimento visivo come rapporto tra la superficie effettiva sviluppata complessivamente dalle celle comprese nell'area di intervento e la rispettiva proiezione cartografica, moltiplicato per un fattore di mascheramento vegetale: $I = \frac{\sum A_{\text{reale}}}{\sum A_{\text{carta}}} \cdot C_v$ <p>dove C_v è il fattore di mascheramento vegetale, adimensionale, proporzionale alla frazione di aree vegetate nell'area d'intervento (classe 311-boschi di latifoglie, 312-boschi di conifere e 313-boschi misti della classificazione Corine - Land Cover).</p> <p>L'indicatore può essere tradotto in una scala qualitativa applicando le seguenti soglie basate sull'esperienza:</p> <table border="1"> <tr> <td>$I > 1.5$</td> <td>Buono</td> </tr> <tr> <td>$1.25 < I < 1.5$</td> <td>Discreto</td> </tr> <tr> <td>$1 < I < 1.25$</td> <td>Scarso</td> </tr> </table>	$I > 1.5$	Buono	$1.25 < I < 1.5$	Discreto	$1 < I < 1.25$	Scarso
	$I > 1.5$	Buono					
$1.25 < I < 1.5$	Discreto						
$1 < I < 1.25$	Scarso						
<i>Fonti</i>	Modelli digitali del terreno (DEM) Corine - Land Cover						
<i>Note</i>	-						

Amb_09: Visibilità dell'intervento

<i>Codice</i>	Amb_09
<i>Obiettivo</i>	Minimizzazione dell'interferenza visiva con elementi di pregio culturale e paesaggistico

<i>Livello</i>	Strategico	Strutturale	Attuativo
			X

<i>Criteri ERPA</i>	Esclusione	Repulsione	Problem.	Attrazione
	-	-	-	-

<i>Modalità di calcolo</i>	<p>Si suppone che i sostegni del futuro elettrodotto siano distribuiti ad intervalli regolari, lungo l'asse mediano della fascia di fattibilità; la loro altezza dipende dalla tensione della linea.</p> <p>Si suppongono inoltre osservatori posti in cima agli ipotetici sostegni con vista a 360°, senza alcun fattore di limitazione alla visus. Tramite GIS si suddivide il territorio circostante in celle (reticolo da 20, 10, 5 m, in funzione della disponibilità dei dati). Utilizzando il Digital Elevation Model e una specifica funzione GIS, è possibile individuare le celle visibili da ogni sostegno. A partire da tale elaborazione vengono conteggiati i sostegni visibili da ogni cella, ovvero viene stimato il grado di visibilità dell'elettrodotto per ogni cella.</p> <p>Sempre mediante analisi cartografica, si attribuisce ad ogni cella una tipologia prevalente (ad es. residenziale, industriale, etc.).</p> <p>Si conteggiano quindi le celle per tipologia di ricevitore e grado di visibilità:</p>																						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Tipologia di ricevitore</th> <th colspan="3">Visibilità</th> </tr> <tr> <th>Bassa</th> <th>Media</th> <th>Alta</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>residenziale</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>industriale</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>servizi</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>beni architettonici</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>A partire dalla tabella, il tavolo di concertazione esprime un giudizio qualitativo sintetico.</p>	Tipologia di ricevitore	Visibilità			Bassa	Media	Alta	residenziale				industriale				servizi				beni architettonici		
Tipologia di ricevitore	Visibilità																						
	Bassa	Media	Alta																				
residenziale																							
industriale																							
servizi																							
beni architettonici																							
<i>Fonti</i>	<p>Regioni: CTR, carte di uso del suolo</p> <p>Comuni: PRG</p> <p>Modelli digitali del terreno (DEM)</p>																						

Amb_10: Interferenza con la percezione (non documentata) del paesaggio

<i>Codice</i>	Amb_10			
<i>Obiettivo</i>	Minimizzazione dell'interferenza visiva con elementi di pregio culturale e paesaggistico			
<i>Livello</i>	Strategico	Strutturale	Attuativo	
			X	
<i>Criteri ERPA</i>	Esclusione	Repulsione	Problem.	Attrazione
	-	R1, R2	-	-
<i>Modalità di calcolo</i>	<p>[necessaria elaborazione da parte di MiBAC]</p> <p>Misura la visuale di pregio occultata dall'intervento in esame. Restituirà un valore di interferenza potenziale sulla fruizione del paesaggio, sulla base di simulazioni tridimensionali in funzione dei bacini visivi, dei punti di vista notevoli e del numero di fruitori, desumibili dai Piani Paesistici o dai Piani Regionali a valenza paesistica.</p>			
<i>Fonti</i>	<p>MiBAC</p> <p>Regioni: Piani Paesistici o Piani Regionali a valenza paesistica</p>			

Il Processo di VAS della Rete di Trasmissione Nazionale Terna

Il Piano di Sviluppo della RTN si configura come un piano particolare, sia per la periodicità annuale con la quale viene predisposto, sia per l'elevato grado di complessità dovuto alla necessità di coordinare e gestire processi decisionali di livello nazionale e regionale. L'articolazione del processo decisionale che porta alla definizione degli interventi di sviluppo può essere formulata come segue.

In base alla previsione del fabbisogno di energia elettrica ed alla evoluzione del parco produttivo, allo stato della rete di trasmissione, alle criticità elettriche, attuali e previsionali, vengono individuate le **esigenze** di sviluppo della rete.

Le esigenze in prima istanza sono di natura elettrica e derivano da studi di rete su modelli complessi. Le opere non sono in questa fase localizzate univocamente sul territorio: ad esempio, può emergere la necessità di realizzare una nuova linea elettrica che colleghi due porzioni di rete esistenti, ma inizialmente non ne viene individuato il tracciato; ne viene solo stimata una lunghezza di massima per ottenere i parametri elettrici della linea da inserire nel modello di rete.

Nel tempo, attraverso un processo condiviso, l'esigenza elettrica viene tradotta in interventi che possono via via trovarsi a diversi stadi di avanzamento che, per gli elettrodotti, sono definiti come segue (analoghe fasi si possono individuare per la pianificazione delle stazioni):

- **Macroalternative:** soluzione/i localizzata/e di larga massima di un'esigenza elettrica a **livello strategico**, cioè ipotesi elettriche caratterizzate da differenti schemi elettrici di inserimento dell'intervento sulla rete;
- **Corridoi:** soluzioni localizzative di un'esigenza elettrica a **livello strutturale**, cioè ipotesi, a parità di schema elettrico, per l'inserimento dell'intervento nel territorio: si scende ad una scala più dettagliata per l'individuazione di corridoi alternativi all'interno del territorio interessato dalla macroalternativa concordata a livello strategico;
- **Fasce di fattibilità:** soluzioni localizzative di un'esigenza elettrica a **livello attuativo:** all'interno del corridoio preferenziale concordato a livello strutturale, si definiscono le porzioni di territorio ove risulta possibile l'individuazione del tracciato. Si scende ad una scala più dettagliata per la scelta della fascia di fattibilità preferenziale.

Concordata la fascia di fattibilità preferenziale, l'intervento entra nella fase di progettazione, nell'ambito della quale si attiva la procedura di valutazione d'impatto ambientale e la procedura di richiesta dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio.

In tal modo, l'esigenza, definita dapprima in termini di macroalternativa e poi di corridoio, raggiunge, tramite il meccanismo della concertazione, la definizione di fascia di fattibilità, indispensabile per la fase di progettazione e di VIA, conservando, attraverso tutti gli iter procedurali previsti dalla normativa vigente, una continuità negli

interlocutori (proponenti, Enti locali e *stake-holders*), nel monitoraggio, nell'acquisizione di osservazioni e prescrizioni.

Un esempio di ciclo di vita di un intervento può chiarire il concetto. Ogni macroalternativa può essere concettualmente rappresentata come una linea (anche spezzata in più segmenti) che collega due elementi esistenti della rete elettrica. Rispetto a tale linea è possibile identificare l'area di intervento sul territorio tracciando una figura di forma sub-ellissoidale, di ampiezza massima scelta pari al 60 % della distanza tra i due estremi di ogni segmento (tanti ellissoidi quanti sono i segmenti).

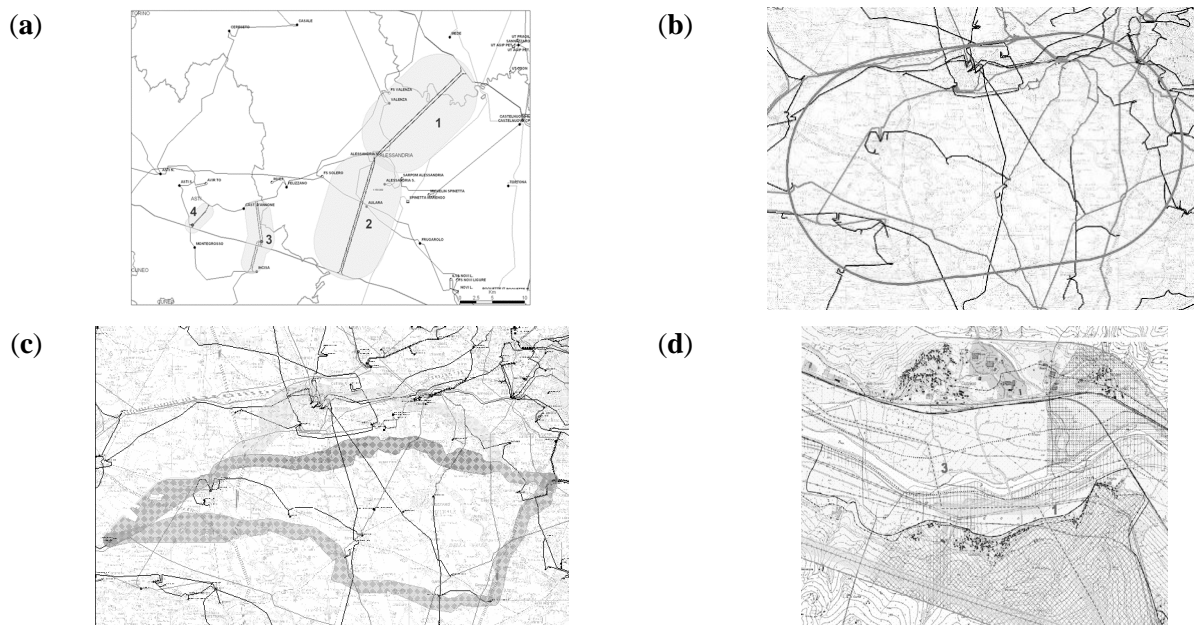
La scala d'analisi più adeguata per il livello **strategico** è **1:250.000**, in particolare per opere di valenza nazionale e sovra-nazionale; in casi specifici in cui l'intervento si riferisce a porzioni limitate di territorio

conviene la scala 1:100.000. A livello strategico il confronto tra le possibili alternative localizzative si effettua quindi comparando le "prestazioni" delle aree di intervento relative alle diverse macroalternative. La macroalternativa che viene giudicata preferibile costituirà l'area di studio per il livello strutturale.

A livello **strutturale**, i nodi elettrici di inizio e di fine del nuovo tratto di rete sono definiti: si tratta di individuare e confrontare percorsi diversi individuati nella forma di corridoi di larghezza variabile, da alcune centinaia di metri a qualche chilometro. La scala di dettaglio minima, a livello strutturale, è **1:50.000** o **1:25.000**, a seconda dell'estensione dell'intervento.

A livello **attuativo**, si utilizza una scala **1:10.000** o inferiore e vengono confrontate alternative di localizzazione, collocate all'interno del corridoio giudicato più sostenibile a livello strutturale, rappresentate da fasce di fattibilità di ampiezza variabile fino a 200 metri.

Quanto appena discusso si riferisce al caso degli elettrodotti aerei, che per loro natura rappresentano gli interventi che richiedono il maggior interessamento del territorio. Per la realizzazione di stazioni, dove viene meno il carattere lineare che è il presupposto dell'approccio descritto, questo metodo non è direttamente applicabile: allo stato attuale ne è allo studio un adattamento. Si noti che nel caso di nuove stazioni, che vengano realizzate come terminali di una nuova linea, di norma si tende ad inserirle all'interno del corridoio previsto per l'elettrodotto.



Evoluzione dell'area di studio, in funzione del livello di sviluppo di una esigenza: livello strategico (a), in cui i diversi ellissoidi costituiscono le alternative a confronto; livello strutturale (b), in cui le alternative a confronto sono rappresentate dai corridoi (c); livello attuativo (d), in cui le alternative sono le fasce di fattibilità (alternative 1 e 3 dell'esempio).

In genere ciascuna **esigenza** nasce e compare tra le scelte del PdS a livello strategico. Il passaggio ai successivi livelli di avanzamento (strutturale, attuativo) avviene attraverso processi di localizzazione condotti, ove possibile, tramite concertazione basata su criteri concordati con il Tavolo VAS nazionale. È tuttavia possibile che, in casi particolarmente semplici o di piccole dimensioni, si saltino i primi livelli (ad esempio un intervento si configuri direttamente di livello attuativo).

Una volta approvato il PdS, il processo localizzativo che ne attua le scelte su scala regionale o interregionale prosegue il suo iter, di cui annualmente il Rapporto Ambientale rende conto in sede di monitoraggio. L'esigenza può eventualmente ricomparire in un successivo PdS nel caso in cui sia necessario rivederne le caratteristiche elettriche.

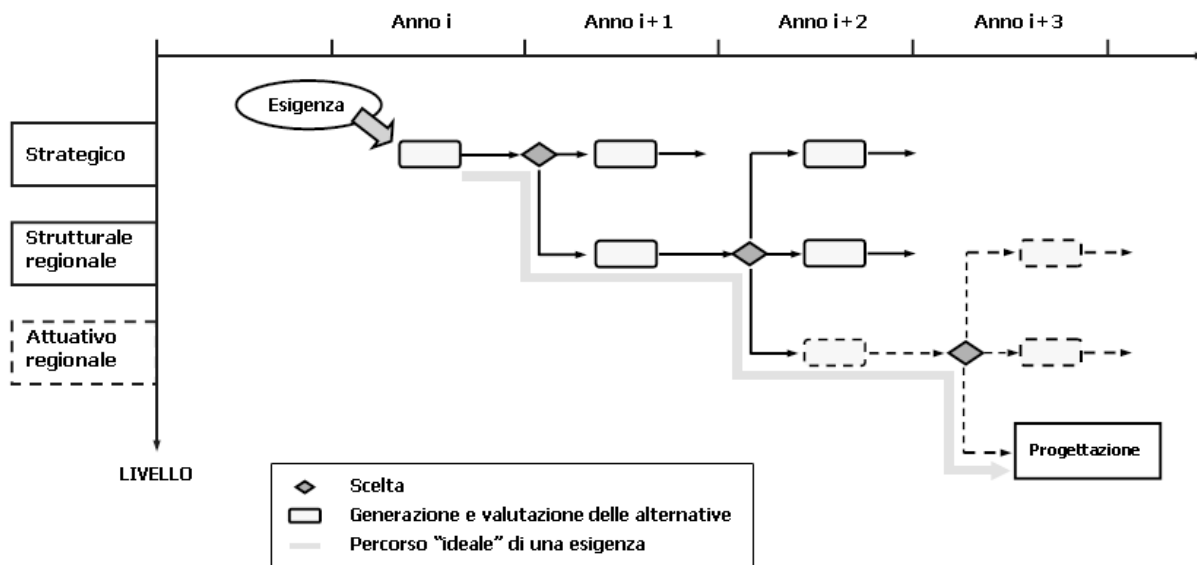
La tempistica dei processi localizzativi è variabile da intervento a intervento. Il passaggio da un anno a quello successivo può ricadere in uno dei seguenti casi:

- se si è trovata una soluzione condivisa ad un certo livello, l'intervento può passare al livello di maggior dettaglio (ad esempio da strategico a strutturale);
- se non si è trovata una soluzione condivisa nell'arco dell'anno procedurale o se le alternative localizzative individuate sono risultate non perseguibili, l'intervento l'anno successivo rimane allo stesso livello e se necessario si individuano ulteriori alternative;
- a livello strutturale o attuativo, può succedere che si renda necessario tornare a un livello di minor dettaglio, qualora: a) siano state esplorate con risultato negativo tutte le alternative possibili all'interno dell'ambito territoriale selezionato al livello superiore, oppure b) in presenza di mutate condizioni territoriali e ambientali di contesto che rendano non più valide le scelte compiute ai livelli superiori. A proposito di questo ultimo aspetto (b), è auspicabile che, una volta condivisa una scelta localizzativa a un certo livello, ad esempio la scelta di un corridoio, gli Enti interessati si impegnino a preservare la sua validità attraverso i propri strumenti di pianificazione territoriale, salvaguardando per quanto possibile l'area individuata da usi che impediscano di realizzare l'opera, nella fattispecie garantendo che venga mantenuta la possibilità di individuare almeno una fascia di fattibilità nel corridoio. Ciò andrà a beneficio dell'efficienza e dell'efficacia del processo decisionale.

La 1 rappresenta il ciclo di vita di una generica esigenza attraverso gli stadi appena descritti. Nei casi in cui è più facile condividere una scelta, livelli successivi (ad esempio strategico e strutturale) possono svolgersi nello stesso anno.

Si noti che il livello attuativo è tratteggiato in quanto la sua collocazione dipende dal contesto, dal caso in esame e dalle indicazioni espresse dalla singola Regione. È tuttavia di fondamentale importanza garantire sempre la continuità del percorso condiviso di individuazione delle soluzioni localizzative e la presenza in particolare di una fase in cui Terna ed Enti interessati concordino la fascia di fattibilità prima di procedere a completare la progettazione dell'intervento. È possibile prevedere questa fase a conclusione dei processi localizzativi in attuazione del PdS, e quindi a conclusione della VAS, individuando un livello attuativo, dopo quelli strategico e strutturale, oppure in una fase preliminare della progettazione, dunque nell'ambito della VIA, qualora siano necessarie informazioni e analisi di maggior dettaglio non disponibili in sede di VAS, oppure qualora si intenda lasciare maggior margine di autonomia alla VIA.

In questo caso sarebbe utile che la procedura di VIA prevedesse un momento di consultazione e confronto con i soggetti interessati a monte dell'avvio del processo di progettazione dell'intervento. Nell'ambito della sperimentazione con il Tavolo VAS nazionale, si è stabilito che la scelta può dipendere dal caso in esame o dalle indicazioni espresse dalla singola Regione in base a disponibilità di dati e scelte di metodo. La VAS si spinge sempre fino al livello strutturale, che comprende l'individuazione, la valutazione e il confronto dei corridoi fino alla scelta di quello ritenuto più sostenibile. Per rendere più completa la valutazione dei corridoi individuati, verrà verificata la possibilità di individuare fasce di fattibilità al loro interno, fatto salvo che sarà nella fase successiva (livello attuativo della VAS o fase preliminare della VIA) che avverrà l'individuazione puntuale, la valutazione e la scelta delle fasce di fattibilità.



1 – Ciclo di vita di un'esigenza.

Coordinamento tra livello nazionale e livello regionale

Una delle principali fonti di complessità del processo di sviluppo della RTN è la necessità di coordinare scelte a scala nazionale e scelte a scala regionale, definendo in modo adeguato il ruolo reciproco di Stato e Regioni. Occorre dunque individuare la modalità più opportuna per far convivere da una parte l'autonomia delle Regioni per le decisioni che hanno impatto su scala regionale e dall'altra la possibilità di una valutazione globale del piano su scala nazionale.

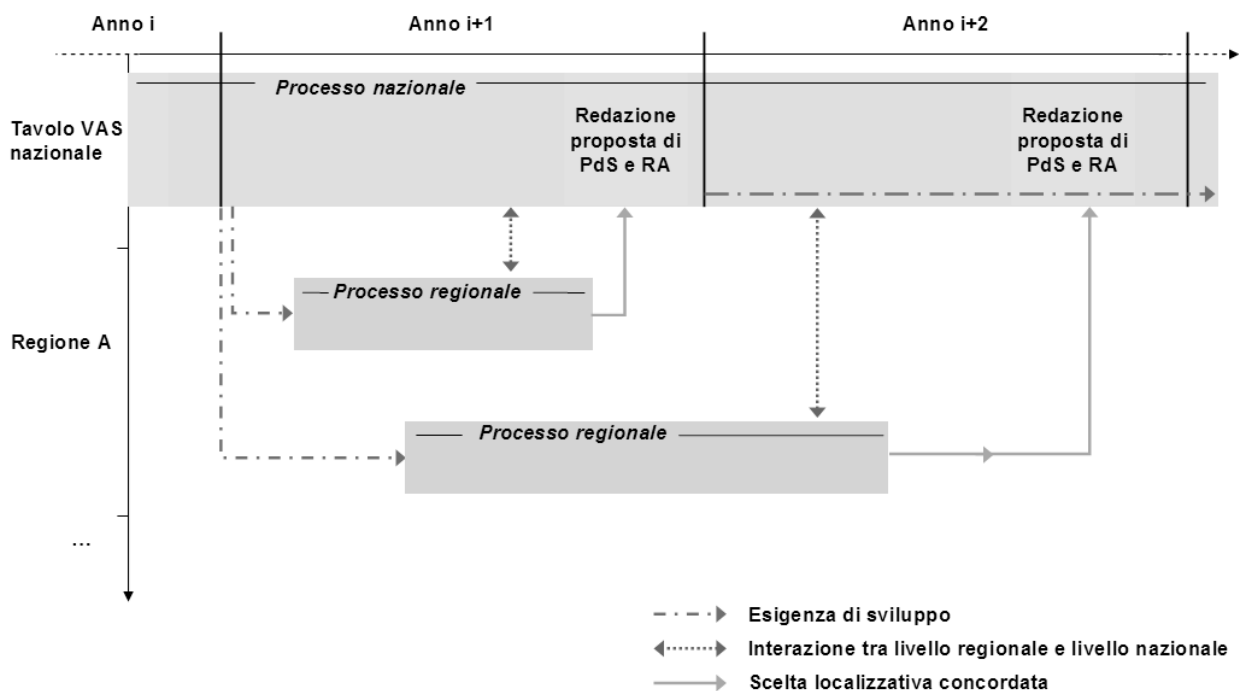
Negli anni passati il coinvolgimento delle Regioni nella pianificazione era già regolato dal citato D.M. 22/12/2000, secondo cui Terna nel predisporre il Piano di Sviluppo chiede il parere delle Regioni interessate, allegando i pareri ricevuti al piano deliberato. Con l'obiettivo di aumentare l'efficacia di tale coinvolgimento, per il momento, Terna ha messo a punto la procedura di seguito descritta e schematizzata in Figura 3.

Terna ogni anno stabilirà e inserirà nel PdS le nuove esigenze di sviluppo della rete e eventuali modifiche sostanziali di esigenze già approvate nei piani precedenti.

I processi di concertazione relativi alle successive scelte localizzative, dotati di una propria struttura ed autonomia, avverranno sulla base di criteri minimi di riferimento stabiliti dal Tavolo VAS nazionale, adattati e integrati in funzione dello specifico contesto. Una volta che un processo di concertazione produrrà un esito condiviso dalla Regione e dagli Enti Locali coinvolti, tale esito sarà sottoposto al Tavolo VAS nazionale, che ne verificherà, ove possibile, la coerenza con i criteri condivisi (freccia blu in Figura 1.4). L'avanzamento dei processi di concertazione verrà documentato annualmente nel PdS e nel Rapporto Ambientale.

Nel caso gli esiti del monitoraggio o mutate condizioni dello scenario di riferimento evidenziassero criticità ambientali legate al cumulo degli effetti se ne terrà conto. Si noti che ogni anno viene verificato il perdurare delle motivazioni che hanno definito le esigenze di sviluppo approvate in precedenti PdS; in caso tali motivazioni venissero a mancare per qualche motivo, le relative esigenze verrebbero eliminate dal PdS.

Il PdS 2008 si compone di due sezioni: la sezione I, oggetto di approvazione, espone lo scenario di riferimento elettrico, analizza le criticità esistenti e previste, individua le nuove esigenze di sviluppo della rete e le eventuali modifiche elettriche sostanziali di esigenze già approvate; la seconda II riporta gli avanzamenti dei processi localizzativi di concertazione relativi alle esigenze di sviluppo approvate con precedenti piani. Entrambe le parti sono oggetto di valutazione nel Rapporto Ambientale.



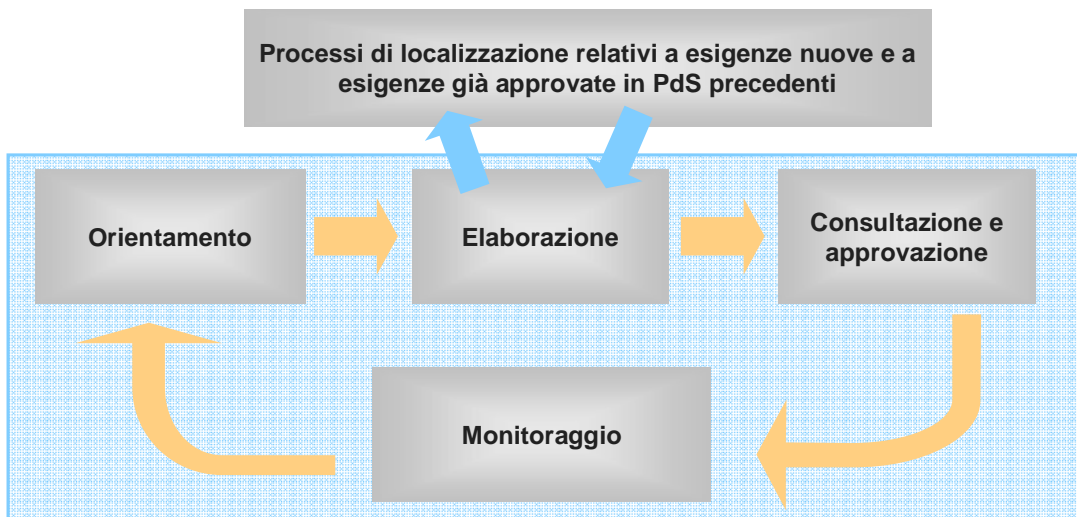
2 – Interazione tra livello nazionale e livelli regionali.

Fasi previste a livello nazionale

Le principali funzioni di livello nazionale si possono sintetizzare come segue:

- sulla base degli esiti del monitoraggio del PdS precedente, viene integrata la variabile ambientale nella definizione degli obiettivi ambientali, nella costruzione degli scenari di riferimento, nella caratterizzazione delle esigenze e nell'individuazione delle relative macroalternative;
- il Tavolo VAS nazionale coordinato dalla Sottocommissione definisce alcuni criteri minimi per il coordinamento e l'orientamento dei processi di concertazione delle scelte localizzative, sia dal punto di vista procedurale (tipologie di soggetti da consultare, fasi, ...), sia dal punto di vista dei contenuti (modalità di analisi delle aree di intervento, calcolo di indicatori per la valutazione delle alternative, progettazione e aggiornamento del sistema di monitoraggio, ...);
- per ogni intervento di livello strategico nazionale, Terna valuta le macroalternative ed effettua una scelta condivisa con le Regioni interessate; qualora, per l'esigenza in esame, la concertazione abbia la possibilità di procedere nell'anno in cui è scaturita fino alle fasi successive (strutturale e/o attuativa), ciò verrà documentato nel Rapporto Ambientale;
- il Tavolo VAS nazionale coordinato dalla Sottocommissione verifica che i criteri adottati nei processi localizzativi svolti a livello regionale siano coerenti con quelli concordati a livello nazionale;
- si effettua la valutazione del PdS nel suo complesso, analizzandone la coerenza, stimando gli effetti cumulati delle scelte di sviluppo della RTN e verificando che questi siano compatibili con gli obiettivi ambientali fissati.

Il Tavolo VAS nazionale ha prodotto uno schema metodologico e procedurale del processo di pianificazione integrata a livello nazionale, da applicarsi a regime. Lo schema si articola in cinque fasi, per ognuna delle quali, insieme alle attività di pianificazione, devono essere svolte le attività finalizzate ad integrare la dimensione ambientale nel processo decisionale e a documentare tale integrazione.



3 – Processo di pianificazione integrata.

Segue l'attuazione del PdS accompagnata dalle attività di monitoraggio, necessarie per poter ricavare indicazioni utili ai fini del riorientamento del PdS nell'anno successivo.

Le due fasi di consultazione previste, quella iniziale per lo scoping e quella sulla proposta di PdS e Rapporto Ambientale, possono essere accompagnate da workshop di introduzione e condivisione delle tematiche d'interesse, finalizzati a favorire la partecipazione delle Istituzioni e dei settori del pubblico interessati. Al di là dei momenti istituzionali di consultazione, si ricorda che una condivisione continua, mirata a seguire ed orientare l'intero processo, viene comunque mantenuta attiva attraverso le periodiche riunioni del Tavolo VAS nazionale coordinato dalla Sottocommissione.

Fasi previste per i processi localizzativi a livello regionale

I processi di livello regionale sono attivati ogni volta che viene individuata una nuova esigenza di sviluppo della RTN che richiede di intervenire sul territorio di una Regione. Le fasi salienti possono configurarsi come segue.

- Apertura del processo di valutazione regionale: istituzione di un Tavolo tra Terna, Regione ed Enti Locali per la discussione delle scelte localizzative (di seguito Tavolo regionale di concertazione). Ciascuna Regione può decidere di allargare il proprio Tavolo ad altri partecipanti, come ad esempio le autorità con competenze ambientali, al fine di favorire fin dalle prime fasi una loro partecipazione attiva al processo, anticipando le eventuali osservazioni che altrimenti emergerebbero solo nei momenti di consultazione formale. La composizione del tavolo per altro può evolvere nel tempo con l'avanzare dei processi localizzativi: a livello strategico e strutturale vengono coinvolti gli enti di area vasta (Regioni, Enti Parco, Province, Comunità Montane, ...), mentre a livello attuativo vengono coinvolti attivamente anche i Comuni interessati.
- Svolgimento delle attività di orientamento a livello regionale, sulla base dei criteri condivisi a livello nazionale, contestualizzati alla Regione specifica: si individuano i soggetti da coinvolgere, si effettua una consultazione su dati disponibili, obiettivi e indicatori di particolare interesse per la Regione, si presentano le esigenze emerse e, quando siano già disponibili, le prime proposte di soluzioni localizzative alternative con cui soddisfarle.
- Sulla base dei criteri condivisi e delle indicazioni emerse dalle osservazioni in fase di scoping, avviene l'avanzamento delle decisioni localizzative, attraverso l'attivazione del Tavolo regionale di concertazione. In questa fase avvengono la costruzione delle alternative, la stima degli effetti, la valutazione e l'individuazione delle misure di mitigazione e degli eventuali interventi di compensazione.
- Quando il Tavolo regionale di concertazione ha concordato una scelta localizzativa, viene pubblicato un documento di sintesi che ripercorre i passi svolti e le motivazioni delle scelte effettuate (scheda intervento).
- La scheda intervento viene trasmessa al Tavolo VAS nazionale, che ne verifica ove possibile la coerenza con i criteri condivisi.
- Consultazione in ambito regionale dei soggetti con competenze ambientali e del pubblico sulla scheda intervento, con conseguente eventuale revisione delle scelte localizzative effettuate.
- Ove possibile, ratifica formale delle scelte finali tramite:

- un accordo di programma, a livello strategico;
 - un protocollo d'intesa sul corridoio preferenziale, a livello strutturale;
 - un protocollo d'intesa sulla fascia di fattibilità preferenziale nonché una o più convenzioni con i Comuni interessati, a livello attuativo.
- Il primo Rapporto Ambientale utile documenta le caratteristiche della scelta localizzativa effettuata e le tappe del processo decisionale da cui è derivata.

Come a livello nazionale, anche a livello regionale possono essere organizzati workshop per facilitare la condivisione del processo. La cadenza e la modalità di organizzazione di ciascun incontro vengono concordate caso per caso tra Terna e la singola Regione.

Aggiornamento sulle attività del Protocollo MiBAC/Terna

Apertura Tavolo Tecnico nazionale MiBAC/Terna (24/03/2005)

Apertura TAVOLI TECNICI REGIONALI (10/05/2005) relativi alle opere strategiche e prioritarie di massima urgenza del Piano di Sviluppo della Rete di Trasmissione Nazionale 2005:

I Tavoli, coordinati dalla Direzione per il Paesaggio, hanno visto coinvolti oltre agli Uffici centrali anche i Direttori Regionali e le Soprintendenze. Scopo di questi tavoli è trovare una soluzione localizzativa condivisa nel corso delle varie fasi della VAS (strategica: individuazione dell'area di studio, strutturale: individuazione del corridoio e attuativa: individuazione della fascia di fattibilità di tracciato); durante gli incontri le Soprintendenze hanno implementato il SITAP consegnando a TERNA i dati relativi ai beni puntuali in formato cartaceo, che sono poi stati digitalizzati da TERNA e riconsegnati alle Soprintendenze.

I tavoli attivati nel 2005 sono stati i seguenti:

- Elettrodotto a 380 kV **Udine Ovest – Okroglo**: Direzione Regionale Friuli Venezia Giulia
- Elettrodotto a 380 kV **Trino – Lacchiarella**: Direzione Regionale Piemonte e Lombardia
- Elettrodotto a 380 kV tra le direttrici RTN **Sandrigio – Cordignano e Venezia nord – Salgareda**: Direzione Regionale Veneto
- Elettrodotto a 380 kV **Sorgente – Rizziconi**: Direzione Regionale Calabria
- Elettrodotto a 380 kV **Montecorvino – Benevento**: Direzione Regionale Campania
- Elettrodotto a 380 kV **Calenzano – Colunga**: Direzione Regionale Toscana ed Emilia-Romagna

Nel corso del 2008, nel momento del passaggio dalla fase sperimentale alla fase di cogenza della VAS (entrata in vigore del D.Lgs. 4/2008) Terna presenta il Rapporto Ambientale (RA) al Piano di Sviluppo (PdS) anno 2008:

La metodologia utilizzata e descritta nel RA 2008 è frutto della concertazione con il Tavolo Nazionale; poiché tutti i Ministeri sono chiamati ad esprimere un parere e dato il consistente numero di opere presenti nel PdS, TERNA, di concerto con il Direttore Generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee, individua un elenco di opere che data la strategicità e l'urgenza, prevedono un'attivazione dei tavoli di concertazione nel più breve tempo possibile.

I Tavoli tecnici per i quali si è prevista l'attivazione entro il 2008 sono:

1. Riassetto rete nel Comune di Roma (Lazio) nuova linea a 380 kV, nova stazione a 380 kV, dismissioni e interramenti: fase attuativa ultimata, avviata la concertazione con il Comune di Roma e attivazione del Tavolo Tecnico per la condivisione degli interventi non ancora localizzati e condivisi. **IL TAVOLO E' STATO ATTIVATO**

2. Trino – Lacchiarella (Piemonte e Lombardia) elettrodotto a 380 kV: fase attuativa, attivata la concertazione con i Comuni (opera presente nel tavolo di concertazione 2005). **IL TAVOLO E' STATO ATTIVATO**

3. Montecorvino – Benevento tratto Montecorvino – Avellino (Campania) elettrodotto a 380 kV: fase attuativa avanzata, attivata la concertazione con tutti i Comuni. (opera presente nel tavolo di concertazione 2005). **IL TAVOLO E' STATO ATTIVATO**

- 4. Trasversale in Veneto (Veneto)** elettrodotto a 380 kV: fase attuativa, attivata la concertazione con i Comuni che risulta essere in fase conclusiva. (opera presente nel tavolo di concertazione 2005). **DA ATTIVARE**
- 5. Redipuglia – Udine ovest (Friuli Venezia Giulia)** elettrodotto a 380 kV: fase attuativa avanzata, attivata la concertazione con tutti i Comuni; è prevista la presentazione del SIA entro l'estate. (opera presente nel tavolo di concertazione 2005). **DA ATTIVARE**
- 6. Razionalizzazione Torino (Piemonte)** in cavo : fase attuativa, attivata la concertazione con la Soprintendenza archeologica di Torino. **DA ATTIVARE**
- 7. Razionalizzazione di Lodi (Lombardia)** elettrodotto a 380 kV e due stazioni a 380 kV: concertazione ultimata, è in avvio l'iter autorizzativo. **DA ATTIVARE**
- 8. Riassetto rete nord Calabria (Calabria e Basilicata)** cavo e aereo: fase attuativa, attivata la concertazione con i Comuni. **DA ATTIVARE**
- 9. Villanova – Gissi (Abruzzo)** elettrodotto a 380 kV : fase strutturale, attivata la concertazione la Regione Abruzzo. **DA ATTIVARE**
- 10. Paternò – Priolo (Sicilia)** elettrodotto a 380 kV: fase strutturale in conclusione da avviare l'attuativa, attivata la concertazione con Regione Siciliana, Provincia di Catania, Siracusa e relative Soprintendenze per i Beni Culturali. **DA ATTIVARE**
- 11. Chiaramonte Gulfi – Ciminna (Sicilia)** elettrodotto a 380 kV: fase strutturale in conclusione da avviare l'attuativa, attivata la concertazione con Regione Siciliana, Province di Palermo, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Catania, Ragusa e relative Soprintendenze per i Beni Culturali. **DA ATTIVARE**
- 12. Raccordi di Candela (Puglia)** a 380 kV: in fase strutturale, avviata la concertazione con Regione Campania e Provincia di Foggia. **DA ATTIVARE**
- 13. Razionalizzazione provincia di Napoli (Campania)** in cavo: fase attuativa avanzata. **DA ATTIVARE**
- 14. Stazione di Bisaccia (Campania)** avviato l'iter autorizzativo. **DA ATTIVARE**

Considerazioni conclusive sul passaggio dalla fase di sperimentazione alla fase di vigenza della norma per la VAS Terna

Appare utile, in conclusione, riportare di seguito alcune delle osservazioni e valutazioni contenute nel parere motivato reso di concerto dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali in data 18/08/2008 a conclusione della procedura di VAS sul PdS Terna 2008:

MATTM-Commissione VIA-VAS:

Rapporto VAS-VIA

<Nel momento in cui la VAS evolve dall'esperienza della procedura condivisa su base volontaria all'essere una procedura formalmente prevista dalla legislazione ambientale dello Stato, occorre predisporre e condividere un modello generale della stessa procedura sufficientemente chiaro ed univoco, che definisca, tra l'altro, il livello di "cogenza" che devono assumere, nello sviluppo del processo di progettazione, autorizzazione e realizzazione degli interventi previsti dal PdS, le ipotesi localizzative esposte nello stesso PdS;

lo stesso modello dovrà inoltre prevedere specifiche fasi di confronto a livello locale nell'ambito delle quali sia quanto meno possibile valutare comparativamente ipotesi di localizzazione alternative.

- L'oggetto della VAS dovrebbe essere, innanzitutto, riconducibile alle opzioni strategiche di livello nazionale, ed ai criteri mediante i quali tradurre quelle opzioni in ipotesi localizzative e quindi in progetti di intervento. In altri termini, in sede di VAS devono essere condivisi i criteri di analisi e valutazione ambientale (e in questo senso assume un ruolo centrale il lavoro fatto sui criteri ERA e successivamente ERPA), e tali criteri possono trovare una prima applicazione, in sede di aggiornamento annuale del PdS, principalmente in termini di comparazione e selezione di macroalternative e di corridoi.
- La selezione di fasce di fattibilità dovrebbe essere invece collocata a valle del processo di VAS, costituendo a tutti gli effetti l'oggetto della procedura di VIA. Ciò non significa peraltro che nell'ambito della VAS del PdS non possano essere considerate e preventivamente verificate alcune fasce all'interno dei corridoi, non fosse altro che per accertare sempre in via preliminare la concretezza delle ipotesi di pianificazione relative a corridoi e macroalternative. Ma sotto il profilo decisionale ed autorizzativo, è opportuno che i livelli di

elaborazione che seguono la valutazione comparativa di corridoio (fasce e definizione del tracciato) costituiscano a tutti gli effetti oggetti delle singole procedure di VIA. >

MiBAC – Direzione Generale e Soprintendenze:

<Si può constatare, in ultima analisi, come i tracciati che si propongono in fase di individuazione delle *fasce di fattibilità* coincidano in modo particolare con i confini comunali, a sottolineare l'assunzione del principio fondamentale che l'intervento si deve localizzare alla maggiore distanza possibile da ognuno dei comuni attraversati. Di conseguenza, il rischio maggiore è rappresentato dal fatto che il patrimonio culturale – considerato da TERNA costituito quasi esclusivamente dalle aree dichiarate di notevole interesse pubblico – non viene sempre considerato come un elemento fondamentale della qualità del territorio.

Nella fase concertativa con gli enti locali, dovrà essere assicurato un maggior rispetto delle alternative di corridoio dei tracciati scaturite dall'applicazione nella fase di analisi e studio dei criteri ERA .

La cartografia fornita dal Piano di Sviluppo della RTN per illustrare le ipotesi localizzative dei tratti di rete previsti ai diversi livelli (strategico, strutturale e attuativo) non ha permesso, nella maggior parte della casistica presentata, l'individuazione, sia pure a grandi linee congruamente con i criteri valutativi della V.A.S., delle problematiche di carattere paesaggistico presenti sul territorio.

Si deve quindi osservare che:

- a livello strategico le macroalternative rappresentate dall'individuazione di una porzione di territorio a forma ellissoidale sono fornite in scala indefinita e comunque sottendono un rapporto molto alto. I tematismi riportati su dette porzioni di territorio sono privi di cartografia di base. Risulta quindi difficile orientarsi e definire i punti di riferimento geografico.
- a livello strutturale e attuativo la rappresentazione delle alternative a confronto, costituite dalla individuazione di più corridoi o fasce di fattibilità – al contrario di come avviene a livello strategico – si realizza su di una cartografia fornita di tutti i riferimenti geografici che mantiene però sempre un rapporto di scala troppo alto ed è priva di qualsiasi tematismo di base che solo consentirebbe in maniera immediata l'individuazione di possibili interferenze con ambiti territoriali tutelati, aree protette o comunque sensibili sotto l'aspetto paesaggistico.
- vi sono anche ipotesi di interventi puntuali, quali “stazioni elettriche” o collegamenti a impianti eolici, senza che conseguentemente ne venga fornito il riferimento localizzativo su adeguata scala cartografica.

Le alternative di scelta dei tracciati, a livello strategico e strutturale, dovranno essere presentate in forma più completa ed esaustiva, corredate da una ricca e chiara documentazione a livello di macro area e di ipotesi di corridoio, che ponga in evidenza le valenze paesaggistiche e in generale i beni culturali interferiti dalle differenti opzioni proposte.

Particolare rilevanza assume l'esigenza di conoscere soprattutto in caso di nuovi interventi di infrastrutturazione, sotto il profilo sia strategico che programmatico, il tipo di soluzioni impiantistiche adottate dalle iniziative di produzione di energia elettrica proposte e/o attese.

Le diverse soluzioni impiantistiche potenzialmente disponibili per la immissione in rete di ulteriore energia elettrica potrebbero sottendere impatti e carichi ambientali in alcuni casi non sostenibili nell'area vasta, soprattutto se particolarmente estesi sul territorio come nel caso della realizzazione di parchi eolici, peraltro già ampiamente diffusi nell'area vasta oggetto di studio nella parte di territorio nella regione Puglia.

Consistendo la procedura di V.A.S. in un processo decisionale in itinere, dove si dovrebbero vagliare ipotesi alternative di localizzazione di opere e non progetti definitivi o preliminari i quali comunque hanno già a monte una scelta insediativa precisa, si ritiene necessario, nell'ambito della definizione delle fasi di VAS proposte da TERNA (livello macro, strutturale, attuativo), già dal PdS 2009, considerare la fase attuativa nell'ambito della fase preliminare della progettazione e, quindi, nella successiva procedura di V.I.A., al fine di garantire un giusto margine di autonomia alla valutazione di impatto ambientale sui progetti dei singoli elettrodotti.

Sarà quindi la V.I.A., laddove l'esigenza elettrica si concretizza progettualmente, quella nella quale si approfondirà l'esame con verifiche tarate sulle particolari caratteristiche della zona più ristretta di territorio e, in base a tali verifiche, potrà essere confermata, corretta o rigettata l'ipotesi progettuale proposta.

..... Sottoporre a VAS il PdS della RTN - come prescritto dalla Direttiva 2001/42/CE e recepito dalle *Norme in materia ambientale* contenute nel D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. – offre in ogni caso l'opportunità di valutare la

sostenibilità del complesso delle scelte di piano in una fase preliminare piuttosto che in una fase attuativa di VIA dei singoli progetti originati da tali scelte, quando diventa difficile tornare indietro e quindi più probabile il manifestarsi di conflitti di interesse di difficile soluzione. Infatti, da una parte il monitoraggio consentirà di intercettare impatti negativi non previsti e di adottare misure correttive, dall'altra la procedura delineata consentirà di tornare indietro ad un livello di minore dettaglio, ad esempio dal livello attuativo a quello strategico o addirittura strutturale per eliminare o ridurre tali impatti scegliendo una diversa alternativa localizzativa (scegliendola, a livello attuativo, tra fasce di fattibilità; a livello strutturale tra corridoi alternativi; a livello strategico, tra schemi elettrici e ellissoidi dei relativi segmenti). Qualora fossero state esplorate, con esito negativo, tutte le alternative possibili all'interno dell'ambito territoriale selezionato; ma anche in situazioni di cambiamento dello scenario territoriale/ambientale di riferimento (anche normativo), e a condizione di una opportuna motivazione e documentazione da parte del soggetto segnalante tale necessità (Cosiddetto feed-back tra fase di pianificazione e fase di implementazione e VAS Multiscalare, come è quella adottata per il presente PdS).

Questo dato procedurale di ripercorribilità del processo decisionale e correggibilità delle scelte appare decisivo nel caso dei beni culturali in quanto gli impatti su architettura e paesaggio – sia diretti che anche mediati da impatti su suolo, acqua e flora e fauna, che possono compromettere la stabilità del paesaggio in quanto disturbano la funzionalità dei suoi sistemi ecologici – sono, in genere di natura locale (per visuali da corto a lungo raggio fino ad una distanza di alcuni chilometri e richiedono scale cartografiche al massimo fino a 1:10000), negativi, a causa della ostruzione o intrusione visiva, e, in assenza di alternative localizzative, di difficile mitigazione.

La standardizzazione di metodologie e tecniche deve però lasciare spazio anche soluzioni non ordinarie ma straordinarie in presenza di situazioni di con ottimo livello di qualità del paesaggio o di eccezionale pregio monumentale, al limite, anche con preclusione o spostamento di un tracciato.

La disponibilità di un Tavolo tecnico permanente periodico per la VAS del PdS consentirà al MiBAC di meglio tutelare i Beni culturali investiti dai processi di sviluppo della RTN – quali *riclassamento* (in genere, aumento di voltaggio); *riqualificazione* (diminuzione dell'inquinamento elettromagnetico, con effetti analoghi a quelli del riclassamento ma anche con creazione di nuovo tracciati o ricostruzione in cavo interrato) e più, in generale, *razionalizzazione* (potenziamento, dismissione, ampliamento; nuove realizzazioni)..... >.

3 ottobre 2008

LA RELAZIONE PAESAGGISTICA: GLI IMPIANTI EOLICI

DI

SIMONE GORELLI

AISA

ASSOCIAZIONE ITALIANA SCIENZE AMBIENTALI

La Relazione Paesaggistica è stata introdotta dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004 art. 146) e i suoi contenuti sono stati definiti dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2005 (G.U. 31 gennaio 2006 n. 25), essa rappresenta un documento che accompagna i progetti allo scopo di fornire informazioni atte alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, al fine del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Il D.P.C.M. 12/2005 art. 2 stabilisce che la Relazione paesaggistica costituisce per l'amministrazione deputata al rilascio dell'autorizzazione la base di riferimento essenziale per l'accertamento della compatibilità paesaggistica

A tale scopo la Relazione paesaggistica dovrà analizzare lo stato dei luoghi (contesto paesaggistico) prima dell'esecuzione delle opere previste, le caratteristiche progettuali dell'intervento, nonché rappresentare nel modo più chiaro ed esaustivo possibile lo stato dei luoghi dopo l'intervento.

Nello specifico la Relazione Paesaggistica dovrà contenere informazioni atte a descrivere, analizzare e valutare i seguenti elementi:

- 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;
- gli elementi utili all'Amministrazione competente per effettuare la verifica di conformità dell'intervento alle prescrizioni 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 e la coerenza con gli obiettivi di qualità paesaggistica.

In questo quadro complesso risulta di particolare rilevanza la necessità di identificare un percorso logico di analisi che sia conforme ai requisiti della normativa e adeguato alle indicazioni espresse dalle diverse linee guida che sono state prodotte dagli organismi competenti.

Nel presente lavoro si propone un modello di analisi dell'inserimento paesistico di interventi di trasformazione territoriale con particolare riferimento agli impianti eolici.

L'attenzione si è focalizzata su quest'ultimi, dato che attualmente sono sempre al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica e creano situazioni di conflitto tra i diversi portatori di interesse.

La realizzazione di un impianto eolico, dal punto di vista paesaggistico, interessa un'area che, partendo dal sito di costruzione, prende progressivamente in considerazione porzioni più ampie di territorio nelle quali, in funzione delle caratteristiche morfologiche e identitarie, l'opera risulta più o meno influente.

Gli aerogeneratori e le strutture connesse rappresentano un elemento nuovo che non possiede valore identitario percettivo pur assumendo un significato ecocompatibile connesso alla produzione di energia rinnovabile, la loro installazione comporta molto spesso una alterazione della coerenza dei paesaggi (coerenza → chiave dell'identità) che induce ad una bassa accettabilità delle opere. Pertanto, è facilmente presumibile che l'assunzione di un significato culturale (identitario) rappresenta un presupposto per il raggiungimento di una "accettazione" paesaggistica nel contesto di riferimento.

Sulla base di queste affermazioni il lavoro individua una procedura analitica che permette di analizzare le interazioni di un campo eolico con il sistema paesaggio (sistema complesso), arrivando a produrre la documentazione tecnica necessaria per la redazione di una relazione paesaggistica.

4 ottobre 2008
Il paesaggio culturale
Roberto Reali

Ad un termine già così complesso come il concetto di Paesaggio, viene aggiunto, evidentemente per sadismo, un ulteriore elemento di complicazione, l'attributo di culturale.

Nella formulazione di paesaggio esposta nella Convenzione Europea del 2000 questo termine risulta già, privo di qualunque attributo, di difficile comprensione: il concetto di percezione e l'interazione tra elementi naturali ed antropici rendono chiara solo la difficoltà di poter, non solo giuridicamente, ma anche dotandosi di semplice buon senso ricavare qualche applicazione pratica di quella definizione.

Non è un caso che nella stesura di uno dei pochi piani paesaggistici di questo paese, quello relativo all'ambito costiero della Regione Sardegna, la possibilità di utilizzo di questa definizione giuridica del paesaggio viene accusata, a ragione, di genericità.

Il paesaggio, così inteso, è: “una definizione onnicomprensiva [e] non può essere se non estremamente generale, tanto da divenire generica se non banale, e incapace di dare una spiegazione soddisfacente o almeno accettabile per tutti. Il paesaggio geomorfologico, vegetale, agrario, forestale, pastorale, storico, letterario, antropologico, sonoro, minerario, industriale, delle infrastrutture, urbano, sono aspetti specifici della più generale accezione di paesaggio, legati a fattori prevalenti molto differenti che hanno dinamiche e valori propri e in generale intersecantisi su piani diversi.”⁴⁰

Appare quindi del tutto naturale che l'utilizzo del paesaggio venga scomposto in forme più o meno utili per i vari fini considerati: una pianificazione paesaggistica tenderà di esporre nella maniera più chiara quali siano gli elementi portanti di ogni aspetto e quindi poi cercherà di descrivere in modo puntuale tutte le possibilità di utilizzo di questi elementi evitando in ogni modo una impostazione di questi con modalità di tipo soggettivistico o, peggio, di tipo estetizzante.

Gli estensori hanno colto, infatti, puntualmente la questione e hanno scritto che: “la concezione unitaria di paesaggio si scontra con la oggettiva difficoltà/impossibilità da parte di una sola persona di cogliere, individuare e ricomporre a sintesi tutte le sue componenti e, a maggior ragione, per le persone estranee ai luoghi, quel significato profondo, che è anche sentimento, evocato per indicare il legame tra le comunità che hanno modellato e vissuto quegli stessi luoghi. Pertanto un approccio che vorrebbe essere olistico porta, di norma, ad una interpretazione soggettiva ed emozionale che non può essere disgiunta dalle esperienze personali.”

Poi si accorgono che però quell'elemento che facciamo uscire dalla porta, la visione olistica di tutti quei fattori da parte del soggetto, fa parte integrante del termine stesso di paesaggio e si affrettano a ricordare come: “d'altro canto un approccio riduzionistico, che ponga al centro dell'attenzione e dia importanza solo ad uno o pochi fattori considerati principali, può far perdere di vista l'insieme del paesaggio e la sua intrinseca complessità.”⁴¹ facendo rientrare dalla finestra quella visione unitaria che sembrava, in un primo tempo, abbandonata.

Di fronte però a questa difficoltà del linguaggio, ci si rende conto che gli elementi legati all'uso del termine “visione del soggetto” è sottoposta ad innumerevoli rischi. Per chi non vuole correrli, il risultato finale è una disamina degli oggetti presenti in un territorio e quindi un insieme piuttosto chiaro dei singoli aspetti considerati non affrontando mai quella unitarietà organica che il termine paesaggio richiama.

Diciamo allora che porre l'accento sulla distinzione soggettivo/oggettivo, considerando oggettivi solo alcuni elementi che sono il racconto delle osservazioni presenti in questo momento sul territorio e l'insieme di altri elementi quali la storia del territorio, l'esperienza economica che ha, in maniera più o meno consapevole, plasmato quella realtà, l'insieme delle abitudini sociali che porta ad utilizzare quella porzione considerata e quindi i cambiamenti che sottostanno a quelle abitudini, ci lascia orfani dell'esperienza del soggetto che guarda e della sua capacità di raccogliere in maniera unitaria tutti questi elementi e restituire qualcosa che è originale, ogni soggetto osserva in maniera differente uno spazio, unica perché il soggetto osserva quell'elemento presente in quel dato momento e immediata poiché quella visione non è la stessa, ad esempio, per lo stesso soggetto, in un momento successivo.

Esplorando una definizione più completa di paesaggio possiamo quindi dire che:

⁴⁰ Regione Sardegna, *Piano Paesaggistico Regionale - Allegato alla Delibera G.R. n. 36/7 del 5 settembre 2006, Relazione introduttiva*, pag. 35. Il testo tra parentesi quadre è nostro.

⁴¹ Regione Sardegna – *Piano Paesaggistico Regionale*, cit., pag. 36

- 1) un paesaggio non è la somma aritmetica delle componenti di un territorio; il tutto è maggiore delle parti che lo compongono;
- 2) un paesaggio vive in funzione del soggetto che lo osserva e che tenta di comunicare tale osservazione con modalità le più diverse;
- 3) un paesaggio è un *unicum* nella sua formazione e nella sua osservazione e quindi risulta impossibile ottenere da questa premessa una classificazione dei paesaggi se non per utilità di tipo immediato e comunque esterne alla possibilità stessa di comprensione del suo significato.

A differenza di un territorio e della sua razionale elaborazione, ad esempio per la creazione di un insediamento edilizio, oppure per la ricerca di zone da dedicare a parco naturale, il paesaggio deve contenere qualcosa che è comunque “condiviso” come elemento dell’esperienza da ogni soggetto, che lo formula, però, in maniera libera ed indipendente.

E’ evidente che un estensore di un piano paesaggistico si trova di fronte ad un paradosso. Ci risulta ben chiaro che un soggetto, nella sua assoluta e piena libertà, decida o meno, se, osservando un territorio, esso sia per lui un paesaggio che abbia una sua valenza di paesaggio integro o di paesaggio degradato e che, in più, abbia dei contenuti comuni a lui e al luogo osservato tali per cui si possano stabilire dei segnali che lo definiscono parte integrante della sua cultura. Tutto questo non solo riguarderebbe ogni singolo soggetto, indipendentemente dalla sua condizione socio-culturale, ma questo elemento sarebbe comunque incomunicabile visto che è un giudizio di un soggetto singolo e se riuscissimo a condividere questa esperienza con un altro, sarebbe comunque impossibile elaborare un canone “condiviso” tale per cui esso possa diventare un argomento giuridico per affrontare una pianificazione e quindi una base di discussione oppure difendere in modo puntuale una violazione di questo paesaggio in un tribunale.

A questo paradosso ne aggiungo uno ulteriore. Se dovessimo discutere, con questa impostazione, le ragioni o meno dei nostri giudizi ci troveremmo ad essere in grado di “mostrare ostensivamente” quello che noi intendiamo per paesaggio e a destinare ad esso una serie di considerazioni che comunque comunicano gli attributi che noi consideriamo degni per giudicare quel territorio un paesaggio ma mai l’esperienza unica del soggetto che formula il giudizio.

Quindi possiamo elencare l’insieme dei contenuti antropici od ambientali di un territorio, possiamo anche esplorare un “catalogo” del paesaggio in cui evidenziare alcuni tratti caratteristici di esso, possiamo anche proiettare nel passato una descrizione storico-antropologica delle ragioni del formarsi di questo ma non possiamo mai, per motivi interni, comunicare una esperienza che appartiene all’unità del soggetto che percepisce, qui ed ora, quello stesso territorio.

Come direbbe un greco molto versato a svelare gli inganni della parola: “la verità non esiste, e se comunque esistesse noi non potremmo conoscerla e se potessimo conoscerla non saremmo comunque in grado di comunicarla” e così abbandoniamo il paesaggio inteso come visione unitaria del soggetto ad una serie di obiezioni del tutto legittime e coerenti con questa impostazione: devo prima spiegare cosa sia una percezione, poi debbo necessariamente elaborare un paradigma di comunicazione accettato e poi, successivamente, devo saldare a questa gli elementi che trovo nella mia esperienza di osservatore badando bene a ricordare che posso elaborarla soltanto in un momento determinato nel tempo perché in quello successivo posso avere una diversa percezione e quindi una diversa impressione dello stesso territorio osservato.

Gorgia di Leontini, il greco di cui si parlava, potrebbe usare allora il paesaggio per dimostrare la sua tesi con pieno successo invece di perdere tempo a discutere con la stessa forza argomentativa, che la distruzione di Troia è positiva i giorni pari della settimana e negativa quelli dispari. Ma il paesaggio è concetto moderno e quindi ci siamo evitati i suoi strali, almeno per il momento.

E gli estensori del Piano della Regione Sardegna, che magari non conoscono Gorgia, ma conoscono bene il problema, hanno trovato una linea di compromesso accettabile elaborando un insieme di considerazioni del tutto coerenti e individuando, saltando a piè pari l’intera questione, alcune tracce entro cui dare al paesaggio una forma comunque “comunicabile” sfuggendo alla tagliola del soggetto “estetizzante” che giudica.

Allego a questa relazione una parte di quel piano molto utile che richiama in modo esemplificativo questo tentativo di uscire da quel paradosso e che, a mio avviso, rappresenta il modo più elegante per cavarne i piedi dal punto di vista tecnico e giuridico. E’ la parte della Relazione Generale del Piano che illustra in dettaglio tutti gli elementi enunciati sopra. E’ un insieme di sistemi e di sottosistemi identificati nel territorio con allegati ad esso le considerazioni storiche, antropologiche e sociali che ne sostengono in qualche modo l’insieme degli elementi. E’ una soluzione, fra l’altro, molto raffinata e completa e rappresenta uno sforzo per giungere ad un onorevole

compromesso tra la possibile descrizione di un paesaggio e la faccia scura di Gorgia che afferma di non esserci per noi alcuna possibilità di andare ulteriormente avanti sulla strada della ricerca.

A questo punto il discorso è finito. Sappiamo dove sono i limiti di una comunicazione di paesaggio, sappiamo che possiamo lasciare ai singoli specialisti il compito di aver distribuito le differenti sensibilità nell'osservare il medesimo fenomeno, l'abbiamo scritto su un documento che afferma tutte queste valenze e il nostro lavoro lo possiamo dire concluso. Lasciemo al libero esame di ogni soggetto valutare se quello che abbiamo scritto sia valido o meno o lo rimetteremo ad un referendum popolare per stabilire se gli elementi che abbiamo considerato siano sufficientemente chiari per riconoscere un paesaggio e lasceremo fare al tempo, per definizione galantuomo, che potrà dirci o meno se le nostre descrizioni corrispondono o no ad una idea "media" di paesaggio.

Certo qualche dubbio rimane. Magari Gorgia non è così scuro come pare ad un primo esame, non è un lupo, magari è solo un cane nero, e quindi la sensazione che qualcosa ci sfugga se noi mettiamo volontariamente da parte un aspetto non secondario del problema, secondo me, rimane. Magari ci si potrebbe chiedere se quell'aspetto unificante del soggetto non sia poi il solo elemento originale del paesaggio, ad esempio, e avendo difficoltà a trattarlo, in realtà, e comunicando solo gli elementi distintivi, razionali, codificati, elaborati secondo i sacri canoni della scienza, ci perdiamo proprio la questione essenziale e quindi stiamo comunicando, spacciandolo per paesaggio, qualcosa che paesaggio non è.

E forse quella definizione di comunicazione che a noi è parsa paradossale e quindi ci porta al ragionamento visto prima e svolto sinora, magari potrebbe contenere anche altro che lì si nasconde. Insomma, un nodo utile a riportare di nuovo il problema al centro dell'attenzione.

La definizione, lo ricordiamo, dice: "il paesaggio deve contenere qualcosa che è comunque "condiviso" come elemento di un giudizio del soggetto che lo formula in maniera totalmente libera ed indipendente".

La premessa del paradosso di questa affermazione sta nell'idea che le esperienze fatte in maniera indipendente e libera da ogni soggetto siano, di per sé, incomunicabili. Ognuno di noi elabora un giudizio sulla base di una osservazione e di un ragionamento trovando un insieme di considerazioni e sentendosi, in quel momento, in piena libertà nello svolgere un suo percorso e, nello stesso tempo, considera questa esperienza come fondamentalmente incomunicabile in termini di ragionamento chiaro e distinto tale per cui questo divenga parte comune di un linguaggio e di un insieme di contenuti che ci accomunano.

Curiosa conclusione. Perché questa maniera di elaborare l'esperienza umana è esattamente la definizione del concetto di cultura che noi sappiamo essere l'unica esperienza interamente prodotta dagli uomini, svincolata da elementi esterni e quindi necessariamente in grado, proprio perché è una nostra creazione, di comunicare ad ognuno di noi dei contenuti.

Poiché esiste questa possibilità di avere una medesima forma di elaborazione dei contenuti che è indipendente dai contenuti stessi, noi dobbiamo presupporre che la libera produzione di ogni individuo sia, in qualche modo, comunicabile agli altri.

E' il contrario semmai che dovremmo dire assolutamente impossibile: se io pensassi che in questo momento l'insieme delle parole e del linguaggio che, nella mia assoluta libertà, sto mettendo, una dopo l'altra, in questo scritto siano dagli altri recepite sotto la forma di comunicato radio o di bollettino di guerra probabilmente starei sbagliando qualcosa. Se invece penso che il mio discorso evochi negli altri, nel modo con cui io ne parlo, un insieme di sensi e di significati che io non conosco e che risulteranno dai sensi e dai significati che ognuno dei miei interlocutori coglie e formula magari reagendo positivamente o negativamente ad essi, sto elaborando in maniera più coerente il contesto di questa mia comunicazione. Ma se io non fossi sicuro che, questa attività di evocazione o interpretazione, sia l'elemento che ci accomuna tutti indipendentemente dalla preparazione linguistica, formazione, esperienza personale, sensazione di caldo o di freddo che in questo momento abbiamo o di come ci siamo svegliati stamattina, probabilmente tale comunicazione non avrebbe alcun senso.

Il paradosso è quindi: o ci accontentiamo di considerare la comunicazione umana come una semplice emissione di segnali che vengono recepiti da un codice comune e che ritrasmette sotto forma di feed back l'insieme dei segnali recepiti e interpretati attraverso questo codice, oppure dobbiamo considerare che la comunicazione abbia in sé alcune potenzialità che si liberano proprio nel momento in cui io non comunico solo delle affermazioni o dei ragionamenti logici ma che si attivino altre facoltà che, recependo un discorso che richiama le esperienze e le sensazioni, possano risultare comuni ad ambedue i soggetti della comunicazione.

Sembrerebbe del tutto coerente questo ragionamento, per tentare di uscire dal paradosso precedente, se fossimo, ad esempio, in una seduta psicoanalitica. Il metodo psicoanalitico non è, in fondo, che la ricerca di una comunicazione verbale che il paziente trasmette in maniera assolutamente libera e che il medico deve elaborare facendo perno sulla sua capacità di evocare anche i contenuti emotivi presenti in quella comunicazione ritrasmettendoli al paziente sotto forma di discorso.

Ma un piano paesaggistico cosa c'entra con una seduta psicoanalitica regno assoluto del soggettivo in quanto tale e quindi riservata e segreta più della confessione? Dobbiamo dire assolutamente nulla. Immaginate cosa può succedere se io convoco i consiglieri regionali per approvare un piano di paesaggio affermando che per comprenderlo debbano sottoporsi ad una terapia psicoanalitica per almeno dieci anni.

Magari non serve a nulla per un piano paesaggistico ma questo esempio ci riconduce all'idea che se una libera associazione di parole tra paziente e medico, in qualche modo, produce qualcosa, se non altro l'onorario che il medico incassa, l'idea che sia possibile comunicare contenuti creativi anche in contesti meno problematici possa avere qualche speranza.

Se quindi riguardiamo il problema del paesaggio ci accorgiamo, innanzitutto, che noi non comunichiamo liberamente ogni e qualunque contenuto ma che in esso vi sono alcuni punti che, anche ad una osservazione superficiale, sono comuni. Ad esempio per poter formulare un giudizio su un paesaggio io debbo vederlo. Ora, la visione del medesimo oggetto: un pezzo di territorio che affermo essere paesaggio intanto non è un qualunque pezzo di territorio ma proprio *questo qui* e, così facendo, richiamo su di esso l'attenzione. La funzione della cornice in un quadro o la sua assenza è esattamente questa: ritagliare dall'insieme della parete una sua sezione e attirare su di essa l'attenzione. Quindi il contenuto dell'esperienza non è "qualunque cosa mi venga in mente", ma qualunque cosa io possa elaborare guardando unitariamente un territorio e cercando di coglierne elementi che a me paiono essere elementi di paesaggio. Siamo quindi d'accordo che tali elementi, che sono qui ed ora, io possa evocarli nella maniera più libera possibile perché io presuppongo che un altro osservatore che guarderà il medesimo pezzo di territorio cerchi, attraverso le medesime modalità conoscitive, di riottenere l'insieme dei giudizi che sto esprimendo. Non è qui importante che essi siano gli stessi in termini di contenuto, è fondamentale che sia io che lui sappiamo esistere come presupposto necessario a questa esperienza la possibilità di avere in comune, osservando quel particolare oggetto, la stessa capacità di formulare quei giudizi che possono e sicuramente devono, differire nel contenuto ma non nel fatto che ambedue queste azioni siano un cercare di chiedere a se stessi una elaborazione della medesima esperienza.

Quindi la possibilità di comunicare qualcosa fa un passo avanti anche se non nella forma di un bollettino di guerra in cui sappiamo quanti soldati sono caduti venerdì alle sei su tale fronte. Sappiamo che per poter ottenere quel particolare momento di comunicazione dobbiamo fruire ambedue del medesimo oggetto, magari in un momento non troppo lontano, sappiamo anche che questo provoca l'attivazione della medesima facoltà di formulare dei giudizi che è esattamente la stessa nei due osservanti. Quello che noi non conosciamo sarà la natura del contenuto che i due formuleranno.

Certo non è un bollettino di guerra, ma, vista in questo modo, non è nemmeno psicoanalisi selvaggia. Non sono parole in libertà, ma la descrizione di una esperienza con uno statuto differente dalla comunicazione dei morti e dei feriti che contiene un dato incontrovertibile: se due persone effettuano una esperienza comune, qualche elemento di questa, pur nella soggettività dei contenuti può essere messa in comune.

Che questa sia però la forma in cui la cultura intesse la vita di un soggetto è abbastanza semplice da ricavare. Ognuno di noi vive esperienze creative differenti, legge alcuni libri e non altri, si confronta con alcuni problemi in cui cerca di comunicare se stesso agli altri sotto varie forme e compie quella curiosa e sorprendente esperienza di cogliere dei tratti comuni e in alcuni di essi riconoscersi o trovare dei frammenti con cui poter cogliere quella medesima capacità di giudizio. Che la cultura poi non sia un semplice dare fiato alla voce ma sia la ricerca di punti comuni o di segni o di simboli che ci permettano di riconoscere la comunanza o la non appartenenza ad alcuni fatti, ci rassicura che non stiamo portando acqua al mare, ma che qualcosa riusciamo a condividere.

Quindi se leggiamo la visione unitaria del soggetto non come una semplice e passiva ricezione di dati ma tentiamo, in qualche modo, in qualunque modo, di comunicarla e la trasformiamo in attività siamo certi che quella attività può essere colta da un altro soggetto che si ponga nella medesima condizione anche se i suoi contenuti e le sue visioni sono differenti dalle nostre.

Questo tentativo di comunicazione è abbastanza evidente quando noi osserviamo liberamente un quadro in un museo. L'esperienza estetica è una forma di comunicazione costruita su molti sensi e su molti piani e attiva in noi delle interrogazioni e delle proposte a cui possono essere date molte risposte. La condizione è che la discussione verta su un oggetto che dobbiamo vedere e condividere: un quadro, un pezzo musicale, una scultura che sono tutte creazioni di un soggetto, l'autore, che comunica qualcosa di se stesso e della sua libertà nella fiducia non che altri trovino le stesse cose ma riattivino in se stessi quella capacità, che gli permetta di ottenere, almeno in parte, il medesimo percorso creativo. Alcuni sostengono, non a torto, che guardare un'opera d'arte sia, in qualche modo, rifarla. Rifarla in se stessi, tentare cioè di ripercorrere la strada a ritroso che dall'oggetto ci riporti all'interno dell'esperienza dell'autore.

Non è un bollettino di guerra ma è una forma di comunicazione assolutamente normale e in cui i soggetti che vi partecipano lo fanno sollecitando la loro libertà creativa perché altrimenti quel particolare tipo di esperienza non potrebbe realizzarsi.

Messa in questo modo sembra meno psicoanalitica ma l'esperienza di un soggetto che liberamente osserva un territorio risulta essere anche meno comunicabile di prima. Una grande riflessione sul paesaggio è a mio avviso quella condotta da Georg Simmel, il quale non elude il problema di soggetto ed oggetto ma lo affronta proprio da questo punto di vista. Osservando un paesaggio egli ci dice: “se capita tanto spesso, proprio nei confronti di impressioni di paesaggio, di sentir dire che si vorrebbe essere pittori per fissarne l'immagine, questa esclamazione non esprime certo soltanto il desiderio di fissare un ricordo, desiderio che potrebbe verosimilmente indirizzarsi a tante altre impressioni di tipo diverso. Con quella visione la forma artistica, pur vivendo in noi in modo embrionale, ha acquistato forza, ma, incapace di giungere ad una creazione propria, *vibra perlomeno nel desiderio, nel preludio interiore* di un tale atteggiamento creativo.”⁴²

Sembrerebbe, a prima vista, che la visione di un paesaggio abbia uno statuto più debole di quello della creazione o della fruizione di un' opera d'arte perché sappiamo che osservarlo, ci dice Simmel, solleciti poi in noi solo un desiderio creatore, ma a ben vedere, egli ci dice anche un'altra cosa: solo nella osservazione di un paesaggio noi riusciamo come soggetti ad identificare quella facoltà, comune a tutti, di poter partecipare ad una esperienza che risiede in ogni soggetto, pur articolata in maniera diversa ma avendo come elemento di osservazione non la creazione di un altro essere umano ma il mondo che ci circonda che è, come dire, ineludibile da chiunque. Siamo presi in trappola proprio dal paesaggio perché esercitiamo quella facoltà in maniera praticamente costante e continua e non possiamo negare a noi stessi che quella attività non sia presente sempre. Alcuni poi prenderanno la strada della creazione, altri dibatteranno ferocemente sul contenuto se sia o no paesaggio ma quella radice è comune a tutti e riassume l'esperienza di cogliere con uno sguardo un insieme di elementi che appartengono alla natura.

Che tale attività sia antecedente a tutte le nostre successive azioni per Simmel è ancor di più la caratteristica chiave di questa esperienza: “di fronte al paesaggio siamo uomini interi, sia di fronte al paesaggio naturale che a quello che è divenuto artistico, e l'atto che lo crea per noi è immediatamente, un atto della visione e un atto del sentimento, scisso in queste due parti separate solo dalla riflessione successiva.”⁴³

Che cosa altro possiamo definire culturale se non questo: la condivisione della medesima attività creativa del soggetto che non vuol dire necessariamente la condivisione del medesimo contenuto. Non vedo definizione più calzante di cultura se non vogliamo affermare che cultura sia l'elenco di quello che è o non è colto, quello che è giusto e quello che è sbagliato o quello che è “in” e quello che è “out”. Questo far cataloghi di cultura magari li lasciamo ai competenti giornali di moda o ai competentissimi scrittori di bon ton per collegiali del XXI secolo.

Se però la cultura è trasmissione di questa esperienza vitale non è quindi un attributo da sadici che sta fuori dal termine paesaggio ma è inerente proprio alla natura del concetto di paesaggio e ne rappresenta allora il termine fondante del suo statuto.

Avendo finalmente riportato dentro l'esperienza attiva del soggetto la forma di comunicazione che esprime se stessa nei confronti di un dato dell'esperienza che ne attiva il senso e, in qualche modo, lega tra loro gli interlocutori, scopriamo che invece di separare un soggetto e un oggetto della comunicazione e trovarci Gorgia che ci osserva con aria feroce, possiamo dedurre che quello che comunichiamo da soggetti, parlando di un paesaggio, non è l'elenco degli oggetti che vediamo ma una nostra modalità creativa di elaborazione di quel contenuto.

Vista in questo modo raggiungiamo almeno due risultati provvisori. Il primo è che non ci dobbiamo in fondo chiedere se possiamo utilizzare giudizi soggettivi e non oggettivi per la definizione di un paesaggio. Il soggetto comunica alcuni contenuti e anche le modalità con cui li coglie e quindi il soggetto che è, per statuto, all'interno di un discorso su un paesaggio, ci mostra e ci deve mostrare il suo ruolo non solo se ci mette al corrente di quello che vede ma anche delle sue modalità di percezione. Da questo concludiamo che un paesaggio ha sempre dentro di sé una modalità di percezione soggettiva anche quando elenchiamo un insieme di elementi del paesaggio medesimo, se lo facciamo in quanto osservatori di quell'aspetto, sono certo di dover rinvenire in quel discorso anche quella modalità e quindi esse non stanno mai fuori dalla descrizione di quei contenuti, nemmeno se recito quell'insieme di elementi come se fosse un elenco del telefono.

La seconda provvisoria conclusione è che riusciamo a trasmettere quel desiderio di fissare un ricordo e quindi a spostare quella esperienza soggettiva sin dentro e immediatamente la descrizione di quei contenuti del territorio che prendono quindi la funzione non solo di trasmettere se stessi ma la mia modalità di comunicarli. Prendo cioè lo stesso oggetto dell'esperienza e lo trasformo. Per usare la metafora di prima: se il soggetto era la cornice e il

⁴² Georg Simmel, *Saggi sul paesaggio*, a cura di Monica Sassatelli, Armando, Roma 2006, pag.61. Il corsivo è nostro.

⁴³ Simmel, op. cit. pag. 69

quadro l'oggetto, ora posso affermare che il soggetto è il quadro, comunico con quei contenuti quell'esperienza della visione e i contenuti sono divenuti la cornice e cioè l'insieme degli elementi che condividendo posso utilizzare per concentrare l'attenzione sulla mia capacità di vivere quell'esperienza unica.

In questo, il paradosso si rovescia a tal punto che l'unica cosa veramente comunicabile in un paesaggio è l'esperienza di questa attività, correndo il rischio di ritrovarci Gorgia non alla fine del discorso ma all'inizio quando tentiamo affannosamente di razionalizzare l'esperienza che sottende la visione di un paesaggio.

Mettiamo allora qualche punto fermo. Un territorio non è un paesaggio se io non riesco a comunicare anche la modalità con cui percepisco e svolgo i contenuti di quel territorio. Giocoforza i contenuti così elaborati non possono avere la forma di semplici pedine dentro una scacchiera ma si collocheranno in un ordine che il soggetto creatore di quell'esperienza deve poter elaborare: senza questo elemento si sta semplicemente declinando un elenco tecnico dei pezzi su una scacchiera ma nulla questo ci potrà dire del gioco degli scacchi. Di conseguenza uno degli elementi fondanti del paesaggio, lungi dall'essere un problema da saltare per poterne parlare è la condivisione di quella attività che è l'esperienza della visione di un territorio che ci coinvolge solo nel presupposto che quella comunicazione attiverà in noi la stessa facoltà che potrà, a questo punto, ripercorrere quell'esperienza confrontandola con la propria libera scelta.

Certo con questo non ci facciamo un piano paesaggistico ma almeno non possiamo dire che abbiamo eluso il punto relegandolo all'estetismo e soprattutto non separiamo l'esperienza culturale da quella di paesaggio che vive questa separazione solo se assegniamo al sostantivo paesaggio un contenuto oggettivo che non so bene cosa sia e all'aggettivo culturale tutto l'insieme di quelle attività che invece denotano proprio il paesaggio rispetto alla messa in elenco di oggetti naturali o antropici con un qualche, presunto, ordine.

Che il linguaggio di questa modalità sia differente da una analisi tecnica del territorio pare abbastanza banale affermarlo. Meno banale è riconoscere uno statuto di autonomia e di forza anche a quella modalità di evocazione della esperienza del soggetto che non è un parlare da soli ma, se correttamente intesa, è la modalità con cui noi cerchiamo di raccogliere attivamente quegli oggetti trasmettendo, insieme ad essi, il nostro modo di essere e questo, a mio avviso, è paesaggio. Non quindi un passivo scorrere immagini alla ricerca del bello ma un vero e proprio lavoro su noi stessi. Sono quindi due percorsi differenti solo nell'approccio funzionale e nel linguaggio utilizzato ma impossibili da inserire nella ideale graduatoria in cui il linguaggio tecnico sia più comunicabile del secondo, altrimenti l'unica certezza che ci rimane è che Gorgia abbia ragione ed abbiamo sino a qui perso tempo: io a parlare e voi ad ascoltarmi.

Che questa sia anche la strada per comprendere la modalità di un paesaggio che abbia dentro di se la possibilità di essere cultura voglio spiegarlo, infine, con un esempio.

Abbiamo detto e stavolta gli abbiamo dato pari dignità della comunicazione tecnico/tattica del bollettino dei morti e dei feriti che un paesaggio è un insieme di segni che rimandano ad una loro precisa connotazione e che utilizzano o rappresentano senza un legame preciso con il territorio, che ne rappresenta l'ambito, l'insieme di queste componenti e del soggetto che le esprime.

In una lettura puntuale dei segni del territorio abbiamo la descrizione fisica di questo, potremmo ancora avere una lettura dei sensi e dei significati che sembrano non esserci in questa rappresentazione fisica?

Facendo un viaggio in Transilvania, nei mesi scorsi, sono capitato in un piccolo villaggio chiamato Rașinari. Nella locale chiesa ortodossa tra i libri di preghiera e le immagini sacre ho trovato un libro di geografia. Un libro cioè che descriveva in maniera puntuale e completa il villaggio di Rașinari elaborando un quadro puntuale della geologia del territorio, delle sue caratteristiche morfologiche e fisiche, della sua meteorologia, dell'impianto abitativo e della campagna che lo sottende. Non fermandosi a questo, il volume dava conto dell'insieme della popolazione che componeva il villaggio, la sua suddivisione religiosa, di sesso, di condizione sociale. Ancora. Il libro si spingeva a dare una descrizione della sua formazione storica, dell'insieme delle popolazioni che lo hanno abitato dall'era preistorica ad oggi e concludeva con una descrizione delle recenti attività sociali e delle forme aggregative che accompagnano la sua vita: le feste, gli incontri politici, le decisioni del consiglio comunale, le associazioni che dibattono argomenti che stanno a cuore agli abitanti del villaggio medesimo.

Un bel volume, non c'è dubbio, composto da geografi universitari che mi ha mostrato come un villaggio di duemila persone in una landa sperduta della Transilvania ha molte cose da dire anche ad uno come me capitato là una domenica mattina. E' sicuramente un approccio valido e di tipo forte. Sappiamo come sono le rocce e il territorio, sappiamo come è composta la popolazione, sappiamo inoltre come si rappresenta questa realtà per giungere ad una sua identità. Riuscendo anche a superare la mia precaria conoscenza del rumeno quel volume, comunque, trasmetteva questa volontà.

Facendo però una passeggiata nel piccolo villaggio, dopo la lettura, si viene a scoprire che in esso vi sono due particolari edifici: il primo è la casa natale del filosofo Emil Cioran, uno dei protagonisti del dibattito culturale europeo del novecento, morto a Parigi nel 1995, il secondo è la casa natale di Emil Goga, uno dei più importanti

intelletuali rumeni del XIX secolo, pensatore, uomo politico e letterato. Naturalmente, nel libro erano contenuti ambedue i nomi e le indicazioni puntuali delle case. Ma nulla di più.

La domanda che mi sono fatto è come sia stato possibile che un villaggio della Transilvania di duemila abitanti abbia prodotto due delle massime intelligenze della Romania: leggendo il libro non ne ricavo che elenchi di dati, osservando il luogo non riuscivo a capire quale demone lo avesse attraversato, per produrre, in due secoli, due intelletuali europei di quel calibro. Non erano nati né a Bucarest, né a Alba Iulia, né a Timisoara ma a Rașinari, sperduto borgo tra le montagne.

La risposta alla domanda naturalmente non era né nel libro, né tantomeno nel villaggio ma nel fatto che appena pochi km a nord si trova una delle più importanti città della Romania, Sibiu, che non è però romena, ma di fondazione tedesca, il nome originale è Hermannstadt e fu la sede per molti secoli del governatore d'Austria della regione. Uno dei governatori, Samuel von Brukenthal, ha raccolto in questa città una collezione di quadri che sono altrettanti capolavori: da Tiziano ad Antonello da Messina, da Brughel il vecchio e il giovane a Tintoretto e una biblioteca straordinaria, anche con alcuni codici italiani del XV secolo tra cui uno, rarissimo, di Bartolo di Sassoferrato, stampato a Milano.

La città di Sibiu-Hermannstadt è stata infatti, ad opera del benefico interessamento anche della comunità tedesca di Romania, ormai trapiantata in Germania, capitale europea della cultura per l'anno 2007 ed ha ospitato un festival internazionale di teatro e uno di musica.

Naturalmente il libro che avevo comprato di questa immediata vicinanza non parlava affatto. Nelle carte che esponeva non dava alcun riferimento alla vicinanza o meno di Rașinari a questa importante città. O meglio, si dovevano percorrere quei km in pochi minuti per comprendere la strettissima vicinanza dei due luoghi. Come dire, il messaggio trasmesso era che si stava parlando minutamente di San Giovanni in Persiceto omettendo che si trova a pochi km da Bologna.

Conoscendo la natura nazionalistica della cultura romena contemporanea, gli autori del libro volevano in effetti esaltare la nazionalità e la cultura della Romania cercando di affermare che la primissima formazione di due intelletuali rumeni di quell'importanza fosse scaturita, come dire, dalle rocce e dal fiume del villaggio e non dalla vicinanza territoriale e culturale di una delle più importanti città tedesche della regione.

Nessuna fonte o nessuna altra notizia mi ha fatto pensare che i due elementi siano collegati e nessuna altra notizia come quella evidenza dava però maggiormente il senso della vitalità culturale di una regione sperduta e sconosciuta dell'Europa orientale. Questo elemento poteva attivarsi solo se i due luoghi fossero stati semplicemente accostati in un unico discorso. Considerare cioè quanto lo spirito europeo abbia costruito un territorio unendo due luoghi così diversi: la città dei dominatori tedeschi del passato e il villaggio dei contadini in un unico sguardo che solo spiega come le suggestioni della civiltà tedesca e romena siano state vicine e unite nel produrre, ognuna influenzata dall'altra, originali e profonde riflessioni sulla storia e sulla identità di noi tutti.

Nessun elenco territoriale poteva dare in maniera così sintetica la rappresentazione quasi fisica del paesaggio di quella città e di quel villaggio a breve distanza l'uno dall'altro nella solitudine di quelle montagne, ma nessun dato storico poteva rendere certo che quel contatto potesse essere avvenuto e in che termini e in quali modalità. Eppure l'uno senza l'altra e senza qualcuno che raccontasse in questo modo la storia di quel territorio è sfuggito agli organizzatori, in gran parte ricchi tedeschi, di Sibiu capitale della cultura europea e agli estensori romeni, eroici geografi, delle notizie sul villaggio di Rașinari.

E' in fondo una metafora del discorso sinora effettuato. Un mondo massimamente soggettivo: la cultura trasudante musei e festival e un mondo trasudante elementi oggettivi: numeri, cifre e dati si sono persi perché non si sono mai incontrati. La possibilità di cogliere insieme l'esperienza creativa di far nascere un paesaggio culturale che è simbolo dello spirito europeo e della sua pervicace presenza anche nei luoghi più sperduti di questo continente è fallita. Sicuramente perché esiste una reciproca intolleranza culturale tra tedeschi e romeni e quindi è comprensibile il reciproco ignorarsi, come direbbe un tecnico, ma è mancato, forse, anche un soggetto che con un colpo d'occhio abbia liberamente accostato quei due luoghi, immaginandoli all'interno di un dialogo che tra loro poteva far sentire, anche un estraneo, a casa propria.

Riferimenti bibliografici

Non è certamente una bibliografia ragionata sugli argomenti trattati ma una serie di tracce che permettono la ricostruzione teorica di questa esposizione.

La *Relazione Generale al Piano Paesaggistico della Regione Sardegna* è rinvenibile sul sito internet della Regione, <http://www.regione.sardegna.it/pianopaesaggistico/download.html>. Qui alleghiamo solo la sezione relativa alle considerazioni generali sul paesaggio.

Fondamentale è invece Georg Simmel, *Saggi sul paesaggio*, a cura di Monica Sassatelli, Armando, Roma, 2006 e in particolare il saggio intitolato, *Filosofia del paesaggio*.

Simmel riprende, in modo puntuale, la lettura della filosofia kantiana sul giudizio estetico. E' quindi utile vedere Kant, *Critica della facoltà del giudicare*, a cura di Emilio Garroni e Hans Michael Hohenegger, Einaudi, Torino 1999, si veda, in particolare l'intera *Introduzione* alla *Critica* e il paragrafo 21 della *Critica del Giudizio* estetico. Della *Critica* è utile anche la lettura della *Prima introduzione alla Critica del Giudizio*, Laterza, Bari 1969. Sugli argomenti kantiani, dello stesso Garroni, il volume, *Estetica ed epistemologia, studi sulla Critica del Giudizio*, Bulzoni, Roma 1976.

Sullo studio dei simboli e sul legame tra simboli e territorio estremamente utile è il volume di Adalberto Vallega, *Geografia culturale, Luoghi, spazi, simboli*, Utet, Torino 2003, in particolare, il capitolo dedicato a *Cultura e paesaggio* alle pagg.218-251.

Sul metodo psicoanalitico si veda Sigmund Freud, *La psicoanalisi*, in *La mia vita, La psicoanalisi*, Mursia, Milano 1986.

Il volume di geografia transilvana è: Jenica Sava, Bogdan Dumitrel Sava, *Rașinari, studiu geografic complex*, Ex Ponto, Costanța, 2008

4 ottobre 2008

Il paesaggio storico. Tracce, percorsi e memorie tra tutela e trasformazione

M.Alessandra Vittorini

Paesaggio storico/culturale/umano: un approccio storico-geografico

Studiare l'assetto storico-geografico del territorio significa innanzitutto indagare, nel suo mutevole divenire e nella sua progressiva trasformazione nel tempo, l'evoluzione del rapporto tra l'uomo e il "suo" territorio. Tra l'uomo e il "suo" paesaggio.

In questo rapporto il "territorio dell'uomo" è inteso come il luogo in cui si proiettano e si concretizzano, visibilmente e tangibilmente, gli effetti dei differenti modi di produzione, di insediamento, di assetto sociale e politico delle comunità insediate, che finiscono per imprimere su di esso una forma spesso chiaramente rintracciabile.

Nei suoi segni, nelle sue trame, nelle sue gerarchie spaziali, nei suoi differenti modi di conformarsi.

In realtà, come è stato abbondantemente dimostrato dall'evoluzione degli studi e delle discipline storico-geografiche del secolo scorso, questa forma – e l'immagine consolidata ad essa legata e come tale percepita dalle comunità (il "paesaggio" nel senso più aggiornato del termine) – è condizionata dall'ambiente fisico solo in via marginale e subordinata.

La forma e l'immagine del territorio si configurano infatti in primis come espressione diretta ed immediata delle intenzionalità produttive, sociali ed insediative di "quel" gruppo sociale, di "quella" comunità che, insediandosi, le ha nel tempo determinate e consolidate. I condizionamenti ambientali vengono posti dunque in secondo piano rispetto alle strutture sociali e insediative.

E' una affermazione solo apparentemente ovvia, poiché è il frutto di un lungo processo di ridefinizione teorica che ha investito il ruolo, i compiti, gli aspetti più profondi e il carattere stesso della disciplina geografica e dei suoi rapporti con le altre discipline umanistiche che studiano il territorio e il paesaggio.

Dalla geografia classica alla geografia umana: la riflessione francese e l'esperienza italiana

A partire dall'inizio del Novecento la scuola francese ha ridefinito radicalmente gli ambiti, i principi e i metodi degli studi storico geografici: da Paul Vidal de la Blache e Lucien Febvre, passando per la fondamentale esperienza degli "Annales", con Marc Bloch e Fernand Braudel, è stato definitivamente sancito lo stretto e organico rapporto che lega la geografia con la storia e le scienze sociali, con tutte le dirette ricadute che ne derivano anche sugli studi territoriali.

Intorno alla metà del secolo anche in Italia – con gli approfonditi testi di Biasutti e Sestini – si pongono le basi per una revisione critica e una ridefinizione disciplinare che investe la geografia.

Il dibattito si sviluppa tra i concetti di paesaggio geografico e di geografia culturale: il "paesaggio umano" e la "geografia per la storia" di Lucio Gambi introducono nuovi approcci critici nello studio dei territori e dei paesaggi, fondati su un forte aggancio con la storia.

La dimensione storica negli studi territoriali

Gli scritti di Lucio Gambi e le sue ridefinizioni teorico disciplinari nel campo della geografia umana introducono nuovi temi di riflessione anche nel campo degli studi storico territoriali e delle discipline urbanistiche, con ricadute importanti anche sul crescente dibattito legato al paesaggio italiano, quanto mai caratterizzato dal rapporto con la storia.

Anche gli studi di Gianfranco Caniggia e di Giancarlo Cataldi, risalenti agli stessi anni, affidano un ruolo di primo piano alla ricerca storico-territoriale, indagando i processi storici dei fenomeni umani, la loro traduzione fisica nel territorio e nel paesaggio, la loro permanenza nel tempo e nelle forme stratificate.

Tracciati, percorsi, segni e memorie storiche. La permanenza nei tessuti urbani, nei sistemi insediativi, nel territorio e nel paesaggio

Quello avviato da Gambi nell'ambito storico geografico e da Caniggia e Cataldi nell'ambito degli studi territoriali non è che l'inizio di una progressiva definizione di un nuovo approccio alla lettura del territorio e del paesaggio.

Un approccio che consente di scoprire infinite relazioni e connessioni di carattere storico, socioeconomico e culturale, la cui interpretazione è certamente rafforzata dalla permanenza e riconoscibilità dei segni, delle tracce affioranti che sottolineano ancora oggi gli antichi processi di formazione, costruzione e trasformazione del territorio.

Processi che, anche se ormai esauriti, sono ancora presenti e leggibili nei paesaggi – citando Braudel – "come linee indelebili o almeno difficili da cancellare, come quelle cicatrici che segnano la pelle di un uomo per tutta la vita". E che sono documentati da realtà territoriali in cui, sotto le recenti espansioni e i più moderni sistemi

infrastrutturali, si leggono, come in filigrana, le tracce di un assetto storico che mantiene intatto il suo fascino e la sua capacità evocativa ed esemplare.

Una suggestione che, se ben colta e correttamente interpretata, è ancora in grado di incidere, ridefinire e riqualificare l'immagine e il senso del luogo.

Nelle azioni di tutela, nelle politiche di trasformazione e negli strumenti di piano.

La permanenza della memoria storica e dei suoi segni nel territorio e nel paesaggio è rintracciabile in diverse forme, in diverse scale e in diverse articolazioni spaziali, in relazione ai territori e alle vicende storiche che li hanno connotati.

E' possibile così, nei diversi casi, ritrovare **tessuti e trame insediative** (la centuriazione, le "insulae", i reticoli o le maglie urbane), **percorsi e grandi reti di comunicazione** (le vie consolari, i tracciati storici e persino le vie d'acqua), **caratteri insediativi e costruttivi** (schemi tipologici e aggregativi, linguaggi architettonici, materiali).

Permanenza, indifferenza, reinterpretazione: origini, ragioni e regole nella trasformazione del territorio, nella tutela e nella pianificazione

Una riflessione sui modi e i metodi per la lettura, la decodificazione, l'interpretazione e la riproposizione dei segni, delle memorie storiche e del senso dei luoghi nelle azioni di tutela e di piano deve partire dai temi principali della geografia storica e della geografia umana ma deve anche intersecare alcune tra le più significative esperienze teoriche legate al "senso dei luoghi": dagli scritti di Norberg Schultz sul rapporto uomo-ambiente e sul "genius loci" all'analisi percettiva della scuola inglese di Kevin Lynch e Gordon Cullen fino alle più recenti considerazioni sugli aspetti percettivi nella definizione di paesaggio (cfr. Convenzione europea del paesaggio "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").

Le leggi che devono regolare le trasformazioni – o meglio la trasformabilità – di un territorio, e quindi di un paesaggio, devono potersi costruire su un sistema di riferimenti concreti, radicati e riconoscibili.

E devono poi, ovviamente, attuarsi secondo meccanismi il più possibile efficaci, agili ed operativi.

E' appena il caso di ricordare che alcuni studi significativi redatti per piani urbanistici e territoriali degli ultimi decenni sottolineano come la definizione e la rigorosa applicazione di leggi di tutela non siano sempre sufficienti a guidare correttamente il controllo delle trasformazioni.

Soprattutto perché a volte non riescono a contrastare le pressioni e le tendenze – sociali, economiche e del mercato immobiliare – che, a livello locale o generale, agiscono in direzioni opposte.

In alcuni casi si è quindi cercato di elaborare norme e regole tendenti a perseguire, oltre al rispetto e alla tutela del bene in sé, anche una aderenza ai luoghi, una coerenza con la specificità del contesto, della storia e del territorio: non solo per assicurare la qualità urbana e paesaggistica complessive ma soprattutto nella convinzione che l'aderenza alla specificità locale, ai luoghi, alla storia, alla memoria della sua comunità insediata possa garantire la legittimità, il radicamento - e, quindi, l'efficacia - del piano, delle sue prescrizioni, delle sue norme.

Storia, memoria e "genius loci" tra realtà, progetti e piani: alcuni esempi

L'esame di alcuni casi di studio pone inevitabilmente quesiti metodologici ed interrogativi sostanziali. Anche di natura provocatoria.

Leggi di tutela rigorose assicurano sempre il rispetto e la conservazione dei segni e delle memorie del passato?

Esistono – o sono esistiti – altri meccanismi che hanno garantito la conservazione e la trasmissione fino ad oggi di elementi, segni e memorie del passato attraverso la loro reinterpretazione? E quali possono essere le regole e le leggi che informano tali processi?

La "memoria storica" può costituire – oltre a principio di base per la tutela – anche un elemento fondante per ricercare e definire le leggi e le regole di progetto per il nuovo?

La scala territoriale e sovra-regionale dei percorsi storici, la dimensione urbana di un piano di recupero di un'area portuale dismessa, i dettagli prescrittivi di un piano regolatore per un piccolo centro montano, agli studi preliminari per un recente progetto di isolati residenziali in Libano sono l'occasione per una riflessione generale sui temi della memoria e del "genius loci".

- Il sistema territoriale dei "Tratturi regi" tra Abruzzo e Puglia: permanenza dei tracciati e leggi di trasformazione a scala locale, urbana e paesaggistica; efficacia e limiti delle azioni di tutela e conservazione.
- Tessuti urbani e regole di trasformazione nel progetto di "rifondazione urbana" per la darsena di città a Ravenna.
- L'attenzione alla specificità dei luoghi e il carattere manualistico del piano: il caso di Cavalese.
- Caratteri ed elementi ricorrenti nel linguaggio architettonico mediorientale: un progetto urbano di De Carlo per Beirut.

4 ottobre 2008
IL PAESAGGIO COME RISORSA CULTURALE
Francesco Alberti La Marmora - Giuseppe Pidello
Osservatorio Beni Culturali e Ambientali del Biellese

Ecomusei e Osservatori del paesaggio.

Dalle attività culturali alla cura del paesaggio come bene comune

Tra i molti approcci possibili al tema “paesaggio”, le esperienze di Giuseppe Pidello e Francesco Alberti La Marmora convergono nella consapevolezza della sua natura di “bene comune”: come l’aria e l’acqua, di cui tutti godono, il paesaggio viene trasformato dalle azioni positive o negative degli individui e delle comunità di cui fanno parte.

Pidello e Alberti La Marmora sono accomunati nel rappresentare organismi della società civile, gli ecomusei e gli osservatori del paesaggio, che, secondo Colin Crauch, possono essere definiti espressione della “cittadinanza costruttiva”.

Coordinatore dell’Ecomuseo Valle Elvo e Serra e facilitatore di Mondi Locali - Rete europea degli ecomusei, Giuseppe Pidello ha sviluppato la propria attività cercando di perseguire i principi e i metodi proposti da Hugues De Varine, che connotano l’esperienza di un ecomuseo come un progetto di sviluppo locale attraverso il quale una comunità (rurale o urbana) ricomponne la propria identità intrecciando elementi sedimentati ed elementi di recente formazione.

All’interno di queste esperienze, il paesaggio si configura come ambiente di vita e specchio di tale processo, rappresentando direttamente gli abitanti che ne sono autori e protagonisti.

Anche l’Osservatorio Beni Culturali e Ambientali del Biellese, di cui Francesco Alberti La Marmora è presidente, rappresenta la società civile, benché in modo più mediato in quanto si tratta di un organismo di secondo livello a cui aderiscono 23 associazioni che si occupano di beni culturali e di paesaggio (Alberti La Marmora è anche titolare del coordinamento degli Osservatori del paesaggio del Piemonte e membro del *board* di CivilScape - Rete europea di O.N.G. per l’attuazione della Convenzione europea del paesaggio).

Le attività di sensibilizzazione sul tema del paesaggio svolte dall’Osservatorio biellese hanno avuto inizio nel 1999-2001, con la prima campagna *Insieme per il Paesaggio*, e si sono sviluppate nel periodo 2006-2008 con la seconda campagna *Insieme nel Paesaggio*.

Nel 2006, l’entrata in vigore in Italia della *Convenzione europea del paesaggio* ha determinato un salto qualitativo delle attività svolte nel Biellese: è infatti attorno all’applicazione degli articoli 5 e 6 della *Convenzione* che, il 25 gennaio 2008, è stata presentata l’iniziativa sperimentale *Progetto Paesaggio Biellese*, sostenuta dalla Regione Piemonte, dalla Provincia e dalla Città di Biella e dalla RECEP (www.paesaggiobiellese.it).

Il percorso dell’Osservatorio biellese: dalle azioni di denuncia alla Carta delle Priorità

Nell’anno di costituzione, il 1994, l’attività dell’Osservatorio Beni Culturali e Ambientali del Biellese consisteva in periodiche riunioni di coordinamento tra le associazioni e nell’organizzazione di iniziative di divulgazione promosse dalle singole associazioni (conferenze, presentazioni di libri ecc.).

Negli anni in cui l’Osservatorio stava muovendo i suoi primi passi, nell’area urbana di Biella e nella sua provincia emersero progetti di forte impatto sul territorio: come altrove in Italia, enti pubblici e soggetti privati con rilevante peso sociale presero decisioni che riguardarono trasformazioni di luoghi, demolizioni di edifici ritenuti simbolici, nuove costruzioni prive di coerenza con il contesto.

Gli operatori culturali e gli ambientalisti reagirono in modo vigoroso nel tentativo di impedire l’esecuzione di alcuni atti o di modificare decisioni già prese.

Nel corso degli anni l’attività di protesta, difesa e denuncia svolta dall’Osservatorio si è scontrata quasi sempre con processi trasformativi già in fase molto avanzata.

Ci si è trovati a condurre battaglie con la consapevolezza che alcune di queste erano perse in partenza o impossibili da vincere, perché i decisori avevano formalmente le carte in regola per procedere nei loro intenti senza dover ascoltare nessuno: furono in ogni caso occasioni di crescita del ruolo dell’Osservatorio biellese come soggetto attivo nelle attività di sensibilizzazione della collettività.

La ricerca di una terza via

L’Osservatorio si pose l’obiettivo di trovare una terza via tra un calendario di rassicuranti programmazioni culturali e un atteggiamento aggressivo, intransigente e solo oppositivo nei confronti dei decisori pubblici e privati. A metà degli anni ’90 si sviluppò al suo interno un dibattito intorno all’idea di proporre a tutti i soggetti collettivi aventi titolo la stesura di una *Carta delle Priorità*: un documento a scala provinciale che avrebbe dovuto essere

sottoscritto congiuntamente dalle istituzioni locali, dalle associazioni di tutela, dagli ordini professionali e dalla Soprintendenza, in cui:

venissero elencati i beni e i siti da conservare e valorizzare;

si concordassero la priorità con le quali sarebbe stato opportuno intervenire.

La *Carta delle Priorità* non prese forma come proposta territoriale, ma il metodo di concertazione inclusiva che la ispirava ha caratterizzato il modo di porsi dell' Osservatorio e dell Ecomuseo.

Nel periodo 1995-2001 le istituzioni locali si stavano muovendo verso una maggiore apertura e partecipazione, la neonata l'amministrazione provinciale biellese pose le basi perché nascessero degli strumenti di interazione tra istituzioni e collettività, tra cui il CAUA (Consiglio di architettura urbanistica e ambiente) e l'Ecomuseo stesso, così come furono attivati momenti di concertazione intorno ai temi di natura ambientale, come Agenda 21.

Dalla campagna di sensibilizzazione *Insieme nel Paesaggio* al *Progetto Paesaggio Biellese*: il ruolo dinamico della *Convenzione europea del paesaggio*

L'entrata in vigore in Italia della *Convenzione europea del paesaggio* nel settembre del 2006 ha innescato nuove dinamiche nell'area delle associazioni e degli ecomusei e ha creato un contesto completamente nuovo nelle relazioni tra le associazioni della società civile, le istituzioni locali e lo Stato.

Attraverso l'illustrazione del processo avviato con il *Progetto Paesaggio Biellese* (sono attualmente in corso i primi incontri di aggregazione pubblica nelle tre aree di sperimentazione individuate dal progetto), il contributo che verrà presentato a Castelnuovo Berardenga descriverà i mutamenti avvenuti a livello locale con l'entrata in vigore della *Convenzione*.

4 ottobre 2008

LA PROTEZIONE DEL PAESAGGIO CULTURALE NELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

EMANUELA ORLANDO

Istituto Universitario Europeo (S. Domenico di Fiesole, Firenze)

Il concetto di 'paesaggio culturale', che trova un primo riconoscimento giuridico a livello internazionale nella Convenzione Unesco del 1972 sul patrimonio culturale e naturale mondiale⁴⁴, si è recentemente affermato anche a livello europeo. L'idea di paesaggio culturale è particolarmente adatta al contesto europeo dove il paesaggio è caratterizzato da una profonda interrelazione tra elementi naturali ed umani. La componente umana e culturale del paesaggio è, infatti, alla base della Convenzione Europea del Paesaggio, documento normativo elaborato ed adottato in seno al Consiglio d'Europa e divenuto un punto di riferimento importante nell'impostazione delle politiche paesaggistiche e di gestione del territorio.

Una caratteristica significativa del paesaggio europeo è la diversità e la varietà dei paesaggi. Questa diversità è importante non solo dal punto di vista ecologico e ambientale - in particolare sotto il profilo della tutela della biodiversità (vedi ad esempio la Strategia Pan-Europea sulla diversità biologica e del paesaggio) - ma anche sotto un profilo di integrazione culturale e di crescita economica e sociale. L'atteggiamento adottato nel corso dei secoli dalle comunità locali e regionali nei confronti dell'ambiente e i diversi usi dei terreni ha infatti portato ad una ricca varietà di paesaggi. Questi paesaggi sono diventati anche l'espressione dell'identità e della cultura delle popolazioni che vi hanno abitato e che hanno contribuito attraverso il loro lavoro a caratterizzare un certo territorio. Inoltre, il "paesaggio culturale" possiede anche un valore di natura economica, così da diventare un valore aggiunto per il territorio.

Sulla base di queste considerazioni, si assiste a partire dagli anni '90 ad un crescente interesse per il paesaggio anche in seno alle istituzioni comunitarie. L'interesse dell'Unione Europea per il paesaggio è incentrato essenzialmente su tre aspetti:

- Un aspetto legato a politiche di integrazione culturale e di coesione. In questa prospettiva, la tutela e la valorizzazione del paesaggio europei nella loro diversità è considerata un elemento importante del patrimonio culturale europeo e quindi elemento di integrazione europea. I differenti paesaggi sono espressione dell'identità delle diverse regioni e questa diversità costituisce un elemento importante del patrimonio culturale europeo.
- La diversità dei paesaggi contribuisce alla tutela della biodiversità.
- Il terzo aspetto riguarda le considerazioni relative al paesaggio quale elemento importante per la coesione economica e sociale. Lo sviluppo economico non può prescindere da considerazioni relative alla protezione dell'ambiente e ad un armonioso sviluppo del territorio.

Pertanto, anche se non vi è nell'Unione Europea un settore di competenza specifico per il paesaggio, per il suo carattere interdisciplinare e trasversale, la materia paesaggistica viene incidentalmente ad essere oggetto delle politiche comunitarie in importanti settori di azione. In particolare, in diritto comunitario, la tutela del paesaggio si realizza principalmente attraverso tre settori di azione:

1. Il settore delle politiche ambientali sulla base degli articoli 174 e 175 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (il 'Trattato).
2. Il settore delle politiche culturali che trova la propria base giuridica nell'articolo 151.
3. Il settore della politica agricola comune (CAP).

Strumenti ambientali aventi un impatto positivo sulla tutela del paesaggio

Alcune direttive comunitarie in campo ambientale prendono in considerazione il paesaggio⁴⁵:

- Direttiva 92/43 sulla conservazione degli Habitats di fauna e flora protetti (direttiva 'Habitat').⁴⁶ L'obiettivo principale di questa direttiva è la tutela della biodiversità. La Direttiva non è quindi finalizzata alla protezione del paesaggio, almeno, non nell'accezione di paesaggio culturale. Tuttavia, gli obblighi che

⁴⁴ L'idea di paesaggi culturali viene inserita nelle Linee Guida per l'applicazione della Convenzione adottate nel 1992; per maggiori informazioni, si veda al sito ufficiale UNESCO whc.unesco.org/en/culturallandscape/

⁴⁵ Il testo delle direttive è disponibile sul sito EUR-LEX, <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>.

⁴⁶ La Direttiva impone una serie di obblighi agli stati membri relativamente alla protezione degli Habitats e delle specie (animali e vegetali) indicati rispettivamente negli allegati I e II. In particolare, la protezione dei 189 habitats di cui all'allegato I avviene principalmente attraverso la creazione di una rete di aree protette (Natura 2000). La rete Natura 2000 include i siti che i vari stati membri hanno indicato alla commissione in quanto contengono gli habitats indicati nell'allegato I. Questi siti vengono quindi classificati come Zone Speciali di Conservazione.

essa impone agli Stati membri, soprattutto relativamente alla conservazione ed alla gestione delle Zone Speciali di Conservazione, sono suscettibili di avere una positiva incidenza anche sotto il profilo della tutela del paesaggio, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti naturalistici. In alcuni casi, le misure di attuazione della direttiva sul piano nazionale, attraverso la predisposizione dei piani di gestione e delle misure di conservazione, prendono in considerazione gli aspetti più propriamente paesaggistici e architettonici.

- *Direttiva 2006/12 relativa ai rifiuti* (modifica Direttiva quadro 75/442 relativa ai rifiuti) il cui obiettivo è di creare una disciplina comune a livello comunitario per la gestione, lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti. L'articolo 4 prescrive agli Stati Membri di adottare le misure necessarie affinché i rifiuti vengano smaltiti anche 'senza danneggiare il paesaggio ed i siti di particolare interesse'.
- *Direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati* (Direttiva VIA). Scopo della Direttiva è di stabilire principi comuni per effettuare la valutazione di impatto ambientale per una serie di progetti, privati e pubblici (vedi allegati I e II alla Direttiva).

La Direttiva menziona espressamente il paesaggio che viene così ad essere incluso tra i criteri per la valutazione dell'impatto ambientale di un determinato progetto. L'**articolo 1(2)** della Direttiva definisce un progetto in modo da comprendere 'la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere' ed altri 'interventi sull'ambiente naturale e sul paesaggio...'. Inoltre, ai sensi dell'**articolo 3** della Direttiva, la valutazione di impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, (...) gli effetti diretti ed indiretti di un progetto su una serie di fattori tra cui vengono compresi il paesaggio ed il patrimonio culturale.

La Direttiva VIA offre una nozione molto ampia di ambiente, che non comprende solo gli aspetti 'naturalistici' dell'ambiente e/o del paesaggio, ma anche l'aspetto del patrimonio culturale ed architettonico. Pertanto, la Direttiva si presta ad una tutela del paesaggio nella sua completezza. Questa considerazione è supportata, ad esempio, dal punto 3 dell'Allegato III alla Direttiva che include tra le competenti ambientali da tenere in considerazione ai fini della valutazione degli effetti di un progetto, anche 'i beni materiali compreso il patrimonio architettonico e archeologico ed il paesaggio'.

Un altro aspetto importante della Direttiva VIA riguarda la partecipazione del pubblico ed il coinvolgimento del pubblico e delle organizzazioni non governative alle decisioni relative ai progetti.

Ruolo della Corte di Giustizia

La Corte Europea di Giustizia, in molte occasioni, ha contribuito a chiarire la portata e l'ambito di applicazione delle Direttive esaminate. Vi sono alcuni casi recenti, relativi alla (mancata o incorretta) applicazione della Direttiva VIA, che hanno ad oggetto grandi progetti di infrastrutture con impatto sull'ambiente in generale e sul paesaggio⁴⁷:

C- 142/07 *Ecologistas en Accion-CODA v Ayuntamiento de Madrid*: riguarda la necessità di sottoporre a valutazione di impatto ambientale la costruzione di una strada circostante Madrid. Anche se si tratterebbe di strada urbana, la Corte include il progetto tra quelli sottoposti ad obbligo di VIA, argomentando che l'applicazione corretta della Direttiva è quella conforme con il suo scopo, ovvero sia garantire che progetti suscettibili di avere un forte impatto ambientale possano essere sottoposti previamente all'autorizzazione ad una valutazione degli effetti sull'ambiente. Nella stessa sentenza, la Corte ribadisce l'ampiezza e la complessità della valutazione di impatto che non deve tenere conto degli effetti sull'ambiente, considerati isolatamente (richiamo alla sentenza pronunciata nel caso C- 332/04, *Commissione v Spagna*, in cui la corte a fermamente ribadito la necessità di valutare l'effetto sulle componenti di cui all'articolo 3 della Direttiva – fauna, flora, suolo, acqua, aria clima e paesaggio – anche nelle loro interazioni).

C- 2/07, *Paul Abraham and Others v Region of Wallonia*, concernente un progetto finalizzato all'ampliamento dell'aeroporto di Liegi. La Corte afferma che un lavoro di modifica di una infrastruttura esistente non è, per ciò stesso, esente da valutazione di impatto ambientale. Inoltre, chiarisce che tale valutazione deve considerare il progetto nel suo complesso, inclusi i possibili effetti indiretti e futuri, e non singole porzioni dello stesso.

C- 215/06, *Commissione v Irlanda*. In questo recentissimo caso (deciso nel luglio 2008) la Commissione condanna l'Irlanda per aver omesso di sottoporre a valutazione previa di impatto ambientale il progetto per la costruzione di impianti eolici nell'area di Derrybrien.

⁴⁷ Le decisioni della Corte sono pubblicate nel sito ufficiale <http://curia.europa.eu/>.

Azioni comunitarie per la tutela del patrimonio culturale

L'articolo 151 conferisce alla Comunità Europea competenza in materia di cooperazione fra gli Stati Membri al fine anche di conservare e salvaguardare il patrimonio culturale.

Mentre un'intensa attività legislativa – consistente soprattutto nell'adozione di direttive e regolamenti – ha caratterizzato l'azione della Comunità in campo ambientale, i poteri nel settore della promozione del patrimonio culturale e dell'integrazione culturale sono più limitati. Gli strumenti a disposizione dell'Unione Europea consistono in incentivazioni e raccomandazioni (articolo 151(5)).

Relativamente alle tematiche del paesaggio culturale, si annovera la mozione del Comitato del Parlamento Europeo a favore di una risoluzione del Parlamento Europeo per la protezione del patrimonio naturale, architettonico e culturale nelle regioni rurali ed insulari. Anche se priva di valore normativo, questa mozione esprime una maggiore attenzione verso la tematica paesaggistica. In particolare, la stessa sottolinea il valore del patrimonio culturale (inteso in senso molto ampio, comprensivo anche del paesaggio e dei valori tangibili ed intangibili) quale elemento di integrazione.

Sempre nell'ambito delle politiche culturali, si evidenzia il programma di finanziamento Cultura 2000-2004 e Cultura 2007-2013, volto al finanziamento di azioni innovative nel campo del patrimonio culturale, inclusi siti e paesaggi culturali. Nell'ambito del programma Cultura 2000, è stato lanciato dall'Unione Europea il Premio per il Patrimonio Culturale, la cui gestione è stata affidata a Europa-Nostra, l'organizzazione pan-Europea per il patrimonio. Fra le categorie di progetti ed iniziative che possono aspirare al premio sono inclusi anche i 'paesaggi culturali', quando delle iniziative degli stati si distaccano per risultati di eccellenza raggiunti nel campo della conservazione e della valorizzazione. Nel 2007 il premio per il paesaggio culturale è stato assegnato a Santo Stefano di Sessanio (l'Acquila), dove l'iniziativa di un investitore privato ha permesso il recupero di un antico villaggio medioevale fortificato, situato sugli altipiani abruzzesi e abbandonato a causa della povertà e dell'esodo nei campi.

Protezione del Paesaggio e Politica Agricola Comune (PAC).

Uno dei settori in cui la crescente preoccupazione per l'ambiente e il paesaggio ha determinato positivi cambiamenti è il settore della politica agricola comune. All'inizio infatti l'obiettivo principale della politica comune era la produttività. A partire dagli anni '90 si assiste invece ad una progressiva integrazione di considerazioni ambientali. L'attenzione è rivolta soprattutto a promuovere lo sviluppo delle aree rurali in modo sostenibile. In questa prospettiva anche la tutela del paesaggio (inteso soprattutto come paesaggio rurale) assume un valore importante per lo sviluppo di un'agricoltura sostenibile. I nuovi orientamenti in materia di PAC promuovono lo sviluppo di pratiche agricole che consentano di salvaguardare l'ambiente ed il paesaggio. E' soprattutto nel contesto della politica agricola comune che si parla, a livello comunitario, di paesaggio culturale.

Tra i documenti che testimoniano questi nuovi orientamenti:

- Sesto Programma di Azione Ambientale 'Environment 2010: our Future, Our Choice': ribadisce la necessità di integrare considerazioni ambientali e paesaggistiche nell'ambito delle politiche agricole.

- Opinione del Comitato delle Regioni sulla Politica Agricola Comune e la conservazione del Paesaggio Culturale Europeo (2000/C317/05)

"La protezione del paesaggio culturale europeo è una questione determinante in molte aree delle politiche comunitarie, quale la politica culturale e della gestione dello spazio e del territorio. La PAC ha comunque un impatto particolarmente forte, in quanto molte strategie e misure hanno un effetto diretto sull'uso del terreno e del paesaggio agricolo".

Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE)

Adottato a Postdam nel 1999, si tratta di una strategia concertata tra la Commissione Europea e gli Stati Membri, rivolta al conseguimento di comuni obiettivi di sviluppo territoriale. A tal fine, delinea direttive chiare e precise, anche se non vincolanti, per le politiche territoriali degli Stati Membri e dell'Unione Europea.

Alla base della strategia sta l'idea che l'azione degli stati membri si integra meglio se basata su obiettivi comuni di sviluppo territoriale. Un altro elemento alla base dello SSSE è il riconoscimento dell'importanza di uno sviluppo territoriale sostenibile per la crescita economica e per garantire una maggiore coesione economica e sociale.

Lo SSSE riprende ed ingloba in unico documento alcuni dei concetti che hanno determinato l'interesse da parte dell'Unione Europea per il paesaggio, in particolare: il valore della diversità dei paesaggi; il paesaggio inteso come una importante risorsa economica; il valore del paesaggio e di uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio per il raggiungimento di obiettivi di benessere non solo economico, ma anche sociale (ad esempio, superamento della marginalizzazione delle aree agricole e rurali); infine un accento particolare è rivolto alla tematica dei paesaggi culturali, cui viene dedicato un apposito capitolo.

4 ottobre 2008

LA TUTELA DEGLI INVESTIMENTI STRANIERI E
LA TUTELA DEI BENI CULTURALI IN ITALIA

VALENTINA SARA VADI*

ABSTRACT

Questo contributo analizza il rapporto tra la tutela dei beni culturali ed il diritto degli investimenti stranieri in Italia, con particolare riferimento alla tutela del paesaggio culturale. La protezione degli investimenti stranieri costituisce uno dei più antichi ambiti del diritto pubblico internazionale in quanto gli investimenti stranieri sono da sempre concepiti come un importante strumento di sviluppo economico e un importante elemento di co-operazione e reciprocità fra Stati. In tempi recenti, alla tradizionale protezione degli investimenti stranieri avverso espropriazioni illegittime o trattamento discriminatori da parte dello Stato, si sono aggiunte importanti novità che concernono la risoluzione delle dispute che possano insorgere tra lo Stato e l'investitore straniero. Tali dispute, che tradizionalmente venivano risolte a livello locale o mediante protezione diplomatica, sono adesso risolte mediante arbitrato internazionale. Questa novità costituisce un cambiamento epocale, in quanto consente ad attori privati di poter promuovere azioni davanti a giudici privati o arbitri selezionati dalle parti contro atti amministrativi o persino giurisdizionali o legislativi dello Stato.

Possibili conflitti di norme tra tutela dei beni culturali e diritto degli investimenti possono avvenire qualora attività economiche perseguite da investitori stranieri ledano o possano ledere beni culturali protetti a livello nazionale o anche a livello internazionale. Tale conflitto non è meramente ipotetico, ma reale. Alcuni casi recenti saranno illustrati. Infine alcune proposte saranno presentate al fine di riconciliare la protezione degli investimenti stranieri e la tutela dei beni culturali.

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

- TAR SICILIA, Palermo, Sez. I, sentenza n. 1971, 20 agosto 2007;

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Kathryn Whitby-Last, *Cultural Landscapes*, in THE 1972 WORLD HERITAGE CONVENTION- A COMMENTARY (Francesco Francioni with Federico Lenzerini eds. 2008);
- Valentina Vadi, *Cultural Heritage & International Investment Law: A Stormy Relationship*, 15 INTERNATIONAL JOURNAL OF CULTURAL PROPERTY 1, 1-23 (2008);
- Gus Van Harten and M Loughlin, *Investment Treaty Arbitration as a Species of Global Administrative Law*, 17 EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, 121-150 (2006).

* Dottoranda di ricerca, ricercatrice (Istituto Universitario Europeo).

4 ottobre 2008
GLI OPEN AIR MUSEUMS COME RISORSA ECONOMICA
Prof. Avv. Giuliano Lemme
ABSTRACT

Nell'ambito dell'evoluzione dei rapporti tra Stato e cultura, ed in virtù della crescente domanda di quest'ultima da parte dei cittadini, si è posto, specie nell'ultimo periodo, il problema del finanziamento alle attività culturali.

Preso atto dell'insufficienza allo scopo dei fondi pubblici, si è cercato di incentivare l'iniziativa privata; tuttavia, la scarsa redditività di molte delle attività culturali continua a costituire un ostacolo, tanto che si pone il problema se la "impresa culturale" sia veramente una forma di impresa, potendo dunque raggiungere l'equilibrio tra costi e ricavi e possibilmente un utile.

Oggi, anche in virtù del ricorso a vari strumenti esterni di finanziamento, tende a darsi risposta positiva a questo quesito.

Ciò posto, e preso atto che il paesaggio può essere "sfruttato" per attività culturali, può configurarsi la figura della "impresa paesaggistica", che, cioè, utilizzi a fini economici un contesto paesistico. Tra le imprese di questo tipo, stanno assumendo rilevanza gli *open air museums*, che da un iniziale fine pedagogico stanno divenendo innovativi strumenti culturali. Gli *open air museums*, in questo senso, possono essere concepiti come intenzionale contestualizzazione dell'arte nel paesaggio, o come paesaggio caratterizzato da un intervento umano volto a fini diversi da quelli museali, ma poi storicizzatosi.

In prospettiva, si pone oggi una problematica ulteriore e diversa: se cioè un determinato paesaggio, inteso come commistione di elementi naturali, umani e simbolici, possa divenire una sorta di "marchio" del suo territorio, e venire così gestito in forma *lato sensu* imprenditoriale dalla collettività che vi si è stabilita.

4 ottobre 2008

Il paesaggio ed i programmi di finanziamento dell'Unione Europea.

Erminia Sciacchitano – MIBAC

Traccia sintetica dell'intervento

Ad oggi la politica territoriale non rientra fra le competenze dirette dell'Unione europea. Nei Trattati non compare alcun riferimento esplicito al paesaggio. Nessun accenno nel Trattato di Roma, dove difficilmente avrebbe potuto trovare spazio per via della sua natura economica e dell'obiettivo di creazione del mercato unico. Nessun accenno nell'Atto Unico del 1986, nel Trattato di Maastricht sull'UE del 1992, quando la coesione diventa uno degli obiettivi fondamentali dell'UE, accanto all'Unione economica e monetaria e al mercato unico, né nei Trattati di Amsterdam e Nizza, nella Costituzione europea e nel Trattato di Lisbona.

La questione della gestione delle trasformazioni territoriali viene trattata con cautela a livello comunitario. Stati membri e Regioni potrebbero ritenere un interessamento della Commissione una non corretta applicazione del principio di sussidiarietà, dal momento che gli Stati considerano questo tema elemento della politica regionale o, al massimo, elemento delle politiche nazionali.

La Commissione Europea rivolge però progressivamente una crescente attenzione al paesaggio, aggirando l'ostacolo dell'assenza di una base giuridica per una politica territoriale, tramite gli strumenti esistenti e nell'ambito delle politiche comunitarie settoriali che incidono in maniera rilevante sul territorio: politica agricola comune; politica ambientale; tutela della concorrenza; cultura, politica regionale e di coesione, relazioni esterne e ricerca e sviluppo tecnologico.

Per promuovere un migliore coordinamento e una più forte integrazione di tali politiche, al fine di ottenere uno sviluppo sostenibile ed equilibrato, nel 1999 viene varato lo S.S.S.E (Schema di sviluppo dello spazio europeo), un documento di natura intergovernativa a carattere indicativo e non vincolante che non prevede nuove competenze comunitarie in materia di assetto territoriale, ma che costituisce un quadro di riferimento politico per migliorare la cooperazione tra le politiche comunitarie settoriali suddette.

L'intervento traccia il filo delle tematiche inerenti il paesaggio nelle politiche settoriali comunitarie e delle conseguenti misure di supporto e finanziamento oggi disponibili nell'ambito dei programmi comunitari (Programmi di sviluppo rurale, Programmi per l'ambiente, Programmi per il rafforzamento della coesione, in particolare il nuovo obiettivo 3 dei Fondi strutturali (Cooperazione territoriale europea) e i nuovi programmi INTERREG A, B e C di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, i programmi per la cultura (Cultura 2007-2013), i programmi nell'ambito della politica di vicinato (ENPI) e il VI Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico, con indicazioni e suggerimenti per partecipare ad un progetto europeo, su come "centrare il tema", costruire il partenariato e gestire il finanziamento.

4 ottobre 2008
Camminare nel paesaggio
Abstract
Sandra Becucci

Direttore Museo del Paesaggio, Castelnuovo Berardenga, Fondazione Musei Senesi

“Il ritmo del passo genera una specie di ritmo del pensiero, e il tragitto attraverso un paesaggio echeggia o stimola il tragitto attraverso un corso di pensieri. Il che crea tra percorso interno e percorso esterno una strana consonanza che suggerisce come la mente sia essa stessa un paesaggio di generi e che il camminare sia un mezzo per attraversarlo (da Storia del Camminare di Rebecca Solnit – Mondadori 2001 p.4)”

A conclusione del seminario la proposta è quella di fare un’esperienza di “percezione del paesaggio” così come è stata suggerita per la 2^a Giornata Nazionale del Paesaggio (vedi www.giornatadelpaesaggio.eu) dalla comunità di pratica Mondi Locali (vedi www.mondilocali.eu).

Il gruppo di lavoro paesaggio di Mondi Locali ha proposto il 21 giugno 2007, la 1^a Giornata Nazionale del Paesaggio, un evento pubblico attraverso il quale 30 ecomusei italiani hanno evidenziato, nel giorno del solstizio d’estate, le azioni che svolgono per la conoscenza, la tutela attiva e la trasformazione responsabile dei luoghi in cui si trovano ad operare. L’analisi delle azioni proposte insieme a altre iniziative italiane ed europee hanno dimostrato come il “camminare nel paesaggio” sia il denominatore comune e il passo iniziale più efficace per avviare il coinvolgimento delle popolazioni nell’attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio.

Per la Giornata del 2008 è stato proposto a tutti coloro che avrebbero aderito di organizzare una camminata nel paesaggio che coinvolgesse la propria comunità locale nell’esplorazione e nella successiva interpretazione del proprio ambiente di vita. Il seminario non poteva concludersi quindi che con un’esperienza simile a quella proposta agli 85 enti, fra ecomusei, musei, parchi, proloco e associazioni, che hanno aderito alla 2^a Giornata Nazionale del Paesaggio.

Pur considerando che i partecipanti saranno condotti a provare un’esperienza di percezione in uno spazio a loro non familiare, in quanto non abitanti di Castelnuovo Berardenga, ritengo importante che le sollecitazioni dei numerosi interventi del seminario possano comunque essere ragionate e in parte messe in pratica con un’attività. L’esperienza proposta implicherà una breve camminata e il lavoro di rielaborazione presso la sede del seminario, sarà necessaria la partecipazione attiva di tutti poiché sarà richiesto di documentare il proprio punto di vista con gli strumenti che ciascuno preferirà in forma libera e attraverso un semplice questionario. Tutto il materiale raccolto dall’attività sarà ricomposto in un secondo momento in un testo per la condivisione delle diverse percezioni dei luoghi che attraverseremo insieme.

Appendice normativa e giurisprudenziale

DECRETO LEGISLATIVO 26 marzo 2008, n. 63 (1).

Art. 2. Modifiche alla Parte terza

1. Alla Parte terza del decreto legislativo n. 42 del 2004 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 131 è sostituito dal seguente:

«Articolo 131 (Paesaggio). - 1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.

3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici.

4. La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari.

5. La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela.

6. Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.»;

b) l'articolo 132 è sostituito dal seguente:

«Articolo 132 (Convenzioni internazionali). - 1. La Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio.

2. La ripartizione delle competenze in materia di paesaggio è stabilita in conformità ai principi costituzionali, anche con riguardo all'applicazione della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, e delle relative norme di ratifica ed esecuzione.»;

c) l'articolo 133 è sostituito dal seguente:

«Articolo 133 (Cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio). - 1. Il Ministero e le regioni definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la 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.

2. Il Ministero e le regioni cooperano, altresì, per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131, comma 1. Nel rispetto delle esigenze della tutela, i detti indirizzi e criteri considerano anche finalità di sviluppo territoriale sostenibile.

3. Gli altri enti pubblici territoriali conformano la loro attività di pianificazione agli indirizzi e ai criteri di cui al comma 2 e, nell'immediato, adeguano gli strumenti vigenti.»;

d) all'articolo 134:

1) al comma 1, lettera a), la parola: «indicati» è sostituita dalle seguenti: «di cui»;

2) al comma 1, lettera b), la parola: «indicate» è sostituita dalle seguenti: «di cui»;

3) al comma 1, lettera c), le parole: «gli immobili e le aree tipizzati, individuati e» sono sostituite dalle seguenti: «gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e»;

e) l'articolo 135 è sostituito dal seguente:

«Articolo 135 (Pianificazione paesaggistica). - 1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.

2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;

d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.»;

f) all'articolo 136:

1) al comma 1, lettera a), le parole: «o di singolarità geologica» sono sostituite dalle seguenti: «, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali»;

2) al comma 1, lettera c), le parole: «ivi comprese le zone di interesse archeologico» sono sostituite dalle seguenti: «inclusi i centri ed i nuclei storici»;

3) al comma 1, lettera d), le parole: «considerate come quadri» sono soppresse;

g) all'articolo 137:

1) al comma 1, le parole: «Ciascuna regione istituisce una o più commissioni» sono sostituite dalle seguenti: «Le regioni istituiscono apposite commissioni.»;

2) al comma 2, primo periodo, le parole: «nonché due dirigenti» sono sostituite dalle seguenti: «nonché due responsabili»;

3) al comma 2, secondo periodo, la parola: «eventualmente» è sostituita dalle seguenti: «di norma» e le parole: «individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349» sono sostituite dalle seguenti: «individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale. La commissione è integrata dal rappresentante del competente comando regionale del Corpo forestale dello Stato nei casi in cui la proposta riguardi filari, alberate ed alberi monumentali»;

h) l'articolo 138 è sostituito dal seguente:

«Articolo 138 (Avvio del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico). - 1. Le commissioni di cui all'articolo 137, su iniziativa dei componenti di parte ministeriale o regionale, ovvero su iniziativa di altri enti pubblici territoriali interessati, acquisite le necessarie informazioni attraverso le soprintendenze e i competenti uffici regionali e provinciali e consultati i comuni interessati nonché, ove opportuno, esperti della materia, valutano la sussistenza del notevole interesse pubblico, ai sensi dell'articolo 136, degli immobili e delle aree per i quali è stata avviata l'iniziativa e propongono alla regione l'adozione della relativa dichiarazione. La proposta è formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono, e contiene proposte per le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi.

2. La commissione decide se dare ulteriore seguito all'atto di iniziativa entro sessanta giorni dalla data di presentazione dell'atto medesimo. Decorso infruttuosamente il predetto termine, entro i successivi trenta giorni il componente della commissione o l'ente pubblico territoriale che ha assunto l'iniziativa può formulare la proposta di dichiarazione direttamente alla regione.

3. E' fatto salvo il potere del Ministero, su proposta motivata del soprintendente, previo parere della regione interessata che deve essere motivatamente espresso entro e non oltre trenta giorni dalla richiesta, di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136.»;

i) all'articolo 139:

1) nella rubrica, le parole: «Partecipazione al procedimento» sono sostituite dalla seguente: «Procedimento»;

2) al comma 1, primo periodo, le parole: «La proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di immobili ed aree, corredata dalla relativa planimetria redatta in scala idonea alla loro identificazione,» sono sostituite dalle seguenti: «La proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 138, corredata di planimetria redatta in scala idonea alla puntuale individuazione degli immobili e delle aree che ne costituiscono oggetto,» e, all'ultimo periodo, la parola: «interessata» è sostituita dalla seguente: «interessate»;

3) al comma 2, la parola: «territorialmente» è soppressa;

4) al comma 5, le parole: «ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349,» sono sostituite dalle seguenti: «ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale,»;

l) all'articolo 140:

1) al comma 1, le parole: «il termine di» sono soppresse, la parola «paesaggistico» è soppressa e, in fine, le parole: «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» sono sostituite dalle seguenti: «degli immobili e delle aree indicati, rispettivamente, alle lettere a) e b) e alle lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 136»;

2) i commi 2, 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

«2. La dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato. Essa costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo.

3. La dichiarazione di notevole interesse pubblico, quando ha ad oggetto gli immobili indicati alle lettere a) e b) dell'articolo 136, comma 1, è notificata al proprietario, possessore o detentore, depositata presso ogni comune interessato e trascritta, a

cura della regione, nei registri immobiliari. Ogni dichiarazione di notevole interesse pubblico è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale della regione.

4. 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.»;

3) il comma 5 è abrogato;

m) l'articolo 141 è sostituito dal seguente:

«Articolo 141 (Provvedimenti ministeriali). - 1. Le disposizioni di cui agli articoli 139 e 140 si applicano anche ai procedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 138, comma 3. In tale caso i comuni interessati, ricevuta la proposta di dichiarazione formulata dal soprintendente, provvedono agli adempimenti indicati all'articolo 139, comma 1, mentre agli adempimenti indicati ai commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 139 provvede direttamente il soprintendente.

2. Il Ministero, valutate le eventuali osservazioni presentate ai sensi del detto articolo 139, comma 5, e sentito il competente Comitato tecnico-scientifico, adotta la dichiarazione di notevole interesse pubblico, a termini dell'articolo 140, commi 1 e 2, e ne cura la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale della regione.

3. Il soprintendente provvede alla notifica della dichiarazione, al suo deposito presso i comuni interessati e alla sua trascrizione nei registri immobiliari, ai sensi dell'articolo 140, comma 3.

4. La trasmissione ai comuni del numero della Gazzetta Ufficiale contenente la dichiarazione, come pure la trasmissione delle relative planimetrie, è fatta dal Ministero, per il tramite della soprintendenza, entro dieci giorni dalla data di pubblicazione del numero predetto. La soprintendenza vigila sull'adempimento, da parte di ogni comune interessato, di quanto prescritto dall'articolo 140, comma 4, e ne dà comunicazione al Ministero.

5. Se il provvedimento ministeriale di dichiarazione non è adottato nei termini di cui all'articolo 140, comma 1, allo scadere dei detti termini, per le aree e gli immobili oggetto della proposta di dichiarazione, cessano gli effetti di cui all'articolo 146, comma 1.»;

n) dopo l'articolo 141 è inserito il seguente:

«Articolo 141-bis (Integrazione del contenuto delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico). - 1. Il Ministero e le regioni provvedono ad integrare le dichiarazioni di notevole interesse pubblico rispettivamente adottate con la specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2.

2. Qualora le regioni non provvedano alle integrazioni di loro competenza entro il 31 dicembre 2009, il Ministero provvede in via sostitutiva. La procedura di sostituzione è avviata dalla soprintendenza ed il provvedimento finale è adottato dal Ministero, sentito il competente Comitato tecnico-scientifico.

3. I provvedimenti integrativi adottati ai sensi dei commi 1 e 2 producono gli effetti previsti dal secondo periodo del comma 2 dell'articolo 140 e sono sottoposti al regime di pubblicità stabilito dai commi 3 e 4 del medesimo articolo.»;

o) all'articolo 142:

1) al comma 1, lettera m), le parole: «individuate alla data di entrata in vigore del presente codice» sono soppresse;

2) al comma 2, primo periodo, le parole: «Non sono comprese tra i beni elencati nel comma 1, le aree» sono sostituite dalle seguenti: «La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree»;

3) al comma 2, lettera a), le parole: «come zone A e B;» sono sostituite dalle seguenti: «, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B»;

4) al comma 2, lettera b), le parole: «come zone diverse dalle zone A e B, ed erano ricomprese» sono sostituite dalle seguenti: «come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese»;

5) al comma 3, primo periodo, le parole: «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,» sono sostituite dalle seguenti: «La disposizione del comma 1 non si applica, altresì, ai beni ivi indicati alla lettera c) che la regione abbia ritenuto in tutto o in parte»;

6) al comma 3, terzo periodo, le parole: «comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «comma 4»;

p) l'articolo 143 è sostituito dal seguente:

«Articolo 143 (Piano paesaggistico). - 1. L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135;

b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;

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

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

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

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

- g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;
- h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;
- i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3.
2. Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'articolo 141-bis. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
3. Approvato il piano paesaggistico, il parere reso dal soprintendente nel procedimento autorizzatorio di cui agli articoli 146 e 147 è vincolante in relazione agli interventi da eseguirsi nell'ambito dei beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, salvo quanto disposto al comma 4, nonché quanto previsto dall'articolo 146, comma 5.
4. Il piano può prevedere:
- a) la individuazione di aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del 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.
5. L'entrata in vigore delle disposizioni di cui al comma 4 è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145, commi 3 e 4.
6. Il piano può anche subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la realizzazione di interventi senza autorizzazione paesaggistica, ai sensi del comma 4, all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate.
7. Il piano prevede comunque che nelle aree di cui al comma 4, lettera a), siano effettuati controlli a campione sugli interventi realizzati e che l'accertamento di significative violazioni delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli articoli 146 e 147, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni.
8. Il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti.
9. A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici.»;
- q) all'articolo 144:
- 1) al comma 1, primo periodo, le parole: «associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi, individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349» sono sostituite dalle seguenti: «associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale.»;
- 2) al comma 1, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione.»;
- 3) al comma 2, le parole: «al comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 143, comma 9»;
- r) all'articolo 145:
- 1) al comma 1, in principio, le parole: «Il Ministero individua ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 le» sono sostituite dalle seguenti: «La individuazione, da parte del Ministero, delle»;
- 2) al comma 1, in fine, dopo la parola «pianificazione» sono aggiunte le seguenti: «, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali»;
- 3) al comma 2, la parola: «prevedono» è sostituita dalle seguenti: «possono prevedere»;
- 4) al comma 3, dopo le parole: «Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156» sono aggiunte le seguenti: «non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico.»;
- 5) il comma 4 è sostituito dal seguente:
«4. I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo.»;
- s) l'articolo 146 è sostituito dal seguente:

«Articolo 146 (Autorizzazione). - 1. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.

2. I soggetti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

3. La documentazione a corredo del progetto è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato. Essa è individuata, su proposta del Ministro, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, e può essere aggiornata o integrata con il medesimo procedimento.

4. L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi. L'autorizzazione è valida per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione.

5. Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5. Il parere del Soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 3, lettere b), c) e d), nonché della positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante.

6. La regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

7. L'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ricevuta l'istanza dell'interessato, verifica se ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'articolo 149, comma 1, alla stregua dei criteri fissati ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 3, lettere b), c) e d). Qualora detti presupposti non ricorrano, l'amministrazione verifica se l'istanza stessa sia corredata della documentazione di cui al comma 3, provvedendo, ove necessario, a richiedere le opportune integrazioni e a svolgere gli accertamenti del caso. Entro quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, l'amministrazione effettua gli accertamenti circa la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall'interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa nonché dando comunicazione all'interessato dell'inizio del procedimento ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo.

8. Il soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l'amministrazione rilascia l'autorizzazione ad esso conforme 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.

9. Decorso inutilmente il termine di cui al primo periodo del comma 8 senza che il soprintendente abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente può indire una conferenza di servizi, alla quale il soprintendente partecipa o fa pervenire il parere scritto. La conferenza si pronuncia entro il termine perentorio di quindici giorni. In ogni caso, decorsi sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente, l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione. Con regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 dicembre 2008, su proposta del Ministro d'intesa con la Conferenza unificata, salvo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

10. Decorso inutilmente il termine indicato all'ultimo periodo del comma 8 senza che l'amministrazione si sia pronunciata, l'interessato può richiedere l'autorizzazione in via sostitutiva alla regione, che vi provvede, anche mediante un commissario ad acta, entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora la regione non abbia delegato gli enti indicati al comma 6 al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, e sia essa stessa inadempiente, la richiesta del rilascio in via sostitutiva è presentata al soprintendente.

11. L'autorizzazione paesaggistica diventa efficace decorsi trenta giorni dal suo rilascio ed è trasmessa, senza indugio, alla soprintendenza che ha reso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente allo stesso parere, alla regione ovvero agli altri enti pubblici territoriali interessati e, ove esistente, all'ente parco nel cui territorio si trova l'immobile o l'area sottoposti al vincolo.

12. L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di

legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del Tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado.

13. Presso ogni amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è istituito un elenco delle autorizzazioni rilasciate, aggiornato almeno ogni trenta giorni e liberamente consultabile, anche per via telematica, in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione, con la annotazione sintetica del relativo oggetto. Copia dell'elenco è trasmessa trimestralmente alla regione e alla soprintendenza, ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

14. Le disposizioni dei commi da 1 a 13 si applicano anche alle istanze concernenti le attività di coltivazione di cave e torbiere incidenti sui beni di cui all'articolo 134, ferme restando anche le competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d), della legge 8 luglio 1986, n. 349.

15. Le disposizioni dei commi 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13 non si applicano alle autorizzazioni per le attività minerarie di ricerca ed estrazione. Per tali attività restano ferme le potestà del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 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 ricezione della richiesta, corredata della necessaria documentazione tecnica, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

16. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.»;

t) all'articolo 147:

1) al comma 1, le parole: «conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche e integrazioni.» sono sostituite dalle seguenti: «conferenza di servizi indetta ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo.»;

2) al comma 2, le parole: «dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349» sono sostituite dalle seguenti: «delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale» e, in fine, è aggiunto il seguente periodo: «I progetti sono corredati della documentazione prevista dal comma 3 dell'articolo 146.»;

u) all'articolo 148:

1) al comma 1, le parole: «Entro il 31 dicembre 2006 le regioni» sono sostituite dalle seguenti: «Le regioni» e, in fine, le parole: «comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «comma 6»;

2) al comma 2, le parole: «, competenti per ambiti sovracomunali, in modo da realizzare il necessario coordinamento paesaggistico,» sono soppresse;

3) al comma 3, le parole: «parere obbligatorio in merito al rilascio delle autorizzazioni previste» sono sostituite dalle seguenti: «pareri nel corso dei procedimenti autorizzatori previsti» e dopo le parole: «dagli articoli 146,» sono aggiunte le seguenti: «comma 7,»;

4) il comma 4 è soppresso;

v) all'articolo 149, comma 1, le parole: «comma 5» sono sostituite dalle seguenti: «comma 4»;

z) all'articolo 150:

1) al comma 1, la parola: «ha» è sostituita dalla parola: «hanno»;

2) al comma 2, le parole: «Il provvedimento di inibizione o sospensione dei lavori incidenti su immobili od aree non ancora dichiarati di notevole interesse pubblico» sono sostituite dalle seguenti: «L'inibizione o sospensione dei lavori disposta ai sensi del comma 1» e dopo la parola: «proposta» sono aggiunte le seguenti: «di dichiarazione di notevole interesse pubblico»;

3) il comma 3 è abrogato;

aa) all'articolo 151, comma 1, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Qualora sia stata ordinata, senza la intimazione della preventiva diffida prevista dall'articolo 150, comma 1, lettera a), la sospensione di lavori su immobili ed aree di cui non sia stato in precedenza dichiarato il notevole interesse pubblico, ai sensi degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, l'interessato può ottenere il rimborso delle spese sostenute sino al momento della notificata sospensione.»;

bb) all'articolo 152:

1) al comma 1, primo periodo, le parole: «la regione, tenendo in debito conto la funzione» sono sostituite dalle seguenti: «l'amministrazione competente, su parere vincolante, salvo quanto previsto dall'articolo 146, comma 5, del soprintendente, o il Ministero, tenuto conto della funzione»; la parola: «ha» è sostituita dalla seguente: «hanno»; le parole: «ad evitare pregiudizio ai beni protetti da questo Titolo.» sono sostituite dalle seguenti: «comunque ad assicurare la conservazione dei valori espressi dai beni protetti ai sensi delle disposizioni del presente Titolo. Decorsi inutilmente i termini previsti dall'articolo 146, comma 8, senza che sia stato reso il prescritto parere, l'amministrazione competente procede ai sensi del comma 9 del medesimo articolo 146.»;

2) al comma 1, l'ultimo periodo è soppresso;

3) il comma 2 è soppresso;

cc) all'articolo 153:

1) al comma 1, le parole: «è vietato collocare cartelli e» sono sostituite dalle seguenti: «è vietata la posa in opera di cartelli o», e le parole: «individuata dalla regione.» sono sostituite dalle seguenti: «, che provvede su parere vincolante, salvo quanto previsto dall'articolo 146, comma 5, del soprintendente. Decorsi inutilmente i termini previsti dall'articolo 146, comma 8, senza che sia stato reso il prescritto parere, l'amministrazione competente procede ai sensi del comma 9 del medesimo articolo 146.»;

2) al comma 2, le parole: «è vietato collocare cartelli» sono sostituite dalle seguenti: «è vietata la posa in opera di cartelli»; le parole: «ai sensi dell'articolo 23, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni» sono

sostituite dalle seguenti: «ai sensi della normativa in materia di circolazione stradale e di pubblicità sulle strade e sui veicoli», e le parole: «della amministrazione competente individuata dalla regione» sono sostituite dalle seguenti: «del soprintendente»; dd) l'articolo 154 è sostituito dal seguente:

«Articolo 154 (Colore delle facciate dei fabbricati). - 1. Qualora la tinteggiatura delle facciate dei fabbricati siti nelle aree contemplate dalle lettere c) e d) dell'articolo 136, comma 1, o dalla lettera m) dell'articolo 142, comma 1, sia sottoposta all'obbligo della preventiva autorizzazione, in base alle disposizioni degli articoli 146 e 149, comma 1, lettera a), l'amministrazione competente, su parere vincolante, salvo quanto previsto dall'articolo 146, comma 5, del soprintendente, o il Ministero, possono ordinare che alle facciate medesime sia dato un colore che armonizzi con la bellezza d'insieme.

2. Qualora i proprietari, possessori o detentori degli immobili di cui al comma 1 non ottemperino, entro i termini stabiliti, alle prescrizioni loro impartite, l'amministrazione competente, o il soprintendente, provvede all'esecuzione d'ufficio.

3. Nei confronti degli immobili di cui all'articolo 10, comma 3, lettere a) e d), dichiarati di interesse culturale ai sensi dell'articolo 13, e degli immobili di cui al comma 1 del medesimo articolo 10 valgono le disposizioni della Parte seconda del presente codice.»;

ee) all'articolo 155, dopo il comma 2, sono aggiunti, in fine, i seguenti:

«2-bis. Tutti gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale si conformano ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche dei vari contesti.

2-ter. Gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale che ricomprendano beni paesaggistici sono impugnabili, ai fini del presente codice, ai sensi dell'articolo 146, comma 12.»;

ff) all'articolo 156:

1) al comma 1, le parole: «1° maggio 2008» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2009» e le parole: «i piani previsti dall'articolo 149 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490,» sono sostituite dalle seguenti: «piani paesaggistici»;

2) al comma 3, primo periodo, le parole: «dal comma 3 dell'articolo 143, possono stipulare intese» sono sostituite dalle seguenti: «dall'articolo 135, possono stipulare intese, ai sensi dell'articolo 143, comma 2,»;

3) al comma 3, il terzo e quarto periodo sono sostituiti dai seguenti: «Il piano adeguato è oggetto di accordo fra il Ministero e la regione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dalla data della sua adozione vigono le misure di salvaguardia di cui all'articolo 143, comma 9. Qualora all'adozione del piano non consegua la sua approvazione da parte della regione, entro i termini stabiliti dall'accordo, il piano medesimo è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro.»;

gg) all'articolo 157:

1) al comma 1, primo periodo, le parole: «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:» sono sostituite dalle seguenti: «Conservano efficacia a tutti gli effetti:»;

2) al comma 1, lettera a), le parole: «le notifiche» sono sostituite dalle seguenti: «le dichiarazioni» e la parola: «eseguite» è sostituita dalla seguente: «notificate»;

3) al comma 1, lettera c), le parole: «i provvedimenti di dichiarazione» sono sostituite dalle seguenti: «le dichiarazioni» e la parola: «emessi» è sostituita dalla seguente: «notificate»;

4) al comma 1, dopo la lettera d), è inserita la seguente:

«d-bis) gli elenchi compilati ovvero integrati ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;»;

5) al comma 1, lettera e), le parole: «i provvedimenti di dichiarazione» sono sostituite dalle seguenti: «le dichiarazioni» e la parola «emessi» è sostituita dalla seguente: «notificate»;

hh) l'articolo 159 è sostituito dal seguente:

«Articolo 159 (Regime transitorio in materia di autorizzazione paesaggistica). - 1. La disciplina dettata al Capo IV si applica anche ai procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che alla data del 31 dicembre 2008 non si siano ancora conclusi con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione. Entro tale data le regioni provvedono a verificare la sussistenza, nei soggetti delegati all'esercizio della funzione autorizzatoria in materia di paesaggio, dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica stabiliti dall'articolo 146, comma 6, apportando le eventuali necessarie modificazioni all'assetto della funzione delegata. Il mancato adempimento, da parte delle regioni, di quanto prescritto al precedente periodo, determina la decadenza delle deleghe in essere alla data del 31 dicembre 2008. Resta salvo, in via transitoria, il potere del soprintendente di annullare, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione dei relativi atti, le autorizzazioni paesaggistiche rilasciate prima della entrata in vigore delle presenti disposizioni.

2. I procedimenti di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica redatta a termini dell'articolo 143 o adeguata a termini dell'articolo 156, che alla data del 1° giugno 2008 non si siano ancora conclusi, sono regolati ai sensi dell'articolo 145, commi 3, 4 e 5.

3. Per i beni che alla data del 1° giugno 2008 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'adozione dei provvedimenti integrativi di cui all'articolo 141-bis.».

Art. 3. Modifiche alla Parte quarta

1. Alla Parte quarta del decreto legislativo n. 42 del 2004 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) all'articolo 167, comma 3, secondo periodo, le parole: «procede alla demolizione avvalendosi delle modalità operative» sono sostituite dalle seguenti: «procede alla demolizione avvalendosi dell'apposito servizio tecnico-operativo del Ministero, ovvero delle modalità» e le parole: «Ministero per i beni e le attività culturali» sono sostituite dalla seguente: «Ministero»;
- b) all'articolo 181, comma 1, le parole: «dall'articolo 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47» sono sostituite dalle seguenti: «dall'articolo 44, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Art. 5. *Abrogazioni*

1. All'articolo 82 del decreto Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, i commi 1 e 2 sono soppressi.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

DECRETO LEGISLATIVO 22 gennaio 2004, n. 42⁴¹.

Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137⁴².

Omissis

Parte terza

Beni paesaggistici

TITOLO I

Tutela e valorizzazione.

Capo I

Disposizioni generali

131. *Paesaggio.*

1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.
2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.
3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici.
4. La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari.
5. La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela.
6. Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità⁽¹⁸⁶⁾.

(186) Articolo prima modificato dall'art. 3, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi così sostituito dalla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

132. *Convenzioni internazionali.*

1. La Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio.
2. La ripartizione delle competenze in materia di paesaggio è stabilita in conformità ai principi costituzionali, anche con riguardo all'applicazione della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, e delle relative norme di ratifica ed esecuzione⁽¹⁸⁷⁾.

(187) Articolo così sostituito dalla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63. Vedi, anche, gli articoli 6, 7, 8 e 9, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 89.

133. *Cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio.*

1. Il Ministero e le regioni definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la 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.
2. Il Ministero e le regioni cooperano, altresì, per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131, comma 1. Nel rispetto delle esigenze della tutela, i detti indirizzi e criteri considerano anche finalità di sviluppo territoriale sostenibile.
3. Gli altri enti pubblici territoriali conformano la loro attività di pianificazione agli indirizzi e ai criteri di cui al comma 2 e, nell'immediato, adeguano gli strumenti vigenti ⁽¹⁸⁸⁾.

(188) Articolo così sostituito dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

134. Beni paesaggistici.

1. Sono beni paesaggistici:

- a) gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141 ⁽¹⁸⁹⁾;
- b) le aree di cui all'articolo 142 ⁽¹⁹⁰⁾;
- c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156 ⁽¹⁹¹⁾.

(189) Lettera così modificata dal numero 1) della lettera d) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(190) Lettera così modificata dal numero 2) della lettera d) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(191) Lettera così modificata prima dall'art. 4, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dal numero 3) della lettera d) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

135. Pianificazione paesaggistica.

1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: «piani paesaggistici». L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.

2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

- a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;
- b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
- c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;
- d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO ⁽¹⁹²⁾.

(192) Articolo così sostituito prima dall'art. 5, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dalla lettera e) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

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, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali ⁽¹⁹³⁾;
- 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, inclusi i centri ed i nuclei storici ⁽¹⁹⁴⁾;
- d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze ⁽¹⁹⁵⁾.

(193) Lettera così modificata dal numero 1) della lettera *f*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(194) Lettera così modificata prima dall'art. 6, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dal numero 2) della lettera *f*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(195) Lettera così modificata dal numero 3) della lettera *f*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

137. Commissioni regionali.

1. Le regioni istituiscono apposite 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 ⁽¹⁹⁶⁾.

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, nonché due responsabili 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, di norma 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 delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale. La commissione è integrata dal rappresentante del competente comando regionale del Corpo forestale dello Stato nei casi in cui la proposta riguardi filari, alberate ed alberi monumentali. Decorsi infruttuosamente sessanta giorni dalla richiesta di designazione, la regione procede comunque alle nomine ⁽¹⁹⁷⁾.

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 ⁽¹⁹⁸⁾.

(196) Comma così modificato dal numero 1) della lettera *g*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(197) Comma così modificato dai numeri 2) e 3) della lettera *g*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

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

138. Avvio del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico.

1. Le commissioni di cui all'articolo 137, su iniziativa dei componenti di parte ministeriale o regionale, ovvero su iniziativa di altri enti pubblici territoriali interessati, acquisite le necessarie informazioni attraverso le soprintendenze e i competenti uffici regionali e provinciali e consultati i comuni interessati nonché, ove opportuno, esperti della materia, valutano la sussistenza del notevole interesse pubblico, ai sensi dell'articolo 136, degli immobili e delle aree per i quali è stata avviata l'iniziativa e propongono alla regione l'adozione della relativa dichiarazione. La proposta è formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono, e contiene proposte per le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi.

2. La commissione decide se dare ulteriore seguito all'atto di iniziativa entro sessanta giorni dalla data di presentazione dell'atto medesimo. Decorso infruttuosamente il predetto termine, entro i successivi trenta giorni il componente della commissione o l'ente pubblico territoriale che ha assunto l'iniziativa può formulare la proposta di dichiarazione direttamente alla regione.

3. E' fatto salvo il potere del Ministero, su proposta motivata del soprintendente, previo parere della regione interessata che deve essere motivatamente espresso entro e non oltre trenta giorni dalla richiesta, di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136 ⁽¹⁹⁹⁾.

(199) Articolo così sostituito prima dall'art. 8, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dalla lettera *h*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

139. Procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico ⁽²⁰⁰⁾.

1. La proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 138, corredata di planimetria redatta in scala idonea alla puntuale individuazione degli immobili e delle aree che ne costituiscono oggetto, 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 interessate ⁽²⁰¹⁾.

2. Dell'avvenuta proposta e relativa pubblicazione è data senza indugio notizia su almeno due quotidiani diffusi nella regione interessata, nonché 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 ⁽²⁰²⁾.

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 delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, 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 ^{(203) (204)}.

(200) Rubrica così modificata dal numero 1) della lettera *i*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(201) Comma così modificato dal numero 2) della lettera *i*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(202) Comma così modificato dal numero 3) della lettera *i*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(203) Comma così modificato dal numero 4) della lettera *i*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(204) 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 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 degli immobili e delle aree indicati, rispettivamente, alle lettere *a*) e *b*) e alle lettere *c*) e *d*) del comma 1 dell'articolo 136 ⁽²⁰⁵⁾.

2. La dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato. Essa costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo ⁽²⁰⁶⁾.

3. La dichiarazione di notevole interesse pubblico, quando ha ad oggetto gli immobili indicati alle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 136, comma 1, è notificata al proprietario, possessore o detentore, depositata presso ogni comune interessato e trascritta, a cura della regione, nei registri immobiliari. Ogni dichiarazione di notevole interesse pubblico è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale della regione ⁽²⁰⁷⁾.

4. 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 ⁽²⁰⁸⁾.

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] ^{(209) (210)}.

(205) Comma così modificato dal numero 1) della lettera *l*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(206) Comma così sostituito dal numero 2) della lettera *l*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(207) Comma così sostituito dal numero 2) della lettera *l*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(208) Comma così sostituito dal numero 2) della lettera *l*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(209) Comma abrogato dal numero 3) della lettera *l*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(210) Articolo così sostituito dall'art. 10, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

141. Provvedimenti ministeriali.

1. Le disposizioni di cui agli articoli 139 e 140 si applicano anche ai procedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 138, comma 3. In tale caso i comuni interessati, ricevuta la proposta di dichiarazione formulata dal soprintendente, provvedono agli adempimenti indicati all'articolo 139, comma 1, mentre agli adempimenti indicati ai commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 139 provvede direttamente il soprintendente.

2. Il Ministero, valutate le eventuali osservazioni presentate ai sensi del detto articolo 139, comma 5, e sentito il competente Comitato tecnico-scientifico, adotta la dichiarazione di notevole interesse pubblico, a termini dell'articolo 140, commi 1 e 2, e ne cura la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale della regione.

3. Il soprintendente provvede alla notifica della dichiarazione, al suo deposito presso i comuni interessati e alla sua trascrizione nei registri immobiliari, ai sensi dell'articolo 140, comma 3.

4. La trasmissione ai comuni del numero della Gazzetta Ufficiale contenente la dichiarazione, come pure la trasmissione delle relative planimetrie, è fatta dal Ministero, per il tramite della soprintendenza, entro dieci giorni dalla data di pubblicazione del numero predetto. La soprintendenza vigila sull'adempimento, da parte di ogni comune interessato, di quanto prescritto dall'articolo 140, comma 4, e ne dà comunicazione al Ministero.

5. Se il provvedimento ministeriale di dichiarazione non è adottato nei termini di cui all'articolo 140, comma 1, allo scadere dei detti termini, per le aree e gli immobili oggetto della proposta di dichiarazione, cessano gli effetti di cui all'articolo 146, comma 1 ⁽²¹¹⁾.

(211) Articolo così sostituito prima dall'art. 11, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dalla lettera *m*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

141-bis. Integrazione del contenuto delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico.

1. Il Ministero e le regioni provvedono ad integrare le dichiarazioni di notevole interesse pubblico rispettivamente adottate con la specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2.

2. Qualora le regioni non provvedano alle integrazioni di loro competenza entro il 31 dicembre 2009, il Ministero provvede in via sostitutiva. La procedura di sostituzione è avviata dalla soprintendenza ed il provvedimento finale è adottato dal Ministero, sentito il competente Comitato tecnico-scientifico.

3. I provvedimenti integrativi adottati ai sensi dei commi 1 e 2 producono gli effetti previsti dal secondo periodo del comma 2 dell'articolo 140 e sono sottoposti al regime di pubblicità stabilito dai commi 3 e 4 del medesimo articolo ⁽²¹²⁾.

(212) Articolo aggiunto dalla lettera n) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

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 ⁽²¹³⁾.

2. La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985 ⁽²¹⁴⁾:

a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B ⁽²¹⁵⁾;

b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate ⁽²¹⁶⁾;

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, altresì, ai beni ivi indicati alla lettera c) che la regione abbia ritenuto in tutto o in parte 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 4 ⁽²¹⁷⁾.

4. Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all'articolo 157 ⁽²¹⁸⁾.

(213) Lettera così modificata dal numero 1) della lettera o) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(214) Alinea così modificato dal numero 2) della lettera o) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(215) Lettera così modificata dal numero 3) della lettera o) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(216) Lettera così modificata dal numero 4) della lettera o) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(217) Comma così modificato dai numeri 5) e 6) della lettera o) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(218) 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 comprende almeno:

a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135;

b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;

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

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

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

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

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

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

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

2. Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'articolo 141-bis. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

3. Approvato il piano paesaggistico, il parere reso dal soprintendente nel procedimento autorizzatorio di cui agli articoli 146 e 147 è vincolante in relazione agli interventi da eseguirsi nell'ambito dei beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, salvo quanto disposto al comma 4, nonché quanto previsto dall'articolo 146, comma 5.

4. Il piano può prevedere:

a) la individuazione di aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del 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.

5. L'entrata in vigore delle disposizioni di cui al comma 4 è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145, commi 3 e 4.

6. Il piano può anche subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la realizzazione di interventi senza autorizzazione paesaggistica, ai sensi del comma 4, all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate.

7. Il piano prevede comunque che nelle aree di cui al comma 4, lettera a), siano effettuati controlli a campione sugli interventi realizzati e che l'accertamento di significative violazioni delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli articoli 146 e 147, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni.

8. Il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti.

9. A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici ⁽²¹⁹⁾.

⁽²¹⁹⁾ Articolo così sostituito prima dall'art. 13, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dalla lettera p) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

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 portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, e ampie forme di pubblicità. A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione ⁽²²⁰⁾.

2. Fatto salvo quanto disposto all'articolo 143, comma 9, il piano paesaggistico diviene efficace il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione ⁽²²¹⁾.

(220) Comma così modificato prima dall'art. 14, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dai numeri 1) e 2) della lettera *q*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(221) Comma prima sostituito dall'art. 14, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi così modificato dal numero 3) della lettera *q*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

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

La individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali ⁽²²²⁾.

2. I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico ⁽²²³⁾.

3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette ⁽²²⁴⁾.

4. I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo ⁽²²⁵⁾.

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.

(222) Comma così modificato dai numeri 1) e 2) della lettera *r*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63

(223) Comma così modificato prima dall'art. 15, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dal numero 3) della lettera *r*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(224) Comma così modificato prima dall'art. 15, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dal numero 4) della lettera *r*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(225) Comma così sostituito dal numero 5) della lettera *r*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

Capo IV

Controllo e gestione dei beni soggetti a tutela

146. Autorizzazione.

1. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera *d*), e 157, non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.

2. I soggetti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

3. La documentazione a corredo del progetto è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato. Essa è individuata, su proposta del Ministro, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, e può essere aggiornata o integrata con il medesimo procedimento.

4. L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi. L'autorizzazione è valida per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione.

5. Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5. Il parere del Soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 3, lettere *b*), *c*) e *d*), nonché della positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante.

6. La regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

7. L'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ricevuta l'istanza dell'interessato, verifica se ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'articolo 149, comma 1, alla stregua dei criteri fissati ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 3, lettere b), c) e d). Qualora detti presupposti non ricorrano, l'amministrazione verifica se l'istanza stessa sia corredata della documentazione di cui al comma 3, provvedendo, ove necessario, a richiedere le opportune integrazioni e a svolgere gli accertamenti del caso. Entro quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, l'amministrazione effettua gli accertamenti circa la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall'interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa nonché dando comunicazione all'interessato dell'inizio del procedimento ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo.

8. Il soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l'amministrazione rilascia l'autorizzazione ad esso conforme 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.

9. Decorso inutilmente il termine di cui al primo periodo del comma 8 senza che il soprintendente abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente può indire una conferenza di servizi, alla quale il soprintendente partecipa o fa pervenire il parere scritto. La conferenza si pronuncia entro il termine perentorio di quindici giorni. In ogni caso, decorsi sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente, l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione. Con regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 dicembre 2008, su proposta del Ministro d'intesa con la Conferenza unificata, salvo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

10. Decorso inutilmente il termine indicato all'ultimo periodo del comma 8 senza che l'amministrazione si sia pronunciata, l'interessato può richiedere l'autorizzazione in via sostitutiva alla regione, che vi provvede, anche mediante un commissario ad acta, entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora la regione non abbia delegato gli enti indicati al comma 6 al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, e sia essa stessa inadempiente, la richiesta del rilascio in via sostitutiva è presentata al soprintendente.

11. L'autorizzazione paesaggistica diventa efficace decorsi trenta giorni dal suo rilascio ed è trasmessa, senza indugio, alla soprintendenza che ha reso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente allo stesso parere, alla regione ovvero agli altri enti pubblici territoriali interessati e, ove esistente, all'ente parco nel cui territorio si trova l'immobile o l'area sottoposti al vincolo.

12. L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del Tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado.

13. Presso ogni amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è istituito un elenco delle autorizzazioni rilasciate, aggiornato almeno ogni trenta giorni e liberamente consultabile, anche per via telematica, in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione, con la annotazione sintetica del relativo oggetto. Copia dell'elenco è trasmessa trimestralmente alla regione e alla soprintendenza, ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

14. Le disposizioni dei commi da 1 a 13 si applicano anche alle istanze concernenti le attività di coltivazione di cave e torbiere incidenti sui beni di cui all'articolo 134, ferme restando anche le competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d), della legge 8 luglio 1986, n. 349.

15. Le disposizioni dei commi 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13 non si applicano alle autorizzazioni per le attività minerarie di ricerca ed estrazione. Per tali attività restano ferme le potestà del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 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 ricezione della richiesta, corredata della necessaria documentazione tecnica, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

16. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ⁽²²⁶⁾.

(226) Articolo così sostituito prima dall'art. 16, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dalla lettera s) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63. Vedi, anche, il D.P.C.M. 12 dicembre 2005.

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 indetta ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo ⁽²²⁷⁾.

2. Per i progetti di opere comunque soggetti a valutazione di impatto ambientale a norma delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale e da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, si applica l'articolo 26. I progetti sono corredati della documentazione prevista dal comma 3 dell'articolo 146 ⁽²²⁸⁾.

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.

(227) Comma così modificato dal numero 1) della lettera *t*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(228) Comma così modificato prima dall'art. 17, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dal numero 2) della lettera *t*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

148. Commissioni locali per il paesaggio.

1. 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 6 ⁽²²⁹⁾.

2. Le commissioni, sono composte da soggetti con particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio ⁽²³⁰⁾.

3. Le commissioni esprimono pareri nel corso dei procedimenti autorizzatori previsti dagli articoli 146, comma 7, 147 e 159 ⁽²³¹⁾.

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] ^{(232) (233)}.

(229) Comma così modificato dal numero 1) della lettera *u*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(230) Comma così modificato dal numero 2) della lettera *u*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(231) Comma così modificato dal numero 3) della lettera *u*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(232) Comma soppresso dal numero 4) della lettera *u*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(233) 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 4, lettera *a*), non è comunque richiesta l'autorizzazione prescritta dall'articolo 146, dall'articolo 147 e dall'articolo 159 ⁽²³⁴⁾.

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.

(234) Alinea così modificato prima dall'art. 19, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dalla lettera *v*) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

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 hanno facoltà di ⁽²³⁵⁾:

a) inibire che si eseguano lavori senza autorizzazione o comunque capaci di recare pregiudizio al paesaggio ⁽²³⁶⁾;

b) ordinare, anche quando non sia intervenuta la diffida prevista alla lettera *a*), la sospensione di lavori iniziati.

2. L'inibizione o sospensione dei lavori disposta ai sensi del comma 1 cessa di avere efficacia se entro il termine di novanta giorni non sia stata effettuata la pubblicazione all'albo pretorio della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 138 o all'articolo 141, ovvero non sia stata ricevuta dagli interessati la comunicazione prevista dall'articolo 139, comma 3 ⁽²³⁷⁾.

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] ⁽²³⁸⁾.

4. I provvedimenti indicati ai commi precedenti sono comunicati anche al comune interessato.

(235) Alinea così modificato prima dall'art. 20, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dal numero 1) della lettera z) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(236) Lettera così modificata dall'art. 20, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

(237) Comma così modificato prima dall'art. 20, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dal numero 2) della lettera z) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(238) Comma così modificato dall'art. 20, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi abrogato dal numero 3) della lettera z) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

151. Rimborso spese a seguito della sospensione dei lavori.

Qualora sia stata ordinata, senza la intimazione della preventiva diffida prevista dall'articolo 150, comma 1, lettera a), la sospensione di lavori su immobili ed aree di cui non sia stato in precedenza dichiarato il notevole interesse pubblico, ai sensi degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, 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 ⁽²³⁹⁾.

(239) Comma così modificato dalla lettera aa) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

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, l'amministrazione competente, su parere vincolante, salvo quanto previsto dall'articolo 146, comma 5, del soprintendente, o il Ministero, tenuto conto della funzione economica delle opere già realizzate o da realizzare, hanno facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso d'esecuzione, idonee comunque ad assicurare la conservazione dei valori espressi dai beni protetti ai sensi delle disposizioni del presente Titolo. Decorsi inutilmente i termini previsti dall'articolo 146, comma 8, senza che sia stato reso il prescritto parere, l'amministrazione competente procede ai sensi del comma 9 del medesimo articolo 146 ⁽²⁴⁰⁾.

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] ⁽²⁴¹⁾.

(240) Comma prima sostituito dall'art. 21, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi così modificato dai numeri 1) e 2) della lettera bb) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(241) Comma così modificato dall'art. 21, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi soppresso dal numero 3) della lettera bb) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

153. Cartelli pubblicitari.

1. Nell'ambito e in prossimità dei beni paesaggistici indicati nell'articolo 134 è vietata la posa in opera di cartelli o altri mezzi pubblicitari se non previa autorizzazione dell'amministrazione competente, che provvede su parere vincolante, salvo quanto previsto dall'articolo 146, comma 5, del soprintendente. Decorsi inutilmente i termini previsti dall'articolo 146, comma 8, senza che sia stato reso il prescritto parere, l'amministrazione competente procede ai sensi del comma 9 del medesimo articolo 146 ⁽²⁴²⁾.

2. Lungo le strade site nell'ambito e in prossimità dei beni indicati nel comma 1 è vietata la posa in opera di cartelli o altri mezzi pubblicitari, salvo autorizzazione rilasciata ai sensi della normativa in materia di circolazione stradale e di pubblicità sulle strade e sui veicoli, previo parere favorevole del soprintendente sulla compatibilità della collocazione o della tipologia del mezzo pubblicitario con i valori paesaggistici degli immobili o delle aree soggetti a tutela ⁽²⁴³⁾.

(242) Comma così modificato dal numero 1) della lettera cc) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(243) Comma così modificato dal numero 2) della lettera cc) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

154. Colore delle facciate dei fabbricati.

1. Qualora la tinteggiatura delle facciate dei fabbricati siti nelle aree contemplate dalle lettere c) e d) dell'articolo 136, comma 1, o dalla lettera m) dell'articolo 142, comma 1, sia sottoposta all'obbligo della preventiva autorizzazione, in base alle disposizioni degli articoli 146 e 149, comma 1, lettera a), l'amministrazione competente, su parere vincolante, salvo quanto previsto dall'articolo 146, comma 5, del soprintendente, o il Ministero, possono ordinare che alle facciate medesime sia dato un colore che armonizzi con la bellezza d'insieme.

2. Qualora i proprietari, possessori o detentori degli immobili di cui al comma 1 non ottemperino, entro i termini stabiliti, alle prescrizioni loro impartite, l'amministrazione competente, o il soprintendente, provvede all'esecuzione d'ufficio.

3. Nei confronti degli immobili di cui all'articolo 10, comma 3, lettere a) e d), dichiarati di interesse culturale ai sensi dell'articolo 13, e degli immobili di cui al comma 1 del medesimo articolo 10 valgono le disposizioni della Parte seconda del presente codice ⁽²⁴⁴⁾.

(244) Articolo prima modificato dall'art. 22, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi così sostituito dalla lettera dd) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

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 ⁽²⁴⁵⁾.
- 2-bis. Tutti gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale si conformano ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche dei vari contesti ⁽²⁴⁶⁾.
- 2-ter. Gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale che ricomprendano beni paesaggistici sono impugnabili, ai fini del presente codice, ai sensi dell'articolo 146, comma 12 ⁽²⁴⁷⁾.

⁽²⁴⁵⁾ Comma così modificato dall'art. 23, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

⁽²⁴⁶⁾ Comma aggiunto dalla lettera *ee* del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

⁽²⁴⁷⁾ Comma aggiunto dalla lettera *ee* del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

Capo V

Disposizioni di prima applicazione e transitorie

156. Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici.

1. Entro il 31 dicembre 2009, le regioni che hanno redatto piani paesaggistici, 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 ⁽²⁴⁸⁾.
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 dall'articolo 135, possono stipulare intese, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, 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 piano adeguato è oggetto di accordo fra il Ministero e la regione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dalla data della sua adozione vigono le misure di salvaguardia di cui all'articolo 143, comma 9. Qualora all'adozione del piano non consegua la sua approvazione da parte della regione, entro i termini stabiliti dall'accordo, il piano medesimo è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro ⁽²⁴⁹⁾.
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 ⁽²⁵⁰⁾.

⁽²⁴⁸⁾ Comma così modificato dal numero 1) della lettera *ff* del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

⁽²⁴⁹⁾ Comma così modificato dai numeri 2) e 3) della lettera *ff* del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

⁽²⁵⁰⁾ 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.

Conservano efficacia a tutti gli effetti ⁽²⁵¹⁾:

- a) le dichiarazioni di importante interesse pubblico delle bellezze naturali o panoramiche, notificate in base alla legge 11 giugno 1922, n. 778 ⁽²⁵²⁾;
 - b) gli elenchi compilati ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497;
 - c) le dichiarazioni di notevole interesse pubblico notificate ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 ⁽²⁵³⁾;
 - 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 ⁽²⁵⁴⁾;
 - d-bis) gli elenchi compilati ovvero integrati ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 ⁽²⁵⁵⁾;
 - e) le dichiarazioni di notevole interesse pubblico notificate ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 ⁽²⁵⁶⁾;
 - f) i provvedimenti di riconoscimento delle zone di interesse archeologico emessi ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 ⁽²⁵⁷⁾;
 - 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 ⁽²⁵⁸⁾.
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 è stata formulata la proposta ovvero definita la perimetrazione ai fini della dichiarazione di notevole interesse pubblico o del riconoscimento quali zone di interesse archeologico.

⁽²⁵¹⁾ Alinea così sostituito dal numero 1) della lettera *gg* del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

⁽²⁵²⁾ Lettera così modificata dal numero 2) della lettera *gg* del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

⁽²⁵³⁾ Lettera così modificata dal numero 3) della lettera *gg* del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

⁽²⁵⁴⁾ Lettera così modificata dall'art. 25, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

⁽²⁵⁵⁾ Lettera aggiunta dal numero 4) della lettera *gg* del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(256) Lettera così modificata dal numero 5) della lettera gg) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

(257) Lettera così modificata dall'art. 25, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

(258) 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. Regime transitorio in materia di autorizzazione paesaggistica.

1. La disciplina dettata al Capo IV si applica anche ai procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che alla data del 31 dicembre 2008 non si siano ancora conclusi con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione. Entro tale data le regioni provvedono a verificare la sussistenza, nei soggetti delegati all'esercizio della funzione autorizzatoria in materia di paesaggio, dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica stabiliti dall'articolo 146, comma 6, apportando le eventuali necessarie modificazioni all'assetto della funzione delegata. Il mancato adempimento, da parte delle regioni, di quanto prescritto al precedente periodo, determina la decadenza delle deleghe in essere alla data del 31 dicembre 2008. Resta salvo, in via transitoria, il potere del soprintendente di annullare, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione dei relativi atti, le autorizzazioni paesaggistiche rilasciate prima della entrata in vigore delle presenti disposizioni.

2. I procedimenti di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica redatta a termini dell'articolo 143 o adeguata a termini dell'articolo 156, che alla data del 1° giugno 2008 non si siano ancora conclusi, sono regolati ai sensi dell'articolo 145, commi 3, 4 e 5.

3. Per i beni che alla data del 1° giugno 2008 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'adozione dei provvedimenti integrativi di cui all'articolo 141-bis⁽²⁵⁹⁾.

(259) Articolo così sostituito prima dall'art. 26, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e poi dalla lettera hh) del comma 1 dell'art. 2, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

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 dell'apposito servizio tecnico-operativo del Ministero, ovvero delle modalità 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 e il Ministero della difesa⁽²⁶¹⁾.

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, nonché 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 ⁽²⁶²⁾.

⁽²⁶¹⁾ Comma così modificato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 3, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

⁽²⁶²⁾ 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.

Capo I

Sanzioni relative alla Parte seconda

Omissis

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 44, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 ⁽²⁶⁵⁾.

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 ⁽²⁶⁶⁾;

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 ⁽²⁶⁷⁾.

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 ⁽²⁶⁸⁾:

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 ⁽²⁶⁹⁾.

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 ⁽²⁷⁰⁾.

1-*quinqües*. 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 ⁽²⁷¹⁾.

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 ⁽²⁷²⁾.

⁽²⁶⁵⁾ Comma così modificato dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 3, D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

⁽²⁶⁶⁾ Lettera così modificata dall'art. 28, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

⁽²⁶⁷⁾ Comma aggiunto dall'art. 1, comma 36, L. 15 dicembre 2004, n. 308.

⁽²⁶⁸⁾ Alinea così modificato dall'art. 28, D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157.

⁽²⁶⁹⁾ Comma aggiunto dall'art. 1, comma 36, L. 15 dicembre 2004, n. 308.

⁽²⁷⁰⁾ Comma aggiunto dall'art. 1, comma 36, L. 15 dicembre 2004, n. 308.

⁽²⁷¹⁾ Comma aggiunto dall'art. 1, comma 36, L. 15 dicembre 2004, n. 308.

⁽²⁷²⁾ Vedi, anche, l'art. 1, comma 37, L. 15 dicembre 2004, n. 308.

SENTENZA N. 367
ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, da 24 a 29 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), modificativi e sostitutivi di vari articoli del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Calabria e Piemonte, notificati il 23 e 26 giugno 2006, depositati in cancelleria il 27, il 28 ed il 30 giugno 2006 ed iscritti al n. 81, n. 82 e n. 83 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giuseppe Naimo per la Regione Calabria, Emiliano Amato e Anita Ciavarra per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 23 giugno 2006 e depositato il successivo 27 giugno, la Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), e segnatamente:

- dell'art. 12, che sostituisce l'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con particolare riferimento ai commi 1 e 3 del novellato art. 142;

- dell'art. 13, che sostituisce l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento al comma 4 del novellato art. 143;

- dell'art. 16, che sostituisce l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento ai commi 3 e 8 del novellato art. 146;

- dell'art. 25, che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004, nella parte in cui inserisce la lettera *f-bis*) al comma 1 del suddetto art. 157;

- dell'art. 26, che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159.

1.1. — La Regione Toscana premette che, a seguito delle modificazioni apportate dal d.lgs. n. 157 del 2006 al Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, è scaturito un sistema volto a rafforzare, in contrasto con la valorizzazione delle autonomie locali, «la partecipazione dello Stato nell'esercizio delle funzioni amministrative già attribuite alle Regioni in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio»; sistema, peraltro, già valutato negativamente dalla stessa Conferenza unificata in sede di parere espresso sullo schema del decreto legislativo nella seduta del 26 gennaio 2006.

La ricorrente osserva che nella materia in esame insistono una pluralità di interessi ed oggetti che non attengono esclusivamente alla competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, ma riguardano anche ambiti di competenza concorrente delle Regioni e, in particolare, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, come peraltro riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale (tra le altre: sentenze n. 232 del 2005 e n. 182 del 2006). Ciò posto, argomenta ancora la ricorrente, le impugnate disposizioni del d.lgs. n. 157 del 2006 in materia di paesaggio non sarebbero rispettose delle prerogative regionali costituzionalmente garantite, giacché non assicurano alle stesse «un ruolo primario anche in considerazione del delicato intreccio tra diverse materie, di competenza statale e regionale».

1.2. — E' denunciato, anzitutto, l'art. 12 che sostituisce l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento al comma 1 del novellato art. 142 in esame, «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelati ai sensi della legge n. 431/1985, nonché con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio».

La Regione Toscana sostiene che, diversamente da quanto stabilito nella formulazione originaria dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, la novella in esame impone «la vigenza illimitata del vincolo paesaggistico con riferimento alle categorie di beni individuate dalla legge n. 431/1985 (cosiddetta legge Galasso)», in tal modo eliminando la possibilità, già affidata alle Regioni, di specificare e disciplinare, tramite il piano paesaggistico, detti beni «sulla base di analisi puntuali dei contesti regionali e dei relativi elementi caratterizzanti». Inoltre, alle Regioni è stata preclusa, in forza del comma 3 del medesimo art. 142 novellato, la facoltà di individuare, nell'ambito del piano paesaggistico, i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio, sulla base di una verifica dei casi concreti, così da impedire l'esercizio «del potere di accertare

l'adeguatezza della tutela paesaggistica in relazione alle aree presenti sul proprio territorio, e quindi di verificare la perdurante effettività del vincolo paesaggistico».

Ad avviso della ricorrente, tale normativa determinerebbe «un inammissibile passo indietro rispetto alle prerogative riconosciute alle regioni dal previgente d.lgs. n. 42/2004», secondo cui la tutela paesaggistica dei beni in esame era prescritta in via transitoria e cioè fino all'approvazione e/o all'adeguamento del piano paesaggistico, con il quale le Regioni dettano la disciplina d'uso e di tutela dei beni, «sulla base delle specifiche esigenze di salvaguardia, attualizzando i vincoli posti in modo astratto ed a prescindere dalla reale consistenza dei beni». Con la conseguenza, peraltro, che sarebbe vanificata tutta «l'attività nel frattempo già posta in essere dalle Regioni – proprio in attuazione del previgente d.lgs. n. 42/2004 – in vista della riconsiderazione delle categorie dei beni tutelati *ex lege* e della loro individuazione sul proprio territorio».

Il denunciato art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006 violerebbe, pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost., incidendo «sullo svolgimento delle funzioni, attinenti al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, riservate alla potestà concorrente delle Regioni».

Inoltre, sussisterebbe il contrasto con l'art. 118 Cost. e con il principio di leale collaborazione, giacché l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali, «dovrebbero essere statuiti d'intesa con le Regioni». Del resto, la concreta individuazione delle aree da tutelare era rimessa, secondo il d.lgs. n. 42 del 2004, al piano paesaggistico, che veniva elaborato dalle Regioni d'intesa con lo Stato.

La norma censurata sarebbe affetta, infine, dal vizio di eccesso di delega in violazione dell'art. 76 Cost., in quanto – diversamente dalle limitate integrazioni e/o correzioni facoltizzate dall'art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002 – introdurrebbe «rilevanti innovazioni rispetto al sistema delineato con l'approvazione del d.lgs. n. 42/2004», così da compromettere, come già evidenziato, le prerogative regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali.

1.3. — Vengono, poi, denunciati: l'art. 13, che sostituisce l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento al comma 4 del novellato art. 143 in esame, nella parte in cui prevede che il parere della Soprintendenza nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa»; nonché l'art. 16, che sostituisce l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento ai commi 3 e 8 del novellato art. 146 in esame: il comma 3, nella parte in cui prevede che il parere della Soprintendenza, ai fini autorizzatori, è sempre vincolante, allorché la regione abbia delegato le funzioni amministrative ai comuni; il comma 8, laddove prevede che, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa, il parere della Soprintendenza, ai fini dell'autorizzazione, è vincolante».

Le censurate disposizioni impongono la vincolatività del parere espresso dalla soprintendenza, in sede di procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, nelle seguenti ipotesi: a) allorché il piano paesaggistico non sia stato elaborato congiuntamente tra Stato e Regione (art. 143, comma 4, e art. 146, comma 8, come sostituiti, rispettivamente, dall'art. 13 e dall'art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006) secondo quanto previsto dal novellato art. 143, comma 3 (ossia: stipula dell'intesa Stato-Regione per l'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico; accordo preliminare sul contenuto del Piano; approvazione del Piano elaborato congiuntamente da parte della Regione; eventuale esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato in caso di inerzia della Regione); b) ove la Regione decida – in deroga a quanto stabilito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio attualmente vigente – di affidare le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica ai comuni e non alle province e/o comunque ad enti aventi ambito sovracomunale (art. 146, comma 3, come sostituito dall'art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006).

Secondo la Regione Toscana, siffatta disciplina comporterebbe «un'illegittima ingerenza dello Stato nelle funzioni amministrative in materia di autorizzazioni paesaggistiche affidate, per espressa disposizione dello stesso Codice, alle Regioni». Infatti, l'art. 146, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dall'art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006, obbliga i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo dei beni indicati al comma 1, a «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». Sicché, osserva la ricorrente, «vincolare la decisione sull'autorizzazione paesaggistica alle determinazioni della soprintendenza significa privare la regione, e/o l'ente da questa individuato, dell'effettivo esercizio della funzione autorizzatoria in parola», affidandola, di fatto, allo Stato. Peraltro, la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 183 del 2006, ha ritenuto «legittimo il parere vincolante della Soprintendenza nei procedimenti di accertamento di conformità paesaggistica degli abusi, solo perché limitato ai profili penali», mentre le censurate disposizioni non investono ambiti di rilevanza penale, ma riguardano «ambiti attribuiti alla competenza concorrente delle regioni, quali il governo del territorio (in particolare sotto i profili urbanistico ed edilizio) e la valorizzazione dei beni ambientali, oltre ad incidere pesantemente sulla potestà autorizzatoria regionale», con conseguente violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Ad avviso della ricorrente, l'intervento dello Stato non potrebbe giustificarsi in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché «il paesaggio, così come l'ambiente, va configurato come un "valore" costituzionalmente protetto, ossia come ambito materiale la cui tutela è idonea a investire trasversalmente una pluralità di materie, al cui perseguimento sono chiamati a contribuire, nell'ambito delle rispettive competenze,

tutti livelli territoriali di governo»; la competenza statale relativa alla tutela ambientale e paesaggistica non potrebbe, quindi, «intervenire in maniera così incisiva – come è nel caso di specie – nelle attribuzioni proprie delle regioni». Inoltre, imporre per il rilascio dell'autorizzazione il parere vincolante della soprintendenza significherebbe impedire alla Regione – o agli enti locali cui la Regione abbia trasferito le funzioni – «di far valere eventualmente diverse valutazioni in ordine alla compatibilità dell'opera proposta», così da allocare la funzione di valutare detta compatibilità in capo allo Stato, senza però che sussistano esigenze di carattere unitario e, dunque, in violazione dell'art. 118 Cost. Peraltro, il contrasto con l'art. 118 Cost. sussisterebbe in ogni caso, per la mancata previsione di adeguate procedure d'intesa con le Regioni, «invece imprescindibili, in caso di allocazione in capo allo Stato di funzioni che interferiscono con materie di competenza regionale», come avverrebbe nel caso di specie in quanto «la valutazione in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica incide anche, e in modo consistente, sull'assetto urbanistico ed edilizio e sulla pianificazione territoriale».

La Regione Toscana sostiene, infine, che anche i denunciati artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 violerebbero l'art. 76 Cost. per eccesso di delega, giacché apporterebbero «rilevanti innovazioni al previgente d.lgs. n. 42/2004», in contrasto con i principi ed i criteri direttivi di cui all'art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002.

1.4. — La ricorrente impugna, altresì, l'art. 16 che sostituisce l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 146 in esame, in quanto prevede che la regione deleghi le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica alle province e/o a forme associative sovracomunali».

La disposizione denunciata porrebbe un vincolo alle Regioni che decidano di non esercitare direttamente la funzione autorizzatoria, giacché individua «*ex lege* i possibili destinatari di tali competenze nelle province e/o nelle forme associative e di cooperazioni degli enti locali di livello sovracomunale».

La ricorrente rammenta che già l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), attribuiva alle Regioni le funzioni amministrative riguardanti la gestione del vincolo paesaggistico e, quindi, la competenza in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica; competenza che è stata confermata dall'art. 146, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, anche nella formulazione modificata dallo stesso art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006. Peraltro, si argomenta ancora nel ricorso, la Regione Toscana, con la legge regionale 2 novembre 1979, n. 52 (*Sub-delega ai Comuni delle funzioni amministrative riguardanti la protezione delle bellezze naturali*), «ha dapprima sub-delegato ai comuni le funzioni autorizzatorie in parola [...] ed ha quindi confermato la competenza dei comuni al rilascio delle autorizzazioni con la recente l.r. 1/2005 (artt. 87 e ss.)».

Sicché, ad avviso della ricorrente, la norma denunciata, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost., lederebbe l'autonomia regionale nell'organizzazione delle funzioni autorizzatorie attribuite dallo stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Inoltre, il censurato art. 16 reintrodurrebbe «il concetto di “delega” delle funzioni amministrative non più ammessa dall'art. 118 Cost. il quale prevede il pieno conferimento delle funzioni agli enti locali nel rispetto dell'art. 114 Cost. che sancisce la equi-ordinazione degli enti medesimi».

Infine, sussisterebbe anche il contrasto con l'art. 76 Cost. per eccesso di delega per le medesime ragioni in precedenza evidenziate.

1.5. — La Regione censura, poi, l'art. 25 che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004, inserendo, al comma 1, la lettera *f-bis*), «nella parte in cui stabilisce che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985».

La norma denunciata «reintroduce la validità dei vincoli paesaggistici imposti in via transitoria, con i decreti ministeriali emanati ai sensi della legge Galasso» e, tuttavia, «detti vincoli risultano, quanto meno con riferimento alla Regione Toscana, superati e/o ridefiniti attraverso la pianificazione paesaggistica».

La ricorrente sostiene che ripristinare i vincoli predetti, «anche in contrasto con i piani paesaggistici già predisposti dalle regioni, a prescindere da una concreta valutazione dell'effettiva esigenza di tutela dei beni in questione, determina evidentemente un'inammissibile ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali»; ciò, peraltro, senza la previsione di forme di concertazione idonee con le stesse Regioni. Di qui, la dedotta violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Infine, per le stesse ragioni innanzi illustrate, sarebbe violato l'art. 76 Cost. per eccesso di delega.

1.6. — Da ultimo, la Regione Toscana impugna l'art. 26 che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159 in esame, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito».

La norma predetta rafforzerebbe il potere della soprintendenza nel rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, sino all'adeguamento del piano paesaggistico elaborato d'intesa dalla Regione con lo Stato, giacché – diversamente da quanto previsto dall'originario d.lgs. n. 42 del 2004 – introdurrebbe «la possibilità della Soprintendenza di intervenire per l'annullamento delle autorizzazioni rilasciate dall'ente competente, alla luce di valutazioni non più solo attinenti alla legittimità dell'autorizzazione ma anche al merito del provvedimento autorizzatorio».

Vi sarebbe, pertanto, «un inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica, la cui effettiva gestione è in definitiva individuata in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)», in assenza «di adeguati modelli concertativi aderenti al principio di leale collaborazione».

Donde la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La ricorrente sostiene, infine, che anche il denunciato art. 26 contrasterebbe, per le ragioni già evidenziate, con l'art. 76 Cost., per eccesso di delega.

2. — Con ricorso notificato il 23 giugno 2006 e depositato il successivo 28 giugno, la Regione Calabria, previa richiesta di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha promosso, con riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., in relazione all'art. 10 della legge n. 137 del 2002, e agli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157.

In particolare, sono denunciati gli artt. 1, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 27, 28 e 29, nella parte in cui sostituiscono, modificano e/o integrano gli artt. 5, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 148, 167, 181 e 182 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, «nei limiti meglio appresso indicati».

La portata delle denunce è, difatti, così delimitata dalla ricorrente:

- quanto all'art. 1, si censura la sostituzione all'art. 5, comma 6, delle parole «conferite alle regioni» con le parole «esercitate dallo Stato e dalle regioni», ed al comma 7 delle parole «di cui ai» con le parole: «esercitate dalle regioni ai sensi dei»;

- quanto all'art. 5, si censura l'introduzione del comma 3 dell'art. 135, nonché il comma 1, nella parte in cui inserisce nuove competenze statali;

- quanto all'art. 7, si censura il comma 2 del nuovo art. 137 ove dispone che le Commissioni regionali sono composte anche da «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. Decorso infruttuosamente sessanta giorni dalla richiesta di designazione, la regione procede comunque alle nomine»;

- quanto all'art. 8, si censura il comma 3 del nuovo art. 138, ove dispone che «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»;

- quanto all'art. 9, si censura il comma 5 del nuovo art. 139, ove riduce da 60 a 30 giorni il termine per comuni, città metropolitane e province per presentare osservazioni e documenti;

- quanto all'art. 10, si censura il comma 1 del nuovo art. 140, nella parte in cui fissa alla Regione un termine perentorio di sessanta giorni dalla data di scadenza dei termini di cui all'articolo 139, comma 5, per l'emanazione del provvedimento;

- quanto all'art. 11, si censura il comma 1 del nuovo art. 141, nella parte in cui rinvia ai termini fissati dagli artt. 138 e 139 (nella nuova formulazione);

- quanto all'art. 12, si censura l'alinea del comma 1 del nuovo art. 142, nella parte in cui dispone che «Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo»;

- quanto all'art. 13, si censura il comma 3 del nuovo art. 143, nella parte in cui dispone che «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», ed il comma 4, ove prevede che, 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, sia obbligatorio (pur se non vincolante) il parere del soprintendente, prima non previsto;

- quanto all'art. 14, si censura l'aggiunta al comma 1 dell'art. 144, che prevede: «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 tali interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela per essi previste nel piano stesso»;

- quanto all'art. 16, si censura la modifica al comma 10 del previgente art. 146 (ora diventato comma 12), nella parte in cui dall'espresso divieto di rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria vengono ora espressamente esclusi i «casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5», nonché il comma 8, nella parte in cui introduce un parere vincolante del soprintendente ed il comma 3, nella parte in cui disciplina eccessivamente in dettaglio la facoltà di delega delle Regioni;

- quanto all'art. 18, si censura la previsione del comma 2 del nuovo art. 148, nella parte in cui individua le Commissioni come «competenti per ambiti sovracomunali, in modo da realizzare il necessario coordinamento paesaggistico»;

- quanto all'art. 27, si censura la previsione del comma 4 dell'art. 167, nella parte in cui consente ora l'accertamento di compatibilità paesaggistica per gli stessi lavori compiuti dopo il 30 settembre 2004, che sono

elencati secondo lo stesso testo del comma 1-ter dell'art. 181 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché il successivo comma 5, che consente di presentare in qualunque momento «apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento delle compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi», ma dispone che «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», mentre «in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria», e precisa altresì che «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», nonché il comma 6, nella parte in cui sottrae somme precedentemente assegnate alle amministrazioni competenti, sostituendo il riferimento all'art. 1, comma 37, lettera *b*), n. 1, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione);

- quanto all'art. 28, si censura la modifica dell'art. 181, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 42 del 2004, nella parte in cui ha soppresso l'applicazione delle «sanzioni amministrative ripristinatorie»;

- quanto all'art. 29, viene censurato, nella parte in cui aggiunge all'art. 182 il comma 3-*bis*, secondo cui «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», e il comma 3-*ter*, ai sensi del quale «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».

2.1. — La Regione Calabria argomenta, in via preliminare, sull'interesse che sorreggerebbe il proposto ricorso, assumendo, anzitutto, che – alla stregua dell'art. 117, terzo comma, Cost. (ove prevede la competenza concorrente regionale in tema di valorizzazione dei beni ambientali), dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (ove prevede, in materia di edilizia ed urbanistica, la competenza residuale delle Regioni) e dell'art. 118 (in ordine alle funzioni proprie degli enti locali in ordine al governo delle destinazioni urbanistiche del territorio) – alle «regioni ed agli enti locali è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa (e/o amministrativa) più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.». Malgrado ciò, sostiene la ricorrente, «le norme impugnate incidono pesantemente sulle competenze pianificatorie regionali [...] e sulla possibilità per la regione di disciplinare autonomamente i correlati procedimenti per la parte che le compete, ponendo vincoli eccessivamente stringenti (anche sotto il profilo temporale) ai margini operativi dell'ente regionale, vanificando la legislazione regionale adottata in materia (nel caso di specie, leggi regionali nn. 19/2002 e 10/2003) e compatibile con la precedente formulazione, nonché sulle funzioni proprie di comuni e province, ex artt. 114 e 118 Cost.». Si pensi, infatti, alla nuova formulazione dell'art. 142, comma 1, che comporta «il ritorno ad una illimitata vigenza del vincolo gravante sulle categorie di beni individuati dalla legge Galasso, non più condizionata dalla approvazione del piano paesistico»; ovvero, ancora, alla modifica dell'art. 5 da parte dell'art. 1 del d. lgs. n. 157 del 2006, che ha determinato «un complessivo arretramento del livello delle funzioni pianificatorie proprie delle regioni, che la precedente formulazione – in linea di continuità con quanto disposto dal d.PR n. 8/1972 – riteneva competessero esclusivamente alle regioni».

Peraltro, si deduce ancora nel ricorso, la normativa oggetto di denuncia escluderebbe «totalmente i comuni dalla possibilità di gestire i vincoli urbanistici ed ambientali all'interno del loro territorio» ed imporrebbe «sia all'ente regione sia agli enti locali presenti nella regione ambiti territoriali predeterminati senza alcuna logica». Ed inoltre, afferma sempre la ricorrente, «il sostanziale allentamento del vincolo e la riduzione delle sanzioni, con conseguente maggiore possibilità di ottenere la sanatoria per “lavori di qualsiasi natura” realizzati in zona vincolata, non solo dal punto di vista strettamente ambientale, ma anche, in concreto, sotto il profilo urbanistico (si veda, ad esempio, la nuova formulazione dell'art. 146, comma 12), incide non solo sulla materia del governo del territorio, ma anche sulla valorizzazione dei beni ambientali, la cui fruibilità sarà obiettivamente ridotta dalla più semplice e quasi automatica concessione della sanatoria a fini ambientali, con conseguente – in ipotesi di opere edilizie – maggior carico urbanistico in zone protette, e conseguente maggior onere anche finanziario per tutti gli enti regionali e sub regionali». E ciò in quanto si sarebbe «in concreto introdotta una “condonabilità edilizia permanente”, che prima delle modifiche apportate con il d.lgs. n. 157/2006 non era possibile ottenere anche per abusi commessi in zona vincolata, dal momento che il rilascio di “autorizzazioni paesaggistiche postume” o “autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria” è sempre stato escluso dalla disciplina previgente».

La Regione Calabria sostiene, quindi, che sarebbe evidente l'«arretramento rispetto a posizioni ormai ritenute acquisite», richiamando a tal fine la disciplina recata dal decreto legislativo n. 112 del 1998 e, segnatamente, gli artt. 5, 52, 54, 56, 57 e 73, «che illustrano perfettamente l'inammissibile regresso in punto di competenze regionali operato dalla norme censurate».

Infine, la ricorrente evidenzia che «la sanatoria sopra indicata e la modifica all'art. 167, comma 6, operata dall'art. 27, sottraggono risorse alla regione agli enti locali, comportando per contro spese particolarmente ingenti e di vario genere a carico della regione e degli enti locali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di sanatoria realmente esigua, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost.».

2.2. — Tanto premesso in punto di interesse a ricorrere, la Regione ricorrente deduce che «le norme sopra indicate» violano, anzitutto, gli artt. 76 e 77 Cost. – in riferimento all'art. 10 della legge n. 137 del 2002 – nonché il «principio di effettiva e leale collaborazione».

La ricorrente, richiamando i pareri resi dalla Conferenza unificata in sede di approvazione del d.lgs. n. 157 del 2006, in forza di quanto previsto dall'art. 10, comma 3, della legge n. 137 del 2002, afferma che, diversamente da quanto avvenuto in sede di approvazione del d.lgs. n. 42 del 2004, «il Ministero ha sottoposto alle Regioni un articolato autonomamente definito da una Commissione di esperti, senza alcun preliminare confronto, che aveva invece caratterizzato l'approvazione del c.d. "Codice Urbani"». Donde l'evidente contrasto delle norme impugnate con il principio di leale collaborazione, che dovrebbe avere un carattere di effettività, «pena la riduzione dello stesso ad uno sterile e vuoto rituale».

Peraltro, soggiunge la Regione Calabria, il comma 4 del citato art. 10 della legge n. 137 del 2002 prevede che «Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo»; sicché, non potrebbe revocarsi in dubbio «che l'iter procedurale che ha portato all'approvazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sia totalmente diverso dall'iter che ha condotto all'approvazione delle norme qui censurate».

Ed ancora, secondo la ricorrente, la violazione della legge delega non si esaurirebbe «sotto l'invocato profilo procedimentale», giacché sussisterebbero anche «gravi violazioni sostanziali». Non potrebbe infatti sostenersi «che le norme dettagliatamente sopra indicate si siano limitate a "correggere ed integrare" le norme preesistenti», in quanto «esse si sostanziano in quanto segue: l'introduzione "ex novo" di una dettagliata definizione del contenuto dei piani paesistici (art. 5); il regresso dalla attribuzione esclusiva alle regioni delle funzioni di valorizzazione del territorio al mero esercizio congiunto (art. 5); il porre un vincolo prima inesistente alla potestà legislativa regionale (art. 14) e disciplinare eccessivamente in dettaglio la facoltà di delega delle regioni (art. 16) o l'ambito territoriale di riferimento (art. 18); la modifica della composizione delle Commissioni regionali, per le quali lo stesso Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero B.A.C. riconosce (p. 5 memoria del 25 gennaio 2006) che la competenza a disciplinare le Commissioni "spetta alle regioni", salvo poi dettare una norma di eccessivo dettaglio, che impedisce alla regione qualunque margine di autonomia sul punto (art. 7); fissazione di termini perentori prima non previsti e/o riduzione di termini già fissati ad una misura assolutamente incongrua, con istituzione di poteri sostitutivi in capo al Ministro (artt. 8 - 11, 13); eliminazione della potestà pianificatoria regionale, riconosciuta dalla precedente formulazione "Fino all'approvazione del piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 156, [...]" (art. 12); la previsione di un parere obbligatorio prima non richiesto (art. 13); l'aver introdotto, per i lavori relativi ad abusi di tipo formale, la possibilità del rilascio della "autorizzazione paesaggistica postuma". Infatti, ora l'autorizzazione paesaggistica può essere rilasciata "in sanatoria" successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi: il disposto legislativo suddetto, infatti, non è riferito all'art. 181 del "Codice" non attiene quindi alla "sanatoria" dei reati penali, ma riguarda espressamente la disciplina urbanistica della "concessione in sanatoria" per abusi formali in zona vincolata di cui sia stato verificato tanto l'accertamento di conformità urbanistica quanto l'accertamento di compatibilità paesaggistica mediante il rilascio della autorizzazione paesaggistica postuma (art. 16); l'introduzione di un parere vincolante, peraltro con riferimento ad altra norma (art. 143, comma 4), che invece prevede un parere obbligatorio ma non vincolante (sempre l'art. 16); la soppressione delle sanzioni amministrative ripristinatorie (art. 28); l'introduzione della sopra indicata (con formula sintetica) condonabilità permanente (artt. 27 e 29); la sottrazione di risorse precedentemente assegnate (art. 27)».

Ad avviso della Regione Calabria, un ulteriore argomento conforterebbe la dedotta violazione della delega, e cioè il fatto che «a fine 2004, per apportare alcune modifiche sostanziali al d.lgs. 42/2004, il Legislatore – ritenuta evidentemente esaurita la delega concessa al Governo – ha sostituito e/o modificato i commi 3 e 4 dell'art. 167, nonchè aggiunto i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater dell'art. 181 con la legge 15 dicembre 2004, n. 308». Sicché, il legislatore delegato non solo avrebbe «attivato impropriamente – per apportare modifiche rivoluzionarie all'intero corpo normativo – la potestà "integrativa" ormai esaurita, ma ha addirittura modificato alcune delle modifiche apportate direttamente dal Parlamento». In particolare, l'art. 27 avrebbe riformulato i commi 3 e 6 dell'art. 167, già inseriti – con diversa numerazione – dall'art. 1, comma 36, lettera a) e b) della legge n. 308 del 2004; mentre l'art. 28 avrebbe soppresso alcune previsioni inserite dall'art. 1, comma 36, lettera c), della legge 15 dicembre 2004, n. 308, ed implicitamente abrogato il comma 39 della medesima legge.

In definitiva, le norme denunciate avrebbero «comportato una complessiva riconsiderazione *ab imis* della materia, con un considerevole ampliamento dei compiti dello Stato rispetto alle funzioni attribuite alle regioni dal testo previgente, regioni che dovranno subire (unitamente agli enti locali) gli effetti – anche sotto il

profilo di un maggiore e non previsto aggravio di carico delle proprie strutture amministrative – della indiscriminata sanatoria sopra esposta».

2.3. — Secondo la ricorrente, sarebbero vulnerati anche gli artt. 114, 117 e 118 Cost., giacché, in costanza della competenza regionale e comunale «in materia di interventi di pianificazione e controllo locale», le norme denunciate ridurrebbero «drasticamente i margini di autonomia delle regioni e degli enti locali, i quali saranno costretti a subire, anziché governare, le destinazioni urbanistiche del territorio e la ridotta valorizzabilità dei beni ambientali, con un radicale svuotamento del principio di sussidiarietà».

In particolare, verrebbe ancora in rilievo «la previsione (artt. 8, 11 e 13) di termini concretamente troppo brevi (rispettivamente, 30, 60 e 90 gg.) alla luce della complessità delle valutazioni richieste agli enti interessati».

Inoltre, i poteri sostitutivi in capo al Ministero (previsti, ad esempio dall'art. 11, in relazione alla proposta di istituzione di nuovi vincoli paesaggistici) contrasterebbero con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia, «soprattutto in relazione alla mancata previsione di adeguate garanzie procedurali in favore dell'ente "sostituito" in ordine alla possibilità di interloquire col Ministero (ord. Corte cost. n. 53/2003), fondandosi l'esercizio del potere sostitutivo esclusivamente sul decorso dei brevissimi termini sopra indicati, e in ordine alla tipologia di attività per le quali il potere è azionabile, non risultando rivolto – nel caso di specie – al compimento "di atti o attività prive di discrezionalità"».

Ed ancora, la previsione di un parere vincolante, in riferimento ad una disposizione (art. 143, comma 4) che invece prevede un parere obbligatorio ma non vincolante (art. 16), comporterebbe «l'istituzione di un sindacato di merito che priva di qualunque autonomia» le Regioni e gli enti locali.

Per di più, sostiene sempre la Regione ricorrente, le già evidenziate innovazioni introdotte dalle norme censurate sembrerebbero «tutte finalizzate [...] a ridurre i margini di azione riconosciuti dalla precedente formulazione principalmente alle regioni (sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo amministrativo, soprattutto in materia di delega) ed anche agli enti locali, nonché ad imporre – a seguito delle innovazioni introdotte dagli artt. 16, 27, 28 e 29 [...] – ai medesimi enti carichi (anche finanziari, sia in termine di riduzione di trasferimenti sia in termini di mancate entrate per ridotta fruibilità dei beni ambientali) in relazioni ai quali non viene riconosciuto loro alcuna concreta incidenza».

La Regione Calabria deduce, infine, la sussistenza del contrasto delle norme impugnate con l'art. 119 Cost., il cui quarto comma afferma che «le normali entrate dei comuni devono consentire "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"»; mentre, «la modifica (da "per effetto dell'articolo 1, comma 38, secondo periodo" a "per effetto dell'articolo 1, comma 37, lettera b), n. 1), della legge 15 dicembre 2004, n. 308") dell'art. 167 comporta una illegittima sottrazione di risorse».

2.4. — Da ultimo, quanto alla proposta istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, la ricorrente sostiene che sussisterebbe «la ragionevole possibilità nelle more di veder conformare rapporti in base ad una normativa la cui legittimità è contestata, e ciò determinerebbe una situazione di fatto tale da rendere assai difficile e costoso riportare lo *status quo ante* nel caso di esito positivo della decisione nel merito, mentre non deriverebbe nessun pregiudizio ad interessi costituzionalmente garantiti ove invece quest'ultima fosse sospesa».

3. — Con ricorso notificato il 26 giugno 2006 e depositato il successivo 30 giugno, la Regione Piemonte ha promosso, in riferimento agli artt. 76, 97, 117, 118 e 120 Cost, nonché ai «principi di leale collaborazione, sussidiarietà, adeguatezza, proporzionalità, buon andamento della Pubblica Amministrazione», questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 e, segnatamente, «degli artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 24 in quanto modificano e sostituiscono rispettivamente gli artt. 5, 135, 138, 140, 141, 142, 143, 146, 156 del d.lgs. n. 42/2004».

3.1. — La ricorrente osserva, anzitutto, che la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome ha espresso, in data 26 gennaio 2006, parere sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42, evidenziando «gravi rilievi di negativo giudizio per il metodo e per il merito». Nel richiamare il contenuto di detto parere, la Regione Piemonte sostiene che i «rilievi espressi dalle regioni non hanno avuto seguito alcuno», ciò determinando una «puntuale violazione del procedimento di formazione delle norme considerate con riguardo ai limiti ed alle specifiche prescrizioni della legge di delega, integrandosi violazione dell'art. 76 della Costituzione», oltre al contrasto con il principio di leale collaborazione per le «modalità concrete con le quali si è svolto il procedimento ed in relazione altresì all'affidamento riposto dalle regioni nelle modalità di concertazione precedentemente attuate con il Ministro competente».

L'assenza del dovuto confronto con le Regioni e le autonomie locali avrebbe comportato, secondo la difesa della Regione Piemonte, «un'impostazione fortemente accentratrice sulle attività degli organi statali e la sottovalutazione delle effettive esigenze di integrazione di atti pianificatori attinenti a diversi oggetti e di tempestività e puntualità di atti ed interventi gestionali sul territorio». E ciò proprio in materia in cui la compresenza e l'intreccio di competenze statali e regionali avrebbe richiesto «necessariamente un *modus operandi* improntato al canone della leale collaborazione», il cui mancato rispetto «si riverbera su tutta l'impostazione della novella considerata».

Inoltre, argomenta sempre la Regione Piemonte, il d.lgs. n. 157 del 2006 avrebbe «introdotta una serie di importanti innovazioni modificando significativamente parti di disciplina con mutamento di impostazione e di contenuti essenziali, concretizzando esorbitanza dai limiti della legge di delega come sopra ricordati e quindi violazione dell'art. 76 Cost. che rileva in ordine alle competenze regionali, che vengono sotto più aspetti significativamente comprese o pretermesse».

Ed ancora, si evidenzia nel ricorso, il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe proceduto «ad un rifacimento *ex novo* della disciplina della parte terza del Codice Urbani, senza apprezzabile razionale giustificazione in ordine al perseguimento di esigenze unitarie e superando senza tenerne conto la legislazione regionale vigente in materia, particolarmente intesa al coordinamento ed integrazione delle diverse competenze settoriali, insieme alla organizzazione di funzioni già attuata nel territorio, in contrasto anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, per l'ingiustificato rivolgimento apportato a funzioni e procedure attualmente vigenti ed efficacemente operative in ambito regionale».

La ricorrente assume, altresì, che il principio di sussidiarietà non avrebbe trovato corretta applicazione, non essendo «oggettivamente giustificata da esigenze di considerazione unitaria a livello nazionale degli interessi coinvolti» l'attrazione di funzioni a livello statale compiuta dal decreto legislativo n. 157 del 2006, senza che, peraltro, siano state perseguite procedure di leale collaborazione e di intesa per la codeterminazione dei contenuti interessanti anche l'ambito di competenza regionale.

3.2. — Ad avviso della Regione Piemonte, tali rilievi troverebbero concretezza nei seguenti specifici profili di censura concernenti le singole disposizioni denunciate.

3.2.1. — L'art. 1, comma 1, lettera a), reca la modifica dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale, «in tema di cooperazione delle regioni e degli enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale, aveva sancito il conferimento alle regioni delle funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici in relazione alle disposizioni della parte terza del codice». La norma denunciata prevede, invece, che dette funzioni amministrative sono «esercitate dallo Stato e dalle regioni», così da contemplare «una parallela competenza dello Stato che si estende a tutti gli ambiti amministrativi considerati, ben al di là dei compiti essenziali di tutela e di salvaguardia di valori, principi, criteri unitari», finendo «per soverchiare e comunque in sostanza controllare l'attività amministrativa regionale anche in ambiti di competenza di quest'ultima».

3.2.2. — L'art. 5, che sostituisce l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, determina «una significativa modificazione della individuazione dell'oggetto della pianificazione paesaggistica», specificando, ai commi 1 e 2, che il piano, pur riguardando l'intero territorio regionale, deve procedere alla puntuale individuazione e regolamentazione d'uso con riferimento alle sole aree sottoposte a vincolo paesaggistico, così da abbandonare «la visione di una pianificazione volta alla tutela del valore paesaggistico diffuso del territorio per tornare ad un pianificazione meramente strumentale alla conservazione delle aree vincolate». Ne conseguirebbe, secondo la ricorrente, che l'ambito di applicazione della pianificazione di competenza regionale «diviene residuale, con l'evidente compromissione del significato e dell'utilità dell'elaborazione di piani urbanistico-territoriali con valenza paesaggistica», ciò comportando anche una «sostanziale riduzione dell'attività pianificatoria del territorio nella sua complessità e capacità di soddisfare più esigenze pubbliche e di salvaguardia dei valori della tutela del paesaggio e dei beni culturali ed ambientali che sul territorio si radicano e si presentano in una molteplicità di aspetti anche al di là delle aree sottoposte a vincolo». Inoltre, il terzo comma dello stesso art. 135 oggetto di modificazione «non riporta più l'obbligo per il piano paesaggistico di individuare gli "obiettivi di qualità paesaggistica" quale fondamento della disciplina di tutela e valorizzazione di ciascun ambito territoriale, nonostante che ciò sia stabilito dalla Convenzione europea del paesaggio, peraltro appena ratificata dallo Stato italiano con la legge 9 gennaio 2006, n. 14».

3.2.3. — La Regione Piemonte sostiene, altresì, che concorrano ulteriormente «alla diminuzione e limitazione della portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica le disposizioni di cui agli artt. 142 e 143 del d.lgs. n. 42/2004 come sostituiti dagli artt. 12 e 13 del decreto impugnato». Sempre richiamando il citato parere della Conferenza unificata, nel ricorso si evidenzia che il novellato art. 142 reintroduce relativamente alle categorie oggetto di tutela per legge «la illimitata vigenza del vincolo paesaggistico, eliminando la competenza del piano paesaggistico a specificare e disciplinare detti ambiti, sulla base di analisi puntuali dei contesti regionali e dei relativi elementi caratterizzanti».

3.2.4. — In riferimento, poi, al novellato art. 143, questo, al comma 1, presenta «le limitazioni già sopra rilevate con riferimento all'art. 135», mentre, ai commi 3, 4 e 5, impone «in maniera perentoria l'obbligo delle regioni di elaborare i piani paesaggistici congiuntamente al Ministero, previa conclusione di un apposito accordo, al fine di accedere a forme di semplificazione della gestione dei vincoli, peraltro individuate in modo più limitato rispetto a quanto anteriormente previsto».

3.2.5. — Quanto al regime autorizzativo, si evidenzia una «accentuata limitazione degli ambiti di autonomia legislativa ed organizzativa regionale, anche rispetto al conferimento di funzioni agli enti locali, con pervasivo vincolo alle determinazioni degli organi ministeriali, senza che le innovazioni introdotte appaiano effettivamente necessarie per il rispetto di esigenze di unitarietà e giustificate secondo i canoni di proporzionalità ed adeguatezza». La censura si appunta specificatamente sull'art. 16 che sostituisce l'art. 146,

commi 3 e 10, del d.lgs. n. 42 del 2004, rispetto al quale si richiamano anche i rilievi negativi espressi dalla Conferenza unificata nel parere del gennaio 2006, dai quali risulterebbe evidente anche la violazione del principio del buon andamento della P.A.

3.2.6. — Sotto altro profilo – che investe segnatamente l’art. 138, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dal denunciato art. 8, nonché l’art. 140, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 42, novellato dal denunciato art. 10 – si registrerebbe una fissazione di termini procedurali per l’emanazione di atti di competenza regionale, «che non sono giustificati da esigenze di generale tutela od uniformità di comportamenti e che oltretutto vengono stabiliti in tempi assai ristretti ed incongruenti con la natura ed il contenuto delle attività a cui si riferiscono» (l’art. 138, comma 3, citato, prevede sessanta giorni per la deliberazione della commissione regionale di proposta della dichiarazione di notevole interesse pubblico; l’art. 140, comma 1, citato, stabilisce il termine di sessanta giorni per l’emanazione del provvedimento regionale di dichiarazione di notevole interesse pubblico).

3.3. — Ad avviso della ricorrente, l’impostazione «pregiudizialmente centralistica che impronta la novella si manifesta infine con particolare evidenza nella accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all’attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti».

3.3.1. — A tal riguardo rileva, anzitutto, l’art. 141, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 11, «che fa scattare l’attività sostitutiva del competente organo ministeriale periferico allo scadere dei termini di sessanta giorni di cui agli artt. 138 e 140, [...] che riguardano attività di valutazione ampiamente discrezionale». La censura investe anche l’art. 143, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 13, «che stabilisce che, qualora la regione non provveda entro novanta giorni dalla stipulazione dell’accordo relativo al piano paesaggistico formato con elaborazione congiunta alla sua approvazione, ad essa provveda in via sostitutiva il Ministro». Ed ancora, viene in evidenza l’art. 146, comma 10, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 16, «che assegna alla soprintendenza competente l’attività in via sostitutiva per il mancato rilascio entro sessanta giorni dell’autorizzazione sui progetti di opere». Infine, rileva l’art. 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 24, «che prevedono l’attività in via sostitutiva del Ministro al decorso dei termini stabiliti per la verifica e l’adeguamento alle nuove disposizioni dei piani paesaggistici già redatti».

Le richiamate disposizioni oggetto di impugnazione contrasterebbero, secondo la Regione ricorrente, con l’art. 120 Cost., giacché, in violazione delle condizioni e dei limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale per l’esercizio del potere sostitutivo (vengono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 227 del 2004 e n. 43 del 2004), nella specie «il potere sostitutivo è configurato come un ovvio automatismo che interviene sulla cadenzata attività delle regioni e degli enti locali anziché quale intervento di natura comunque eccezionale rispetto allo svolgimento delle funzioni amministrative da parte delle regioni e degli enti locali».

4. — In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, il quale, rinviando a separate memorie l’esposizione delle proprie ragioni, ha concluso in ogni caso per l’inammissibilità o per l’infondatezza dei ricorsi.

5. — Nell’imminenza dell’udienza hanno depositato memorie illustrative la Regione Calabria e la Regione Toscana.

5.1. — La Regione Calabria, nell’insistere per l’incostituzionalità delle disposizioni denunciate, contesta le generiche conclusioni formulate dalla difesa erariale in punto di inammissibilità del ricorso e ribadisce, quanto al merito delle questioni sollevate, il contrasto delle norme impugnate sia con l’art. 76 Cost., che con gli artt. 114, 117 e 118 Cost.

In particolare, quanto alla dedotta violazione dell’art. 76 Cost., nella memoria si sostiene che le modifiche apportate al decreto originario sarebbero intervenute a delega «ormai completamente esaurita», come sarebbe comprovato dal fatto che il Governo, con proprio emendamento presentato in sede di discussione parlamentare, ha introdotto il comma 36 dell’art. 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, con il quale ha apportato «sostanziali» modifiche al d.lgs. n. 42 del 2004.

In definitiva, secondo la Regione Calabria, pur essendo il Governo ancora nei termini per utilizzare la delega, ha ritenuto, invece, che essa «fosse completamente esaurita» e quindi ha utilizzato, per modificare il codice Urbani, lo strumento dell’emendamento ad una legge ordinaria.

La ricorrente ribadisce, inoltre, che il d.lgs. n. 157 del 2006 non si sarebbe limitato a correggere ed integrare il testo originario, ma avrebbe apportato modifiche “strutturali” che apparirebbero «addirittura estranee al contenuto minimale della delega conferita».

5.2. — La Regione Toscana evidenzia, anzitutto, di aver raggiunto, successivamente al deposito del ricorso, l’intesa con lo Stato (e per esso con il Ministero per i beni e le attività culturali) per l’elaborazione congiunta del piano paesaggistico (protocollo d’intesa definitivamente stipulato il 24 luglio 2007 ed approvato dalla Regione con delibera della Giunta n. 512 del 9 luglio 2007) e con essa sarebbe venuto meno l’interesse alla decisione di merito sulle questioni relative ai denunciati artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che

rispettivamente sostituiscono gli artt. 143 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), chiedendo, pertanto, che in riferimento a dette specifiche questioni venga dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La ricorrente insiste, invece, per la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 12, 25, 26 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che, rispettivamente, sostituiscono gli artt. 142, 157 e 159 del d.lgs. n. 42 del 2004) per le ragioni già illustrate nel ricorso.

Considerato in diritto

1. — Con tre distinti ricorsi (iscritti rispettivamente ai numeri 81, 82 e 83 del registro ricorsi dell'anno 2006) le Regioni Toscana, Calabria e Piemonte hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).

In particolare, sono stati impugnati: dalla Regione Toscana gli artt. 12, 13, 16, 25 e 26; dalla Regione Calabria gli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29; e dalla Regione Piemonte, gli artt. 1, 5, 8, da 10 a 13, 16 e 24

1.1. — Tutte le Regioni ricorrenti lamentano, in riferimento a ciascuna disposizione denunciata, la violazione dell'art. 76 (e la Regione Calabria anche dell'art. 77) della Costituzione, per eccesso di delega, evocando a norma interposta l'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), il cui comma 4 prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali ed ambientali (comma 1, lettera a), «disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi [...] nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo».

Ci si duole del fatto che, mentre la delega autorizzava esclusivamente l'introduzione di «limitate disposizioni correttive e/o integrative», che risultassero eventualmente necessarie a seguito «di un primo monitoraggio della sua applicazione», il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe invece apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), incidendo in modo pregiudizievole sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali.

La Regione Calabria lamenta, peraltro, che l'iter procedurale adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe stato totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme «correttive» contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006 e ciò appunto in contrasto con il citato art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002.

1.2. — Le ulteriori censure evocano a parametri gli artt. 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. (e la Regione Piemonte anche l'art. 97 Cost.), secondo profili differenziati, ma tutti riconducibili alla prospettata lesione delle competenze regionali in materia di valorizzazione dei beni ambientali, di governo del territorio, nonché alla violazione del principio di leale collaborazione anche in riferimento all'esercizio del potere sostitutivo. In particolare:

- l'art. 1 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 5 del Codice) è impugnato dalla Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, in quanto prevede «una parallela competenza dello Stato che si estende a tutti gli ambiti amministrativi considerati, ben al di là dei compiti essenziali di tutela e di salvaguardia di valori, principi, criteri unitari»;

- l'art. 5 (che sostituisce l'art. 135 del Codice), è impugnato dalla Regione Calabria, nella parte in cui, ai commi 1 e 3 dell'art. 135, prevede nuove competenze statali; e dalla Regione Piemonte in quanto determina «una significativa modificazione della individuazione dell'oggetto della pianificazione paesaggistica», con conseguente «sostanziale riduzione dell'attività pianificatoria del territorio nella sua complessità»;

- l'art. 7 (che sostituisce l'art. 137 del Codice) è censurato dalla Regione Calabria ove, al comma 2 dell'art. 137, regola la composizione delle commissioni regionali con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni paesaggistici;

- l'art. 8 (che sostituisce l'art. 138 del Codice) e l'art. 10 (che sostituisce l'art. 140) sono impugnati dalle Regioni Calabria e Piemonte nella parte in cui, rispettivamente al comma 2 dell'art. 138 ed al comma 1 dell'art. 140, fissano termini procedurali per il compimento di atti di competenza regionale, asseritamente ingiustificati secondo esigenze di generale tutela od uniformità di comportamenti e che oltretutto prevedono tempi assai ristretti ed incongruenti con la natura ed il contenuto delle attività a cui si riferiscono;

- per motivi analoghi è impugnato dalla Regione Calabria anche l'art. 11 (che sostituisce l'art. 141 del d.lgs. n. 42 del 2004), nella parte in cui, al comma 1 dell'art. 141, rinvia ai termini fissati dagli artt. 138 e 139;

- l'art. 12 (che sostituisce l'art. 142 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431/1985, nonché con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio»; è impugnato, altresì, dalla Regione Calabria nella parte in cui dispone che le aree indicate «Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo» (alinea del comma 1); infine, è censurato dalla Regione Piemonte perché comporterebbe una ulteriore «diminuzione e limitazione della portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica»;

- l'art. 13 (che sostituisce l'art. 143 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana, nella parte in cui prevede che il parere del soprintendente nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa; è denunciato dalla Regione Calabria, nella parte in cui prevede che il parere del soprintendente nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa; è, inoltre, censurato dalla stessa Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, nella parte in cui si prevede il potere sostitutivo del Ministro per l'approvazione del piano paesaggistico, nel caso in cui la Regione non provveda nel termine di 90 giorni; è, infine, impugnato dalla Regione Piemonte, sempre in riferimento alla portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica, perché impone «in maniera perentoria l'obbligo delle regione di elaborare i piani paesaggistici congiuntamente al Ministero».

- l'art. 16 (che sostituisce l'art. 146 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana nella parte in cui qualifica come vincolanti i previsti pareri del soprintendente (commi 3 e 8); prevede «che la Regione deleghi le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica alle Province e/o a forme associative sovracomunali»; è denunciato dalla Regione Calabria, oltre per il già ricordato carattere vincolante dei pareri della soprintendenza, anche nella parte in cui dall'espresso divieto di rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria vengono ora espressamente esclusi «i casi di cui all'art. 167, commi 4 e 5»; è impugnato dalla Regione Piemonte nella parte in cui sostituisce i commi 3 e 10 dell'art. 146 d.lgs. n. 42 del 2004;

- l'art. 25 (che modifica l'art. 157 del Codice) è censurato dalla Regione Toscana, nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lettera *f-bis*), stabilendo «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985»;

- l'art. 26 (che sostituisce l'art. 159 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana «con particolare riferimento al comma 3, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito»;

- gli artt. 11, 13, 16 e 24 (che sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del Codice) sono impugnati dalla Regione Piemonte in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti»;

- gli artt. 27 (che sostituisce l'art. 167 del Codice), 28 e 29 che, rispettivamente, modificano gli artt. 181 e 182 del Codice, sono impugnati dalla Regione Calabria in riferimento alla prevista articolata regolamentazione dei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione paesaggistica in sanatoria.

2. — I giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia in quanto le questioni investono lo stesso decreto legislativo n. 157 del 2006 e, in parte, le stesse disposizioni recate da detto decreto.

3. — Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Calabria, giacché la delibera della Giunta con la quale l'impugnazione è stata autorizzata non reca l'indicazione delle norme da sottoporre a scrutinio di costituzionalità.

La delibera si limita, infatti, a dedurre la lesività del d.lgs. n. 157 del 2006 quanto alle modifiche introdotte relativamente «al sistema di pianificazione paesaggistica, alla gestione dei vincoli attraverso il sistema delle autorizzazioni e la ripartizioni di funzioni tra Ministero, Regioni ed Enti locali», indicando solo genericamente settori od oggetti di disciplina che, invero, trovano articolata e complessa regolamentazione in plurime disposizioni del d.lgs. n. 157 del 2006 (il quale consta di 30 articoli). A fronte di ciò, l'impugnazione da parte della difesa tecnica della Regione Calabria ha riguardato, proprio nell'ambito di ciascun oggetto di disciplina innanzi menzionato, talune norme e non altre, sostituendosi dunque all'organo politico nell'individuazione stessa delle disposizioni suscettibili di censura.

Di qui appunto l'inammissibilità del ricorso (sentenze n. 98 del 2007, n. 216 del 2006, n. 50 del 2005 e n. 425 del 2004), che assorbe anche ogni pronuncia sull'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

4. — Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di costituzionalità degli artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che rispettivamente sostituiscono gli artt. 143 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), promosse, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana, in quanto, come fatto palese dalla stessa Regione, è venuto meno il suo interesse ad una decisione nel merito a seguito dell'intesa raggiunta, successivamente al deposito del ricorso, con lo Stato per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (protocollo d'intesa sottoscritto il 23 gennaio 2007 ed approvato dalla Regione con la delibera di Giunta n. 512 del 9 luglio 2007).

5. — Sia la Regione Toscana, in riferimento alle denunce degli artt. 12, 25 e 26 del d.lgs. n. 157 del 2006, che la Regione Piemonte, in relazione a tutte le norme impuginate (artt. 1, 5, 8, da 10 a 13, 16 e 24 dello stesso d.lgs. n. 157), prospettano la violazione dell'art. 76 Cost.

5.1. — La Regione Toscana ritiene violato l'art. 76 della Costituzione, sotto il profilo dell'eccesso di delega, in quanto, mentre la legge n. 137 del 2002 autorizzava esclusivamente l'introduzione di «limitate disposizioni correttive e/o integrative», che risultassero eventualmente necessarie a seguito «di un primo

monitoraggio della sua applicazione», il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal d.lgs. n. 42 del 2004.

Con particolare riferimento all'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, sempre secondo la ricorrente, l'eccesso di delega inciderebbe direttamente sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali attribuite dagli artt. 117, comma 3, e 118 della Costituzione.

5.1.1. — La Regione Piemonte lamenta la violazione dell'art. 76 Cost. sotto un duplice profilo. Da un punto di vista procedurale, sostiene che l'*iter* adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme "correttive" contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006. Nel primo caso, infatti, le norme emanate sarebbero state il risultato di un preliminare confronto tra Stato e Regioni, mentre nel secondo caso tale previo confronto sarebbe del tutto mancato.

Sotto il profilo sostanziale, invece, la medesima Regione si duole che il Governo non si è limitato a "correggere ed integrare" il d.lgs. n. 42 del 2004. Le nuove norme invece, ad avviso della Regione, avrebbero stravolto completamente l'impianto originale del Codice, con un ingiustificato ampliamento dei poteri statali rispetto alle funzioni già attribuite alle Regioni.

5.2. — Le questioni sono in parte infondate e in parte inammissibili.

5.2.1. — L'art. 10, comma 4, della legge 6 luglio 2002, n. 137, prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali e ambientali (comma 1, lettera *a*), «disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi [...] nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo, entro quattro anni dalla data della loro entrata in vigore». Le procedure sono quelle previste dal secondo periodo del precedente comma 3 dello stesso art. 10 e cioè: «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, resi nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta».

Tali procedure sono state seguite nell'emanazione del decreto legislativo n. 157 del 2006, sicché la prima censura sollevata dalla Regione Piemonte non è fondata.

5.2.2. — Sotto altro profilo le censure mosse dalle Regioni ricorrenti al decreto legislativo n. 157 del 2006, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, si sostanziano nel fatto che le disposizioni impugnate avrebbero carattere innovativo e non sarebbero delle semplici integrazioni e correzioni del testo originario.

A tal riguardo, questa Corte, con la sentenza n. 206 del 2001, ha affermato che i decreti correttivi ed integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire gli stessi criteri e principi direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato.

Ne consegue che le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, devono necessariamente indicare quali criteri e principi direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto correttivo e integrativo medesimo.

Le ricorrenti, invece, nel dolersi di un eccesso di delega per la presunta carica "innovativa" del d.lgs. n. 157 del 2006 rispetto al precedente d.lgs. n. 42 del 2004, nel senso di una riduzione delle attribuzioni regionali, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto. Le questioni, in quanto genericamente prospettate, sono, dunque, inammissibili.

6. — Vanno, altresì, dichiarate inammissibili, per genericità della prospettazione, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del d.lgs. n. 157 del 2006 promosse dalla Regione Piemonte in riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 120 della Costituzione.

Il ricorso non correla strettamente ciascuna disposizione impugnata alle argomentazioni che sorreggono la dedotta violazione del parametro. In definitiva, rispetto alle predette disposizioni, le censure muovono da doglianze più generali sull'impianto del d.lgs. n. 157 del 2006, che, come tali, potrebbero utilmente corroborare qualsivoglia denuncia, senza però che si riesca a distinguere chiaramente l'aggancio con la singola disposizione che recherebbe il *vulnus* a quel determinato parametro.

7. — La Regione Toscana impugna l'art. 12 del decreto legislativo n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004, «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431 del 1985, nonché, con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio». Si prospetta il contrasto della predetta disposizione con: 1) l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, giacché essa incide «sullo svolgimento delle funzioni, attinenti al governo del territorio ed alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, riservate alla potestà concorrente delle Regioni»; 2) l'art. 118 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, poiché l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali, «dovrebbero essere statuiti d'intesa con le Regioni».

7.1. — La questione non è fondata.

Come si è venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto

visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale.

Si tratta peraltro di un valore "primario", come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche "assoluto", se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987).

L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l'osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato. In particolare, l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per «l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi «approvato con provvedimento regionale».

In buona sostanza, la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni.

In questo stato di cose, la Regione Toscana non può certo lamentarsi di non poter statuire d'intesa l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali. Come sopra si è chiarito, le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici.

Quanto alla reintroduzione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio della tipologia dei beni paesaggistici previsti dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, si deve inoltre sottolineare che detta legge ha dato attuazione al disposto del citato articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali.

Alla luce di quanto detto cade anche l'altra censura della Regione Toscana, secondo la quale non le dovrebbe essere preclusa la possibilità di «individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista paesaggistico».

8. — La Regione Toscana denuncia anche l'art. 25 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004), «nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lettera *f-bis*», stabilendo «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto il ripristino dei vincoli predetti, «anche in contrasto con i piani paesaggistici già predisposti dalle regioni, a prescindere da una concreta valutazione dell'effettiva esigenza di tutela dei beni in questione, determina evidentemente un'inammissibile ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali»; ciò, peraltro, senza la previsione di forme di concertazione idonee con le stesse Regioni.

8.1. — La questione non è fondata.

La disposizione censurata fa rivivere le cosiddette misure di salvaguardia, di cui all'art. 1-ter del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, nei casi in cui, alla luce delle nuove disposizioni di tutela paesaggistica, si impone la redazione di un nuovo piano paesaggistico o la modifica di quello esistente. In detti casi, il ripristino dei vincoli di cui al citato art. 1-ter costituisce una diretta conseguenza delle modifiche alla disciplina della tutela del paesaggio legittimamente previste dallo Stato in base alla sua competenza esclusiva in materia.

9. — Ancora la Regione Toscana impugna l'art. 26 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004), «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159 in esame, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, in quanto determinerebbe «un inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica, la

cui effettiva gestione è in definitiva individuata in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)», in assenza «di adeguati modelli concertativi».

9.1. — La questione non è fondata.

La norma denunciata, infatti, non attribuisce all'amministrazione centrale un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito, così da consentire alla stessa amministrazione di sovrapporre una propria valutazione a quella di chi ha rilasciato il titolo autorizzativo, ma riconosce ad essa un controllo di mera legittimità che, peraltro, può riguardare tutti i possibili vizi, tra cui anche l'eccesso di potere.

10. — La Regione Piemonte, infine, denuncia congiuntamente gli artt. 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006 – nella parte in cui sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 – in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti».

10.1. — La questione non è fondata, in quanto, anche a prescindere da regolamentazioni espresse, l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione (sentenze nn. 227 e 43 del 2004 e n. 313 del 2003).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), promosse, in riferimento agli artt. 76, 77, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 16 del predetto decreto legislativo n. 157 del 2006, promesse, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 25 e 26 dello stesso decreto legislativo n. 157 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

dichiara in parte inammissibili e in parte non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24 del citato decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del medesimo decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 97, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 25 e 26 del predetto decreto legislativo n. 157 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 13, 16 e 24 dello stesso decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2007.

SENTENZA N. 180

ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 23 aprile 2007, depositato in cancelleria il 30 aprile 2007 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;
uditi l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Emiliano Amato per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con ricorso notificato il 23 aprile 2007 e depositato il successivo 30 aprile, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura), pubblicata sul B.U.R. n. 8 del 22 febbraio 2007, denunciandone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente premette che con la legge n. 3 del 2007 la Regione Piemonte ha istituito il Parco fluviale Gesso e Stura, nel cui ambito sono individuate riserve naturali orientate per la conservazione dell'ambiente naturale, aree attrezzate e zone di salvaguardia, rispetto alle quali sono dettate norme di tutela (articoli da 7 a 10), di direzione ed amministrazione (art. 5) e di vigilanza (art. 11). In particolare, poi, il Parco fluviale viene regolato dagli strumenti di pianificazione specifica e dal piano d'area, il quale, secondo quanto disposto dalla norma censurata di cui all'art. 12, comma 2, «è efficace anche per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici)». Peraltro, si osserva ancora nel ricorso, il comma 1 dello stesso art. 12 prevede che «Il Parco fluviale Gesso e Stura è regolato dal piano d'area di cui all'articolo 23 della l.r. n. 12/1990, come modificato dall'articolo 7 della legge regionale 21 luglio 1992, n. 36 e dagli strumenti di pianificazione specifica», là dove il piano d'area, per le aree istituite a Parco Naturale, rappresenta, in base all'art. 25, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), il «Piano per il Parco», il quale viene «adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione. Esso ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello».

Ciò premesso, nel ricorso si sostiene che il denunciato art. 12, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2007, nell'assegnare al piano d'area la valenza anche di piano per la salvaguardia del paesaggio del territorio del Parco, determinerebbe «la equiparazione degli strumenti di pianificazione territoriale, intesi a disciplinare i profili naturalistici, fino a ricomprendere in sé ogni altra esigenza pianificatoria, compresa anche quella paesaggistica». Così facendo, verrebbe pregiudicata «la sovraordinazione funzionale, ovvero la prevalenza, della pianificazione paesaggistica rispetto non solo alla pianificazione territoriale ed urbanistica degli enti territoriali, ma anche agli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette, come disposto dai principi fondamentali di cui al d.lgs. n. 42 del 2004».

Il Presidente del Consiglio deduce, inoltre, che le leggi regionali del Piemonte 22 marzo 1990, n. 12 [Nuove norme in materia di aree protette (Parchi naturali, Riserve naturali, Aree attrezzate, Zone di preparco, Zone di salvaguardia)] e 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici), alle quali si richiama la disposizione denunciata, andrebbero interpretate (come anche le leggi statali precedenti alla riforma portata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione»), in modo da non confliggere con il quadro di riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni delineato dal nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione e, tuttavia, il loro contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera s), e comma terzo, Cost. dovrebbe essere comunque valutato alla luce del principio di continuità dell'ordinamento. Diversamente, invece, dovrebbe opinarsi quanto alla legge regionale n. 3 del 2007, entrata in vigore successivamente alla novella costituzionale ed ai principi fondamentali in materia paesaggistica dettati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), la quale, dunque, non potrebbe «che essere in armonia con i modelli di riparto di competenze ex art. 117 Cost.».

La difesa erariale osserva, quindi, che gli artt. 143, comma 3, e 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, delineano il procedimento di formazione dei piani paesaggistici «basato sulla possibilità della previa intesa, sull'accordo preliminare tra Stato e regione e sulla partecipazione degli organi ministeriali». Si precisa, poi, quanto alla «compatibilità della censurata disposizione regionale con la legislazione statale di principio», che l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, prevede, in relazione alla tutela del paesaggio, «la cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette», stabilendo che «le disposizioni dei piani paesaggistici siano comunque prevalenti sulle disposizioni degli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette». In tal modo, la norma escluderebbe «non solo che la salvaguardia dei valori paesaggistici di un territorio protetto sia assicurata da strumenti di pianificazione diversi dalla pianificazione paesaggistica, ma anche che possa essere recessiva rispetto ad altre esigenze, urbanistiche o naturalistiche, regolate da diversi strumenti di pianificazione».

Ne deriverebbe, ad avviso del ricorrente, la violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di paesaggio, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), nonché della legislazione di principio dettata dal d.lgs. n. 42 del 2004, in materia di «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo che la sollevata questione venga dichiarata non fondata.

La Regione osserva, anzitutto, che la legge regionale n. 3 del 2007 richiama la legge regionale n. 12 del 1990, il cui art. 23, modificato dalla successiva legge regionale n. 36 del 1992, prevede per le aree istituite a parco naturale il Piano d'area, che costituisce il Piano per il Parco di cui all'art. 25, comma 1, della legge n. 394 del 1991, legge-quadro sulle aree protette, il quale è adottato dall'organismo di gestione del Parco ed approvato dalla Regione ed ha «valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici ed i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello». E' in

attuazione di tale principio, argomenta ancora la difesa regionale, che il citato art. 23 della legge regionale n. 12 del 1990 stabilisce che il piano d'area del parco, all'esito di un complesso procedimento di adozione, «sostituisce la pianificazione territoriale ed urbanistica di qualsiasi livello», esplicando effetti anche a norma dell'art. 1-*bis* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, e della legge della Regione Piemonte n. 20 del 1989, la quale individua (art. 2, lettera *b*), fra gli strumenti di attuazione di tutela, «anche i piani dei parchi naturali regionali».

Alla luce della complessiva normativa, statale e regionale, richiamata, la Regione sostiene che «il Piano del parco nella disciplina regionale vigente non è una regolamentazione meramente settoriale espressa dall'ente di gestione dell'area protetta», ma rappresenta lo «strumento di pianificazione regionale territoriale e paesaggistica, vincolante anche la strumentazione urbanistica locale», il quale tutela il territorio del parco naturale «nella sua specificità di bene ambientale», provvedendo altresì ad una integrazione «nel sistema di protezione e valorizzazione dei beni ambientali paesaggistici sul territorio regionale».

La Regione Piemonte deduce, inoltre, che il ricorso statale non avrebbe indicato puntualmente le norme legislative assunte a principi fondamentali, richiamando la legge n. 394 del 1991, non abrogata dal d.lgs. n. 42 del 2004, senza, però, considerarne adeguatamente la portata. Sarebbero stati invece invocati gli artt. 143, comma 3, e 145, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, là dove, tuttavia, l'art. 143 ed il comma 5 dell'art. 145 non disciplinerebbero aspetti attinenti a quanto stabilito dalla disposizione regionale impugnata.

Quanto invece al comma 3 dello stesso art. 145, la Regione ribadisce che il piano del parco naturale di cui all'art. 12 della legge regionale n. 3 del 2007, «non è affatto mero atto di pianificazione dell'ente gestore dell'area protetta, bensì è piano della Regione che provvede specificamente alla tutela paesaggistica dell'ambito considerato» e, quindi, risultando «a tutti gli effetti strumento di pianificazione paesaggistica della Regione», prevarrebbe sulla strumentazione urbanistica e territoriale locale di qualsiasi tipo, «sostituendosi ad essa, e dunque nient'affatto "recessiva rispetto ad altre esigenze"».

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura), il quale così dispone: «Il piano d'area è efficace anche per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici)».

Il ricorrente sostiene che tale norma violi l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost., giacché non rispetta il principio della «cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette», che si desume dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2. — La questione è fondata.

2.1. — L'art. 12 della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007 prevede, al comma 1, che il «Parco fluviale Gesso e Stura è regolato dal piano d'area di cui all'articolo 23 della legge regionale n. 12/90, come modificato dall'articolo 7 della legge regionale 21 luglio 1992, n. 36 e dagli strumenti di pianificazione specifica». A sua volta, il citato art. 23 stabilisce, tra l'altro, che i Piani di area, aventi «validità a tempo indeterminato» (comma 4), presentano «indicazioni» che «sono efficaci e vincolanti dalla data di entrata in vigore delle deliberazioni del Consiglio regionale di approvazione dei Piani che sostituiscono la strumentazione territoriale ed urbanistica di qualsiasi livello» (comma 5) ed «esplicano i loro effetti anche a norma dell'articolo 1-*bis* della legge 8 agosto 1985, n. 431, e della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20» (comma 8), costituendo, altresì, «strumenti di previsione, guida ed indirizzo per la gestione delle aree oggetto di pianificazione e gli Enti di gestione hanno l'obbligo di rendere operative e di fare rispettare le indicazioni di piano» (comma 10).

Il Piano di area della Regione Piemonte viene a sostituire, in forza del comma 1 del citato art. 23 della legge regionale n. 12 del 1990, il Piano per il Parco che l'art. 25, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) definisce come «strument[o] di attuazione delle finalità del parco naturale regionale»; peraltro, in base all'art. 2, alinea, della legge regionale n. 20 del 1989, al predetto Piano di area è affidata anche la «tutela e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesistici [...] a livello regionale, provinciale, comunale».

2.2. — Specifico rilievo assumono, nel delineato contesto, le norme recate dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).

In base all'art. 135, la conoscenza, tutela e valorizzazione del paesaggio è assicurata tramite la pianificazione paesaggistica e «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».

Il piano paesaggistico di cui all'art. 143 del medesimo decreto legislativo, elaborato secondo determinate fasi (comma 1), può anche essere frutto di intesa tra Stato e Regione (commi da 3 a 5); in tal caso, si ottiene una semplificazione dei procedimenti autorizzatori, ma l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono ciò (commi 4 e 5) «è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145» (comma 6).

L'art. 145, rubricato «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», affida (comma 1) al Ministero per i beni e le attività culturali, anzitutto, l'individuazione delle «linee fondamentali dell'assetto

del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione», stabilendo, altresì, che (comma 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».

Il medesimo art. 145 contempla, al comma 3, il principio di “prevalenza dei piani paesaggistici” sugli altri strumenti urbanistici, precisando, segnatamente, che: «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

Non può non rilevarsi, altresì, che, successivamente al deposito del ricorso, sono state apportate, tramite il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, talune modificazioni a varie disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004, già modificato dal d.lgs. n. 157 del 2006 e, tra queste, anche al comma 3 dell’art. 145, con l’inserimento, nella prima parte della norma, dell’inciso, da riferirsi alle previsioni dei piani paesaggistici di cui agli artt. 143 e 156, «non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico» (art. 2, comma 1, lettera r, numero 4). E’ evidente, tuttavia, che la parte della disposizione che riguarda il principio di prevalenza dei piani paesaggistici, sulla quale il ricorrente impernia l’impugnazione, non è stata incisa da alcuna modificazione e, anzi, il più recente intervento del legislatore risulta nel segno di un rafforzamento del principio medesimo.

3. — Come questa Corte ha avuto modo di affermare anche di recente con la sentenza n. 367 del 2007, sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; dall’altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. In definitiva, si «tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti» (così la citata sentenza n. 367 del 2007).

Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall’altro», prevalendo, comunque, «l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182 del 2006).

E’ in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

4 — Alla luce di quanto evidenziato, la disciplina posta dal denunciato art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007, nel sostituire, pur nel solo ambito del Parco fluviale Gesso e Stura, il piano d’area al piano paesaggistico (giacché il primo è appunto «efficace per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all’articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004»), altera l’ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica.

Sicché, la disposizione censurata, violando appunto l’art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 che, al tempo stesso, è norma interposta in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed esprime un principio fondamentale ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2008.