

INTRODUZIONE

Nell'ottobre del 2006 è stata presentata ufficialmente la candidatura del territorio delle Langhe, del Roero e del Monferrato a patrimonio mondiale dell'Unesco. Si tratta di una porzione importante del territorio piemontese, a marcata vocazione vitivinicola, che, storicamente, è andata acquisendo un notevole pregio non solo dal punto di vista produttivo, ma anche da quello paesaggistico, come dimostrano, ad esempio, i rimarchevoli sviluppi registrati nel settore turistico. Di certo, il livello di qualità raggiunto pone l'area sullo stesso livello di altre famose regioni vinicole d'Europa come la Val d'Orcia in Toscana, l'Alto Douro in Portogallo o il paesaggio del Tokaj in Ungheria.

Non v'è dubbio che, essendo, questi, territori a vocazione essenzialmente agraria, la loro eccellenza affondi le radici, soprattutto, nel sapiente intreccio che si è venuto a creare tra le risorse naturali e l'opera del uomo, uniti da un armonioso equilibrio che merita di essere tutelato ed, eventualmente, implementato. E' stato, questo, lo spunto concreto che ha spinto ad intraprendere un percorso di ricerca sul paesaggio costruito dall'uomo, inteso come realtà territoriale la cui forma trae origine o influenza dall'attività antropica.

Il tema in questione, ovviamente, assume una portata che va ben al di là del destino di una singola realtà locale e si inserisce in un filone di evoluzione sociale che modifica, giorno per giorno, i rapporti tra il territorio e la popolazione che lo vive.

L'uomo, nel mondo globalizzato di oggi, va sempre più alla ricerca di fondamenti di una nuova identità, attraverso il recupero di quel legame, un tempo fondamentale, con la propria terra, vista non più come semplice fonte di utilità economiche, ma anche come valore morale e percettivo. Il paesaggio, dunque, non può più essere, come proponeva il paradigma tradizionale, sempli-

cemente un dato immobile ed immutabile da conservare laddove dotato di pregio estetico, ma, per così dire, la dimensione sociale del territorio, nella quale l'individuo si riconosce e si identifica. Ancor meglio si può dire che esso si rivela una realtà incentrata sui multiformi intrecci che coinvolgono l'uomo e il (suo) territorio, descritti quali inseparabili compagni di viaggio lungo un percorso di crescita e sviluppo.

Un'evoluzione concettuale non può che influenzare anche il mondo del diritto, a partire dall'interpretazione dell'art. 9 della nostra carta costituzionale, che al paesaggio, non si dimentichi, fa espresso riferimento. Il primo capitolo del lavoro intende proprio far luce sul percorso seguito dalla dottrina e dalla giurisprudenza nella lettura di questo parametro, i cui risultati hanno giocato un ruolo di primo piano nel miglioramento degli strumenti legislativi di tutela.

Non si è dimenticato, tuttavia, che il fenomeno sociale della richiesta di paesaggio non coinvolge soltanto l'Italia, ma assume una dimensione internazionale. Ne dà conto il terzo capitolo, incentrato soprattutto sulla Convenzione Europea del paesaggio del 2000 e sulla Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, elaborata nell'ambito dell'Unesco nel 1972.

In questo contesto, è chiaro, si prende coscienza che la cura del paesaggio, che ormai interessa l'intero territorio, indipendentemente dal pregio che riveste, deve trovare nuove modulazioni, deve sapersi adattare alla diverse realtà. In buona sostanza non è più possibile limitarsi ad un approccio conservativo: occorre, invece, convincersi che l'attività antropica non è elemento inconciliabile con il bello di natura, tanto più in Italia, dove le aree incontaminate dall'intervento umano sono ridottissime. In molti casi, anzi, è stato l'uomo stesso a determinare il destino del paesaggio: i due elementi, naturale ed an-

tropico, devono allora trovare regole di convivenza, in una prospettiva di tutela, da un lato, e di opportunità di sviluppo dall'altro.

Quest'idea di convergenza di opposte prospettive è, molto spesso, resa tramite il concetto, di derivazione comunitaria, di sviluppo sostenibile, altre volte si parla di gestione integrata. Ciò che si vuole esprimere, a prescindere dall'opzione terminologica, è la necessità di un'attenta attività pianificatoria o progettuale che sappia dare voce a tutti gli interessi coinvolti, contemperarli ove possibile o sacrificarli quando la protezione conservativa sia l'unica strada possibile. Gli strumenti predisposti dal legislatore italiano a questi fini, ed in particolar modo il piano paesaggistico, sono oggetto di analisi del secondo capitolo, che affronta la tematica in un'ottica di evoluzione storica. Problematiche affini sono oggetto di trattazione nel quinto capitolo, laddove ci si sofferma sulla gestione delle aree naturali protette: le nuove opportunità di sviluppo concesse alle popolazioni residenti nell'ambito di un'area protetta portano ad un superamento della criticata concezione museale, ma nascondono anche il pericolo di perdere di vista le esigenze di tutela.

Tutto ciò, ad ogni buon conto, risuonerebbe incompleto se la componente paesaggistica non trovasse adeguata considerazione anche in sede di regolamentazione delle attività umane, soprattutto se capaci di influenzare il destino del territorio. Da questo punto di vista, l'agricoltura costituisce forse l'esempio più eclatante. Per questo, nel quarto capitolo si tenta di interpretare l'evoluzione della politica agricola comunitaria alla luce degli effetti che essa, più o meno consapevolmente, ha prodotto o potrebbe produrre sul paesaggio stesso.

Concludendo, l'idea di fondo che, si spera, si riuscirà a far emergere è che parlare di tutela del paesaggio e della natura senza coinvolgere l'uomo, il suo ruolo ed il suo destino, significa porsi su un piano di pura teoria, spesso in-

conciliabile con una ben diversa realtà delle cose. Non a caso già l'acuto sguardo di Giacomo Leopardi notava che “... *in queste cose, una grandissima parte di quello che noi chiamiamo naturale, non è; anzi è piuttosto artificiale: come a dire, i campi lavorati, gli alberi e le altre piante educate e disposte in ordine, i fiumi stretti infra certi termini e indirizzati a certo corso, e cose simili, non hanno quello stato né quella simbianza che avrebbero naturalmente. In modo che la vista di ogni paese abitato da qualunque generazione di uomini civili, eziandio non considerando le città, e gli altri luoghi dove gli uomini si riducono a stare insieme; è cosa artificciata, e diversa molto da quella che sarebbe in natura*”.

Capitolo 1

IL CONCETTO DI PAESAGGIO NELL'AMBITO DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

SOMMARIO: 1. L'art. 9, 2° comma, Cost.: la dottrina – 2. La giurisprudenza della Corte Costituzionale – 3. La ripartizione di competenze fra Stato e Regioni - 3.a. Prima della riforma del titolo V... - 3.b. Dopo la riforma....

1. *L'art. 9, 2° comma, cost.: la dottrina*

Il secondo comma dell'art. 9 della Costituzione italiana prevede che la Repubblica tutela il paesaggio, oltre al patrimonio storico ed artistico della nazione.

La norma, che costituiva un *novum* rispetto alla tradizione costituzionale prerepubblicana¹, ma non rispetto ad altre carte fondamentali europee², è stata oggetto di un mutevole atteggiamento da parte della dottrina, in un primo momento scettica, se non addirittura critica e poi, via via, sempre più sensibile e attenta verso la sue potenzialità.

¹Nello Statuto Albertino, come è facile immaginare, il riconoscimento esplicito del carattere inviolabile di tutte le proprietà (art. 29) sembrava escludere la possibilità di vincoli forti a tutela del patrimonio culturale o paesaggistico.

²Infatti la costituzione tedesca del 1919 (Costituzione di *Weimar*) sottoponeva alla protezione di ciascun *Land* i monumenti naturale ed il paesaggio, mentre la carta fondamentale del Portogallo del 1933 prevede espressamente la necessità di operare nell'ottica della protezione della natura e della cura del paesaggio.

All'indomani della promulgazione del testo definitivo si sono levate voci contrarie alla collocazione della disposizione tra i principi fondamentali³ (scelta concretizzatasi, per la verità, soltanto in sede di coordinamento finale), anche alla luce di un confronto con gli ordinamenti stranieri. Ancora oggi vi è chi sostiene che l'inserimento ad un livello costituzionale, per così dire, privilegiato di una disposizione dedicata alla tutela del paesaggio sia stato frutto di un'elaborazione non particolarmente approfondita⁴. L'assunto può anche risultare condivisibile se inteso come critica ad una analisi non del tutto consapevole delle problematiche connesse alla tutela dell'ambiente in generale e del paesaggio in particolare (d'altro canto all'indomani della Seconda Guerra Mondiale prevalevano, comprensibilmente, ben altre esigenze di ricostruzione e rilancio economico). Tuttavia non vale, esso solo, a pregiudicare la possibilità di apprezzare, a posteriori, il valore e la validità sistematica della collocazione della norma.

Già agli anni sessanta risale, peraltro, l'intuizione secondo la quale la scelta allocativa dell'art. 9 sia stata, invece, particolarmente felice, perché la tutela del patrimonio paesistico, artistico e storico del Paese costituisce, a pieno titolo, uno strumento fondamentale per perseguire uno sviluppo completo della cultura in senso lato, così come promossa dal primo comma dello stesso articolo. Sottovalutare questo aspetto, avrebbe creato un limite al perfezionamento

³ Si veda, su tutti, BASCHIERI, BIANCHI D'ESPINOSA, GIANNATASIO, *La Costituzione Italiana: commento analitico*, Firenze, 1949, p. 31, ove l'allocatione in questione viene definita "stonata".

⁴ CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario alla costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, I, Torino, 2006, p. 218.

della personalità sociale e dei singoli consociati, obiettivo cardine di un ordinamento sostanzialmente (e non solo formalmente) democratico⁵.

Una concezione così moderna, anticipatrice della futura evoluzione interpretativa, però, si accompagnava ad una lettura ancora poco coraggiosa e, per certi versi, svalutativa, del precetto costituzionale. Da molti era ritenuto, infatti, semplicemente una sublimazione, o, con una definizione più azzeccata, “una pietrificazione”⁶ della legislazione già emanata sul tema dal regime fascista⁷. Il riferimento va, in particolare alla legge n. 1497 del 1939⁸ (nota, insieme alla l. n. 1089 del 1939 sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico, come “*Legge Bottai*”), la quale, come si evince anche dalla sua rubrica, era dedicata alla “*protezione delle bellezze naturali*”. La normativa in esame aveva ad oggetto la tutela di:

⁵ SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1967, I, pp. 69 ss., in particolare p. 70, su cui positivamente si esprime anche MERUSI, *Art. 9*, in BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, 1979, il quale giudica il posizionamento della norma ‘*particolarmente felice*’.

⁶ CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, p. 49. L'Autore richiama qui il criterio esegetico elaborato dalla dottrina tedesca e noto come *Versteinerungstheorie*. Si veda anche CRISAFULLI, PALADIN, *Commentario breve alla costituzione*, Padova, 1990, p.53.

⁷ SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella costituzione*, op. cit. L'autore così si esprime: “*Quanto al valore del precetto per cui la repubblica tutela il paesaggio, è chiaro poi che [...] esso non può essere inteso se non nel senso che, in seno all'ordinamento generale dello Stato, debbono essere apprestati dai pubblici poteri strumenti giuridici idonei ad assicurare effettivamente la conservazione e la cura di quei beni che costituiscono il paesaggio, vale a dire di quei beni che la tradizione legislativa indica col nome di bellezze naturali.*”. In senso conforme: GRISOLIA, “*Arte*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, III, pp. 111 ss.; CORREALE, *Paesaggio e turismo nel diritto vivente*, in *Foro amm.*, 1968, III, p.53; BERTI, *Recensione a Predieri*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1971, p. 1158, fautore di una lettura che, a trent'anni di distanza, risulta davvero limitativa: “*La costituzione si è occupata di salvaguardare i valori estetici del paesaggio secondo i criteri informativi della legislazione del 1939. E non vale neppure la pena di far dire alla carta costituzionale ciò che i costituenti non hanno pensato o voluto...*”.

⁸ Gazz. Uff. n. 241 del 14 ottobre del 1949.

- 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose di interesse artistico e storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;
- 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure queiunti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di queste bellezze.⁹

Secondo una visione maggioritaria il legislatore del '39 si era ispirato ad una concezione prettamente estetizzante del paesaggio¹⁰, come dimostrerebbero i richiami alla “bellezza naturale”, alla “non comune bellezza”, al “valore estetico e tradizionale” e alle “bellezze panoramiche”¹¹. Non v'è dubbio, dunque, che la qualifica di beni di “notevole interesse pubblico” sia stata attribuita sulla base di un elemento distintivo e qualificante fondato sul loro valore estetico, o, meglio, sulla loro capacità di realizzare, singolarmente o in più ampio complesso¹², quadri naturali di notevole bellezza. Tuttavia è stato autorevolmente affermato che ciò non sarebbe indice della menzionata concezione estetizzante, quanto piuttosto di una semplice applicazione di un criterio di natura estetica quale strumento di selezione dei beni a cui garantire la protezione dell'autorità¹³. Criterio che, per la verità, non è esclusivo, accompagnandosi alla valutazione di altri parametri, quali il criterio scientifico, il criterio storico-sociale, il criterio della fruibilità pubblica, il criterio della singolarità geologica e, particolarmente

⁹ Art. 1 della legge n. 1497 del 1939.

¹⁰ PREDIERI, “Paesaggio”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981, XXXI, p. 530.

¹¹ IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Padova, 1993, p. 574.

¹² Si fa riferimento, in particolare, alla distinzione tra “bellezze individue” e “bellezze d'insieme”.

¹³ DELL'ANNO, *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2003, p. 786.

rilevante in questa sede, il criterio della spontanea concordanza e fusione tra l'espressione della natura e quella del lavoro umano¹⁴.

I fautori di un'equazione tra tutela del paesaggio, così come prevista dalla costituzione, e protezione delle bellezze naturali *ex lege* del 1939, coerentemente con il loro assunto di partenza, affermavano, inoltre, che non rientrassero nell'oggetto dell'art. 9, 2° comma, né la natura in quanto tale (cioè indipendentemente dal suo palesarsi attraverso quadri di particolare bellezza), né la flora e la fauna, né tantomeno la valorizzazione del paesaggio¹⁵.

Questa prima interpretazione è stata sottoposta, a partire dagli anni settanta, a critiche da più punti di vista.

In primo luogo si è rivendicata l'autonomia del linguaggio costituzionale rispetto a quello contenuto in altre fonti. *“In altri termini le parole impiegate dalla costituzione [...] vanno valutate nel contesto della gerarchia delle norme”*, per cui il significante utilizzato a livello superiore deve essere interpretato nel suo contesto gerarchico, per poi eventualmente influenzare la comprensione dei significanti sotto-ordinati e non viceversa¹⁶. Si è altrettanto attentamente rilevato che, sebbene i padri costituenti avessero proprio a mente le leggi ordinarie in vigore¹⁷, delle norme costituzionali *“non va ricercata la voluntas, ma la ratio”*¹⁸.

¹⁴ Vedi nota precedente, ma anche MALINCONICO, *I beni ambientali*, in *Tratt. di Dir. Amm.*, diretto da SANTANIELLO, Padova, 1991, p. 6.

¹⁵ In particolare SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella costituzione*, op. cit., p. 73. Egli non nega che l'attività di valorizzazione debba svolgersi nel costante rispetto delle norme dettate in tema di protezione, ma ritiene chiaro che esse *“non rientrano nella sfera d'azione della disposizione costituzionale in esame”*, ma conformemente anche ASSINI, *Protezione delle bellezze naturali*, Firenze, 1971, p. 31.

¹⁶ PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro Amm.*, 1970, I, p. 360, nota 3.

¹⁷ LEVI, *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Impresa, ambiente e p.a.*, 1974, I, p. 453.

Ad argomenti di carattere, per così dire, esegetico-formale, si sono aggiunte presto ben più pregnanti notazioni di carattere contenutistico-sostanziale.

Una disposizione costituzionale, si è sottolineato, non può semplicemente pietrificare una normativa ordinaria, a maggior ragione se questa si dimostra ben presto inadeguata di fronte all'evolversi della società e del rapporto uomo-natura (il pensiero va soprattutto all'intenso sviluppo edilizio e infrastrutturale connesso con il *boom* industriale)¹⁹. Su queste basi si è sviluppata un'interpretazione più ampia e completa del concetto costituzionale di "paesaggio"; si è detto, infatti, che esso è in grado di garantire *"la più ampia tutela (non limitata alla sola conservazione) della forma del territorio creata dalla comunità umana che vi è insediata, come continua interazione della natura e dell'uomo, e quindi volta alla tutela dello stesso ambiente naturale modificato dall'uomo, dato che in Italia, quasi dappertutto, al di fuori di ristrettissime aree alpine o marine, non può parlarsi di ambiente naturale senza presenza umana"*²⁰.

Questa tesi, che allo stato attuale è da considerarsi condivisa nei suoi aspetti fondamentali²¹ e piattaforma comune di ogni successivo ragionamento, mette in luce con chiarezza due linee di sviluppo.

Da una parte vi è quella che si può definire una "estensione qualitativa" del tipo di tutela garantito: il paesaggio non va concepito solo nella sua dimensione statica (oggetto, cioè, di una pura percezione a distanza), ma anche e so-

¹⁸ MERUSI, *Art. 9*, op. cit., pp. 444 ss.; CASETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra stato, regioni ed autonomie locali*, in *Le regioni*, 1984, pp. 1182 ss.

¹⁹ Ancora MERUSI, *Art. 9*, op. cit., p. 443.

²⁰ Si tratta della famosa tesi di PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti...*, op. cit., p. 362, ma si veda anche ID, *"Paesaggio"*, op. cit.

²¹ La nozione di paesaggio come forma e aspetto del territorio è assolutamente dominante in dottrina: ad esempio si vedano: CHITI, MONETA, *Contributo agli strumenti giuridici per la tutela del paesaggio*, in *Foro Amm.*, 1971, pp. 1045 ss. ed in particolare p. 1046; MERUSI, *Art. 9*, op. cit., p. 443; LEVI, *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, op. cit., pp. 449 ss.; CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 50.

prattutto nella sua dimensione dinamica, intesa come costante interazione tra uomo e natura. Come è stato efficacemente esplicitato, il paesaggio “è un fatto fisico, ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo”²², che trova linfa nell’azione degli uomini, condizionati, sì, dall’ambiente e dal clima ma anche stimolati a superarne le costrizioni. Dunque non è più sufficiente limitarsi alla salvaguardia ed alla valorizzazione dell’esistente: occorre preoccuparsi anche di controllare e dirigere le diverse forme di intervento della comunità sul territorio, prendendo coscienza della evidente dinamicità del processo di “antropizzazione”.

D’altra parte, la concezione in esame opera anche una “estensione quantitativo-geografica” del concetto di paesaggio: oggetto di tutela non è più un insieme di siti selezionati esteticamente rilevanti²³, ma l’intera forma del territorio nazionale, compresa flora, fauna e ogni intervento che, direttamente o indirettamente, agisce su di essa²⁴. La pubblica autorità può, quindi, incidere sulla forma del territorio direttamente, attraverso provvedimenti legislativi od amministrativi (concessori, inibitori, autorizzativi) che vogliono o negano determinate modificazioni, o che incidono ancor più apertamente, come nel caso della costruzione di un’opera pubblica o dell’istituzione di un parco (per non parlare addirittura della progettazione di una nuova città). Tuttavia molto spesso normazioni o attività pubbliche, pur dettate da esigenze immediate diverse, incidono indirettamente sul territorio, soprattutto nel lungo periodo. Si pensi, ad esempio, a politiche che incentivano la piccola proprietà agricola,

²² PREDIERI, “Paesaggio”, op. cit.

²³ A scanso di equivoci, è opportuno specificare (condividendo il pensiero di IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, op. cit., p. 576) che tutto ciò non significa negazione dell’originario interesse estetico-tradizionale, ma sua integrazione e completamento.

²⁴ Ancora PREDIERI, “Paesaggio”, op. cit.

favorendo quindi certe colture, o la creazione di disciplinari di produzione, quali doc e docg.

Come si è efficacemente sintetizzato, “*paesaggio*’ viene così a coincidere con ‘*ambiente*’, o meglio, con la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente”²⁵, sia dal punto di vista della conservazione dei valori culturali e storici della nazione, sia da quello del miglioramento della qualità della vita e della realizzazione della persona, nel quadro dell’art. 3, 2° comma, della Costituzione. Il vero fulcro di questa ampia lettura del precetto costituzionale è, dunque, il valore culturale, di cui il paesaggio costituisce specificazione: un valore che più volte la Corte Costituzionale ha definito “*primario*” e “*fondamentale*”²⁶.

In questo senso, si può dire, anche il paesaggio diventa un valore²⁷: la sua tutela si inserisce appieno nello sviluppo socio-economico di una comunità, attribuendogli quella valenza culturale che vale ad integrare e mitigare l’idea di una espansione finalizzata solo ad interessi di rendita e di profitto. Ogni intervento umano, quindi, rileva anche come agente modificante della forma del territorio e anche come tale deve essere valutato e regolato.

Non tutti hanno condiviso appieno questo passaggio.

Alcuni l’hanno catalogato più che altro come un auspicio, un richiamo culturale ad una maggiore sensibilità, senz’altro encomiabile e degno di attenzione, ma non condivisibile sul piano più prettamente giuridico²⁸. Altri hanno invece ritenuto sistematicamente ammissibile una interpretazione così estensiva, vista

²⁵ MERUSI, *Art. 9*, op. cit., p. 446, in accordo con le tesi di Predieri. Non si ometta di notare che questo passaggio rafforza l’opinione di chi condivide la collocazione dell’art. 9 tra i principi fondamentali proprio alla luce della sua ampia portata culturale (vedi retro, nota 4).

²⁶ Tra le più recenti, Corte Cost. sent. n. 269 del 1995 e Corte Cost., sent n. 378 del 2000 (online su www.cortecostituzionale.it).

²⁷ MORBIDELLI, *La disciplina del territorio fra Stato e regioni*, Milano, 1974, p. 157.

²⁸ BERTI, *Recensione a Predieri*, op. cit., p. 1158.

l'ampiezza delle forme normative, ma l'hanno considerata non corrispondente al dato reale presente e, più che altro, una aspirazione per il futuro²⁹. In linea generale, però, non sembra potersi ritenere preclusa all'interprete la possibilità di proporre interpretazioni evolutive di un dato normativo semanticamente invariato: quando muta il contesto socio-culturale, è proprio questa la via attraverso cui una costituzione si rivitalizza e si mantiene attuale.

Più condivisibili sono invece le critiche che hanno colpito un corollario, di massima importanza, ma pur sempre tale, della teoria esposta: se davvero la tutela del paesaggio significa pianificazione e regolamentazione di ogni mutamento³⁰, allora, secondo alcuni, essa finirebbe per coincidere con l'urbanistica, latamente intesa come *“comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente”*³¹.

La corrispondenza tra le due materie non ha convinto fino in fondo né la dottrina³² né la giurisprudenza³³ anche per le notevoli implicazioni che essa avrebbe avuto a livello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni (*amplius* infra par. 3).

Degno di nota è poi un ulteriore orientamento che non ritiene del tutto esaurienti ed appaganti le spiegazioni fornite da entrambi gli indirizzi finora esposti, in quanto *“non consentono di identificare con esattezza l'interesse che sta alla base*

²⁹ LEVI, *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 454.

³⁰ PREDIERI, *“Paesaggio”*, op. cit.

³¹ E', questo, il contenuto della definizione di urbanistica fornito dall'art. 80 del d.p.r. n. 616 del 1977 e ripreso dal PREDIERI (vedi nota precedente).

³² Critiche giungono da IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, op. cit., pag. 574, ma soprattutto da BERTI, *Recensione a Predieri*, op. cit., p. 1158.

³³ La Corte Costituzionale ha sempre tenuto distinte le due nozioni: ad esempio sent. n. 239 del 1982, sent. n. 151 del 1986 e, più recentemente, sent. n. 196 del 2004, consultabili su www.cortecostituzionale.it.

della rilevanza costituzionale del paesaggio né, in conseguenza, il fondamento della relativa tutela”³⁴. L’orientamento del Sandulli, infatti, è criticato perché nasconde ed omette di considerare l’intervento dell’uomo, assumendo così una nozione di paesaggio meramente geografica. L’errore del Predieri sarebbe stato, invece, l’aver eccessivamente valorizzato il rapporto uomo-natura, con l’inaccettabile risultato di ricomprendere nel concetto di paesaggio qualsiasi pre-esistenza naturale, nonché qualsiasi modificazione del suolo. Fortemente avversata è, soprattutto, l’equazione tra tutela del paesaggio ed urbanistica, inaccettabile e riduttiva in quanto appiattirebbe il valore del paesaggio su un’analisi meramente descrittiva, quasi “catastale”³⁵, dell’aspetto esteriore del territorio. Premettendo la necessità di interpretare il termine “paesaggio” nel contesto dell’intero l’art. 9³⁶, si è affermato che il “territorio” diverrebbe paesaggio solo nella misura in cui gli fosse attribuito valore “culturale”; un valore, questo, che si ottiene attraverso un giudizio dell’uomo stesso, quindi soggettivo³⁷, che accorderà “la tutela giuridica di questa forma [la forma del territorio così come risultante dalle modifiche di una comunità] quando essa, all’interno della comunità, sarà universalizzata come carattere indefettibile dell’equilibrio che i vari interessi, poten-

³⁴ TORREGROSSA, *Profili della tutela dell’ambiente*, in *Riv. Trim. Did. Proc. Civ.*, 1980, 1431 ss. e, con maggiore completezza, ID, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, pp. 93 ss.

³⁵ TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, op. cit., p. 95.

³⁶ Questa necessità, d’altro canto, è ormai un aspetto condiviso delle dottrine più attente, come segnala CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario alla costituzione*, op. cit., p. 221 che parla di “*traiettoria circolare di significanze nella quale in secondo comma è illuminato dal primo, all’interno di un comune contesto rappresentato dal valore estetico-culturale in cui si manifesta l’esigenza di assicurare il progresso culturale della persona umana e dell’intera società civile*”.

³⁷ MALINCONICO, *I beni ambientali*, op. cit., p. 105: l’Autore fa notare che il giudizio umano qui preso in considerazione è assimilabile, sotto il profilo della soggettività al giudizio estetico che enuclea la categoria delle bellezze naturali.

*zialmente contrastanti, che presiedono alla vita di relazione, avranno raggiunto*³⁸. Ove mancasse una valutazione culturale in grado di trasformare in bene paesaggistico il territorio, questo potrebbe comunque trovare tutela, ma solamente in funzione di altri interessi (ad esempio urbanistici o agricoli).

Nel ragionamento restano tuttavia alcuni punti oscuri: è evidente che la protezione in questo senso intesa sarebbe limitata a determinate porzioni di territorio selezionate sulla base di un criterio culturale. Quali siano, però, i parametri effettivi di questo giudizio non è per nulla chiaro. Alcuni ritengono si tratti di una valutazione di tipo estetico, espressiva della *“storia del gusto di una comunità”*³⁹. Altri, più attentamente, evidenziano che *“in una società sempre più compromessa dal cieco sfruttamento delle risorse naturali”*, anche il semplice equilibrio dei fattori naturali può essere ricercato come un bene, al di là del suo pregio estetico⁴⁰. Resta però aperto il problema di capire a chi spetti la decisione finale: la comunità qui richiamata, ad esempio, è quella locale o quella statale? La scelta deve essere unanime, a maggioranza o lasciata ad esperti? Il concetto di cultura può giustificare la tutela anche di una costruzione architettonica particolarmente avveniristica ancorché impattante (ad esempio il ponte sullo Stretto di Messina) oppure si fa riferimento, più che alla cultura, ad una sorta di sensibilità ambientale?

Una parziale risposta può, forse, emergere dal chiarimento di un equivoco. L'art. 9, costituzionalizzando la tutela del paesaggio, impegna l'ordinamento a confrontarsi con le esigenze di questa protezione ogniqualvolta l'azione umana possa modificare la forma del territorio. Tuttavia, esso non indica affatto il livello di tutela che deve essere garantito a ciascun bene o insieme di beni e

³⁸ TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, op. cit., p. 96.

³⁹ TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, op. cit., p. 98.

⁴⁰ MALINCONICO, *I beni ambientali*, op. cit., p. 104.

ben si può immaginare che non tutti dovranno essere destinatari del medesimo trattamento⁴¹. Si può ipotizzare che sia sotto questo particolare profilo che maggiormente rilevi il giudizio estetico-culturale di cui si è detto: esso, in poche parole, potrebbe essere assunto come metro valutativo per determinare non tanto l'*an* della tutela (come detto, le esigenze del paesaggio dovranno sempre esser oggetto di studio), bensì il *quantum* (vale a dire la tipologia e l'intensità più adeguati).

In conclusione, quanto esposto spinge a condividere l'auspicio di chi ipotizza *“una pianificazione a cerchi concentrici, che abbracci l'intero territorio regionale, sul piano ricognitivo e descrittivo, ma che, attraverso l'individuazione di ambiti paesaggistici omogenei, focalizzi contenuti prescrittivi di tutela e di valorizzazione su aree comunque caratterizzate dal notevole interesse pubblico paesaggistico [...], differenziando gli strumenti di tutela medesimi, in relazione ai diversi obiettivi di qualità a ciascuna area assegnata”*⁴².

2. La giurisprudenza della Corte Costituzionale

La Corte Costituzionale, sulle prime, si è assestata su posizioni tradizionali, facendo propria una lettura più restrittiva. Nella sentenza n. 141 del 1972⁴³, infatti, ha lasciato trasparire, pur senza prendere posizione esplicitamente, la convinzione che vi sia una stretta corrispondenza tra “paesaggio” e *“bellezze naturali, il cui caratteristico aspetto abbia valore estetico-tradizionale”*.

Poco alla volta, tuttavia, gli orizzonti interpretativi della Suprema Corte sono andati allargandosi. Se già nello stesso anno della pronuncia precedentemente citata, si era affermato che *“è fuor di dubbio che il campo di protezione delle bellezze*

⁴¹ Per una più completa analisi delle implicazioni dell'art. 9 sugli strumenti di tutela vedi anche *infra*, par. 3.

⁴² CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004, II, p. 376.

⁴³ Corte Cost., sent. n. 141 del 1972, in *Foro It.*, 1972, I, pp. 3349 ss.

*naturali si estende anche alle vegetazione*⁴⁴, indipendentemente da particolari pregi botanici⁴⁵, un vero mutamento di prospettiva si concretizza nei primi anni ottanta. Nel 1982⁴⁶, infatti, i giudici delle leggi accolgono, per la prima volta la tesi secondo la quale la nozione di paesaggio *ex art. 9 cost.* si sostanzierebbe nella “*protezione di un valore estetico-culturale*”⁴⁷, nell’ottica di contribuire all’elevazione intellettuale della collettività. Ciò costituirebbe, secondo la sentenza, il “*criterio discrezionale*” necessario per costruire una linea di confine tra tutela del paesaggio ed urbanistica, che, pertanto, non coincidono. Di estrema rilevanza anche la sentenza n. 39 del 1986⁴⁸: pur senza esporsi in maniera chiara ed articolata (si limita a riprendere le notazioni dei giudici *a quibus*

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 210 del 1972, in “*Giur. Cost.*”, 1976, I, 1315. Più avanti, quando sarà ormai in via di consolidazione il cambio di prospettiva, si chiarirà che nell’ambito della tutela del paesaggio trovano fondamento anche disposizioni finalizzate alla valorizzazione del territorio (in particolare alla fruizione a fini ricreativi, didattici, scientifici e culturali): si tratta della sent. n. 391 del 1989, consultabile su www.cortecostituzionale.it.

⁴⁵ CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, Bologna, 2001, p. 51.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 239 del 1982, in “*Giur. Cost.*”, 1982, p. 2308.

⁴⁷ Di fatto viene accolta la tesi del Torregrossa, che infatti accoglie la pronuncia con toni entusiastici: TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, op. cit., p. 102.

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 39 del 1986, in “*Giur. Cost.*”, 1986, I, 317.

Il contesto in cui si è sviluppata la questione si connota per aspetti peculiari, di cui pare interessante dare conto, quanto meno a titolo di curiosità. Nel caso di specie era stato il tribunale di Genova a richiedere pronuncia di legittimità costituzionale degli artt. 892 e 894 del codice civile (relativi alle distanze per gli alberi) per violazione dell’art. 9, comma secondo, e dell’art. 42, comma secondo, della Costituzione, visto che, proprio sulla base di tali norme, era in corso una causa per l’estirpazione di una mimosa e sedici cipressi. Secondo la sua ordinanza, la tutela del paesaggio risulterebbe, nelle suddetti articoli, subordinata alle ragioni della proprietà, contraddicendo così la cosiddetta “*funzione sociale*” della proprietà. Più precisamente, l’art. 9 non si limiterebbe a tutelare bellezze naturali, estendendo la sua protezione al “*paesaggio come ambiente naturale, inteso come sede della continua interazione tra comunità umana e natura*”. L’esito del giudizio è tuttavia una dichiarazione di inammissibilità, perché la tutela prevista dalla costituzione ha un valore programmatico: ciò che, eventualmente, potrebbe essere tacciato di incostituzionalità sono le normative di settore, ree di non dare adeguata concretizzazione al precetto.

nell'ordinanza di rimessione), la pronuncia sembra condividere l'assunto per cui *“la nozione di paesaggio ai sensi dell'art. 9 deve ora ritenersi comprensiva di ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio e che, ad ogni elemento del genere, deve ritenersi potenzialmente estesa la protezione assicurata dal precetto costituzionale”*. Analizzando con attenzione l'espressione, ci si rende conto della sua estrema attinenza: ogni intervento origina cambiamento – sembra dire la Corte – ed in quanto tale può potenzialmente essere regolato nell'ottica di proteggere il paesaggio. Non si rinnega il valore estetico – culturale, che altro non può essere se non lo strumento con cui questa potenzialità diventa atto, delineandone le metodologie e l'intensità.

Ciò trova conferma in una ulteriore sentenza dello stesso anno, relativa alla legge n. 431 del 1985. Essa è definita come introduttiva di una *“tutela del paesaggio improntata ad integrità e globalità”*, perfettamente corrispondente al senso proprio dell'art. 9 Cost, quello cioè di erigere *“il valore estetico – culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento”*⁴⁹. Ancora una volta, quindi, si richiama una valutazione di carattere estetico – culturale, ma è ormai evidente il salto di prospettiva sopra esplicitato, in un'ottica che valorizza sempre più un profilo ambientale - geografico del paesaggio⁵⁰.

Sempre di più, dunque, la Corte è andata accogliendo le tesi del Predieri: palese è il richiamo in una pronuncia dei primi anni novanta, secondo la quale l'art 9 sancisce *“il principio fondamentale dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e si sviluppa la persona umana”*⁵¹.

⁴⁹ Corte Cost., sent. n. 151 del 1986, su cui SANTOLOCI, *Bellezze naturali (vincolo paesaggistico-ambientale)*, in MAGLIA-SANTOLOCI, *Il codice dell'ambiente*, Piacenza, 1995, p. 784. In senso conforme anche Corte Cost., sent. n. 391 del 1989, consultabile, www.cortecostituzionale.it.

⁵⁰ CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 52.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 85 del 1998, in *“Giur. cost.”*, 1998, pp. 797 ss.

Ormai, invece, si considera un punto fermo la distinzione tra urbanistica e tutela del paesaggio (come meglio si vedrà nel paragrafo dedicato al riparto di competenze tra Stato e Regioni).

3. La ripartizione di competenze fra Stato e Regioni

Nell'interpretazione dell'art. 9 il problema più sentito, come è facile immaginare, è sempre stato quello relativo all'imputazione soggettiva dei compiti che da esso derivano.

I primi progetti di norma emersi in sede di costituente prevedevano una “*protezione dello Stato*”, da intendersi come soggetto distinto e contrapposto agli altri enti dell'ordinamento statale, *in primis* alle Regioni. A seguito di un'intensa discussione e su proposta dell'On. Lussu (di orientamento regionalista) si optò infine per una formulazione “neutra”, tale da non pregiudicare la possibilità di una competenza, anche solo parziale, delle Regioni: pertanto si decise di parlare di “*tutela della Repubblica*”, anziché dello Stato⁵². L'origine storica della norma, quindi, pare avvalorare la tesi di chi sostiene che la scelta terminologica fosse ispirata dall'unica ragione di “*lasciare impregiudicata la questione dell'autonomia regionale*”⁵³. Tuttavia molti hanno sostenuto, condivisibilmente, che, con la modifica lessicale si sia prodotto un ulteriore effetto, un'attribuzione, per così dire, collettiva della funzione di tutela del paesaggio a tutto lo Stato-ordinamento. Dunque la protezione andrebbe configurata come un “*compito comune*” di una pluralità di soggetti, una funzione trasversale i cui

⁵² SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, op. cit., p. 74.

⁵³ AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, pp. 215 ss.; CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario alla costituzione*, op. cit. p. 232; singolare è, invece, l'impostazione accolta da Corte cost., sent. n. 239 del 1982 secondo cui, alla luce dell'art. 9, 2° comma, “*la tutela del paesaggio è compito della Repubblica e quindi in prima linea dello Stato*”. Pare che la Consulta sia qui incorsa in una indebita sovrapposizione di profili: un conto è la portata dell'art. 9, altro è la distribuzione di competenze *ex art.* 117 e 118 Cost.

fini vanno realizzati dai diversi enti a seconda del rispettivo ambito di competenza e degli interessi direttamente coinvolti⁵⁴.

Operare insieme per il medesimo obiettivo significa – se le parole hanno un senso – uscire da una prospettiva di isolamenti e comparti stagni, per instaurare rapporti collaborativi e cooperativi. E' proprio in questo senso che ormai si ritiene pacifico che *“il perseguimento <<in comune>> di una determinata attività quando le rispettive competenze interferiscono non può che tradursi, sul piano giuridico, in moduli organizzativi e procedurali di <<partecipazione>>”*⁵⁵

Sulle stesse lunghezze d'onda si è posta anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale che, puntando al superamento della rigida separazione delle competenze, ha richiamato criteri di *“leale cooperazione reciproca nei rapporti fra*

⁵⁴ Soprattutto MERUSI, *Art. 9*, op. cit., p. 456, ma anche PREDIERI *“Paesaggio”*, op. cit., p. 530; IMMORDINO, *Paesaggio, (tutela del)*, op. cit., p. 578. Anche Corte cost., sent. n. 359 del 1985, in *Foro It.*, 1986, I, pp. 1979 ss. (con nota di IMMORDINO, *La tutela del paesaggio fra riparto di competenze e principio di collaborazione*) si esprime così: *“...l'art. 9 Cost [...] erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore”*. Nello stesso senso Corte cost. sent. n. 151 del 1986 e n. 302 del 1988 (online su www.cortecostituzionale.it).

⁵⁵ La citazione è di MERUSI, *Art. 9*, op. cit., p. 456, ma già SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, op. cit., p. 77.

[...] *enti*⁵⁶, quali espressione di un valore paesaggistico elevato a rango primario proprio dall'art. 9 Cost.⁵⁷

3.a. *Prima della riforma del titolo V...*

Dalla lettura del testo dell'art. 9 non pare si possano trarre ulteriori considerazioni: la soluzione del dilemma, quindi va ricercata altrove, in particolare nel contesto del titolo V della Costituzione e, più precisamente, nell'art. 117, “*il quale appariva (ed appare) quasi il crocevia nel quale si incontrano lo Stato e le regioni e comunque la chiave di snodo su cui si fa leva per aggredire e risolvere il problema della riorganizzazione delle competenze*”⁵⁸.

Come è noto, questa parte della Carta fondamentale ha subito profonde modifiche con l'emanazione della legge Cost. n. 3 del 18 ottobre del 2001⁵⁹.

L'art. 117 nella previgente formulazione tracciava le linee di un sistema fondato sulla competenza legislativa statale, a cui di dava deroga solamente in una

⁵⁶ Si tratta ancora di Corte cost., sent. n. 359 del 1985, in *Foro It.*, 1986, I, pp. 1979 ss. (con nota di IMMORDINO, *La tutela del paesaggio fra riparto di competenze e principio di collaborazione*) sulla quale esaustivamente COZZUTO QUADRI, *Paesaggio e urbanistica: la Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Foro It.*, 1986, I, pp. 1198 ss.

Ad onor del vero l'idea era già affiorata in Corte cost., sent. n. 94 del 1985, in *Giur. Cost.*, 1985, I, pp. 604 ss, ove la previsione di momenti di consultazione ed intesa emergeva dalla necessità di bilanciare interessi diversi, di cui gli enti pubblici, a vari livelli, sono esponenti.

⁵⁷ Si confronti anche Corte cost., n. 153 del 1986, in *Foro It.*, 1986, I, pp. 2689 ss. (ove emerge che il principio di leale cooperazione, esige un costante scambio di informazioni (passive e attive) e sollecitazioni, senza sfociare in atti emulativi o a prevaricanti).

⁵⁸ CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2005, p. 89.

⁵⁹ Entrata in vigore a seguito dell'esito positivo del referendum confermativo, in data 7 Ottobre 2001.

serie di materie tassativamente elencate⁶⁰, nel rispetto, comunque, dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato (erano quindi competenze di tipo concorrente) e salvo l'emergere di un interesse nazionale contrastante. Era prevista altresì la facoltà dello Stato di affidare alle Regioni il potere di emanare norme attuative, nell'esercizio di una competenza di tipo integrativo. Questa ripartizione, peraltro, trovava corrispondenza nella regolazione delle competenze amministrative, basata, secondo il dettato dell'art. 118 Cost., sul cosiddetto "criterio del parallelismo": alle Regioni spettavano le funzioni amministrative per quelle stesse materie attribuite alla loro competenza legislativa, salvo quelle di "*interesse esclusivamente locale*", che potevano essere attribuite con legge a Province, Comuni o altri enti locali. Sempre sul piano amministrativo, poi, le Regioni potevano altresì essere destinatarie di deleghe statali.

In un siffatto contesto, alcuni hanno ritenuto che la tutela del paesaggio rientrasse, senza dubbio, nelle competenze esclusiva statale, vista l'assenza di riferimenti specifici nell'elenco delle materie di competenza delle Regioni ordinarie⁶¹. Fin da allora erano fatte salve, tuttavia, importanti eccezioni. Alcune emergevano negli statuti di alcune regioni ad autonomia speciale (in particolare Sicilia, Valle d'Aosta e province autonome di Trento e Bolzano), ove era prevista una "*potestà di legislazione esclusiva*" (e, di conseguenza, anche amministra-

⁶⁰ Il vecchio art. 117 Cost. era così formulato: "*la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativa dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale ed assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali.*"

⁶¹ SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella costituzione*, op. cit., p. 74.

tiva) in materia di tutela del paesaggio⁶². Altre trovavano ragion d'essere in quella normativa statale (art. 1 del d.p.r. n. 8 del 15 gennaio del 1972⁶³) che delegava alle Regioni le funzioni amministrative relative alla formazione e all'approvazione dei piani paesistici, originariamente attribuite al Ministero della pubblica istruzione.

Vi è tuttavia un dato che non trova qui adeguata considerazione. Nell'elenco delle materie ascritte a competenza regionale comparivano settori che in vario modo potevano (e possono) interferire con la protezione del paesaggio: così il turismo, la caccia (e quindi la fauna), l'agricoltura e le foreste, le cave e le torbiere, le tranvie e le linee automobilistiche di interesse regionale, ma soprattutto l'urbanistica⁶⁴. Partendo da queste innegabili basi, si è teorizzato il superamento delle posizioni centriste, in un'ottica più favorevole ad un coinvolgimento delle Regioni: di fatto la materia "paesaggio", scorporata in una serie di sottoinsiemi corrispondenti alle discipline sopraccitate, avrebbe dovuto essere oggetto di una competenza ripartita, nei diversi ambiti e livelli, tra Stato e Regioni⁶⁵. E' facile intuire che un'impostazione del genere fosse caldeggiata (con esiti ovviamente estremi in chiave regionalista) in particolare da chi teorizzava una corrispondenza tra tutela del paesaggio ed urbanistica, intesa⁶⁶ come regolamentazione di ogni intervento umano sulla forma del territorio.

⁶² Art. 14 lett. n e art. 20 dello statuto della Regione Sicilia; art. 2 lett. q e art. 4 dello statuto della Valle d'Aosta; art. 11 n. 7 e art. 13 dello statuto del Trentino Alto Adige.

⁶³ Il decreto, rubricato "*Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici*", inserisce la delega relativa alla redazione e all'approvazione dei piani paesistici di cui alla l. n. 1497 del 1939 all'art. 1 ultimo comma, quasi sotto forma di postilla.

⁶⁴ IMMORDINO, *Paesaggio, (tutela del)*, op. cit., p. 578; PREDIERI, "*Paesaggio*", op. cit., p. 529.

⁶⁵ PREDIERI, "*Paesaggio*", op. cit., p. 531.

⁶⁶ Vedi retro, nota 26.

A fronte di una ripartizione certamente non chiara e lineare, sono sorte, sul piano pratico, tensioni tra Regioni e Stato: le prime rivendicavano la titolarità dei poteri in materia di tutela del paesaggio in quanto rientranti nell'ambito dell'urbanistica, il secondo si difendeva affermando l'autonomia dei due settori.

La Corte Costituzionale, per un certo periodo, si è mostrata poco sensibile alle evoluzioni della dottrina, mantenendosi su posizioni “*drasticamente antiregionaliste*”⁶⁷. Nella sentenza. n. 141 del 1972 (fra l'altro relativa alla legittimità costituzionale del già menzionato d.p.r. n. 8 del 15 gennaio del 1972), ad esempio, ha, in chiave restrittiva, definito l'urbanistica “*attività che concerne [solamente] l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati, come risulta in particolare dall'art. 1 della legge n. 1150 del 1942*”⁶⁸. Dunque, supponendo che nello stesso senso sia stata considerata nell'art. 117 della Costituzione, l'urbanistica in senso proprio è materia diversa dalla “*conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali d'insieme e cioè di quelle località il cui caratteristico aspetto abbia valore estetico e tradizionale, e delle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali nonché di quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze*”. In con-

⁶⁷ Così secondo MERUSI *Art. 9*, op. cit., p. 455; anche LEVI, *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 464 nota che la Corte costituzionale “*generalmente, nei suoi giudizi sui conflitti di attribuzione ha seguito orientamenti favorevoli allo Stato e riduttivi dell'autonomia regionale*”.

⁶⁸ L'art. 1 così dispone: “*l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica sono disciplinati dalla presente legge.*” Ad onor del vero, la necessità di fare riferimento ai concetti accolti dalla legislazione statale per definire le materie regionali è stata più di una volta avanzata dalla Corte costituzionale. Nel caso di specie, peraltro, si è criticamente rilevato (in particolare CORSO, *Elenchi di materie di competenza legislativa e criteri di classificazione*, in *Foro Amm.*, III, p. 570 e, nello stesso senso, CHITI, *tutela del paesaggio e programmazione territoriale*, in *Foro It.*, 1973, I, p. 976) che la qualificazione normativa avrebbe dovuto essere letta anche alla luce delle sue evoluzioni successive e non limitatamente ad un testo pre-costituzionale come quello del 1942.

clusione “Le dette bellezze naturali ambientali [...] sul piano della protezione, vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica”⁶⁹.

In un'altra occasione di poco successiva⁷⁰, la Consulta, chiamata ad esprimersi su di un testo del 1971 riguardante la protezione dei Colli Euganei, ha ritenuto che l'obiettivo di tutela delle bellezze naturali ed ambientali (di cui si ribadisce l'assenza nell'elenco dell'art. 117 cost.) potesse consentire un intervento statale anche in materie espressamente di competenza regionale (nel caso si trattava di cave e torbiere)⁷¹.

Un'impostazione del genere sembra presupporre una concezione della tutela del paesaggio come attività riconducibile sempre e comunque all'interesse di tutta la comunità nazionale a prescindere dal contesto, anche solo locale, in cui essa trova realizzazione⁷². In questi termini, non poteva e non può essere fino in fondo condivisa, soprattutto a fronte del contenuto testuale dell'art. 9 che, come già si è detto, si rivolge ad una pluralità di soggetti, imponendo loro, quale obiettivo comune, un'azione di tutela da svolgere a più livelli.

Vi è stato chi, disegnando in chiave estensiva il ruolo regionale, ha tentato di ridurre le prerogative statali relative al paesaggio, limitandole, oltre ai poteri di indirizzo derivanti dal sistema di competenze concorrenti, ad alcune scelte strategiche, quali quelle relative alle grandi infrastrutture, all'allocatione delle risorse, al recupero di aree economicamente arretrate (anticipando alcune linee della riforma del titolo V in questo campo)⁷³.

⁶⁹ Corte cost., sent. n. 141 del 1972, in *Foro It.*, 1972, II, pp. 3349. ss.

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 9 del 1973, in *Foro It.*, 1973, I, pp. 971 ss., su cui criticamente CHITI, *Tutela del paesaggio e programmazione territoriale*.

⁷¹ MERUSI, *Art. 9*, op. cit., p. 455.

⁷² LEVI, *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 465; GHETTI, *Prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio nello stato regionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, I, p. 1823.

⁷³ CHITI, *Tutela del paesaggio e programmazione territoriale*, in *Foro It.*, 1973, I, p. 979.

Peraltro, se è vero che il paesaggio costituisce una estrinsecazione del valore culturale, bisogna senz'altro condividere l'impostazione di chi ha avanzato l'idea secondo la quale il paesaggio stesso non sarebbe tecnicamente una materia, bensì un valore, che interesserebbe i compiti di tutti gli enti a vari livelli. In poche parole tutto lo Stato-ordinamento deve impegnarsi in questo senso, attraverso un'azione pubblica, per così dire, trasversale alle competenze per materia⁷⁴.

Il legislatore ordinario, da parte sua, si è fin da subito confrontato con l'esigenza di contemplare la presenza delle Regioni nell'attività di tutela del paesaggio⁷⁵, senza tuttavia dimostrarsi, almeno sulle prime, particolarmente generoso con le istanze autonomistiche⁷⁶.

Si è già detto che l'art. 118 cost., nella vecchia formulazione, faceva proprio il cosiddetto "criterio del parallelismo" tra competenze legislative e competenze amministrative: da ciò non poteva che derivare l'esigenza di un trasferimento di funzioni alle Regioni, eventualmente accompagnato da deleghe (questa volta meramente facoltative), a carattere evidentemente intersoggettivo. Il tentativo di assestare un sistema tutt'altro che stabile si è articolato in tre diverse fasi.

La prima risale al 1972, anno in cui furono emessi vari decreti attuativi dell'assetto costituzionale che alimentarono più di una speranza nei promotori delle istanze regionalistiche⁷⁷ (peraltro presto deluse dalle sentenze della

⁷⁴ MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, op. cit., pp. 157 ss.; ID, *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987, II, p. 496.

⁷⁵ IMMORDINO, *Paesaggio, (tutela del)*, op. cit., p. 578.

⁷⁶ CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario alla costituzione*, op. cit., p. 233.

⁷⁷ COZZUTO QUADRI, *Paesaggio e urbanistica: la Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio nei rapporti tra Stato e regioni*, op. cit., p. 1201.

consulta di quel periodo)⁷⁸. Di particolare interesse ai nostri fini si rivela il già citato d.p.r. n. 8 del 15 gennaio 1972 ed in particolare il suo (tra l'altro unico) art. 1: esso è dedicato al “*Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici?*”), ma al suo ultimo comma prevede che il trasferimento in questione riguardi “*anche la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497*”. L'interpretazione di quest'ultimo dato è quanto mai complessa: vi è chi ha ravvisato qui un segnale chiaro di una corrispondenza tra urbanistica e tutela del paesaggio (il che spiegherebbe l'utilizzo del termine ‘trasferimento’, anziché ‘delega’)⁷⁹, ma pare più congruo ipotizzare che si tratti di un errore tecnico di legislatore non ancora molto avvezzo a confrontarsi con problematiche del genere⁸⁰, anche alla luce delle posizioni, diametralmente opposte, assunte dalla Corte Costituzionale in quello stesso anno⁸¹.

Una seconda fase è aperta dal d.p.r. n. 616 del 24 luglio 1977, il cui art. 82 veicola ulteriori e più ampie concessioni: “*sono delegate alle regioni – così riporta il 1° comma – le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni?*” ed in particolare, per quanto qui interessa: “*a) l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalle regioni;*

⁷⁸ Vedi retro note 68 e 69.

⁷⁹ PREDIERI “*Paesaggio*”, op. cit., p. 531. GALATERIA, *Stato e regioni: il trasferimento delle funzioni amministrative*, Torino, 1976.

⁸⁰ Si ricordi, infatti, che il sistema regionale conosce un effettivo funzionamento solo a partire dagli anni '70.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 141 del 1972, in *Foro It.*, 1972, II, pp. 3349 ss. (vedi retro note 63 ss.)

- b) la concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni;*
- c) l'apertura di strade e cave; [...]*
- e) la adozione di provvedimenti cautelari anche indipendentemente dalla inclusione dei beni nei relativi elenchi;*
- f) l'adozione dei provvedimenti di demolizione e la irrogazione delle sanzioni amministrative...”.*

Lo Stato, da parte sua, mantiene una funzione generale di indirizzo e coordinamento (art. 4), a cui si aggiunge il potere, attribuito al Ministro per i beni culturali ed ambientali, di “*inibire lavori o disporre la sospensione, quando essi rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali, anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi?*” (art. 82). Resta altresì nella competenza dell'amministrazione centrale “*l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo?*” (art. 81).

Il legislatore, anche nel testo in esame, ha dato prova di scarsa cura tecnica, provocando, una volta di più, conflitti di attribuzione. Infatti, se le parole hanno un senso, ha optato, in relazione alle funzioni di cui all'art. 82, per il semplice strumento della delega *ex art. 118, 2° comma, cost.* Non si sarebbe potuto eccepire molto ove, sullo sfondo, si fosse ribadita una definizione restrittiva di urbanistica (la quale richiede, invece, un trasferimento *ex art. 118, 1° comma*), distinta dalla tutela del paesaggio; l'art. 80, invece, stabilisce che “*le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente?*”. Dunque delle due una: o si è detto delega ma si voleva intendere trasferimento, oppure esiste ancora una linea di separazione tra due settori, ma

sempre più evanescente⁸². La frattura sistematica è stata, in qualche modo, ricucita dalla Corte Costituzionale, la quale ha ribadito chiaramente che “*anche nell'ottica del d.P.R. n. 616 del 1977 urbanistica e paesaggio sono due distinte materie e che l'art. 80 si riferisce alla prima, mentre è l'art. 82 a riferirsi alla seconda*”: sono, per così dire, due facce della stessa medaglia, in quanto il territorio può ben essere “*da un lato punto di riferimento della pianificazione territoriale intesa come ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti*” ed al contempo “*riferimento di una regolazione degli interventi orientata all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro*”⁸³.

Un vero e proprio trasferimento, invece, sancisce l'art. 83 per quel che concerne gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi natu-

⁸² Il problema è sollevato da PREDIERI “*Paesaggio*”, op. cit., p. 530, il quale tuttavia minimizza le conseguenze di questa scelta facendo leva sulle “*considerazioni largamente diffuse sulla coincidenza effettuale della legislazione regionale nelle materie trasferite e nelle materie delegate*”. In realtà si può dubitare che le situazioni siano davvero di uguale portata: un trasferimento è, quantomeno tendenzialmente, definitivo, mentre la delega è pur sempre revocabile con altro atto di pari grado.

MERLONI, *Art 51*, in *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Le Regioni*, 1998, fasc. 3-4, p. 660, ritiene evidente il processo di conferimento si realizzi attraverso un processo di massimo ampliamento delle materie elencate dall'art. 117 Cost., come dimostrerebbe la già menzionata definizione estensiva di urbanistica: ciò implica, in virtù del principio del parallelismo, che la Regione vede estese non soltanto le proprie competenze amministrative, ma anche quelle legislative.

⁸³ Corte cost., sent. n. 359 del 1985, in *Foro It.*, 1986, I, pp. 1979 ss. con nota di IMMORDINO, *La tutela del paesaggio fra riparto di competenze e principio di collaborazione*. Ribadisce posizione analoga Corte cost., sent. n. 153 del 1986, in *Foro It.*, 1986, I, pp. 2689 ss., con nota di COZZUTO QUADRI, *Stato, Regioni e tutela ambientale: la l. 431/85 supera il vangelo della Corte costituzionale*.

rali, rinviando peraltro ad un successivo testo una più precisa ripartizione dei compiti fra Stato, Regioni e Comunità Montane.

Le Regioni ottengono anche la facoltà di emanare norme di attuazione ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione. Nell'esercizio dell'attività amministrativa, poi, possono, secondo il dettato dell'art. 118 cost, subdelegare alle province, ai comuni ed altri enti locali l'esercizio funzioni, disciplinando però direttamente i poteri di indirizzo ed i rapporti finanziari relativi (art. 7).

La terza, assai importante, ondata di conferimenti alle Regioni si ha con la legge di delega n. 59 del 15 marzo 1997 (nota come "Legge Bassanini"), a cui fanno seguito i decreti legislativi di attuazione, in primo luogo il d. lgs. n. 112 del 31 marzo 1998⁸⁴.

E' ormai opinione condivisa che tale normativa costituisca "*l'antecedente logico-giuridico del processo riformatore che ha portato alla revisione del titolo V*"⁸⁵, fermo restando che la sua portata innovativa opera a Costituzione rigorosamente invariata⁸⁶. In linea generale, si "*conferiscono*"⁸⁷ alle Regioni tutte le funzioni e i compiti amministrativi (dunque senza intaccare il riparto di competenze legislative, come dimostra il richiamo agli artt. 5, 118 e 128 Cost, ma non al 117)

⁸⁴ Per una analisi più approfondita della riforma si confrontino CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 137 ss.; CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 89 ss; *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Le Regioni*, 1998, fasc. 3-4.

⁸⁵ CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 91.

⁸⁶ Non a caso si parla proprio di federalismo amministrativo a costituzione invariata.

⁸⁷ Dal punto di vista tecnico, il criterio costituisce un neologismo, che non possiede però un significato proprio: è l'art. 1, 1° comma, della legge di delega a esplicitare che "*ai fini della presente legge, per "conferimento" si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti*", vale adire i tre strumenti già predisposti dall'art. 118 Cost.

“localizzabili nei loro territori” o “relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità” (art. 1, 2° comma, l. 59/1997), ad eccezione di quanto destinato a restare nella competenza statale, in virtù dell’inserimento in un elenco tassativo.

A dire il vero, le funzioni escluse vengono individuate secondo una duplice formula tecnico – giuridica: alcune sono oggetto di esclusione secca (3° comma), mentre altre sono lasciate ad una più precisa individuazione nell’ambito dei decreti delegati (4° comma). Se nel primo gruppo non si rilevano aspetti che interessano la presente trattazione (se non, forse, in via indiretta, come nel caso della ricerca scientifica), di sicura rilevanza è l’iscrizione a competenza statale dei “*compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell’ambiente e della salute*”.

Il d. lgs. n. 112 del 1998 dedica, poi, un apposito titolo, il III, alla più puntuale distribuzione di competenze in materia di “*Territorio, ambiente ed infrastrutture*”. Tra gli altri, sono qualificati di rilievo nazionale:

- *i compiti relativi all’identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali ed ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale* (art.52, 1° comma);
- *le funzioni relative all’osservatorio e al monitoraggio delle trasformazioni territoriali* (art 54, 1° comma, l. a);
- *conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, terrestri e marine, ivi comprese le zone umide, riconosciute di importanza internazionale e nazionale, nonché alla tutela della biodiversità, della fauna e della flora specificamente protette da accordi e convenzioni e dalla normativa comunitaria* (art. 69, 1° comma, l.b).

Sono dunque ingenti, in tema di tutela del paesaggio, le funzioni indirizzate all’esercizio regionale. Non si dimentichi, peraltro, che esso deve svolgersi, nel

rispetto di una serie di principi (completezza, efficienza, collaborazione, adeguatezza, omogeneità...), fra i quali fondamentale è quello di sussidiarietà verticale. Esso impone, come è noto, che le Regioni, a loro volta, “*conferiscano*” alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono unitario esercizio a livello regionale.

3.b. *Dopo la riforma...*

Con la riforma costituzionale del 2001⁸⁸, il contesto entro cui la presente analisi si inserisce risulta, come è noto, completamente ribaltato.

Lo Stato non è più un'entità sovraordinata, ma un'articolazione della Repubblica, al pari di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni (art. 114 cost.). In virtù di ciò anche la potestà legislativa è esercitata, sullo stesso piano, da Stato e Regioni (art. 117 cost., 1° comma), con un consequenziale rovesciamento dei criteri di imputazione della competenza legislativa. Ora ad essere tassativamente individuate sono le competenze esclusive statali (art. 117, 2° comma), mentre alle Regioni è riconosciuta una potestà residuale per ogni materia non espressamente menzionata (art. 117, 4° comma), senza che vi sia più alcun limite legato all'interesse nazionale o di altre Regioni. Fra i due estremi si inserisce una competenza di tipo concorrente⁸⁹, anch'essa oggetto di specifica elencazione (art. 117, 3° comma).

⁸⁸ Apportata, come già detto, con la l. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001. Un'analisi più approfondita delle linee di riforma può essere fornita dai manuali di diritto costituzionale: ad esempio CARETTI - DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2006, pp. 329 ss.; BIN – PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2007, capp. VI e X. Interessante è altresì il testo di CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002.

⁸⁹ E' noto che si ritiene competenza concorrente quella che consente allo Stato di determinare solo i principi generali della materia, lasciando per il resto spazio alla normativa regionale.

Dal punto di vista amministrativo scompare il criterio del parallelismo sostituito dai principi, senza dubbio estremamente elastici, di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza: le funzioni, infatti, sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite con legge statale o regionale a Province, Città Metropolitane, Regioni o Stato (art. 118 cost.)⁹⁰.

Il disegno che è scaturito dalla riforma, però, non è valso a ridurre il contenzioso tra Stato e Regioni, il quale, anzi, ha conosciuto un incremento esponenziale. La Corte Costituzionale si è vista investita di una mole sempre maggiore di ricorsi per conflitti di attribuzione, vista l'impossibilità di trovare indirizzi interpretativi saldi e condivisi, tanto dal punto di vista dell'impianto generale, quanto sotto il profilo dell'identificazione delle singole materie elencate. La Consulta, in più di un'occasione, si è quindi prodigata a "puntellare" le fondamenta di un edificio costituzionale pericolante *"evitando così – come è stato detto con calzante metafora - di fare del titolo V e dei suoi interpreti la versione costituzionale della Nazionale di Calcio, di cui 50 milioni di italiani si sentono allenatori e vogliono fare la loro (migliore) formazione"*⁹¹.

Pare opportuno, quindi, dare conto di alcune linee interpretative generali, che certo influiscono anche sulle materie oggetto della presente trattazione.

⁹⁰ Avendo, ben presto, rilevato l'impossibilità pratica di portare a regime una tale inversione di prospettiva a 360° in poco tempo, il legislatore ordinario è intervenuto introducendo una disciplina transitoria. La legge n. 131 del 2003, nota come "Legge La Loggia" prevede infatti, all'art. 7, comma 6, che *"fino all'entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale"*: si è parlato, in questo senso di 'principio di cedevolezza'.

⁹¹ CARAVITA, *La Corte e i processi di assestamento della riforma del titolo V*, editoriale 10/2003, su www.federalismi.it, p. 1.

Il pensiero porta in particolare all'importantissima pronuncia n. 303 del 2003⁹², emessa a seguito dell'impugnazione, da parte di numerose Regioni, di più commi della cosiddetta 'legge obiettivo' (legge di delega n. 443 del 21 dicembre del 2001), che definisce in capo al Governo il potere di individuazione, localizzazione e costruzione di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici di rilevante interesse nazionale (si tratta di quelle che il gergo giornalistico e politico ha definito "grandi opere").

Con un ragionamento che trascende i confini della fattispecie concreta, la Corte ha espresso la convinzione che "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente [...] significherebbe [...] svalutare oltremisura le istanze unitarie", riconosciute, come ragione di deroga alle normali regole di riparto, anche in altri ordinamenti di chiara ispirazione federalista (si pensi alla *Supremacy Clause* della costituzione statunitense). Si registra quindi una rivalutazione del concetto di interesse nazionale, previsto espressamente nel vecchio art. 117, ma scomparso nel nuovo testo⁹³: ove si presentino istanze di u-

⁹² Corte cost., sent. n. 303 del 2003, in *Giur. Cost.*, 2003, III, pp. 2675 ss., con osservazioni di D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; di ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione fra Stato e Regioni*; di MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero equivalenti?*; di GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di sussidiarietà*. Vista la rilevanza della pronuncia, molti sono i commenti che la riguardano, alcuni dei quali sono riportati alle note successive. Qui si segnala, per la sua chiarezza schematica, DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, su www.federalismi.it.

⁹³ Per la verità, al punto 2.2 delle cons. in dir., si afferma che "l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale"; peraltro risulta difficile distinguere tra il concetto di interesse nazionale e quello di istanza unitaria, che secondo la Corte, giustifica e rende ragionevole l'attrazione nella sfera statale della competenza amministrativa prima e di quella legislativa poi. In questo senso cfr. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica*

nificazione, infatti, è opportuno uscire dai rigidi binari del disegno costituzionale, applicando congegni e strumenti di flessibilità. Uno di questi è, senz'ombra di dubbio il principio di sussidiarietà, il quale, però, stando alla lettera dell'art. 118 cost., consente di attrarre al livello di governo superiore (ove quello inferiore risulti inadeguato) solamente funzioni amministrative, senza invece incidere su quelle legislative, neppure in via implicita⁹⁴. E' su questo aspetto che la pronuncia presenta aspetti maggiormente innovativi, tanto da spingere alcuni a parlare di riscrittura del titolo V⁹⁵. Se l'istanza di esercizio unitario giustifica l'esercizio di una funzione amministrativa da parte dello Stato, allora *“ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate con legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto”*.

Se le parole hanno un senso, in virtù del principio di sussidiarietà, dinamicamente inteso al fine di tutelare (anche) le esigenze unitarie, lo Stato titolare di attribuzioni amministrative ha la potestà di attirare a sé anche le *“correlative*

(e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, su Forum di Quaderni Costituzionali (www.forumcostituzionale.it).

⁹⁴ E', questa, la tesi, fra gli altri, di FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 384, secondo cui *“l'art 118 non costituisce autonomo fondamento di poteri legislativi per così dire 'impliciti'. Si tratta di una affermazione davvero basilare, nel senso che accoglierla o non accoglierla comporta l'accettazione o la sostanziale vanificazione dell'art. 117 come norma rivolta a ripartire le potestà legislative”*.

⁹⁵ Alcuni hanno appunto parlato di intervento *“con bagliori di potere costituente”*: in questo senso, in particolare, MORRONE, *La corte costituzionale riscrive il titolo V?*, su *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), mentre è più cauto RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa...* op. cit. secondo il quale *“alcuni principi enucleati dalla Corte si trovano in realtà già in nuce racchiusi nel titolo stesso [...] in conseguenza delle strutturali aperture semantiche di cui è dotato”*.

funzioni legislative”. Dunque, si può affermare che, ora, è l’art. 117 Cost. che viene interpretato utilizzando il successivo art. 118⁹⁶ e non viceversa: il legame, in particolare, si esplica attraverso il recupero del concetto di parallelismo, questa volta letto in un’ottica che procede dal piano delle competenze amministrative per influenzare quelle legislative. Dal momento che la nuova prospettiva è opposta rispetto a quella pre-esistente, si è correttamente parlato di “*parallelismo rovesciato*”⁹⁷.

Certo il principio di sussidiarietà emerge come uno strumento dalla valenza non tanto discensionale, quanto piuttosto “*ascensionale*”: non sono, infatti le realtà locali che si rivolgono ai livelli superiori ove rilevino una loro inadeguatezza, ma è lo Stato che, seppur attraverso procedure di intesa, si fa arbitro dell’adeguatezza o meno di un determinato livello⁹⁸.

Tuttavia, si badi bene, l’esigenza di esercizio unitario non giustifica un’attrazione di tutte le competenze *sic et simpliciter*, sulla base di una scelta che discende dall’alto: i principi di sussidiarietà ed adeguatezza, che i giudici delle leggi caricano di una valenza “*squisitamente procedimentale*”, richiedono che siano attivate ed esaltate “*attività concertative e di coordinamento orizzontale*”, segnatamente le intese. Il principio dell’intesa diviene così centrale, sicuramente come linea-guida dell’esercizio delle funzioni attratte, ma presumibilmente anche

⁹⁶ CAMERLENGO, *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, su *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it) e MORRONE, *La corte costituzionale riscrive il titolo V?*, op. cit.

⁹⁷ Una analisi più approfondita del punto si può trovare in RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa...* op. cit.

⁹⁸ Cfr. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di sussidiarietà*, op. cit., p. 2806.

come requisito di ragionevolezza del processo di attrazione⁹⁹, con conseguente esaltazione del ruolo della Conferenza Stato – Regioni¹⁰⁰.

Tracciato a grandi linee un quadro generale, è a questo punto indispensabile concentrarsi sull'analisi delle singole materie nominate dall'art. 117 che interessano il presente discorso, tenendo presente che è solo attraverso la loro perimetrazione che si può delineare il contenuto effettivo della competenza residuale delle Regioni¹⁰¹. Diversamente da quanto può apparire di primo acchito, l'operazione in questione non è né semplice né intuitiva: richiede anzi all'interprete un notevole sforzo atto ora a rintracciare quelle labili linee di demarcazione tra l'un e l'altro settore ora a riempire gli spazi lasciati vuoti dal costituente.

Il comma 2° dell'art. 117, alla lettera s), sancisce l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*”. Al tempo stesso il comma successivo affida alla legislazione concorrente le materie di “*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*” e di “*governo del territorio*”, senza dimenticare l'attinenza, quantomeno indiretta, alle problematiche paesaggistiche e dell'intervento umano, della “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*”, dei “*porti ed aeroporti civili*”, delle “*grandi reti di trasporto e di navigazione*”.

Da ciò si deduce, sulla scorta di una semplice lettura, la mancanza non solo della previsione di un settore specifico dedicato alla tutela del paesaggio, ma

⁹⁹ DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il titolo V*, op. cit.

¹⁰⁰ Addirittura MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*, op. cit. legge in questo passaggio un'indicazione al legislatore costituente affinché si adoperi, in sede di riforma del bicameralismo, per la creazione di un “*Senato Federale*”, sul modello del *Bundesrat* tedesco. Certo si tratta di un'interpretazione suggestiva, ma che, forse, proietta nelle parole della sentenza un auspicio personale dello Studioso.

¹⁰¹ TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, nn. 2/3 2002, p. 349.

più radicalmente di riferimenti diretti alla materia¹⁰². Non è facile comprendere, però, sulla base del solo dato testuale, il senso effettivo di tale omissione, che apre la strada ad un ventaglio di possibili opzioni interpretative¹⁰³.

In linea di pura teoria sarebbe sostenibile la tesi secondo cui la tutela del paesaggio avrebbe i crismi di materia a sé stante: in quanto autonoma e non nominata, rientrerebbe dunque, senza ulteriori problemi, nell'ambito della competenza regionale residuale *ex art. 117, 4° comma*.

In realtà, il nodo interpretativo non pare poter essere sciolto tanto semplicemente. Non a caso, infatti, la dottrina pressoché unanime concorda nel considerare l'ipotesi prospettata come insostenibile, in particolar modo sul piano della coerenza sistematica del dettato costituzionale.¹⁰⁴ L'argomento maggiormente accreditato in questo senso si fonda sull'attribuzione al legislatore concorrente della sola valorizzazione dei beni ambientali (e paesaggistici *in primis*): parrebbe difficile immaginare un modello in cui lo Stato sia chiamato a fissare principi generali per la valorizzazione di beni, la cui individuazione (at-

¹⁰² CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004, II, p. 363, che rileva come questa omissione possa apparire, in qualche misura, inspiegabile a fronte di un contesto giuridico – culturale molto attento (quantomeno più del 1948) alle questioni paesaggistiche.

¹⁰³ NESPOR, *L'ambiente nella riforma costituzionale: virtualità e contraddizioni*, editoriale 17/04, su www.federalismi.it, p. 3.

¹⁰⁴ Cfr., ad esempio, CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e Paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, su *Aedon* (rivista di arti e diritto online), www.aedon.mulino.it, p.1 e CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, op. cit. p. 365.

tività primaria del processo di tutela¹⁰⁵) sia lasciata all'esclusiva competenza regionale¹⁰⁶.

La tesi di gran lunga maggioritaria ritiene, dunque, che la protezione del paesaggio sia da considerarsi ricompresa nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che, lo si è già visto, è ascritta all'esclusiva competenza statale.¹⁰⁷

Non vi è certo il solo argomento di coerenza sopra esposto a deporre a favore di questa opzione interpretativa. Ad esempio, assai frequente è il riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che più volte ha ribadito che la tutela del paesaggio sia uno obiettivo da perseguire a tutti i livelli dell'organizzazione statale, primo fra tutti quello centrale¹⁰⁸. Pregnante sembra, altresì, un riferimento all'evoluzione interpretativa del concetto di paesaggio, già oggetto di analisi nei paragrafi precedenti. Si è detto che, in dottri-

¹⁰⁵ Lo stesso concetto di valorizzazione, fra l'altro, non è di chiara identificazione. Un appiglio valido a cui fare ricorso è l'art. 148 del d. lgs. 112 del 1998 che definisce la tutela come la disciplina di "ogni attività diretta a riconoscere, proteggere e conservare" i beni ambientali e la valorizzazione come "ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali ed ambientali a ad incrementarne la fruizione".

¹⁰⁶ CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e Paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, op. cit, p.2; CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario alla costituzione*, op. cit. pag. 233.

¹⁰⁷ Oltre alle già citate opere di CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e Paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, op. cit, p.2 e CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, op. cit. p. 365, condividono questa tesi CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario alla costituzione*, op. cit. pag. 233; ID, *Riforma del titolo V della costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema'* su www.federalismi.it, p. 8; BROCCA, *Nulla osta paesistico e sindacato statale: non c'è spazio per un controllo di merito?*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2002, II, pp. 431 ss.; CARTEI, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, tomo II, p. 2123.

¹⁰⁸ CARTEI, *Il paesaggio*, op. cit. p. 2123.

na così come in giurisprudenza, si sia ormai consolidata una lettura in chiave moderna che lo definisce come “*forma esteriore dell’ambiente*”: ben può immaginarsi che il costituente abbia aderito a questa linea di sviluppo del significato dell’art. 9, trasponendolo nell’elenco di materie del nuovo titolo V¹⁰⁹.

Si è fatto notare¹¹⁰ che è fin dalla nota tripartizione proposta da Massimo Severo Giannini¹¹¹ che la tutela del paesaggio costituisce uno dei pilastri della tutela dell’ambiente. Argomento, quest’ultimo, peraltro privo di capacità risolutive, dal momento che ben può essere giocato anche a favore della tesi opposta: la disposizione, infatti, cita, accanto all’ambiente e all’ecosistema, i beni culturali, che, se davvero si vuol ragionare secondo la teoria gianniniana, sarebbero già compresi nel concetto stesso di ambiente, senza necessità di una previsione specifica.

Pare piuttosto certa della correttezza e della condivisibilità di questa posizione l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che si è espressa sul punto con la decisione 14 dicembre 2001 n. 9¹¹². Sulla base di un’attenta rassegna storica dello sviluppo normativo e giurisprudenziale in materia di paesaggio, rileva infatti come esista una “*stretta connessione tra la tutela dell’ambiente e quella del paesaggio*”. Essa si trova viepiù rafforzata alla luce dell’art. 117, comma 2°, lettera s) Cost., il quale opera in relazione costante con l’art. 9 Cost.: in pratica “*emerge che mediante la tutela del paesaggio e l’imposizione di vincoli paesistici si salvaguarda l’ambiente*”.

¹⁰⁹ CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e Paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, op. cit., p.2.

¹¹⁰ CARTEI, *Il paesaggio*, op. cit., p. 2124.

¹¹¹ GIANNINI, <<*Ambiente*>>: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1973, p. 15 ss.

¹¹² Cons. St., decisione n. 9 del 14 dicembre 2001, su *Cons. Stato*, 2001, I, pp.2585 ss.

Degno di nota è altresì un ulteriore orientamento, in ragione del quale la protezione del paesaggio costituirebbe una componente del governo del territorio, compresa nell'elenco delle materie a competenza concorrente¹¹³. Si reputa, nello specifico, che la tutela dell'ambiente – ecosistema e la tutela dell'ambiente – paesaggio facciano capo a “*plessi ordinamentali differenziati*”, ragione per cui la seconda non sarebbe riconducibile nell'ambito della prima. Tuttavia questo solo argomento non implica, quale conseguenza necessaria, una riconducibilità alla tutela del territorio; anzi, a ben vedere, la giurisprudenza della Corte costituzionale *supra* richiamata ha sempre sottolineato la sua sostanziale autonomia rispetto all'urbanistica, in virtù della sua intrinseca valenza costituzionale.

Alcuni hanno paventato il rischio che, riconoscendo una competenza esclusiva statale nel campo della tutela paesaggistica, si sarebbe finito col pregiudicare le esigenze e le istanze locali e, di conseguenza, col vanificare in qualche modo i risultati del procedimento di decentralizzazione (per la verità solo amministrativa) culminato con la legge Bassanini¹¹⁴. Si trattava, inoltre, di comprendere come sarebbe stato possibile sul piano operativo tenere separata la tutela dell'ambiente¹¹⁵ dalla regolamentazione di attività potenzialmente dannose o impattanti.

¹¹³ CIAGLIA, *Prudenza e giurisprudenza nella tutela del paesaggio*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2003, p. 163.

¹¹⁴ CECCHETTI, *Riforma del titolo V della costituzione e sistema delle fonti...*, op. cit., p. 1.

¹¹⁵ Prima dell'intervento della Corte costituzionale la dottrina ha tentato, non senza difficoltà, da un lato di delineare un contenuto autonomo della materia “*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*”, dall'altro di ricondurre ciascun oggetto e istituto nella corretta casella sistematica. Secondo CECCHETTI, *Riforma del titolo V della costituzione e sistema delle fonti...*, op. cit., p. 7 la materia in questione impedirebbe in linea di principio, l'intervento della legislazione regionale nella “*disciplina direttamente finalizzata alla tutela degli equilibri ecologici (stato dei fattori ambientali e tutela di questi dagli inquinamenti, protezione della natura, salvaguardia e gestione*”

Davvero provvidenziale si è rivelato, in questo senso, l'intervento della Corte costituzionale, in sede di interpretazione della più volte nominata lettera *s* del comma 2° dell'art. 117. Partendo dall'assunto, già sviluppato con riferimento ad altri campi¹¹⁶, secondo il quale “*non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come 'materie' in senso stretto*”, la Consulta è giunta ad escludere che “*possa identificarsi una materia in senso tecnico qualificabile come 'tutela dell'ambiente' [...] giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze*”¹¹⁷.

Sulla scorta delle elaborazioni della giurisprudenza antecedente la riforma costituzionale e della dottrina più attenta, si è così considerata costituzionalmen-

delle risorse naturali, VIA...)”, senza tuttavia escludere che le esigenze che discendono da tali equilibri possano essere integrate dalle Regioni nell'esercizio delle loro competenze (concorrenti o esclusive). Dunque il profilo trasversale e il profilo oggettivo potrebbero convivere. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., non pretende di tracciare linee nette di separazione tra materie, in quanto in una società complessa ciascun istituto coinvolge per forza più aspetti: l'unica strada percorribile consiste perciò nel ragionare sulla base di criteri di prevalenza, nell'ambito di una certa disciplina, del profilo strettamente ambientale rispetto ad altri legati ad interessi diversi.

¹¹⁶ Il pensiero volge, in particolare a Corte cost., sent. n. 282 del 2002, su *Giur. Cost.*, 2002, pp. 2012 ss., con nota di D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*. In quell'occasione il Giudice delle leggi riconosce che l'importantissima lettera *m* dell'art. 117, comma 2°, riferita alla “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” non costituisce “*materia' in senso stretto*”, bensì una “*competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*”.

¹¹⁷ Corte cost., sent. n. 407 del 2002, in *Giur. Cost.*, 2003, III, pp. 675 ss., con nota di MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie trasversali: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, secondo il quale la trasversalità sarebbe strettamente connessa con la tecnica di formulazione delle voci dell'art. 117. Laddove, infatti, sono presenti le c.d. “*materie scopo*”, vale a dire quelle individuabili solo in termini finalistici (distinte dalle “*materie oggetto*” e dalle “*materie tipo di disciplina*”), inevitabilmente si assisterà ad una loro incidenza su di una pluralità di oggetti diversi.

te più corretta, con un orientamento che oggi è ormai consolidato¹¹⁸, “una configurazione dell’ambiente come ‘valore’ costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia ‘trasversale’, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale?”.

Il primo ed immediato effetto che consegue a tale trasversalità è senz’altro il recupero di quell’idea secondo la quale la tutela dell’ambiente e del paesaggio devono coinvolgere tutti i livelli dell’organizzazione statale. Non è altrettanto chiaro, invece, quale sia il regime giuridico delle materie c.d. “trasversali”, ossia quale sia l’effetto di una siffatta qualificazione¹¹⁹. Con le sentenze del 2002 sembra riconoscersi allo Stato la facoltà di dettare “standard di protezione uniformi”, che segnano sì un livello minimo invalicabile, ma che, al contempo, sono eventualmente derogabili in senso più restrittivo dalle Regioni, altrettanto chiamate, nell’esercizio delle loro funzioni, a tutelare l’ambiente in senso lato. Tuttavia, nella pronuncia del 2003, che si occupa di regolamentazione dell’emissione di onde elettromagnetiche (il c.d. elettrosmog), si giunge ad una conclusione per certi versi opposta¹²⁰: i valori soglia fissati con legge statale non sono ritenuti modificabili “neppure in senso più restrittivo” da parte della Regione, in quanto essi non sono preordinati a soddisfare una singola esigenza (ad es. la tutela della salute), bensì costituiscono “il punto di equilibrio fra più esi-

¹¹⁸ Oltre alla sent. di cui alla nota precedente, si vedano altresì:

Corte cost., sent. n. 536 del 2002, in *Giur. Cost.*, 2002, IV, pp. 4417 ss. (chiamata a vagliare la legittimità costituzionale di una legge della regione Sardegna riguardante la caccia), con nota di MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*;

Corte cost., sent. n. 307 del 2003, in *Giur. Cost.*, 2003, III, pp. 2841 ss.

¹¹⁹ MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie trasversali: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, op. cit.

¹²⁰ Sul punto cfr. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, su *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it).

genze contrapposte” (si pensi alla necessità di costruire impianti, di garantire le telecomunicazioni o il trasporto dell'energia). Ciò sembra implicare che, ove la necessità di contemperare più esigenze risponda ad un interesse ultra-locale (e quindi nazionale), allora lo Stato sia l'unico legittimato a indicare il punto di equilibrio più adeguato, precludendo, di fatto, scelte diverse.

Ad ogni buon conto, la Corte ha riconosciuto un costante intreccio fra la tutela dell'ambiente e le altre materie, segnatamente, per quanto ci interessa, con il “*governo del territorio*”, demandato ad una potestà concorrente.

Una siffatta evoluzione giurisprudenziale potrebbe, fra l'altro, rivelarsi non irrilevante anche da un altro punto di vista. Quantomeno sul piano della potestà legislativa, potrebbe diventare meno determinante risolvere il dilemma che contrappone una competenza statale esclusiva ad una concorrente in materia di paesaggio. Infatti se davvero prevale, come sembra, la tesi secondo la quale la lettera s) consente allo stato solo di fissare standard minimi, sul piano sostanziale non è dato rilevare una situazione molto diversa dalla legittimazione ad indicare i principi guida, riconosciuti in virtù di una competenza concorrente. Più rilevante sarebbe invece sul piano regolamentare, ove lo Stato mantiene competenze soltanto in relazione alle materie ad esso attribuite in via esclusiva.

In conclusione, dunque, si ripropone quella concezione della tutela del paesaggio come compito che interessa tutti gli enti ai diversi livelli, con una articolazione concreta che non è individuale se non in sede di analisi della disciplina puntuale.

Capitolo 2

LA PIANIFICAZIONE DEL PAESAGGIO:
EVOLUZIONE NORMATIVA

SOMMARIO: 1. Una breve introduzione – 2. Le origini e la “*legge Bottai*” – 2.a. Un sostanziale insuccesso - 3. Una nuova prospettiva: dalla “*legge Galasso*” al t.u. in materia di beni culturali ed ambientali – 4. Il codice dei beni culturali e del paesaggio – 4.a. Le recenti modifiche - 5. La normativa regionale: uno sguardo d’insieme

1. *Una breve introduzione*

La costante presenza umana nel contesto paesaggistico è un dato innegabile, anzi, si potrebbe dire, essenziale: la società moderna non può permettersi un approccio alla tutela del paesaggio che prescindenda da una analisi completa del ruolo antropico. Esso, infatti è per un verso origine della forma attuale dell’ambiente, dall’altro costituisce una forza propulsiva al cambiamento (non sempre in un’ottica virtuosa).

Una forma di salvaguardia seria non deve limitarsi a porre vincoli su singole porzioni o addirittura singoli beni, ma è chiamata a ragionare su sfondi problematici più ampi, tali da mettere in luce le costanti relazioni che intercorrono tra l’uomo e la natura e che si riverberano nel paesaggio stesso. In quest’ottica diventa fondamentale valorizzare gli strumenti di pianificazione a più ampio raggio, specie quelli che sono atti a prendere in considerazione il dato paesistico “*non quale mero sistema ecosistema naturale, bensì quale risultato della sedimentazione di processi sociali, economici e culturali*”¹.

¹ CARTEI, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, tomo II, p. 2132.

Si spiega così, l'opportunità di un'analisi della valenza e delle potenzialità del piano paesistico, attraverso la sua evoluzioni storica fino alle attuali applicazioni.

2. *Le origini e la "legge Bottai"*

Il capitolo precedente ha già sufficientemente evidenziato come le prime leggi in materia di tutela paesaggistica si prendessero cura solo di alcuni limitatissimi scorci di paesaggio costruito dell'uomo, sotto l'esclusivo profilo del pregio estetico o, al massimo, della memoria storica².

Il primo provvedimento normativo introdotto nell'ordinamento giuridico dello Stato unitario è la legge n. 688 del 23 giugno 1912, che inserisce, nel novero delle bellezze naturali degne di protezione, le ville, i parchi e i giardini. Si tratta, tuttavia, di una disciplina senz'altro troppo frammentaria e parziale³, a causa di una eccessiva sommarietà dell'oggetto e ad una scarsa chiarezza riguardo alla procedura da seguire per il riconoscimento dei beni giuridici da proteggere.

La disciplina della materia assume connotati di maggiore organicità con la legge n. 788 del 1922, la quale garantisce tutela (intesa come divieto di distruzione o alterazione senza previo consenso del Ministero dell'Istruzione pubblica) sia alle " *cose immobili la cui conservazione presenti un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria* ", sia alle " *bellezze panoramiche* ".

Con quest'ultima categoria si deve senz'altro registrare un ampliamento degli orizzonti di tutela, quantomeno dal punto di vista geografico-quantitativo.

² Cfr. in particolare il cap. 1, par. 1.

³ CICCONE, SCANO, *I piani paesistici. Le innovazioni dei sistemi di pianificazione dopo la legge 431*, Urbino, 1986, pp. 1 ss.

D'altro canto, l'unico strumento di protezione positivamente previsto è la notifica, ad opera del già nominato Ministero dell'Istruzione, di una dichiarazione di notevole interesse pubblico, che obbliga i proprietari o i detentori dei beni oggetto del vincolo a chiedere specifica autorizzazione per le *“opere di qualsiasi genere”*. Tutto ciò, da solo, pare intuitivamente atto a realizzare una tutela meramente conservativa, che non considera la possibilità di una successiva iterazione costante tra il bene paesaggistico protetto e l'intervento attivo dell'uomo, ipotesi tanto più probabile quanto più l'intervento antropico abbia contribuito alla formazione del paesaggio stesso. Per la verità è previsto che, nei luoghi dove sono siti i beni protetti, *“nei casi di nuove costruzioni, ricostruzioni ed attuazioni di piani regolatori possono essere prescritte dall'autorità governativa le distanze, le misure e le altre norme necessarie, affinché le nuove norme non danneggino l'aspetto e lo stato di pieno godimento delle cose e delle bellezze panoramiche”*; si tratta, ad ogni buon conto, di aspetti specifici e puntuali che non consentono una valutazione, da parte dell'autorità preposta, di tutti gli interessi che possono connettersi ad un paesaggio.

Un mutamento di prospettiva si ha con la già più volte menzionate legge n. 1497 del 29 giugno 1939 (“legge Bottai”). Essa, infatti, proseguendo nella linea evolutiva inaugurata dalla precedente normazione, conia un doppio ordine di tutela: da un lato si pongono le *“bellezze individue”*, dall'altro le *“bellezze d'insieme”*⁴. Se per le prime la tutela si esplica semplicemente attraverso

⁴ La denominazione è tratta dall'art. 10 del R.D. n. 1357 del 3 giugno 1940 (“Regolamento per l'applicazione della L. 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali”), che ascrive alla prima categoria *“le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica”*, nonché *“le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose di interesse artistico e storico, si distinguono per la loro non comune bellezza”*; rientrano invece nella seconda *“i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale”* e *“le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure queiunti di*

l'imposizione di un vincolo tramite la compilazione di elenchi appositi, per le seconde il quadro si presenta più complesso. I beni compresi nelle c.d. “*vaste località*”, essendo parte di un insieme, sono inevitabilmente legati tra loro da un rapporto di correlazione perlomeno sul piano estetico⁵. Ma, soprattutto, “*il vincolo, da solo, è uno strumento inadeguato per la tutela delle bellezze d'insieme per le quali, in ragione della loro dimensione, non è pensabile che la tutela si esprima in termini di pura conservazione essendovi invece esigenze di vita collettiva e di sviluppo che postulano una graduazione del vincolo ed un suo temperamento con esse*”⁶.

Per queste ragioni, all'esito anche di una proficua discussione dottrinale⁷, il legislatore prevede la possibilità di aggiungere a quello di vincolo un ulteriore provvedimento, atto a fissare organicamente criteri di utilizzazione delle località tutelate, “*così da impedire che le aree in esse comprese vengano utilizzate in maniera di pregiudicare l'aspetto protetto dalla legge*”⁸. E' così che trova spazio nel nostro ordinamento il piano territoriale paesistico, regolato dall'art. 5 della legge n. 1497.

E' evidente la filosofia di fondo che sottende all'introduzione di questo strumento. Vi è la convinzione, ormai acquisita, che sarebbe un obiettivo utopi-

vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di queste bellezze” (art. 1 l. 1497/1939).

⁵ CICCONI, SCANO, *I piani paesistici...*, op. cit., p. 17, ove si nota che sono proprio queste interrelazioni a giustificare la protezione del complesso: in ipotesi, infatti, i singoli beni che lo compongono potrebbero essere benissimo privi di pregio autonomo.

⁶ IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Padova, 1993, p. 586.

⁷ Di particolare rilevanza fu la celebrazione del Congresso di Urbanistica tenutosi in Sicilia nel 1937.

⁸ MILONE, *Opportunità e ragioni dell'introduzione del piano territoriale paesistico come strumento di tutela particolare per le bellezze d'insieme*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1989, II, p. 14. Lo stesso concetto si ritrova nell'art. 5 della l. n. 1497, laddove si precisa che il piano è introdotto “*al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica*”.

stico e, dunque, irraggiungibile pretendere l'invariabilità assoluta di una bellezza d'insieme: ciò che è essenziale, invece, è che le variazioni siano in armonia con un piano preventivo atto a salvaguardare il pregio dell'area nella sua sostanza. Si tratta, di fatto, di un continuo temperamento fra le esigenze di tutela e le "imperiose esigenze della vita"⁹. Significativo, in questo senso, è l'art. 9 del regolamento di attuazione della legge, che, in relazione ai "complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale", identifica, quale nota essenziale di tali beni, "la spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano". Un esempio assai pregnante si può ritrovare dalla tutela (necessariamente attiva e dinamica) delle caratteristiche morfologiche di paesaggi agrari derivanti dall'utilizzo di determinate tecniche produttive.

D'altro canto il sistema pre-vigente lasciava alla Pubblica Amministrazione, in specie alla Soprintendenza, un ampio margine di valutazione in ordine all'autorizzazione o meno di ciascun progetto di modifica: ciò era, per un verso, causa di una notevole ed inopinata incertezza per i proprietari dei beni e dei fondi coinvolti, ma anche motivo di difficoltà nel difendere l'interesse pubblico dinnanzi alle pressioni degli interessi privati¹⁰. Si è così sentita la necessità di fissare, appunto attraverso il piano paesistico, criteri e direttive che costituissero, da un lato, parametro di riferimento per la stesura dei progetti, dall'altro limite alla discrezionalità dell'amministrazione¹¹. Con ciò, ad ogni

⁹ Si tratta di un passaggio della relazione del Ministro alla legge, riportato da MILONE, *Opportunità e ragioni dell'introduzione del piano territoriale paesistico*, op. cit., pp. 14 ss.

¹⁰ LEVI, *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Impresa, ambiente e p.a.*, 1974, I, p. 458.

¹¹ FILIPPI, *Piano paesistico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Padova, 1993, p. 196, ma già MILONE, *Opportunità e ragioni dell'introduzione del piano territoriale paesistico*, op. cit., p. 15, secondo il quale un tale stato di incertezza incideva in modo forte sui diritti del privato,

buon conto, non si deve ritenere che il piano valga a degradare l'intervento autorizzatorio ad un mero controllo di conformità al piano, trasformando l'autorizzazione stessa da atto di discrezionalità tecnica ad attività vincolata. Permane infatti un margine, seppur ridotto, di apprezzamento della situazione concreta, ben potendosi configurare il caso – limite di opera conforme al piano e comunque giudicata pregiudizievole del paesaggio¹².

Secondo il modello originariamente delineato della legge qui in analisi, competente all'approvazione del piano paesistico era il Ministero per l'educazione nazionale (poi denominato della Pubblica Istruzione), successivamente sostituito dal Ministero per il beni culturali ed ambientali¹³. Ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, del regolamento di esecuzione della legge (R.D. n. 1357 del 1940) la redazione è “*commessa [...] alla competente soprintendenza, la quale vi attende secondo le ricevute direttive, valendosi della collaborazione degli uffici tecnici dei Comuni interessati*”.

Dal punto di vista strettamente procedurale, l'iter di formazione del piano può essere avviato o parallelamente all'elaborazione dell'elenco delle località

fino a giungere, nelle ipotesi, più estreme, ad uno svuotamento del diritto di proprietà tramite una negazione di ogni possibilità di edificazione.

In giurisprudenza cfr. Cons. St., sent. n. 682 del 15 luglio 1992, su *Cons. Stato*, 1992, I, pp. 879 ss. ove si afferma che, con l'art 5, si è introdotta la “*facoltà per l'amministrazione di stabilire a priori l'uso che può essere consentito per ciascuna zona ed in conseguenza anche il divieto di costruzione*” (sottolineatura aggiunta).

¹² ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, Milano, 2001, p. 655.

¹³ Sebbene già nel 1973 sia stato nominato un Ministro senza portafoglio in materia di ambiente (governo Rumor), alla costituzione del Ministero per i Beni culturali e ambientali si giunge con il governo Moro – LaMalfa, attraverso il d. lgs. n. 675 del 1° dicembre 1974, convertito dalla legge n. 5 del 29 gennaio 1985. Dall'art 2 del decreto emerge il richiamo, fra le altre competenze, a quelle “*già spettanti al Ministero della Pubblica Istruzione ai sensi della legge 1497/1939 e del r.d. 1357/1940*”.

per cui è disposto, o in un momento successivo. Se ne possono identificare tre fasi¹⁴:

1. una prima fase può essere definita “preparatoria”: essa si apre con l’iniziativa del Ministero che dispone la stesura del piano e prosegue con la redazione dello stesso da parte della Soprintendenza, col parere della Commissione ministeriale;

2. di notevole interesse è la successiva fase di natura “partecipativa”, che prende avvio con la pubblicazione del progetto di piano tramite affissione all’albo di tutti i Comuni interessati, per la durata di tre mesi, e con il suo deposito presso le segreterie comunali. Entro tre mesi dall’avvenuta pubblicazione “*i proprietari, possessori o detentori comunque interessati possono produrre opposizione al Ministero a mezzo della soprintendenza*”¹⁵. La giurisprudenza, dal canto suo, ha per lungo tempo affermato che queste forme di opposizione dovessero essere considerate come rese *in itinere*, per cui sarebbe stato sufficiente tenerne conto nel provvedimento adottando, indicando “*anche solo per implicito*” le ragioni dell’accoglimento o della reiezione, “*senza che sia necessaria una configurazione analitica dei singoli motivi dedotti con la opposizione stessa*”¹⁶;

3. il procedimento giunge poi a conclusione con l’emanazione del decreto costitutivo del vincolo e gli adempimenti che ne integrano l’efficacia, primo fra tutti la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

¹⁴ La suddivisione in fasi è riconducibile a GRISOLIA, “*Bellezze naturali?*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, III, p. 84.

¹⁵ E’ di assoluta evidenza che questo strumento partecipativo affonda le sue radici nella notevole limitazione al diritto di proprietà che può derivare dal vincolo paesaggistico. Quello che è interessante rilevare è che qui la legislazione in materia di paesaggio funge da precursore nell’introduzione del principio di partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo che nel nostro ordinamento ha assunto un ruolo fondamentale, a partire dall’art. 7 della legge n. 241 del 7 agosto 1990: in questo senso cfr. FILIPPI, *Piano paesistico*, op. cit., p. 197 .

¹⁶ Cons. St., sent. n. 682 del 15 luglio 1992, cit.

Notevoli discussioni sono sorte in dottrina circa il rapporto esistente tra il vincolo in quanto tale, e il piano paesistico. L'orientamento maggioritario, pienamente accolto dalla giurisprudenza, ritiene che non sia possibile predisporre un piano relativamente a località non sottoposte a vincolo: il piano, in particolare, presuppone l'esistenza del vincolo, in quanto attinente ad una fase successiva attraverso la quale se ne disciplina l'effettiva operatività¹⁷. Di fatto la pianificazione opererebbe nell'ottica di garantire una tutela in qualche modo più completa, *“idonea ad assicurare il superamento dell'episodicità inevitabilmente connessa a semplici interventi autorizzatori”*¹⁸. Non sono mancate, d'altronde, autorevoli asserzioni in senso opposto, secondo le quali un piano, di per se stesso, sarebbe emanabile anche in relazione ad aree non sottoposte a vincolo. In questa prospettiva, assumerebbe talora una funzione di completamento della tutela derivante dal vincolo, talaltra di strumento di protezione autonomo e concorrente¹⁹.

2.a. *Un sostanziale insuccesso*

Si è detto che, a ben vedere, l'introduzione del piano paesistico dimostra come già vi fosse nel legislatore del 1939 la convinzione, certo ancora di sviluppare, che il paesaggio non potesse e non può essere ridotto ad un valore estetico – contemplativo. Il contenuto del piano, così come delineato dall'art. 23 del regolamento di attuazione evidenzia ancora di più, se ve ne fosse bisogno, l'ineludibile necessità di ragionare in termini di armonioso rapporto tra uomo

¹⁷ ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, op. cit., p. 654.

¹⁸ Cons. St., sent. n. 29 del 14 gennaio 1993 in *Cons. Stato*, 1993, I, pp. 77 ss; in senso conforme cfr. Cons. St., sent. n. 533 del 4 aprile 1997 in *Cons. Stato*, 1997, I, pp. 540 ss.

¹⁹ GRISOLIA, *“Bellezze naturali”*, op. cit., p. 85, in particolare nota 14.

e territorio, tra uomo e natura²⁰. In particolare, essendo necessario stabilire “*le zone di rispetto*”, “*il rapporto fra aree libere e aree fabbricabili in ciascuna delle diverse zone della località*”, “*le norme per i diversi tipi di costruzione*”, “*la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati*”, nonché “*le istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora*”²¹, risulta oltremodo chiaro che l’inserimento di un’area all’interno del piano non significa affatto, di per se stesso, divieto assoluto di edificabilità, bensì la sottoposizione ad una disciplina di limitazioni graduate²².

Lo strumento pianificatorio così come modellato nel 1939 non può che essere giudicato con favore dal punto di vista teorico generale, soprattutto per i presupposti concettuali che lo sorreggono. Di contro, il risvolto concreto della disciplina sopra esposta ha rivelato più di un aspetto problematico; come spesso accade, ciò ha provocato un ricorso limitato al piano, con la conseguenza che le sue potenzialità sono rimaste, almeno in buona parte, inespresse.

Non paiono rispecchiare il dato reale le affermazioni di chi, a metà degli anni '70, lamentava un totale inutilizzo del piano per il paesaggio²³, tuttavia non

²⁰ ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, op. cit., p. 656 è molto chiaro sul punto: “*Il ricorso alla regolamentazione del limite mediante piano paesistico muove dal presupposto che il vincolo non comporta una condizione di assoluta non modificabilità dei luoghi, accogliendo anzi il criterio orientativo che la protezione della bellezza naturale deve attuarsi in modi tali da non ostacolare il regolare svolgimento di tutti i vari aspetti della vita sociale*”.

²¹ R.D n. 1357 del 3 giugno 1940, regolamento applicativo della legge 1497 del 1939, art. 23.

²² FILIPPI, *Piano paesistico*, op. cit., p. 198.

²³ LEVI, *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Impresa, ambiente e p.a.*, 1974, I, p. 459.

sembra passibile di smentita una lettura che rilevi la marginalità assunta²⁴, di fatto, dal piano paesistico nella pratica pianificatoria del nostro Paese²⁵.

E' ampiamente comprensibile che nel decennio 1940 – 1950 sia stato emanato un solo piano²⁶, visto che le esigenze imposte dalla guerra e, subito dopo, dalla ricostruzione dirottavano l'attenzione e le risorse su altri settori. Ben più significativo è il misero utilizzo nei decenni successivi, con 5 piani tra il 1951 e il 1960²⁷ e altrettanti nei due lustri a seguire²⁸.

Senza soffermarsi sull'analisi specifica di ciascun piano, è facilmente individuabile, quale filo conduttore che li unisce tutti, la volontà di contenere le forti spinte alla trasformazione. In molti casi, peraltro, le limitazioni si sono rivelate, per un verso, focalizzate esclusivamente sugli interventi modificativi di carattere edificatorio e, per l'altro, parametrize su livelli di tutela francamente irrisori. Il caso emblematico, in questo senso, è dato dal piano delle zone

²⁴ BRAMBILLA, *Il piano paesistico: il caso della Regione Lombardia*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2000, VI, p. 757.

²⁵ L'analisi più completa di questo profilo della trattazione è contenuta in CICCONE, SCANO, *I piani paesistici...*, op. cit., pp. 109 ss., da cui sono tratti anche i successivi dati relativi ai diversi piani. Gli stessi Autori lamentano chiaramente gli ostacoli che hanno incontrato nella ricerca del materiale in argomento: il fatto che, ad esempio, sia stato “*molto difficile raggiungere i documenti originari, spesso mal ridotti ed in unica copia*”, è certo sintomo dell'approssimazione con cui si è espresso, nella pratica, il potere pianificatorio.

²⁶ Si tratta del piano paesistico dell'isola di Ischia, approvato con D.M. del 18 febbraio 1943.

²⁷ I piani riguardano le seguenti zone: S. Ilario Nervi – Genova (D.M. del 4 luglio 1953); Osimo (D.M. del 19 febbraio 1955); Portofino (D.M. del 3 giugno 1958); Roma – Appia Antica (il piano risulta dall'unione di due strumenti distinti approvati l'11 ed il 22 febbraio del 1960); Versilia (D.M. del 25 luglio 1960).

²⁸ Gabicce Mare (D.M. del 1 luglio 1964); Argentario (D.M. del 28 marzo 1966); Sperlonga (D.M. del 18 ottobre 1967); Assisi (D.M. del 28 luglio 1969); Ancona – Portonovo (D.M. del 2 febbraio 1970).

dell'Appia Antica²⁹: approvato nel 1960 con l'intento di tutelare un'area di estrema rilevanza archeologica, ben presto si dimostra frutto di eccessivi cedimenti alle pressioni dei proprietari. Infatti, ad eccezione di un'esile striscia, non vi era territorio ove non fosse prevista edificazione, tanto che furono i successivi piani regolatori generali del comune di Roma a dover intervenire in via più restrittiva.

Ad una più attenta analisi, tuttavia, trovano risalto alcuni casi di pianificazione maggiormente articolata, che non si limitano a considerare l'aspetto edilizio, ma ragionano in una prospettiva che talora sembra superare i limiti di una tutela di tipo estetico, per ragionare su concetti più moderni, quali la salvaguardia della biodiversità o dell'equilibrio biologico. Ad esempio il piano paesistico del monte di Portofino del 1958 prende in considerazione, seppur in un'ottica molto limitata, il problema del *“taglio degli alberi di alto fusto”* e della necessità di operare un *“ripopolamento dell'alberatura [...] usando essenze proprie del monte”*. Il piano relativo alla fascia costiera del Comune di Sperlonga, di dieci anni successivo è già più incisivo: *“è fatto obbligo ai proprietari che intendono eseguire piantagioni di chiedere volta per volta l'autorizzazione per la scelta dei tipi di impianto e delle varie essenze. La disposizione delle alberature dovrà, in generale attenersi all'andamento naturale del terreno ed evitare di assumere forma geometriche in contrasto con l'ambiente”*. Il piano del comune di Assisi, invece, è l'unico che si sofferma sulla regolamentazione delle zone agricole, ove sono vietate nuove edificazioni e tutelate quelle pre-esistenti, con limitati margini di ampliamento.

Tutto ciò, purtroppo, non vale a mutare il tenore del giudizio che si può esprimere sull'esperienza applicativa concreta del piano paesistico, così come pensato nel 1939: cercare di comprendere le ragioni di questo sostanziale in-

²⁹ Il piano risulta dall'unione di due strumenti distinti approvati l'11 ed il 22 febbraio del 1970.

successo è un passo necessario per meglio orientarsi nel panorama delle successive evoluzioni normative.

Ovviamente non è riscontrabile una sola ragione del fenomeno, ma certo una grande responsabilità sembra essere attribuibile al carattere meramente facoltativo della predisposizione del piano a fronte di bellezze d'insieme. Poiché il vincolo è validamente costituito anche senza la contestuale o successiva approvazione di un piano, è palese che esso assuma carattere di eventualità e non necessarietà.³⁰ A ciò si deve senz'altro sommare la complessità dell'*iter* di approvazione definitiva, “*sensibilmente più lungo del procedimento di semplice imposizione del vincolo*”³¹.

A ben vedere, un altro aspetto merita una qualche considerazione. Si è detto più volte che la finalità preponderante, se non esclusiva, della tutela paesaggistica concepita dal legislatore del 1939 fosse la protezione del valore estetico da ogni agente degradante ed in primo luogo dall'abusivismo edilizio: in questa prospettiva si rendeva evidente la necessità che aree ben delimitate fossero totalmente sottratte ad una trasformazione edificatoria. Ora, nella logica della legge, due sembrano essere le strade per produrre tale svuotamento del c.d. *jus aedificandi*: una, di carattere giuridico, consiste nell'imposizione del divieto a costruire contenuto in apposita prescrizione zonale di un piano paesistico, mentre l'altra, avente natura fattuale, si sostanzia in un reiterato diniego di autorizzazione per incompatibilità dei progetti con le esigenze di protezione del bene vincolato. Pare tuttavia che il meccanismo di indennizzi predisposto dal-

³⁰ ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, op. cit., p. 653. Perfettamente conforme è la giurisprudenza: cfr. Cons. St., sent. n. 1165 del 6 giugno 1969, in *Cons. Stato*, 1970, II, pp. 2112 ss., secondo cui “*il piano territoriale paesistico è adempimento facoltativo e, comunque, estraneo al procedimento di imposizione del vincolo di notevole interesse pubblico, cosicché la sua omissione non può riguardare la legittimità del provvedimento impugnato...*”.

³¹ MILONE, *Opportunità e ragioni dell'introduzione del piano territoriale paesistico*, op. cit., p. 18.

la legge spinga con forza in questa seconda direzione. Infatti l'art. 16 prevede, al primo comma, che “non è dovuto indennizzo per i vincoli imposti agli immobili di proprietà privata”; d'altro canto, al secondo comma, si riconosce uno “speciale contributo” “nei soli casi di divieto assoluto di costruzione sopra aree da considerarsi fabbricabili”. In un simile contesto normativo, ove l'assolutezza del divieto si può concepire, dal punto di vista giuridico, solo in presenza di un piano, è facile immaginare che l'amministrazione abbia preferito, per quanto possibile, limitarsi al semplice vincolo³².

3. Una nuova prospettiva: dalla “legge Galasso” al t.u. in materia di beni culturali ed ambientali

Si è già detto che, a seguito dell'art. 1 del d.p.r. n. 8 del 15 gennaio 1972, la redazione e l'approvazione del piano paesistico rientrano nella competenza delle Regioni³³. Il decreto interviene soltanto sul profilo dell'attribuzione di poteri, senza invece agire sulla natura del piano, che resta pressoché inalterata. I segni tangibili di una rinnovata sensibilità³⁴ in tema di tutela del paesaggio caratterizzano invece la via che ha condotto all'emanazione della legge n. 431 del 8 agosto 1985, ormai universalmente nota come “legge – Galasso”, dal nome del sottosegretario firmatario.

Il percorso culturale e normativo, per la verità, conosce un passaggio fondamentale già con l'emanazione del decreto del ministro per i Beni culturali e

³² CICCONI, SCANO, *I piani paesistici...*, op. cit., p. 26.

³³ Vedi retro, p. 21.

³⁴ Cfr. ad esempio SANTOLOCI, *Bellezze naturali (vincolo paesaggistico-ambientale)*, in MAGLIA-SANTOLOCI, *Il Codice dell'ambiente*, Piacenza, 1995, p. 783.

ambientali 21 settembre 1984³⁵ (“*decreto – Galasso*”), il quale contiene molti dei principi basilari del futuro atto legislativo³⁶.

In un’ottica di sistematica generale, il decreto costituisce innanzitutto un tentativo di formalizzare normativamente il superamento delle concezioni puramente estetizzanti e vedutistiche del paesaggio, secondo quanto teorizzato dal Predieri³⁷. È interessante altresì notare come, al momento dell’emanazione, fosse ormai palese l’inefficacia del piano paesistico, così come regolato fino a quel momento, tanto da spingere il ministro a rilevare che “*la situazione attuale è resa difforme e sperequata dalle forti disparità di tempi con cui si procede alla redazione dei piani paesistici, e che sono in vigore soltanto dieci piani paesistici?*”.

Due sono gli aspetti essenziali del decreto che meritano di essere sottolineati per la loro portata innovativa.

In primo luogo si procede all’individuazione, in via generale, di aree topografiche³⁸, meritevoli di tutela sulla base dei loro oggettivi caratteri fisici in quan-

³⁵ Il decreto risulta così rubricato: “*Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d’acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici?*”.

³⁶ Per una disamina più approfondita delle vicende relative al decreto vedi LIBERTINI, *Tendenze innovative in tema di tutela del paesaggio: le vicende del <<decreto Galasso>>*, in *Foro It.*, 1985, V, pp. 209 ss.

³⁷ PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro Amm.*, 1970, I, p. 360, nota 3, ma più ampiamente sull’evoluzione della dottrina cfr. *supra*, cap. 1, par. 1.

³⁸ Gli elenchi delle bellezze naturali e d’insieme vengono integrati tramite l’inclusione dei seguenti territori, in capo ai quali si ritiene sorto vincolo paesistico:

“*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 e i corsi d’acqua classificabili pubblici ai sensi del testo unico sulle acque dell’11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative ripe per una fascia di

to “*componenti strutturanti e denotanti la conformazione e l'assetto del territorio nazionale*”³⁹. Di fatto, dunque, il regime di tutela dei beni non è più necessariamente legato alla funzione intermediatrice di un procedimento amministrativo finalizzato all'apposizione di un vincolo, ma ben può essere semplicemente affidato ad una valutazione generale ed astratta del legislatore.

Cambiano, in seconda battuta, i criteri che sovrintendono alla identificazione dei beni da tutelare: se nel precedente contesto normativo lo sguardo era forzatamente limitato a ‘*località*’ ristrette ‘*nelle quali affiorasse un'obiettivo coerenza di caratteristiche estetiche e naturali che attestasse il carattere omogeneo del territorio*’⁴⁰, diventa ora possibile considerare aree notevolmente più estese dal punto di vista geografico, sulla base di indici di natura ubicazionale o morfologica. E' intuitivo, in tale contesto, che emerga, con rinnovato vigore, la necessità che le zone così protette siano fatte oggetto di pianificazione paesistica: al punto due del dispositivo, infatti, è fatto carico agli organi periferici del ministero di individuare i territori rilevanti tramite indicazioni planimetriche e catastali, nonché di indicare, al loro interno, le aree in cui è vietato ogni intervento edilizio o modificativo. Il tutto, si noti bene, è studiato in un'ottica cautelativa, “*in vista dell'adozione di adeguati provvedimenti di pianificazione paesistica*”.

Il decreto, però, divenne immediatamente oggetto di un aspro contenzioso fra la stessa amministrazione centrale e le Regioni, che, pur condividendo lo

150 metri ciascuna;

d) le montagne per la parte eccedente 1800 metri sul livello del mare;

e) i ghiacciai e circhi glaciali;

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

g) i boschi e le foreste;

h) le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici” (punto 1 del dispositivo).

³⁹ CICCONE, SCANO, *I piani paesistici...*, op. cit., p. 63

⁴⁰ CARTEI, *Il paesaggio*, op. cit., p. 2118.

spirito di fondo del decreto, lamentavano un'indebita invasione delle loro attribuzioni. Alcune Regioni (Lombardia, Toscana, Emilia Romagna e Umbria, accompagnate da un buon numero di comuni e di società private) presentarono ricorso al Tar del Lazio, il quale concluse per l'annullamento del decreto stesso⁴¹.

La pronuncia operò come efficace spinta propulsiva nei confronti del legislatore, che, senza attendere gli esiti dell'appello presentato al Consiglio di Stato, si adoperò per reintrodurre nell'ordinamento gli stessi principi normativi, ma questa volta con atto di natura legislativa. E', questa, l'origine della "legge - Galasso" già più volte menzionata.

Essa costituisce, come è stato autorevolmente sottolineato, "*la prima normativa organica per la difesa del territorio nel nostro Paese nei suoi aspetti naturalisticamente rilevanti*"⁴², ma non omette di tenere presenti "*tutti gli elementi [...] che concorrono a dare ad ogni località peculiari caratteristiche paesistiche ed ambientali, comprese le testimonianze della presenza dell'uomo sul territorio nei segni (documenti) della sua complessa e multiforme vicenda storica*"⁴³.

Il nucleo caratterizzante della legge è la conferma della sottoposizione diretta a vincolo paesaggistico (cioè senza necessità di un ulteriore provvedimento formale da parte di altri organismi della pubblica amministrazione⁴⁴) di quelle categorie di beni, ben più ampie rispetto alla legislazione precedente, già indi-

⁴¹ TAR Lazio, sez. II, sent. n. 1548 del 31 maggio 1985, su *Foro It.*, 1985, III, p. 252.

⁴² SANTOLOCI, *Bellezze naturali (vincolo paesaggistico - ambientale)*, op. cit., p. 783.

⁴³ E' quanto precisato dalla circolare del Ministero per i beni culturali ed ambientali prot. 7432-VIII-3-4 del 31 agosto del 1985, relativa proprio all'applicazione della normativa in questione. Essa aggiunge altresì che "*la conservazione non è sinonimo di cristallizzazione*". Si soffermano sullo stesso aspetto FILIPPI, *Piano paesistico*, op. cit., p. 201 e CARTEI, *Il paesaggio*, op. cit., p. 2132.

⁴⁴ Dunque sono vincoli operanti *ope legis*, come chiarisce SANTOLOCI, *Bellezze naturali (vincolo paesaggistico - ambientale)*, op. cit., p. 783.

viduate nel decreto. Se ciò è indice, come più volte ribadito, di una nuovo approccio al problema paesaggistico, è altrettanto indubbio che provvedimenti di salvaguardia così generali e generici, da soli, non avrebbero potuto adattarsi alle esigenze morfologiche e geologiche dei singoli territori, con il rischio, concreto, di una protezione solo formale e, perciò, inefficace⁴⁵. Ecco perché, nel quadro sistematico della legge, diventa perno centrale l'art. 1 *bis*, secondo cui, con riferimento ai beni e alle aree sottoposte a vincolo, le Regioni hanno l'obbligo di sottoporre a “*specificativa normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio*”. Tale dovere può essere assolto mediante la redazione, alternativa, di piani paesistici o di piani urbanistico – territoriali “*con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali*”.

Una disposizione di questo tenore segna un passaggio profondamente innovativo ed è foriera di diversi spunti di riflessione.

Il primo concerne i rapporti che intercorrono tra piano paesistico e piano urbanistico – territoriale ed il senso del loro richiamo congiunto. Infatti, la menzione espressa di provvedimenti di natura urbanistica, chiaramente preordinati alla tutela paesaggistica, costituisce un dato senz'altro innovativo rispetto alla tradizionale differenziazione fra i due profili⁴⁶, pur senza necessariamente implicare una riconduzione della tutela paesaggistica nell'ambito dell'urbanistica⁴⁷. La Corte costituzionale ha perentoriamente asserito che

⁴⁵ CUTRERA, *Piani paesistici, territorio e <<legge Galasso>>*, in *Riv. Giur. Amb.*, p. 40.

⁴⁶ CARTEI, *Il paesaggio*, op. cit., p. 2133.

⁴⁷ IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, op. cit., p. 588, ma chiarissima è FILIPPI, *Piano paesistico*, op. cit., p. 204: “*E' da sottolineare, peraltro, che la convergenza delle due discipline nello stesso strumento pianificatorio non fa venir meno la loro diversità ontologica*”. Non concorda invece PALLOTTINO, *La pianificazione dell'ambiente nella legge 8 agosto 1985, n. 431*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1988, p. 639, secondo cui l'accostamento dei due strumenti segnerebbe, una volta per tutte, l'inclusione della pianificazione paesaggistica nell'ambito, più ampio,

“questi strumenti presentano natura diversa, dal momento che i ‘piani paesistici’ trovano la loro prima base normativa nella disciplina relativa alla protezione delle bellezze naturali (art. 5 legge 29 giugno 1939 n. 1497 e art. 23 regio decreto 3 giugno 1940 n. 1357), mentre i piani urbanistico-territoriali, variamente regolati nella legislazione regionale, si vengono a inquadrare nella materia urbanistica e trovano il loro nucleo iniziale di disciplina nei ‘piani territoriali di coordinamento’ previsti dall’art. 5 della legge 17 agosto 1942 n. 1150”⁴⁸. Pare pertanto potersi intendere che il legislatore abbia inteso garantire un’opportunità di scelta fra strumenti equivalenti quanto allo scopo⁴⁹, ma certo non totalmente fungibili, poiché caratterizzati da differenze, talora profonde, di carattere funzionale⁵⁰. Il piano paesistico, come già delineato in precedenza, limita la propria portata a ristrette aree già oggetto di vincolo e, pertanto, si struttura come un piano settoriale, esterno alla gerarchia urbanistica e sovraordinato ad essa. Di contro, il piano urbanistico – territoriale, pur senz’altro orientato a finalità di tutela paesaggistica, è e rimane, per sua natura,

dell’urbanistica. Concorda con quest’ultima anche DELL’ANNO, *Manuale di diritto dell’ambiente*, Padova, 2003, p. 784.

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 327 del 13 luglio 1990, in *Foro it.* 1991, pp. 2010 ss., con nota critica di FUZIO, *Verso un ridimensionamento dei piani paesistici?* Nella fattispecie, la Consulta era stata chiamata in causa, con ricorso per conflitto di attribuzioni, dalla Regione Emilia Romagna, che contestava la decisione con cui la co.re.co. aveva annullato le deliberazioni del Consiglio Regionale, recanti le adozioni del piano paesistico regionale. Due erano state le ragioni del detto annullamento: in prima battuta si contestava l’estensione del piano a tutto il territorio regionale e non solo alle aree già sottoposte a vincolo; in secondo luogo si riteneva illegittima l’introduzione, con norme meramente regolamentari, di vincoli nei confronti dei privati, senza espressa previsione in questo senso nella legge. Di fatto, i giudici della Corte hanno riconosciuto la piena legittimità di entrambi i profili.

⁴⁹ CUTRERA, *Piani paesistici, territorio e <<legge Galasso>>*, op. cit., parla di “equipollenzà”.

⁵⁰ L’orientamento espresso dalla Corte costituzionale trova piena conferma in dottrina: CARTEI, *Il paesaggio*, op. cit., p. 2134; ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, op. cit., p. 658 ss.; FILIPPI, *Piano paesistico*, op. cit., p. 202.

un atto espressione della potestà urbanistica regionale⁵¹. Con ciò, innanzitutto, può occuparsi di aree ben più vaste, indipendentemente dalla loro sottoposizione a vincolo (ad esempio dell'intero territorio regionale), ma soprattutto, “*opera con le tecniche e gli effetti propri degli strumenti di pianificazione urbanistica, ancorché teleologicamente orientato verso l'obiettivo preminente della protezione di valori estetico-culturali*”⁵². La posizione della Consulta, a dire il vero, lascia in parte perplessi, dal momento che sembra omettere di considerare che il fine della pianificazione è il medesimo, indipendentemente dallo strumento. Ora, è indubitabile che l'intento del legislatore sia di recuperare al piano “*quella funzione di regolamentazione globale del territorio vincolato, inteso come contenuto unitario idoneo a soddisfare le esigenze spirituali e di lavoro delle popolazioni interessate che [...] l'interprete non coglieva, nell'erroneo presupposto che la tutela del paesaggio passasse soprattutto attraverso il momento inibitorio dell'intervento umano*”⁵³. Ciò, in linea teorica, avrebbe dovuto comportare un ritorno del piano paesistico stesso a “*quella funzione di regolamentazione globale del territorio vincolato, inteso come contesto unitario idoneo a soddisfare le esigenze spirituali e di lavoro della popolazioni interessate*”⁵⁴, possibile, però, solamente attraverso una possibilità di agire su vasta scala, con una considerazione di interi eco-sistemi⁵⁵. Ove invece gli sia riconosciuta una capacità di intervento ristretta, a macchia di leopardo, come propone la Corte Costituzionale, è inevitabile che la sua valenza sia profondamente sminuita.

⁵¹ IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, op. cit., p. 586 ritiene, da parte sua, che i piani urbanistico – territoriali costituiscano “*uno strumento misto di disciplina paesaggistica e di disciplina urbanistica*”, mettendo in dovuto risalto un aspetto non tanto strutturale quanto teleologico del piano stesso, chiamato a perseguire più di una finalità.

⁵² Corte Cost., sent. n. 378 del 27 luglio 2000, in *Giur. Cost.*, pp. 2690 ss.

⁵³ FILIPPI, *Piano paesistico*, op. cit., p. 202.

⁵⁴ IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, op. cit., p. 586.

⁵⁵ FUZIO, *Verso un ridimensionamento dei piani paesistici?* op. cit. p. 2016.

Non stupisce, quindi, che l'obiettivo di garantire una protezione di più ampio respiro fosse ben più agevolmente raggiungibile attraverso il piano urbanistico – territoriale, di cui si è messa in luce la maggiore flessibilità e duttilità⁵⁶: esso era in grado di integrare le esigenze paesaggistiche con quelle di sviluppo produttivo o sociale del territorio, di valorizzazione delle sue potenzialità ed, in ultima analisi, di “ridistribuzione collettiva dei costi della conservazione”⁵⁷. Ecco perché, come alcuni hanno acutamente sottolineato⁵⁸, si assiste ad un accantonamento dei piani paesistici nell'esperienza pratica, a vantaggio di un recupero del piano territoriale di coordinamento, diretto ascendente di quello urbanistico - territoriale: né deve ingannare il *nomen juris* utilizzato da molte Regioni, abituate a definire come ‘piani paesistici’ provvedimenti che tali non sono.

A completamento del discorso si tenga presente che, se il piano paesistico ha continuato a subire un'interpretazione ed una applicazione di tipo tradizionale, non così è stato per il piano urbanistico territoriale, che, attraverso le leggi regionali e la giurisprudenza, ha conosciuto una ristrutturazione ed un potenziamento⁵⁹. Per un verso è andato identificandosi come piano territoriale regionale, dall'altro, si è allontanato dall'originaria funzione meramente direttiva, per acquisire la capacità di produrre anche effetti precettivi immediati nei confronti dei privati⁶⁰.

⁵⁶ ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, op. cit., p. 658.

⁵⁷ CUTRERA, *Piani paesistici, territorio e <<legge Galasso>>*, op. cit., p. 39 mette in evidenza questo interessante aspetto della tutela paesaggistica, a cui si legano benefici per la collettività, ma anche, quantomeno nell'immediato, costi: entrambi devono essere distribuiti sul territorio interessato, anche nell'ottica di elevare il grado di condivisione sociale rispetto a politiche di protezione.

⁵⁸ IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, op. cit., p. 587

⁵⁹ ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, op. cit., p. 659.

⁶⁰ PALLOTTINO, *La pianificazione dell'ambiente nella legge 8 agosto 1985, n. 431*, op. cit., p. 652; molto chiari ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, op. cit., p. 663: “non sembra dubitabile che, per rispondere all'esigenza di dettare una normativa d'uso e di valorizzazione,

Restava tuttavia da non sottovalutare il rischio, poi concretizzatosi in parte, del prevalere di un'impostazione che comportasse un "eccessivo stemperarsi dei valori paesistici- ambientali" nell'ambito della pianificazione urbanistica, senza una considerazione specifica dei valori richiesti dalla norma⁶¹.

Un secondo aspetto fondamentale, che segna il nuovo corso della tutela pianificatoria concerne la sua obbligatorietà. Sicuramente questo dovere sussiste in relazione alle aree sottoposte a vincolo direttamente dalla legge, considerato l'esplicito richiamo di cui all'art. 1 *bis*; si registrano tuttavia autorevoli orientamenti che lo estendono anche alle aree sottoposte a vincolo *ex lege* n. 1497 del 1939⁶². Il dato normativo, dal canto suo, parrebbe avvalorare quest'ultima tesi, alla luce del disposto dell'art. 1 *ter*: esso consente alle Regioni di individuare, all'interno dei territori sottoposti a vincolo, aree in cui è vietata qualsiasi operazione edilizia (salvo l'ordinaria manutenzione) in attesa dell'emanazione del piano. Ora, poiché questa forma di tutela cautelare provvisoria è applicabile indistintamente a prescindere dalla modalità di insorgenza del vincolo, può presumersi che il legislatore non abbia voluto introdurre differenze di trattamento nemmeno in relazione all'obbligatorietà del piano⁶³.

Al di là di questa diatriba interpretativa, l'obbligatorietà segna il sorgere di una nuova impostazione, che inevitabilmente incide sulla funzione del vincolo stesso: esso non è più il perno unico ed ultimo del sistema di tutela, ma fini-

il PUT debba includere la formulazione di prescrizioni vincolanti con effetto direttamente conformativo della proprietà?

⁶¹ FUZIO, *I beni paesaggistici ed ambientali*, in *Il testo unico sui beni culturali ed ambientali*, a cura di CAIA, Milano, p. 209.

⁶² IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, op. cit., p. 587; FILIPPI, *Piano paesistico*, op. cit., p. 204 ma anche MORBIDELLI, *Legge Galasso: durata e forma di imposizione dei vincoli di inedificabilità nei piani urbanistico – paesistici*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1986, p. 335.

⁶³ MILONE, *Opportunità e ragioni dell'introduzione del piano territoriale paesistico*, op. cit., p. 25.

sce con l'assumere un ruolo interinale e prodromico rispetto all'adozione di un provvedimento di piano⁶⁴. In questo senso, con estrema chiarezza si è espresso il Consiglio di Stato (in sede consultiva), il quale, soffermandosi sulla natura (rinnovata) del rapporto giuridico tra vincolo e piano, lo ha qualificato “*sia, in senso diacronico e procedimentale, di presupposizione, sia, in senso gerarchico e sostanziale, di sott'ordinazione del piano al vincolo, e di sovraordinazione del piano stesso all'autorizzazione*”⁶⁵. In ogni caso, si badi, ciò non deve essere inteso nel senso che il vincolo possa dirsi sorto solo con la redazione del piano, essendo quest'ultimo non una condizione di operatività, ma un adeguato strumento di gestione del vincolo stesso⁶⁶.

La necessità, per le Regioni, di adottare uno strumento pianificatorio è rafforzata senz'altro dalla previsione di un termine per la loro predisposizione⁶⁷, accompagnato da poteri di intervento del Ministero per i beni culturali ed ambientali. Sul punto una leggerezza del legislatore, che all'art 1 bis ha richiamato i poteri di cui agli artt. 4 e 82 del d.p.r. n. 616 del 1977, ha sollevato uno scontro tra Stato e Regioni. Secondo il primo, l'amministrazione centrale avrebbe potuto intervenire non solo ad integrare gli elenchi delle aree sottoposte a vincolo (come accadeva già nel precedente contesto normativo), ma avrebbe avuto facoltà di spingersi sino alla redazione ed approvazione dei pia-

⁶⁴ Concorda con questo rilievo la Corte costituzionale, che in Corte cost., sent. n. 67 del 1992, in *Giur. Cost.*, 1992, pp. 377 ss. ha messo in luce come “*il vincolo posto su certe parti del territorio ha una funzione prodromica al suo governo*”.

⁶⁵ Cons. St., sez II, parere n. 548 del 20 maggio 1998, in *Foro It.*, 1999, p. 330.

⁶⁶ SANTOLOCI, *Bellezze naturali (vincolo paesaggistico - ambientale)*, op. cit., p. 783. Vedi anche Cass. Pen. sez. III, sent. n. 12974 del 29 dicembre 1988, Poletto.

⁶⁷ In particolare il 2° comma dell'art. 1 bis richiede che l'approvazione dei piani intervenga entro il 31-12-1986.

ni⁶⁸; le seconde, invece, ritenevano che, essendo qui in discussione una competenza trasferita e non semplicemente delegata, sarebbero stati esercitabili esclusivamente poteri inibitori e di impulso⁶⁹. La Corte costituzionale, intervenuta sul punto, ha tuttavia inteso precisare che, “*tenuto conto dell'esigenza, fortemente avvertita e chiaramente espressa dalla legge, che la tutela così come da essa congegnata - in relazione alla primarietà ed essenzialità del valore che ne è oggetto - trovi pronta e piena realizzazione*”, pare giustificata l'attribuzione di poteri surrogatori, “*comprensivi della adozione, in luogo della Regione rimasta inerte di piani paesistici*”⁷⁰. D'altro canto il termine non assume carattere perentorio in senso assoluto, ragion per cui la sua scadenza autorizza sì un intervento ministeriale di tipo suppletivo⁷¹, ma non preclude alle regioni un intervento tardivo⁷².

Il 1999 registra un altro passo importante nell'evoluzione normativa in campo paesaggistico e, più specificatamente, pianificatorio con l'emanazione del d.

⁶⁸ Si veda, in particolare, la circolare del Ministero per i beni culturali ed ambientali prot. 7432-VIII-3-4 del 31 agosto del 1985, relativa proprio all'applicazione della legge-Galasso, art. 1, comma 8°.

⁶⁹ Su questa linea anche TAR Lazio, sez. II, sent. n. 1123 del 14 luglio 1986, in *Riv. Giur. Edil.*, 1986, I, p. 828, secondo il quale “*l'art 1bis [...] non attribuisce il potere sostitutivo al Ministero dei beni culturali ed ambientali, ma prevede solo l'esercizio da parte di quest'ultimo delle [...] funzioni statali di indirizzo e di coordinamento...*”.

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 153 del 1986, in *Riv. Giur. Edil.*, 1986, I, p. 699; sulla natura sostitutiva dei poteri ministeriali vedi anche LIBERTINI *Tendenze innovative in tema di tutela del paesaggio...* op. cit., p. 214.

⁷¹ E' inoltre cura della stessa Consulta precisare che l'intervento ministeriale debba accompagnarsi ad una serie di cautele, evocate dall'applicazione del principio di leale cooperazione, che informa la normativa relativamente al raccordo fra competenze regionali e competenze statali: è necessario, in particolare che “*lo Stato si faccia preventivamente carico nei confronti della Regione delle informazioni (passive e attive) e delle sollecitazioni, che, per i momenti, i livelli, le modalità, siano idonee, nel concreto, a qualificare l'intervento stesso per un verso come necessitato dall'inertezza regionale, per altro verso pur sempre come improntato alla detta leale cooperazione e non ad emulatività o a prevaricazione*”.

⁷² Cfr. TAR Lazio, sez. Latina, sent. n. 270 del 20 aprile 1988, in *Foro Amm.*, 1988, p. 3814.

lgs. delegato n. 490 del 29 ottobre 1999, titolato “*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali*”. Esso si inserisce appieno in quel processo di semplificazione che caratterizza molte delle riforme intervenute nel corso degli anni '90 in campo amministrativo: i fini a cui esso mira, dunque, si sostanziano nel dare risposta a pressanti esigenze di riordino, facilità di consultazione, armonizzazione di elementi introdotti in tempi diversi, nonché riduzione di quei margini di aleatorietà connessi all'interpretazione dei giudici⁷³. Non vi era dunque la volontà di stravolgere la disciplina vigente, ma, più semplicemente, quella di approntare uno strumento più agile e maneggevole rispetto alla mole di leggi e regolamenti sparsi nel mondo normativo. La stessa “legge delega” è esplicita sul punto, allorché precisa che “*alle disposizioni devono essere apportate esclusivamente le modificazioni necessarie per il loro coordinamento formale e sostanziale, nonché per assicurare il riordino e le semplificazioni dei procedimenti*”⁷⁴. Tale premessa vale perciò ad evidenziare che il contenuto della Legge Galasso mantiene una sua valenza di nucleo normativo fondamentale, tuttavia ricostruito e coordinato con le normative pregresse (*in primis* la Legge Bottai) e gli interventi successivi⁷⁵. Si può anzi affermare che il testo unico possiede una “doppia anima”, corrispondente alla duplice tipologia di beni soggetti a tutela: da un lato quelli individuati, singolarmente, da un provvedimento di

⁷³ CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova: il testo unico dei beni culturali ed ambientali*, in *La nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, a cura di CAMMELLI, Bologna, p. 7; ID *Il Testo Unico, il commento e... ciò che resta da fare*, su *Aedon* (rivista di arti e diritto online), www.aedon.mulino.it, p.2.

⁷⁴ Legge n. 352 dell'8 ottobre 1997, art. 2, l. b). Cfr. altresì CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova: il testo unico dei beni culturali ed ambientali*, op. cit., pp. 13 ss.: l'Autore critica l'estrema vaghezza della legge di delega “*sia in ordine alla configurazione dell'oggetto che all'indicazione di criteri*”.

⁷⁵ SANTOLOCI, MAGLIA, *Il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali*, su www.tuttoambiente.it, p. 1.

dichiarazione di notevole interesse pubblico (artt. da 139 a 145), dall'altro quelli sottoposti a protezione direttamente dalla legge (art. 146)⁷⁶.

In tema di pianificazione paesistica, la portata innovativa dell'art 1 *bis* della l. 431/1985, già ampiamente evidenziata, trova puntuale riscontro nell'art. 149, 1° comma, del t.u.⁷⁷, il quale continua a garantire alle Regioni la possibilità di scelta fra piano paesistico e piano urbanistico-territoriale. Non possono dirsi del tutto risolte, pertanto, le problematiche relative alla diversa portata dei due strumenti e al loro rapporto, che, come già detto, non sarebbe, secondo la giurisprudenza maggioritaria⁷⁸, di completa fungibilità. Resta tuttavia da rilevare che la nuova disposizione del t.u., a differenza della precedente, ha inteso sottolineare come i piani abbiano “*le medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali*”, scoraggiando così l'interprete dall'enfatizzare le differenze e indirizzandolo in un'ottica di somiglianza, se non uguaglianza, funzionale⁷⁹. Va inoltre rilevato che, diversamente dalla precedente disposizione, il piano paesistico è qualificato a sua volta come ‘*territoriale*’: alcuni ne hanno infatti tratto la convinzione che anch'esso fosse diventato estensibile all'intero terri-

⁷⁶ FUZIO, *I beni paesaggistici ed ambientali*, op. cit., p. 204; MAZZARELLI, *Il paesaggio dal vincolo al piano*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, a cura di FERRARI, SAITTA, TIGANO, Milano, 2001, p. 219.

⁷⁷ Art. 149, 1 comma: “*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.*”

⁷⁸ Vedi retro note 48 ss.

⁷⁹ CARTEI, *Il paesaggio*, op. cit., p. 2134; MAZZARELLI, *Il paesaggio dal vincolo al piano*, op. cit., pp. 225 e 226, secondo la quale l'attribuzione esplicita della medesima finalità ai due sistemi di pianificazione segnerebbe la definitiva prevalenza di quella giurisprudenza che assegna ad entrambi gli stessi strumenti di intervento, primo fra tutti quello di produrre effetti direttamente precettivi per i privati.

torio⁸⁰, ma la Corte costituzionale ha ritenuto più opportuno confermare le sue precedenti posizioni, escludendo, seppur implicitamente, questa possibilità⁸¹.

Ben più chiaramente sono delineate le funzioni della pianificazione. Essa assume, in primo luogo, un ruolo fondamentale di certezza del diritto, essendo pregiudiziale alla redazione di un piano "procedere ad una ricognizione puntuale di tutti i vincoli paesistici"⁸², soprattutto in relazione alle aree tutelate per genera direttamente dalla legge, in un'ottica sia di conoscibilità da parte del cittadino, sia di opportunità di valutare l'area protetta nel contesto, umano ed ambientale, in cui si inserisce. In seconda battuta, questa volta esplicitamente, viene a segnare la via per un definitivo superamento della tutela statica e meramente impeditiva, attraverso un approccio di valorizzazione che consista "non solo nel dettare una compiuta disciplina degli usi ammissibili dei beni ambientali, e dunque delle attività legittimamente svolgibili, ma anche nell'indicare gli interventi da compiersi in funzione di salvaguardia attiva"⁸³.

Il rafforzamento del momento della valorizzazione costituisce, appunto, uno degli aspetti di maggiore innovazione rispetto al precedente assetto dell'istituto della pianificazione. Valorizzare, in campo ambientale, non significa solamente garantire un accesso al pubblico, ma anche e soprattutto predisporre interventi di segno positivo atti a eliminare le cause di degrado ed a ri-

⁸⁰ CARTEI, *Il paesaggio*, op. cit., p. 2134; vedi anche FUZIO, *I beni paesaggistici ed ambientali*, op. cit., secondo il quale la scelta semantica non inciderebbe sulla natura e sul contenuto dei piani paesistici semplicemente perché già in precedenza dottrina e giurisprudenza si erano sforzati di costruire un modello di pianificazione omogeneo, atto ad avvicinare i due strumenti.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 378 del 27 luglio 2000, in *Giur. Cost.*, pp. 2690 ss.

⁸² AMOROSINO, *Articoli 138 – 165*, in *La nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, a cura di CAMMELLI, Bologna, 2000, p. 448.

⁸³ AMOROSINO, *Articoli 138 – 165*, in *La nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, a cura di CAMMELLI, Bologna, p. 449.

costituire le caratteristiche originarie⁸⁴. Proprio al perseguimento di tale obiettivo è preordinato l'ultimo comma dell'art. 149 t.u.⁸⁵, che costituisce un'interessante novità: esso consente al Ministero, d'intesa con il Ministero dell'ambiente e con la Regione di adottare misure di recupero e di riqualificazione dei beni compromessi (ad esempio da forme di abusivismo edilizio, ma non solo), da inserirsi direttamente nei piani o anche in via autonoma. Peraltro non è, questa, l'unica forma di collaborazione inter-istituzionale, posto che il terzo comma dell'art. 150 t.u. prevede la possibilità che Regioni, Comuni e Ministero concordino forme di collaborazione per la formazione dei piani⁸⁶. Apprezzabile, in un siffatto contesto, è altresì l'impulso ad una intensificazione dell'attività di studio e ricognizione del territorio: una sua conoscenza approfondita, come già detto più volte, è infatti indispensabile per individuare le aree meritevoli di vincolo, ma soprattutto per compiere una valutazione delle scelte meglio radicate nel contesto ambientale, economico ed urbanistico e corrispondenti agli interessi in gioco⁸⁷. Dunque, a questi fini, ha un rilievo non secondario il disposto dell'art. 147 t.u.⁸⁸, il quale prescrive censimento, catalogazione ed individuazione, anche su cartografia informatizzata, dei beni e delle aree vincolate paesaggisticamente.

⁸⁴ ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, op. cit., p. 663.

⁸⁵ Art. 149, 4° comma: *“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?”*.

⁸⁶ Art. 150, 3° comma: *“Le regioni e i comuni possono concordare con il Ministero speciali forme di collaborazione delle competenti soprintendenze alla formazione dei piani?”*. Sul tema cfr. AMOROSINO, *Articoli 138 – 165*, op. cit. p. 451.

⁸⁷ FUZIO, *I beni paesaggistici ed ambientali*, op. cit., p. 208.

⁸⁸ Art. 147: *“I beni e le aree indicati agli articoli 139 e 146 sono censiti, catalogati e individuati anche su cartografia informatizzata da restituirsi in scala idonea all’identificazione del bene. A tal fine il Ministero, d’intesa con la Conferenza unificata, predispone tecniche di rappresentazione e sistemi informatici tra loro compatibili e interscambiabili?”*.

Il secondo comma dell'art. 149⁸⁹, un po' 'a sorpresa', vista l'importanza pratica attribuita alla pianificazione, esclude l'obbligatorietà del piano per quelle località sottoposte a vincolo con provvedimento specifico e motivato, mantenendola esclusivamente per quelle aree sottoposte a tutela *ope legis*. Difficile è comprendere le ragioni alla base di tale scelta, che rischia di dare vita ad una pianificazione in qualche misura dimezzata. In dottrina molti hanno ritenuto che il legislatore governativo abbia interpretato restrittivamente la delega, non osando spingersi oltre una mera riproposizione dei precedenti doveri⁹⁰. In realtà vero è che la legge Galasso dichiarava espressamente l'obbligo di predisporre il piano solo per le aree vincolate *ex lege*, ma nulla diceva riguardo ai vincoli specifici, né lasciava trasparire la volontà di introdurre differenze di trattamento⁹¹. In realtà dunque, la nuova disciplina è in ogni caso innovativa e positivizza un'interpretazione restrittiva e, per così dire, negativa, dell'obbligatorietà dell'intervento pianificatorio, per nulla unanime in dottrina. Più verosimilmente, l'orientamento è stato determinato da ragioni di identificazione dell'area protetta: nel caso di vincolo specifico esiste già, infatti, una planimetria allegata all'elenco, mentre, ove è il legislatore a indicare ampie porzioni di territorio, il piano diventa l'unico strumento di individuazione puntuale.

⁸⁹ Art. 149, 2° comma: “La pianificazione paesistica prescritta al comma 1 e' 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.”

⁹⁰ Vedi, per tutti, AMOROSINO, *Articoli 138 – 165*, op. cit., p. 449 e FUZIO, *I beni paesaggistici ed ambientali*, op. cit., p. 207, il quale addirittura azzarda un giudizio positivo sulla norma, in quanto “l'estensione, seppur facoltativa della previsione della pianificazione proprio in funzione della opportunità di stimolare la Regione a dare una regolamentazione compiuta alle località vincolata quando esse riguardino superfici territoriali di dimensione molto estesa”.

⁹¹ MAZZARELLI, *Il paesaggio dal vincolo al piano*, op. cit., p. 221, n. 12.

In una prospettiva di analisi che non estrania il paesaggio dal suo inevitabile contesto di umanizzazione, non può tralasciarsi una breve riflessione sui rapporti che possono intercorrere tra la pianificazione paesistica e le altre tipologie di pianificazione, in particolare urbanistica. L'art. 150, 2° comma, del t.u.⁹² introduce il criterio della sovraordinazione gerarchica dei piani paesistici e di quelli territoriali con specifica finalizzazione alla tutela paesistica rispetto ai piani regolatori generali ed agli “*altri strumenti urbanistici*”.⁹³ Ciò costituisce un indubbio passo in avanti⁹⁴ rispetto alle pregresse prassi operative in campo urbanistico, colpevolmente poco propense a tenere in debito conto la disciplina paesaggistica: in particolare, la tradizionale separazione tra le due materie si scolora in una previsione normativa di prevalenza della seconda, attraverso l'obbligo, in capo ai comuni di provvedere a conformare il piano regolatore generale⁹⁵. Particolare poi il caso in cui il piano territoriale paesistico sia affiancato ad un piano territoriale regionale, ad esso formalmente equiordinato: il problema, non trovando una soluzione certa nella lettera dell'art. 150⁹⁶, è sintomo evidente del rischio che un eccessivo ricorso di pianificazioni di area vasta provochi una sorta di ingorgo inestricabile⁹⁷. Autorevole dottrina⁹⁸ ha individuato una possibile soluzione nell'art. 57 del d. lgs. 112 del 1998, il qua-

⁹² Art. 150, 2° comma: “*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*”.

⁹³ AMOROSINO, *Articoli 138 – 165*, op. cit., p. 450.

⁹⁴ SANTOLOCI, MAGLIA, *Il Testo Unico...*, op. cit. p. 5.

⁹⁵ ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, op. cit., p. 672.

⁹⁶ AMOROSINO, *Articoli 138 – 165*, op. cit., p. 450.

⁹⁷ Sulla necessità che i piani siano “*molti meno, molto pochi*”, cfr. FERRARA, *Pianificazione territoriale e tutela ambientale*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, a cura di FERRARI, SAITTA, TIGANO, Milano, 2001, pp. 180 ss.

⁹⁸ MAZZARELLI, *Il paesaggio dal vincolo al piano*, op. cit., p. 226.

le, al primo comma, interviene nel contesto procedurale, con un chiaro obiettivo di semplificazione. L'idea è quella di giungere ad un riassorbimento dei piani c.d. 'di settore' nell'ambito del piano territoriale di coordinamento provinciale, attraverso la sottoscrizione di un'intesa raggiunta tra tutti i soggetti coinvolti, *"con possibilità di ordinare e semplificare gli adempimenti, di realizzare diversi moduli di coordinamento infrastrutturale oggi possibili, e così via"*.⁹⁹ Restano comunque dubbi, legati essenzialmente alla possibilità che non si raggiunga un'intesa e al rischio che l'approccio collaborativo - cooperativo si trasformi in approccio negoziato, accompagnato ad un sostanziale diritto di veto di ogni amministrazione coinvolta.¹⁰⁰

4. *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*

L'ultima (almeno per ora) tappa importante di questo percorso di sviluppo normativo in materia pianificatoria e paesaggistica è costituita dall'emanazione del *"Codice dei beni culturali e del paesaggio"*, d. lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004¹⁰¹, noto come 'Codice Urbani', a cui hanno fatto seguito alcuni interventi di aggiornamento.

⁹⁹ MAZZARELLI, *Il paesaggio dal vincolo al piano*, op. cit., p. 227.

¹⁰⁰ Cfr. FERRARA, *Pianificazione territoriale e tutela ambientale*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, op. cit., p. 184.

¹⁰¹ Il decreto è stato emanato a seguito di delega conferita ex art. 10 della legge n. 137 del 6 luglio 2002 (c.d. "legge - Frattini"). Anche in questo caso, come nella precedente esperienza del testo unico, l'obiettivo di fondo era quello di ricondurre ad organicità ed armonia un sistema non ancora gestibile. Tuttavia il legislatore ha ritenuto opportuno procedere ad un riassetto della materia, in special modo a fronte dei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione, pur non abrogando i pilastri fondamentali della tutela e non determinando ulteriori restrizioni alla proprietà privata. Cfr. TORSSELLO, *Le ragioni di una codificazione*, online su www.giustizia-amministrativa.it; SCIULLO, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: principi dispositivi ed elementi di novità*, in *Urb. e App.*, 2004, pp. 763 ss.

Esso introduce logiche di sistema, strumenti di attuazione e meccanismi di controllo di notevole portata innovativa, soprattutto in materia pianificatoria. La pianificazione, infatti, assurge sempre di più a strumento primario di tutela e valorizzazione del paesaggio, grazie anche ad un rinnovato contesto definitorio: ai sensi dell'art. 131, infatti, *“per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana, o dalle reciproche interrelazioni?”*. Si tratta di una definizione che amplia notevolmente lo sfondo problematico di riferimento, superando una volta per tutte la concezione estetico – culturale¹⁰²: si riconosce (oserei dire finalmente) il ruolo centrale dell'uomo¹⁰³, sia come fattore di modificazione e creazione di paesaggi, sia come soggetto che ne percepisce i valori *“quali manifestazioni identitarie”*. Si nota chiaramente l'influenza, quale matrice culturale di riferimento, della Convenzione Europea del Paesaggio¹⁰⁴, firmata a Firenze nel 2000, per la quale il paesaggio è *“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?”*. Rinviano al successivo capitolo un commento più analitico del testo internazionale, si rileva fin d'ora un parallelismo pressoché simmetrico fra le due posizioni, che pure non ha impedito ad autorevole dottrina di proporre interessanti distinguo. Più precisamente, lo spunto innovativo derivante dall'accordo fiorentino, non sarebbe comunque valso a introdurre la c.d. *“concezione integra-*

¹⁰² CIVITARESE MATTEUCCI, <<Art. 131>>, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di CAMELLI, Bologna, 2005, p. 508.

¹⁰³ Estremamente chiaro è CALLIONI, *Codice dei beni culturali e valorizzazione dell'architettura rurale*, su *Agronomi e forestali*, gen/feb 2004, p. 13 *“Rispetto alle definizioni normative precedenti viene evidenziata la centralità del paesaggio antropizzato, modellato e vissuto dall'uomo: questo significa che oggetto di interesse paesaggistico non è più solo il paesaggio naturale allo stato più o meno vergine, ma che d'ora in poi anche il paesaggio costruito e gestito dall'uomo acquisisce uguale dignità”*.

¹⁰⁴ Ed infatti il successivo art. 133 del Codice recita: *“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?”*.

le”¹⁰⁵ del paesaggio nel nostro sistema, che ancora risentirebbe della tradizionale impostazione secondo la quale i beni paesaggistici vivono in una prospettiva disciplinare diversa rispetto al resto del territorio¹⁰⁶. Ciò, a ben vedere, ha un suo fondamento se, in Italia, ancora si distingue nettamente tra piano urbanistico e piano paesaggistico.

Quando, però, si approfondisce la nuova articolazione dello strumento pianificatorio, molti dubbi vanno dissipandosi, lasciando spazio alla convinzione che nel codice, almeno da un certo punto di vista, “*tutto il territorio è paesaggio*”¹⁰⁷. Infatti l’art. 135 prescrive espressamente che il piano paesaggistico¹⁰⁸ abbia come oggetto l’intero territorio regionale: così stando le cose, dunque, non è più possibile ignorare la necessità di progettare linee di tutela che integrino la componente umana e lo sviluppo delle relative attività. Ciò vale, a maggior ragione, se si considera che il piano è chiamato ad occuparsi di tutti i tipi di beni paesaggistici (e non più solo di quelli vincolanti *ex lege*), diventando, perdipiù, esso stesso strumento per l’individuazione di beni meritevoli di protezione ai sensi dell’art. 134, 1° comma, l. c)¹⁰⁹. Si pone in evidenza, dun-

¹⁰⁵ Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del codice del paesaggio*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna 2007, pp. 209 ss.

¹⁰⁶ CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna 2007, p. 10.

¹⁰⁷ URBANI, <<Art. 135>>, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit., p. 520.

¹⁰⁸ Per la verità rimane la possibilità di ricorrere alternativamente al piano paesistico o a quello urbanistico territoriale, ma entrambe le tipologie vengono ricondotte sotto la stessa qualificazione terminologica: ciò non sembra solamente un accorgimento semantico, ma una scelta in favore di un ulteriore progressivo avvicinamento fra le alternative.

¹⁰⁹ ANGIULI, V. CAPUTI, JAMBRENGHI, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, p. 330.

que, la centralità di una pianificazione¹¹⁰ non più limitata a determinate porzioni di territorio, bensì frutto di una “*concezione estensiva ed integrata del paesaggio*”¹¹¹.

Una ridefinizione sostanziale di tal fatta produce necessariamente effetti importanti sul contenuto del piano. L'art 135, 2° comma, prevede, in via generale, che esso individui “*le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e di riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile*”. La funzione del piano conosce, perciò, una “*triplicazione*”¹¹², in quanto alla tutela si affiancano, allo stesso livello, il recupero e la valorizzazione. Peraltro si dimostra metabolizzato il superamento di una protezione che ‘ingessa’ il territorio, verso una gestione dell'ambiente ispirata, appunto, allo sviluppo sostenibile, cioè all'integrazione di attività antropiche non degradanti¹¹³: l'immodificabilità assoluta non è certo esclusa, ma è considerata soltanto una delle possibili misure.

Quanto appena esposto a livello di principi generali conosce una puntuale concretizzazione nell'art. 143 del codice, norma densa di contenuti e largamente riprodotiva del testo dell'accordo concluso il 19 aprile 2001 tra Regio-

¹¹⁰ CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004, II: “*viene introdotta una vera “rivoluzione copernicana” nella direzione di restituire alla pianificazione quella funzione centrale, che già l'articolo 1-bis della “Galasso” in qualche modo prefigurava, e che invece sinora è stata rivestita dal sistema vincolistico*”.

¹¹¹ URBANI, <<*Art. 135*>>, op. cit., p. 520.

¹¹² AMOROSINO, <<*Art. 143*>>, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit., p. 599.

¹¹³ CALLIONI, *Codice dei beni culturali e valorizzazione dell'architettura rurale*, op. cit., p. 13.

ni e Stato in tema di esercizio dei poteri in materia di paesaggio e pianificazione.¹¹⁴

Innanzitutto, il legislatore si sofferma sulla struttura del piano, positivizzando il c.d. metodo della “zonizzazione”¹¹⁵: esso consiste nel suddividere il territorio per ambiti omogenei “*in base alle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici*”, graduando le tutele proporzionalmente al pregio dell’area. Più precisamente, ciascun ambito deve diventare oggetto di una protezione ‘personalizzata’, predisposta attraverso l’individuazione di “*obiettivi di qualità paesaggistica*”, la cui tipizzazione (art. 143, 2° comma¹¹⁶) è foriera di alcuni interessanti spunti di riflessione. Si prevede, ad esempio, la possibilità di riqualificare aree degradate attraverso la creazione di nuovi valori paesaggistici, purché coerenti con il contesto; allo stesso tempo si sottolinea l’importanza delle aree agrarie¹¹⁷ e dei siti inseriti nel patrimo-

¹¹⁴ Accordo tra il Ministro per i Beni e le Attività culturali e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in G.U. n. 114, 18 maggio 2001; cfr. URBANI, <<Art. 132>>, op. cit., p. 513.

¹¹⁵ URBANI, <<Art. 135>>, op. cit., p. 521.

¹¹⁶ Art. 143, 2° comma: “*In funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico riconosciuti, il piano attribuisce a ciascun ambito corrispondenti obiettivi di qualità paesaggistica. Gli obiettivi di qualità paesaggistica prevedono in particolare:*

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

b) la previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesaggistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell’UNESCO e delle aree agricole;

c) il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati con quelli”.

¹¹⁷ ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit., p. 377. In particolare si apprezza il richiamo espresso alle esigenze di salvaguardia delle aree agricole, come potenziale limite allo sviluppo urbanistico del territorio: esse, infatti, sembrano non costituire più una sorta di “*categoria urbanistica residuale*”, bensì espressione di uno specifico valore da preservare.

nio Unesco, di uno sviluppo edilizio compatibile, di una continuità nelle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi. Sono, questi, segnali inequivocabili della sopravvenuta consapevolezza che “*il paesaggio è la risultante dell'interazione tra assetti naturali ed interventi umani [...] nel corso della storia*”¹¹⁸, il che implica, per un verso, uno studio attento delle pratiche antropiche del passato e, per l'altro, l'illusorietà di una tutela che si soffermi solo sul dato naturale e non si sforzi di integrarlo con i bisogni dell'uomo.

Non manca, per la verità, chi denuncia la possibilità che commisurare la compatibilità di trasformazioni umane, in specie urbanistiche, allo specifico livello di valore paesaggistico allo stato esistente “*possa tradursi in una sorta di meccanismo perverso*”, tale da giustificare ulteriori interventi in zone fatte oggetto, nel passato, di modificazioni rilevanti, ancorché indebite od abusive¹¹⁹. Secondo questa lettura, sarebbe più corretto valutare anche la legittimità degli interventi pregressi, in un'ottica di recupero di un valore paesaggistico originario. In realtà, il Codice già prevede la possibilità di procedere ad una attività di recupero di aree degradate, ivi comprese quelle colpite da forme di abusivismo.

Un secondo gruppo di disposizioni concerne il contenuto dei piani (comma 3°), il quale assume carattere “*descrittivo, prescrittivo e propositivo*”. La portata descrittiva si sostanzia nella ricognizione del territorio, nell'analisi delle sue caratteristiche, nell'individuazione degli obiettivi di qualità e delle dinamiche di trasformazione con i fattori di rischio, nonché, da ultimo, nella selezione di beni da sottoporre a particolari tutele. (lett. a), b), c) e h)). La prescrittività, invece, attiene all'individuazione di precetti vincolanti per i privati e prevalenti sulle disposizioni degli strumenti urbanistici locali (lett. d) ed e)). Peraltro,

¹¹⁸ AMOROSINO, <<Art. 143>>, op. cit., p. 560.

¹¹⁹ ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit., p. 377.

come è stato attentamente rilevato, tutti i piani ad incidenza territoriale hanno un contenuto descrittivo e prescrittivo, anche qualora ciò non sia espressamente indicato da una norma¹²⁰. Il carattere propositivo, invece, ha elementi di novità che richiedono all'interprete qualche riflessione ulteriore¹²¹. In particolare, si richiede al piano *“l'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree compromesse e degradate”* (lett. f) e *“l'individuazione delle misure per il corretto inserimento degli interventi di trasformazione nel contesto paesaggistico, alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate”*: sono, entrambe, funzioni che coinvolgono direttamente l'opera dell'uomo in un programma generale di tutela attiva, ma non è del tutto chiara, stando alla lettera della norma, la loro efficacia giuridica. Autorevole dottrina ha proposto di considerarle, nell'insieme, come una forma di indirizzo programmatico atto ad indicare priorità nello stanziamento delle risorse finanziarie e nella progettazione degli interventi di recupero¹²². In questa prospettiva si creerebbe una anticipazione di quanto più direttamente esplicitato dal successivo 9° comma, che autorizza il piano ad individuare *“anche progetti prioritari per la conservazione, il recupero, la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti”*. Ciò, fra l'altro, ben si concilia con il dettato del 4° comma, che disegna per i piani paesistici una struttura binaria, costituita non solo da disposizioni immediatamente precettive e autosufficienti, ma anche da direttive o indirizzi da svilupparsi nei piani sotto - ordinati¹²³.

¹²⁰ PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003, p. 61.

¹²¹ AMOROSINO, <<Art. 143>>, op. cit., p. 561.

¹²² AMOROSINO, <<Art. 143>>, op. cit., p. 561.

¹²³ Art. 143, 4° comma: *“ Il piano paesaggistico, anche in relazione alle diverse tipologie di opere e di interventi di trasformazione del territorio, individua distintamente le aree nelle quali la loro realizzazione è consentita sulla base del rispetto delle loro prescrizioni, delle misure e dei criteri di gestione sta-*

Si introduce, così, la delicata questione del rapporto tra pianificazione paesaggistica ed i numerosi altri strumenti di pianificazione territoriale, che è affrontata espressamente dall'art. 145 cod. Esso, sostanzialmente, garantisce al piano paesistico una posizione, per così dire, egemone¹²⁴ rispetto agli altri piani, che si sostanzia in una “*cogenza*” per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, ed in una “*vincolatività*” rispetto agli strumenti di settore (3° comma). Permangono, anche secondo autorevole dottrina¹²⁵, dubbi circa la reale portata di questa superiorità, in quanto il legislatore, per un verso, prevede una immediata prevalenza delle disposizioni del piano rispetto a quelle urbanistiche difformi, ma per l'altro parla di “*norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento*” degli strumenti urbanistici stessi. Convivono, dunque, due possibili alternative: o si produce una abrogazione automatica delle previsioni contrastanti, in ragione della quale l'adeguamento avrebbe soltanto un “*significato notiziale*”, oppure la prevalenza si limita a paralizzare gli effetti dei piani urbanistici difformi, ferma restando la necessità di un loro positivo adattamento affinché si determini l'incidenza diretta sulla proprietà privata. Optando per la prima ipotesi, certo, l'effetto utile del piano paesistico uscirebbe decisamente rafforzato, ma resterebbe da pagare il prezzo di notevoli difficoltà sul piano operativo, laddove dovranno essere i funzionari ad individuare le norme applicabili. Peraltro, attribuire mero valore notiziale all'adeguamento è una scelta interpretativa che non sembra meritare piena condivisione: infatti, quasi mai esso consisterà in una mera conforma-

bilità nel piano paesaggistico [...] e quelle per le quali il piano paesaggistico definisce anche parametri vincolanti per le specifiche previsioni da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione ed adeguamento”.

¹²⁴ MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 157/2006*, in *Gior. Dir. Amm.*, 10/2006, p. 1081.

¹²⁵ CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, online su www.aedon.ilmulino.it.

zione¹²⁶, bensì, come previsto dal 4° comma, saranno introdotte “*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*”.

La vincolatività dei piani, lo si è già detto, si estende agli strumenti di settore, pur limitata a “*quanto attiene alla tutela del paesaggio*” (3° comma). Anche su questo punto non mancano i profili controversi.

Innanzitutto, se il piano paesistico è settoriale, cioè incentrato sulla protezione del paesaggio, non è chiaro su quale altro aspetto potrebbe estendersi la sua portata, in modo tale da spingere il legislatore a prevedere espressamente una condizione limitativa. Ecco perché non è mancato chi, in dottrina, l’ha considerata “*inutiliter dicta*”¹²⁷. Invero, volendo azzardare, si potrebbe intravedere, tra le righe di questa scelta, la volontà di considerare il piano non già settoriale, ma ormai generale, potendo esso occuparsi di tutto il territorio regionale, dedicarsi alla sua gestione, persino delineare linee di sviluppo urbanistico¹²⁸. Se questa fosse la strada corretta, sarebbe allora da rivedere l’intero concetto di coordinamento, il quale tenderebbe a diventare, per usare un’autorevole espressione, “*in senso ancor più pregnante, un coordinamento tra interessi, che prescinde dagli strumenti*”¹²⁹.

¹²⁶ CARPENTIERI, *Commento all’art. 145*, in LEONE, TARASCO, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, p. 894.

¹²⁷ MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 157/2006*, op. cit., p. 1082.

¹²⁸ CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, op. cit., p. 2. L’Autore mantiene pur sempre un approccio dubitativo, nell’ottica di fornire una possibile chiave di lettura, ben consapevole che lo stesso art. 145, in molte sue parti, è ancorato ad una tradizionale visione settoriale del paesaggio.

¹²⁹ CIVITARESE MATTEUCCI, *Ibidem*.

L'aspetto che, invece, ha sollevato le più aspre polemiche, in specie da parte della associazioni ambientaliste, concerne l'estensione della prevalenza anche nei confronti del piano per il parco, come risulta dal combinato disposto del 3° comma con il 4°, che include gli "enti gestori delle aree naturali protette" fra quelli chiamati ad adoperarsi per l'adeguamento¹³⁰. Il codice ha così ribaltato il disposto dell'art. 12 della legge quadro sulle aree naturali protette (n. 394 del 1991), riconducendo, di fatto, una disciplina degli usi del territorio altamente differenziata, come è quella dei parchi, alla più generale programmazione paesaggistica¹³¹. La situazione sembrava comunque essersi ristabilita con la legge di delega n. 308 del 15 dicembre 2004, art. 1, comma 9, lett. d), in virtù del quale "decadano con l'approvazione del piano del parco o delle misure di salvaguardia ovvero delle misure di salvaguardia disposte in attuazione di leggi regionali": essa, tuttavia, è giunta a scadenza senza attuazione per la parte relativa al riordino, coordinamento ed integrazione delle disposizioni in materia di gestione delle aree protette.

In ultima istanza, è curioso notare che, mentre molti tecnici della pianificazione e giuristi hanno prospettato, ai sensi dell'art. 57 del d. lgs. 112 del 1998 l'utilizzo del piano territoriale provinciale quale strumento di coordinamento ed individuazione di linee generali (come detto al capitolo precedente)¹³², il Codice Urbani si mantiene silente sul punto, non ritenendo opportuno valorizzarne il ricorso, che resta una scelta esclusivamente regionale¹³³.

¹³⁰ Sul problema cfr. CARPENTIERI, *Commento all'art. 145*, op. cit. p. 894.

¹³¹ CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, op. cit., p. 3.

¹³² Vedi *retro* pp. 65 ss.

¹³³ CARPENTIERI, *Commento all'art. 145*, op. cit., p. 896.

Fra i principi ispiratori del nuovo Codice va senz'altro annoverato il principio di collaborazione fra amministrazioni pubbliche¹³⁴. In precedenza si è già dato conto del legame che sussiste fra la necessità di una cooperazione multi-livello in materia di paesaggio ed il dettato della Costituzione. E' meritevole di apprezzamento, dunque, l'art. 132 cod. nella misura in cui richiama le amministrazioni alla *"cooperazione per la definizione di indirizzi e criteri"* riguardanti non soltanto *"le attività di tutela"*, ma anche di *"pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio e di gestione dei relativi interventi"*: si introduce quindi una forma di partecipazione generalizzata, in qualche misura allargata a tutti i profili relativi alla materia. Non devia da tal rotta neppure la disciplina della pianificazione, in quanto il 10° comma dell'art. 143 consente a Regioni, Ministero e Ministero dell'ambiente di *"stipulare accordi per l'elaborazione d'intesa di piani paesaggistici"*: evidentemente si intende favorire un coinvolgimento allargato negli obiettivi di protezione, ma anche ricercare un temperamento con altri interessi potenzialmente confliggenti, primo fra tutti quello legato allo sviluppo economico delle realtà locali, facendo ricorso, presumibilmente, all'opera della Conferenza permanente Stato – Regioni¹³⁵. L'importanza di un approccio concertato è senza dubbio implementata dal suo caratterizzarsi come un *"procedimento a collaborazione quasi necessaria"*¹³⁶, in quanto la sua mancata concretizzazione, pur in assenza di un obbligo propriamente detto, esclude l'applicabilità del c.d. 'regime semplificato'. Esso in estrema sintesi, esclude la necessità del nulla osta preventivo per gli interventi in quelle aree individuate dal piano che non presentino valori paesistici d'eccellenza o che siano degradate o particolarmente compromesse (art 143, commi 5,6,7,8).

¹³⁴ URBANI, <<Art. 132>>, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit., p. 511.

¹³⁵ URBANI, <<Art. 132>>, op. cit., p. 513.

¹³⁶ AMOROSINO, <<Art. 143>>, op. cit., p. 565.

La centralità che riveste la collaborazione non deve però costituire ragione di eccessivo stupore, dal momento che il diretto progenitore dell'attuale codice¹³⁷, vale a dire l'accordo del 2001 sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio tra Regioni e Stato, costituisce, di per sé, autorevole esempio di dialogo organico.

4.a. *Le recenti modifiche*

Il Codice del 2004, nella parte relativa al paesaggio, ha conosciuto in tempi recenti due interventi di modifica, a soli due anni di distanza l'uno dall'altro: dapprima il d. lgs. n. 157 del 24 marzo del 2006, poi il d. lgs. n. 63 del 26 marzo 2008.

Essi segnano, prima di tutto, un'importante inversione di tendenza nel campo del riparto di competenze, rappresentando una sorta di "rivincita centralista"¹³⁸ rispetto alle posizioni del testo originario, maggiormente generoso nei confronti delle Regioni. Hanno così trovato accoglimento le invocazioni di parte della società civile affinché si ponesse un ulteriore freno ad un processo di trasformazione ed urbanizzazione troppo intensa del territorio, di cui era ritenuta prima responsabile la mancanza di volontà politica in tal senso da parte degli enti locali. E' un fenomeno, peraltro, "che si spiega facilmente se si tiene conto del fatto che una adeguata tutela del territorio richiede tra gli altri anche interventi che, inci-

¹³⁷ G. FERRARA, *La pianificazione del paesaggio nel Codice Urbani e le prospettive della Convenzione Europea*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, op. cit., p. 181.

¹³⁸ IMMORDINO, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, su www.aedon.ilmulino.it. Cfr. anche il nuovo art. 145, 1° comma: "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".

*deno il più delle volte su interessi economici privati, suscitano dissenso più che consenso, a parte la considerazione dei loro riflessi in termini di mancate possibili entrate per la finanza comunale*¹³⁹.

Questa impostazione generale, peraltro accolta dalle Regioni tutt'altro che benevolmente¹⁴⁰, ha riflessi importanti anche in materia pianificatoria, tali da meritare qualche riflessione; in particolare, senza dilungarsi nei vari passaggi di modifica, pare opportuno uno sguardo alla normativa così come è oggi in vigore.

Sembrano venuti meno, innanzitutto, i precedenti dubbi circa l'adozione, da parte del legislatore italiano, della *'concezione integrale'* del paesaggio¹⁴¹, veicolata dalla Convenzione di Firenze: il nuovo art. 131, molto più vigoroso del precedente, non si riferisce più a *"parti omogenee del territorio"*, ma, perentoriamente dichiara che *"per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità"* (1° comma). Non dunque aree limitate o parti individuate, ma l'intero territorio, in quanto capace di fornire una *"rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale"* (2°

¹³⁹ IMMORDINO, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio...* op. cit.

¹⁴⁰ Cfr. sent. Corte cost., n. 367 del 2007 su www.giurcost.org, emessa a seguito di ricorso di legittimità presentato dalle regioni Toscana e Piemonte (nonché Calabria, la cui istanza è stata ritenuta inammissibile) nei confronti del d. lgs n. 157 del 2006. La Consulta, da parte sua, salva in ogni sua parte l'intervento modificativo con una pronuncia particolarmente interessante laddove dichiara che *"la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni?"*. Non si esclude certo la possibilità di un intervento regionale, ma pur nei limiti, esternamente fissati, della legislazione esclusiva statale.

¹⁴¹ CIVITARESE MATTEUCCI, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del codice del paesaggio*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, op. cit., pp. 209 ss.

comma). E' chiara la volontà di porre l'accento sul ruolo dell'uomo sia (e su questo non si registrano passi indietro) come costruttore materiale di paesaggi, sia come 'filtro percettore' dei valori culturali che da essi promanano. Si potrebbe dire che il paesaggio merita tutela sì in quanto espressione di una realtà naturale, ma soprattutto in quanto l'essere umano è in grado di trarne benefici in termini di auto – riconoscimento e di recupero di un'identità.

Le politiche di protezione continuano a coinvolgere attività di valorizzazione, ivi compresa l'ipotesi di creare “*nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti*” (5° e 6° comma), nella misura in cui ciò non sia però in contrasto con le esigenze di tutela, quasi come se questa venisse ad acquisire crismi di superiorità. Si percepisce, in questa scelta, l'eco delle parole della Corte costituzionale, intervenuta nel 2007 a sancire con forza che l'operato regionale di valorizzazione è legittimo nei limiti delle previsioni statali di tutela¹⁴².

In tema di pianificazione, autorevole dottrina ha efficacemente parlato di “*complicato innesto di verticismo e consensualità*”¹⁴³. Per un verso, infatti, si registra un'intensificazione del ruolo dello Stato, in quanto viene a condividere con le Regioni, prima destinatarie di un conferimento, il compito di assicurare “*che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono*” (art. 135 novellato, 1° comma). Tutto ciò si riversa sul procedimento di elaborazione dei piani, che ora devono obbligatoriamente risultare da un'attività congiunta fra Stato e Regioni, quantomeno relativamente alla disciplina dei beni paesaggistici di cui all'articolo 136 e 142, od eventualmente individuati dal piano stesso ai sensi dell'art. 134. Tale collaborazione consiste nella stipula di “*intese*” per la defini-

¹⁴² Cfr. nota 140.

¹⁴³ MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 157/2006*, op. cit, p. 1081.

zione delle modalità di elaborazione dei piani, che divengono oggetti di “*appositi accordi fra le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241*” (art. 143). Come già si sarà intuito, dunque, la cooperazione conosce un notevole rafforzamento, fino ad assumere un ruolo, oserei dire, cardine nell’impianto codicistico; essa si espande, come linea-guida di intervento, ad ogni tipo di attività sia conservativa, sia di valorizzazione e recupero, sia di pianificazione (art. 133, 1° e 2° comma).

E’ interessante osservare che nel nuovo testo si rinviene ancora un riferimento allo sviluppo sostenibile, ma, inserito nel nuovo contesto, esso pare aver perso l’originario significato. Sembra, infatti, che, tra i due termini, si intenda dare maggiore risalto all’idea di sostenibilità, relegando in secondo piano quella di sviluppo: per essere più chiari, l’obiettivo è, presumibilmente, quello di consentire un intervento umano solo ove integrato, coerente e rispondente a criteri di qualità (art. 131, 5° e 6° comma), preferendo, in caso contrario, una limitazione delle interferenze antropiche, anche a discapito di una crescita economica. Questa può essere una chiave di lettura del nuovo 3° comma dell’art. 145, il quale ha inteso ribadire, a scanso di equivoci, l’inderogabilità dei piani paesistici anche “*da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico*”, quasi come se l’interesse paesaggistico acquisisse, in ultima analisi, una sorta di prevalenza. Non è pertanto un azzardo prevedere il sopravvento, seppur graduale, di un nuovo paradigma, che predica la progettazione di “*futuro sostenibile*”, anche in assenza di crescita.

Da ultimo si noti che, per quanto concerne i piani per il parco, è stata confermata la loro sottordinazione agli strumenti paesistici (art. 145).

5. *La normativa regionale: uno sguardo d’insieme*

La normativa regionale in tema di beni ambientali comprende, nella quasi totalità dei casi, sia leggi relative all'esercizio delle funzioni amministrative delegate, sia più specificamente incentrate sulla pianificazione paesistica¹⁴⁴: non può dirsi che, su questo aspetto, l'esperienza piemontese costituisca un'eccezione.

Prima di soffermarsi più diffusamente sull'esperienza normativa regionale, tuttavia, sembra opportuna qualche breve considerazione sul nuovo Statuto della Regione Piemonte emanato nel 2004, il quale, a livello di principi fondamentali, dedica ampio spazio alle problematiche paesaggistico – ambientali. Se già all'art. 5¹⁴⁵ si riconosce che lo sviluppo economico debba essere perseguito “*nel rispetto dell'ambiente e secondo i principi dell'economia sostenibile*”, più direttamente l'art. 6 prevede un intervento di “*valorizzazione del paesaggio e delle bellezze naturali, garantendone a tutti la fruizione*”. L'art. 8, incentrato sul territorio, si sofferma sulla necessità di una sua tutela “*ambientale, paesaggistica ed architettonica*”: sarebbe stato, forse, segno di pregio un riferimento più esplicito anche alla dimensione culturale od identitaria, in modo da evidenziare ancor più il legame interattivo che si instaura con l'uomo e la sua azione.

I testi di legge regionali che costituiscono i pilastri fondamentali del sistema di protezione paesaggistica sono la l. reg. n. 56 del 5 dicembre 1977, relativa alla “*Tutela ed uso del suolo*” e la l. reg. n. 20 del 3 aprile 1989, contenente “*Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici*”: entrambe hanno conosciuto, anche a seguito degli sviluppi normativi nazionali, innumerevoli interventi

¹⁴⁴ FERRAMOSCA, *La tutela del paesaggio fra Stato e Regioni. La pianificazione paesistica nella legislazione statale e regionale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2001, p. 448. Per uno sguardo d'insieme sull'esercizio di funzioni delegate in materia paesaggistica esaustivo, seppur non più così recente, è il contributo di FILIPPI, *Note sulla subdelega dalle regioni agli enti locali in tema di bellezze naturali*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1994, pp. 221 ss.

¹⁴⁵ Ai sensi del precedente Statuto, *ex art. 5*, già sussisteva un impegno ad adottare “*le misure necessarie a conservare e difendere l'ambiente naturale*”, nonché a tutelare “*il paesaggio*”.

di modifica ed adattamento, che hanno spesso dato vita, nella loro coordinazione, a forme di regolamentazione diverse dall'impianto originario. Tuttavia, nell'impossibilità di fornire un esaustivo resoconto di tutti i cambiamenti senza dilungarsi eccessivamente, la trattazione si limiterà a considerare le disposizioni così come oggi sono in vigore¹⁴⁶.

La legge del 1977 (di seguito l. urb.) è finalizzata a regolamentare gli usi del territorio attraverso il primario ricorso ad un'attività pianificatoria che tenga in considerazione tanto l'aspetto conservativo e di tutela, quanto le necessità di trasformazione "*a scopi insediativi, residenziali e produttivi*"¹⁴⁷. Programmazione e pianificazione occupano, dunque, un ruolo centrale nell'impianto della legge regionale¹⁴⁸, la quale, condivisibilmente¹⁴⁹, sceglie di non focalizzarsi su di un singolo interesse, (sebbene, in fin dei conti, l'urbanistica in senso stretto giochi un ruolo di notevole importanza), bensì di prendere in considerazione anche altri aspetti rilevanti, quali, ad esempio, le componenti economiche dello sviluppo, il territorio agrario, le esigenze di uguaglianza sociale.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Si possono reperire i testi di legge sul sito internet della Regione Piemonte, www.regione.piemonte.it.

¹⁴⁷ Art. 1, comma 1, l.r. 56 del 1977.

¹⁴⁸ RADICIONI, *Una riflessione sulla LR 56/77 del Piemonte, a quasi 30 anni dalla sua approvazione*, 2006, online su www.eddyburg.it.

¹⁴⁹ BARALE, DEMARIA, *Tutela del paesaggio ed enti locali*, Cuneo, 1989, p. 14.

¹⁵⁰ Cfr. RADICIONI, *Una riflessione sulla LR 56/77 del Piemonte*, op. cit. Un'idea dell'ampiezza di oggetti può trarsi dall'art. 1, che delinea le finalità della legge:

“1) la crescita della sensibilità e della cultura urbanistica delle comunità locali;

2) la conoscenza del territorio e degli insediamenti in tutti gli aspetti, fisici, storici, sociali ed economici;

3) la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio naturale in genere e, in particolar modo, dei beni ambientali e culturali;

4) la piena e razionale utilizzazione delle risorse, con particolare riferimento alle aree agricole ed al patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente, evitando ogni immotivato consumo del suolo;

5) il superamento degli squilibri territoriali attraverso il controllo quantitativo e qualitativo: degli insediamenti abitativi e produttivi, della rete infrastrutturale e dei trasporti degli impianti e delle attrezzature di interesse pubblico;

Per quel che ci riguarda, è degna di menzione l'indicazione espressa, fra gli scopi perseguiti, della *“salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio naturale in genere ed, in particolar modo, dei beni ambientali e culturali”*¹⁵¹. E' qui che si pone, a ben vedere, il punto di partenza programmatico della l. r. 20/89 (di seguito l. paes.), la quale, all'art. 1 si propone appunto di *“conoscere e difendere il paesaggio e l'ambiente”* quali obiettivi primari della politica territoriale regionale, garantendo, allo stesso tempo, *“la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali e paesistici”*.

Da una lettura integrata dei due atti normativi emerge la convinzione che il raggiungimento di tale obiettivo non sia legato all'intervento di un particolare strumento pianificatorio a ciò preordinato: l'art. 2 l. paes., infatti, indica diverse direttrici di intervento, affiancando al piano paesistico, la possibilità di ricorrere a piani territoriali *“con specifica indicazione dei valori paesistici ed ambientali”* (in ossequio alla normativa nazionale), a piani per il parco, a piani di assestamento forestale e a piani naturalistici.

L'art. 3 l. urb. conferma, invero, la possibilità di ricorrere al piano paesistico, concepito quale atto a carattere sub – regionale o sub – provinciale, vale a di-

6) una diffusa ed equilibrata dotazione e distribuzione dei servizi sociali pubblici sul territorio e negli insediamenti, anche per una efficace ed unitaria organizzazione e gestione;

7) il conseguimento dell'interesse pubblico generale, con la subordinazione ad esso di ogni interesse particolare e settoriale;

8) la partecipazione democratica al processo decisionale e gestionale dell'uso del suolo urbano ed extraurbano;

9) l'attuazione d'una responsabile gestione dei processi di trasformazione del territorio ai vari livelli del governo locale, nel quadro dei principi di autonomia che li reggono;

10) la programmazione degli investimenti e della spesa pubblica sul territorio, a livello locale e regionale;

11) la periodica verifica e l'assestamento continuo dei piani e programmi pubblici ai vari livelli, per una efficace e coerente integrazione tra iniziative e decisioni locali specifiche ed indirizzi generali regionali”.

¹⁵¹ BARALE, DEMARIA, *Tutela del paesaggio ed enti locali*, op. cit., notano la mancanza del termine *“paesaggio”*, il quale, per la verità, non è estraneo al testo di legge, comparando, per esempio, all'art. 9.

re incentrato su particolari ambiti territoriali “*aventi preminenti caratteristiche di rilevante valore ambientale – paesistico*”. Tuttavia, anche gli altri piani, ove contengono una “*specificata ed esauriente considerazione dei valori ambientali delle porzioni di territorio da tutelare e da valorizzare*”, acquistano un’efficacia ai fini della tutela del paesaggio, intesa come ottemperanza all’obbligo imposto dall’art. 1 bis della legge Galasso¹⁵². Quest’ultimo, dunque, viene qui a concretizzarsi, prendendo in prestito un termine proprio del diritto civile, in una obbligazione di risultato, senza vincoli precisi dal punto di vista del mezzo.

Non stupisce, alla luce di quanto esposto, che il piano territoriale possa intervenire a definire porzioni di territorio meritevoli di una particolare disciplina ai fini di tutela e valorizzazione, in virtù del loro valore storico – culturale o paesaggistico¹⁵³. Ma c’è di più. L’art 8 *quinquies* della l. urb. dispone che “*i Progetti Territoriali Operativi ed i Piani Paesistici sono formati rispettivamente dalla Giunta Regionale o dalla Giunta Provinciale o dalla Giunta Metropolitana a seconda del Piano Territoriale approvato che li determina*”: se le parole hanno un senso, sembra doversi intendere che il piano territoriale abbia la funzione di indicare le linee di intervento del piano paesistico, che fungerebbe, così, da completamento e specificazione della disciplina urbanistica¹⁵⁴.

Nel complesso, pare potersi affermare che l’impianto pianificatorio, così come concepito dal legislatore regionale piemontese, mostri segni di arretratezza rispetto alla disciplina del nuovo Codice Urbani. Non vi è traccia, ad esempio, di una concezione integrale del paesaggio, ancora considerato degno di tutela solo in relazione a particolari porzioni di rilievo; manca altresì l’idea di una

¹⁵² Art. 4, comma 3, l.r. 56 del 1977; cfr. BARALE, DEMARIA, *Tutela del paesaggio ed enti locali*, op. cit., pp. 19 – 20.

¹⁵³ Art. 5, comma 4, lett. b) l.r. 56 del 1977; arti 4, comma i, lett. c) l.r. 20/89.

¹⁵⁴ BARALE, DEMARIA, *Tutela del paesaggio ed enti locali*, op. cit., p. 14.

pianificazione paesaggistica sovraordinata e non, invece, ricondotta nell'alveo dell'urbanistica.

Allo stesso tempo, però, meritano di essere registrati alcuni spunti interessanti. Il procedimento di formazione ed approvazione dei piani è improntato alla più ampia cooperazione e collaborazione fra livelli di governo, offrendo altresì un sistema di “*garanzie istituzionali per la partecipazione della collettività e delle forze economiche e sociali*”¹⁵⁵.

Per quanto riguarda più specificamente la componente antropica del paesaggio, convivono, a parere di chi scrive, due approcci divergenti a livello generale, il ruolo dell'uomo conosce una valorizzazione limitata nel contesto normativo, ridotta a qualche richiamo alla valenza culturale del paesaggio e nulla più. Il piano regolatore, ai sensi dell'art. 24 l. urb., è, per esempio, tenuto ad individuare “*sull'intero territorio comunale, i beni ambientali da salvaguardare*”, ivi comprese quelle aree dotate di particolare interesse storico, etnografico, artistico od urbanistico, ma si tratta pur sempre di una visione a macchia di leopardo. Tutt'altra attenzione è invece rivolta al paesaggio agricolo, oggetto dell'art. 25 l. urb. Lo spazio maggiore è senz'altro dedicato all'edilizia agricola¹⁵⁶, nell'ottica di un inserimento integrato di nuove strutture necessarie all'ammodernamento delle attività produttive, ma soprattutto di un recupero dell'esistente, di una valorizzazione del patrimonio disponibile, anche attraverso attività di recupero. Tuttavia, i piani regolatori sono chiamati anche ad interessarsi, più direttamente, del suolo coltivabile e della necessità di sopperire all'espansione urbana tramite operazioni di bonifica in zone incolte¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Cfr. art. 8 *quinquies* l.r. 57/77; PIAZZA, *La pianificazione nella legge regionale*, in *Urbanistica*, n. 72-73, 1981.

¹⁵⁶ BARALE, DEMARIA, *La legislazione agraria dopo la riforma*, Cuneo, 2004, p.24.

¹⁵⁷ Art. 91 *quater* l.r. Piemonte 56/77.

Gli echi di un rinnovato approccio alle problematiche paesaggistiche, veicolato dalla Convenzione europea del paesaggio e, di conseguenza, dal Codice del 2004, non hanno mancato di produrre, seppur con qualche anno di ritardo, effetti nella realtà giuridica piemontese. E', infatti, fresca di emanazione la legge regionale n. 14 del 16 giugno del 2008, contenente *“Norme per la valorizzazione del paesaggio”*¹⁵⁸, che vale a rinnovare l'apparato normativo fino ad allora in vigore, che come detto, era improntato ad una impostazione tradizionale e superata. La Regione, innanzitutto, *“riconosce il paesaggio quale componente essenziale del contesto di vita della popolazione e ne preserva i valori culturali e naturali”*, attraverso politiche di pianificazione e riqualificazione. Non si predispongono, per il vero, nuovi strumenti pianificatori, essendo il testo fondamentalmente incentrato sulla promozione, anche finanziaria, di progetti atti ad implementare la qualità del paesaggio; d'altro canto alcuni passaggi mostrano un recepimento dei nuovi orientamenti nazionali: ai sensi dell'art. 4 *“la Giunta regionale assegna criteri di priorità ai progetti espressamente previsti nell'ambito di strumenti di pianificazione comunale adeguati ai contenuti degli strumenti di pianificazione paesaggistica”*, riconoscendo, di fatto, la posizione di sovraordinazione di quest'ultima rispetto agli strumenti urbanistici. Inoltre trova riscontro la possibilità, da parte dell'uomo, di operare alla costruzione di nuovi paesaggi (art. 7, 4° comma), quale forma ultima di recupero e riqualificazione.

¹⁵⁸ In chiusura del par. precedente si è analizzato il recente intervento di modifica sul Codice Urbani, atto a ristabilire un ruolo attivo dello Stato nella politica paesaggistica. In particolare, si è evidenziato come le prerogative statali si concentrino essenzialmente nel profilo della tutela, le cui esigenze fungono da cornice di riferimento per l'attività regionale di valorizzazione. Il titolo della legge in analisi non fa che confermare questa distinzione di competenze, sebbene, in coerenza con le indicazioni della Corte costituzionale, il suo art. 1 prevede che la Regione concorra anche alla tutela.

Capitolo 3

IL PAESAGGIO NELLA DISCIPLINA INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Un orizzonte più ampio – 2. L'uomo al centro dell'attenzione: la Convenzione europea del paesaggio – 3. La Convenzione UNESCO a tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale: il concetto di paesaggio culturale - 3.a. Il valore universale eccezionale ed il procedimento di iscrizione - 3.b. Il significato dell'iscrizione nella lista e le forme di tutela.

1. *Un orizzonte più ampio*

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'art. 133, come modificato dal d.lgs. 63/2008, stabilisce che *“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”*, riprendendo il concetto espresso, con formulazione pressoché equivalente, dal precedente art. 148 del T.U. del 1999¹.

A livello internazionale il paesaggio vero e proprio costituisce oggetto di regolamentazione giuridica diretta abbastanza recente². Tradizionalmente, invece, è stato interessato da una tutela di tipo indiretto, attraverso la protezione di altri valori, ad esempio culturali, storici, ambientali od ecologici, o tramite la regolamentazione delle attività umane che incidono sulla sua configurazione³.

¹ L'art 148 così si esprimeva: *“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”*. Cfr. CARTEI, <<Art. 133>>, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di CAMELLI, Bologna, 2005, p. 514.

² HERRERO DE LA FUENTE, *La Convenzione europea del paesaggio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2001, p. 896.

³ MONTINI, ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, in PIERGIGLI, MASSARI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio fra teoria e prassi*, Milano, 2006, p. 640.

Tra gli strumenti finalizzati alla protezione della natura, ad esempio, meritano una menzione la Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente in Europa (Berna, 1979), la Convenzione per la protezione ed utilizzazione dei fiumi e dei laghi internazionali (Helsinki, 1992) e la Convenzione relativa alla tutela delle aree protette e della diversità biologica nel Mediterraneo (Barcellona, 1995), mentre si occupano della protezione dei beni culturali la Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio architettonico (Granada, 1985) e la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico (La Valletta, 1992)⁴.

A livello universale, tuttavia, un ruolo – guida va riconosciuto alla Convenzione adottata dalla Conferenza generale dell'Unesco nel 1972 a Parigi, finalizzata alla protezione del patrimonio mondiale, culturale a naturale: essa introduce, come si vedrà meglio in seguito, l'idea di “*cultural landscape*”, ma si basa ancora sulla convinzione che il paesaggio sia, in una prospettiva retrittiva, “*una ‘emergenza’, un bene eccellente, di particolare ed eccezionale valore, in quanto tale staccabile dal contesto territoriale*”⁵.

Nel panorama regionale del Vecchio Continente, invece, e' interessante rilevare che non vi è alcun documento ufficiale dell'Unione Europea che sia specificamente ed esclusivamente dedicato al tema del paesaggio, fermo restando un suo coinvolgimento nella disciplina relativa ad altri interessi⁶. Più precisa-

⁴ HERRERO DE LA FUENTE, *La Convenzione europea del paesaggio*, op. cit, p. 898. Si noti, peraltro, che la Convenzione europea del paesaggio fa espresso riferimento alla compresenza di altri documenti internazionali all'art. 12, non precludendo “*l'applicazione di disposizioni più severe in materia di salvaguardia, gestione o pianificazione dei paesaggi contenute in altri strumenti nazionali od internazionali vincolanti che sono o saranno in vigore*”.

⁵ GAMBINO, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della convenzione*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007, p. 128.

⁶ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, op. cit., p. 31.

mente, a partire dagli anni Novanta, il diritto comunitario dell'ambiente ha preso coscienza, per un verso, dell'importanza del mantenimento della biodiversità, da tradursi in una protezione degli *habitat* naturali e, per l'altro, della necessità, in ambito agricolo, di discostarsi da una logica preminentemente produttiva, integrando una maggiore attenzione per il dato ambientale e paesaggistico rurale⁷.

Il vuoto normativo non ha destato, per lungo tempo, particolare stupore, dal momento che il paesaggio, agli occhi dei più, non era altro che un sapere di settore, appannaggio di artisti, poeti, pittori, geografi ed al più urbanisti. Solo quando si è trovato il coraggio di abbattere il muro di una tale concezione e si è compreso che il paesaggio “*s'agit d'un élément important de l'environnement et du cadre de vie*”⁸, si è sentito il bisogno di riempire questo vuoto con l'adozione della Convenzione europea del paesaggio, di cui propone un ‘*concezione integrale*’, cioè coincidente, sostanzialmente con tutto il territorio.

Si può dunque affermare che, oggi, il sistema internazionale di tutela del paesaggio ruoti intorno a due fulcri fondamentali, la Convenzione Unesco e la Convenzione europea, seppur improntati su prospettive geografiche e culturali diverse. E', appunto, sull'analisi di questi due documenti che è opportuno soffermarsi con attenzione, senza dimenticare che essi si relazionano con altri accordi internazionali a rilevanza paesaggistica⁹.

⁷ MONTINI, ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, op. cit., p. 641.

⁸ PRIEUR, *La Convention européenne du paysage*, in *Environmental Policy and Law*, 3/31 2001, p. 168.

⁹ Cfr. l'art. 12 della Convenzione europea del paesaggio: “*Le disposizioni della presente Convenzione non precludono l'applicazione di disposizioni più severe in materia di salvaguardia, gestione o pianificazione dei paesaggi contenute in altri strumenti nazionali od internazionali vincolanti che sono o saranno in vigore*”.

2. L'uomo al centro dell'attenzione: la Convenzione europea del paesaggio

La Convenzione europea del paesaggio (Cep) è stata adottata il 19 luglio del 2000 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, a seguito dell'elaborazione da parte del Congresso dei poteri locali e regionali¹⁰. Aperta alla firma degli Stati membri a Firenze il 20 ottobre dello stesso anno, ad oggi è stata sottoscritta da 35 Paesi, 29 dei quali l'hanno anche ratificata¹¹.

Il Governo Italiano, da parte sua, essendo stato fra i principali promotori del testo convenzionale, lo ha subito sottoscritto ed ha proceduto alla ratifica con legge n. 14 del 19 gennaio 2006, sebbene già con il Codice Urbani del 2004 ne avesse recepito buona parte dei principi.

La Convenzione (Cep) può essere legittimamente riconosciuta come un vero punto di svolta nel processo di ridefinizione del concetto di paesaggio.

Questo, infatti, cessa di essere concepito, in una prospettiva elitaria, come un insieme di aree di particolare bellezza dal punto di vista estetico e naturalistico, meritevoli di essere poste in una posizione di rilievo rispetto al resto del territorio. Acquista, al contrario, i connotati di “*valore sociale*”, inteso come contesto di vita abituale delle popolazioni e come elemento fondamentale del loro benessere¹², degno di essere riconosciuto e giuridicamente tutelato indipendentemente dalle caratteristiche che presenta, vale a dire anche quando si

¹⁰ Una disamina completa della procedura di adozione è rintracciabile in PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., pp. 37 ss. Per maggiori informazioni circa il funzionamento e la struttura istituzionale del Consiglio d'Europa si segnala il sito ufficiale www.coe.int.

¹¹ L'elenco completo è consultabile online su <http://conventions.coe.int>.

¹² MONTINI, ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, op. cit., p. 642.

dimostri in stato di degrado o sprovvisto di qualità particolari¹³. Esso diventa, più precisamente, “*necessario riferimento di una specifica attenzione e di particolari interventi dei pubblici poteri non soltanto se ed in quanto divenuto ormai supporto di valori estetici, storici e culturali ritenuti particolarmente notevoli, ma anche quando non supporta niente di notevole o quando ciò che è notevole lo è in senso negativo*”¹⁴.

Questo ampliamento del giuridicamente rilevante costituisce il nucleo fondamentale della c.d. “*concezione integrale del paesaggio*”¹⁵, espressione che ben sintetizza il senso dell’art. 2 Cep, in base al quale la Convenzione “*si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani, e peri – urbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi di vita quotidiana, sia i paesaggi degradati*”. Il primo passo concettuale consiste, perciò, nella individuazione di un particolare concetto unitario di paesaggio¹⁶, o se si vuole, nel suo riconoscimento come bene giuridico immateriale¹⁷, tale da venire in rilievo non soltanto a prescindere dalla presenza di eccellenze degne di risalto, ma anche indipendentemente dall’origine del paesaggio stesso. Il che significa, in poche parole, una

¹³ Cfr. PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 48; SANTOLOCI, VATTANI, *La Convenzione europea del paesaggio*, online su www.dirittoambiente.com, p. 1.

¹⁴ SORACE, *Paesaggio e paesaggi della convenzione europea*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, op. cit., p. 18.

¹⁵ Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del Codice del paesaggio*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, op. cit., pp. 209 ss. L’Autore si mostra critico nei confronti della concezione integrale, della quale mette in evidenza i possibili punti di criticità. Egli sostiene che ampliare il concetto di paesaggio, facendone la base della pianificazione del territorio potrebbe portare a considerare la tutela non già come un limite invalicabile alle altre forme di intervento, ma semplicemente come una delle scelte politiche possibili, alla pari, ad esempio, degli interessi produttivi.

¹⁶ SORACE, *Paesaggio e paesaggi della convenzione europea*, op. cit., p. 18.

¹⁷ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 60.

parificazione, dal punto di vista definitorio, tra paesaggio puramente naturale e paesaggio di origine antropica, posto che l'art. 1 lett. a) Cep indica, quali fattori potenziali della forma del territorio, i “*fattori naturali e/o umani e le loro interrelazioni*”.

Questa unitarietà concettuale, si badi bene, non equivale ad una concezione indifferenziata dello stesso, come se fosse meritevole, in ogni caso, del medesimo trattamento. Al contrario, in questo caso, l'unitarietà sottintende e racchiude una pluralità, una somma di individualità, ognuna delle quali merita una protezione mirata¹⁸. L'art. 6 Cep, infatti, contiene più di un riferimento alla necessità di individuare le caratteristiche dei singoli paesaggi e fissare i relativi obiettivi di protezione, di fatto invocando un ulteriore, importantissimo, intervento dell'uomo. Egli non è, questa volta, *faber*, costruttore e modificatore materiale dell'ambiente in cui vive, bensì, in un'accezione più strettamente culturale, responsabile dell'individuazione dei singoli paesaggi attraverso la percezione che di essi esprime. L'art. 1 lett. a) sopra citato completa la definizione di paesaggio inserendo, accanto alla componente oggettiva costituita dall'azione di fattori naturali o umani, appunto un profilo soggettivo, dato dalla percezione delle popolazioni. “*In questo senso, il paesaggio può essere inteso come il frutto di una costruzione mentale, ovvero un'unione peculiare di due sfere separate, quella del mondo oggettivo e quella del mondo soggettivo*”¹⁹: la percezione si configura, nell'impostazione della convenzione, quale ingrediente capace di trasformare un territorio in paesaggio, attraverso un coinvolgimento diretto dell'uomo con le sue prerogative sensoriali e culturali.

¹⁸ SORACE, *Paesaggio e paesaggi della convenzione europea*, op. cit., p. 19.

¹⁹ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 58; sulla natura ed il valore della percezione cfr. anche RAFFESTIN, *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio*, Firenze, 2005.

Ovviamente interpretare queste attribuzioni di valore e tradurle sul piano giuridico è operazione tutt'altro che semplice, specialmente quando esse non si rivelano largamente condivise. Quel che è certo è la necessità di un alto grado di coinvolgimento delle popolazioni, in piena sintonia con la riscoperta del valore sociale del paesaggio; non a caso, infatti, le Parti si impegnano ad “avviare procedure di partecipazione del pubblico”²⁰ e si adoperano nella “formulazione, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche del loro ambiente di vita”²¹.

Resta da capire, tuttavia, chi debba essere coinvolto in questa particolare analisi, ovvero se sia da prendere in considerazione tutta la popolazione nazionale o solo quella locale direttamente interessata. L'art. 4 Cep afferma, come scelta di base, il principio di sussidiarietà e di autonomia locale²², concedendo al contempo agli Stati di mantenere la ripartizione interna di competenze conformemente ai propri principi costituzionali e di organizzazione amministrativa. L'orientamento di fondo pare, dunque, propendere per la non interferenza nelle questioni di riparto interne, fermo restando un occhio di riguardo per le “autorità regionali e locali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche”²³.

Un sistema siffatto auspica dunque un approccio definito *bottom – up*, legato cioè ad un alto grado di partecipazione di tutti i livelli di governo e contrap-

²⁰ Art. 5 lett. c).

²¹ Art. 1 lett. c)

²² Art. 4: “Ogni Parte applica la presente Convenzione e segnatamente i suoi articoli 5 e 6, secondo la ripartizione delle competenze propria al suo ordinamento, conformemente ai suoi principi costituzionali e alla sua organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale. Senza derogare alle disposizioni della presente Convenzione, ogni Parte applica la presente Convenzione in armonia con le proprie politiche”. Vedi HERRERO DE LA FUENTE, *La Convenzione europea del paesaggio*, op. cit, p. 902.

²³ Art. 5 lett. c). Vedi ZOMPI, *La Convenzione europea del paesaggio: interpretazioni ed applicazioni*, online su www.dirittoambiente.com, p. 7.

posto ad una prospettiva *top – down*, ove l'autorità si sostituisce a chi vive e produce il paesaggio quasi come se fosse incapace di intendere e volere²⁴. Ovviamente tutto ciò può funzionare solo laddove esista una forte sensibilità paesaggistica, tenuto conto che, specie a livello locale, sono sempre forti le ingerenze e le pressioni atte a far prevalere interessi economici spesso non compatibili con il paesaggio²⁵. Non a caso, infatti, l'art. 6 Cep, disposizione di notevole importanza, inserisce, tra le misure specifiche che devono caratterizzare una politica del paesaggio, quelle finalizzate alla sensibilizzazione, quale ineludibile punto di partenza di ogni altra forma di intervento. Solo ove sorga questa coscienza popolare, ovviamente riflessa sulle pubbliche autorità, è possibile coinvolgere i cittadini nell'elaborazione di progetti di tutela, valorizzando al massimo la loro capacità percettiva²⁶. Come precisato dalla Relazione esplicativa alla convenzione, al paragrafo 52, è infatti ad ogni cittadino che appartiene, in parte, il paesaggio, la cui buona condizione “è strettamente connessa al livello di sensibilità delle popolazioni”: ciò significa che, se tale livello resta basso, il potenziale partecipativo dell'uomo cala sensibilmente, rischiando, anzi, di rivolgersi verso finalità più immediate, ma pericolose, quali quelle dello sviluppo economico incontrollato. Dunque una protezione del paesaggio ragionata e non episodica passa inevitabilmente attraverso un progressivo arricchimento culturale collettivo, che aiuti a “riconoscere e godere la bellezza dei paesaggi”.

²⁴ FERRARA, *La pianificazione del paesaggio nel Codice Urbani e le prospettive della Convenzione europea*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, op. cit., p. 172.

²⁵ MONTINI, ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, op. cit., p. 648.

²⁶ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 89.

saggi; ma anche ad individuare e rifiutare la bruttezza imposta attraverso decisioni indifferenti alla dimensione paesaggistica dell'abitare²⁷.

A ben vedere, peraltro, il fatto stesso che si sia sentita la necessità di elaborare una convenzione in argomento alimenta un certo ottimismo circa la possibilità di un reale aumento di sensibilità. Oltretutto, se si considerano le ragioni ultime che hanno portato alla storica revisione del concetto di paesaggio, si scopre che, alla base di tutto, non vi è altro che l'uomo, con le sue esigenze culturali e spirituali. Infatti la rinnovata attenzione al tema del paesaggio non nasce, come si potrebbe pensare, da un estemporaneo amore per l'ambiente, bensì trae origine da un'esigenza profondamente e sentitamente umana²⁸: quella, cioè, di riappropriarsi del proprio ambiente di vita, alla ricerca di un'identità via via perduta²⁹. A giocare il ruolo di spinta propulsiva è, dunque, una vera e propria "domanda di paesaggio", intesa come volontà di recuperare quei legami della gente con i luoghi, di quel radicamento territoriale che i moderni processi di globalizzazione e tecnicizzazione tendono a recidere³⁰. So-

²⁷ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 90.

²⁸ BERQUE, *Les raisons du paysage*, Parigi, 1995 sostiene, condivisibilmente, che "la spettacolare crescita della domanda di paesaggio non è soltanto una deriva estetizzante di una società sazia, al contrario è il segno che l'uomo tende a riallacciare i suoi legami con la terra, che la modernità aveva dissolto" (trad. di Gambino).

²⁹ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 32.

Cfr. altresì il Preambolo "...Consapevoli del fatto che il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea"; nonché l'art. 5 lett. a) Cep: "Ogni Parte si impegna a: riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità".

³⁰ GAMBINO, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della convenzione*, op. cit., p. 115, il quale delinea l'epoca moderna come quella del "passaggio dalla società dei luoghi alla società dei flussi, propiziato dalle tecnologie della comunicazione".

stanzialmente, il paesaggio, come contesto di vita, si vede riconosciuto un ruolo non secondario nella ricerca di un benessere individuale e sociale, indipendentemente dai valori che concretamente può esprimere³¹. Sulla scorta di questi rilievi, in dottrina è diffuso il convincimento che si possa parlare di un vero e proprio diritto al paesaggio, anzi al buon paesaggio “*quasi come un diritto alla salute, poiché può determinare il benessere dei cittadini e costituire fonte di ricchezza o di impoverimento spirituali*”³². Si tratta di un concetto che ha visto la luce in ambito italiano, in occasione della Prima Conferenza nazionale sul paesaggio, ma che ha riscosso un certo grado di condivisione a livello europeo, ove si afferma che “*il s’agit dans l’esprit du Conseil d’Europe de démocratiser le paysage pour contribuer à la reconnaissance d’un droit au paysage élément indissociable du droit de l’homme à l’environnement*”³³. Come evocato da quest’ultima citazione, l’idea che il paesaggio possa costituire un diritto, ed in quanto tale suscettibile di interessare l’intera popolazione, richiama inevitabilmente il principio democratico, inteso sia come garanzia di fruibilità da parte di tutti, sia come effettiva opportunità di partecipazione collettiva ai processi decisionali³⁴. Pertanto, nell’ottica della Convenzione, non basta che l’amministrazione avvii opere di sensibilizzazione, essendo altrettanto necessaria l’apertura di opportuni canali partecipativi al processo gestionale, anche alla luce dei principi della Convenzione di Aarhus del 1998. E deve trattarsi di un’apertura ampia al contributo dei cittadini, per-

³¹ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 43.

³² BALDI, in MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA’ CULTURALI, *Prima conferenza nazionale per il paesaggio, Atti*, Roma, 2000, sessione tematica 3; cfr. anche MELUCCO VACCARO, *ibidem*, sessione di chiusura, nonché ZOMPI’, *La Convenzione europea del paesaggio: interpretazioni ed applicazioni*, op. cit., p. 8.

³³ PRIEUR, *La Convention européenne du paysage*, op. cit., p. 169.

³⁴ MONTINI, ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, op. cit., p. 645.

chè democratizzare il diritto al paesaggio significa, in ultima analisi, attribuire interesse pubblico diffuso alle sue modifiche³⁵.

Se la Convenzione si fosse fermata al piano socio – culturale, pur segnando in ogni caso un decisivo passo in avanti, avrebbe però lasciato la sua traduzione operativa completamente in mano ai singoli Stati, con il pericolo, peraltro sempre presente, di interpretazioni differenti. Gli Stati firmatari hanno invece inteso fissare, almeno a livello di linee guida, i principi di riferimento delle nuove politiche relative al paesaggio, a partire dalla formulazione di obiettivi di qualità paesaggistica. Essi segnano la traduzione della dimensione soggettiva del paesaggio sopra descritta, in quanto sono definiti, all'art. 1 lett. c)³⁶, come *“la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un paesaggio determinato, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita”*: costituiscono, di fatto, la risultante delle opportunità partecipative concesse ai cittadini ed, al contempo, il fondamento dell'intervento finale, inserito in un progetto di paesaggio che proprio da questi obiettivi deriva³⁷. E', infatti, proprio sulla loro base che si determinano le azioni realizzabili, riconducibili alle tre tipologie di salvaguardia, gestione e pianificazione, secondo la previsione dell'art. 1. Poiché per la Convenzione il concetto di paesaggio si sovrappone, quanto ad estensione, all'intero territorio, diventa indispensabile una differenziazione degli interventi in base alle ca-

³⁵ BALDI, op. cit., esemplifica così il concetto: *“se si costruisce bene o male sulle rive del lago di Garda, non è questione che interessa solamente gli abitanti di Salò o di Sirmione o quelli che stanno nella strada di fronte alla lottizzazione, interessa anche a me che vivo a Roma, può interessare anche qualcuno che vive a Stoccarda o a Goteborg, perché il diritto al paesaggio comincia ad essere reclamato come diritto europeo”*.

³⁶ Vedi anche art. 6 lett. d): *“Ogni parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'articolo 5.c.”*.

³⁷ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 106.

ratteristiche delle singole aree, da quelle di particolare pregio alle più degradate.

Nel primo caso, quando cioè il territorio riveli indubbe qualità paesaggistiche, lo scopo sarà essenzialmente quello di preservarlo nella sua integrità o, stando alla lettera della Cep, di salvaguardarlo nei suoi aspetti significativi o caratteristici, alla luce del “*suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo di intervento umano*” (art. 1 lett. d). Una tutela ingessante, tuttavia, non pare potersi ricondurre che a poche, nonché ristrette, zone di eccezionale bellezza, per richiamare un concetto caro alla legge Bottai.

Nella maggioranza assoluta dei casi, infatti, il progetto politico si dovrà occupare, più ampiamente, di gestione dei paesaggi, attraverso “*azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici, ambientali*” (art. 1 lett. e). E', questo, il vero fulcro del testo internazionale, forse addirittura la ragione reale della sua elaborazione, basata sulla presa di coscienza che il nodo gordiano non risiede tanto nella protezione, quanto piuttosto nella trasformazione: in poche parole, come è stato sostenuto, “*o impariamo a trasformare, tenendo opportunamente conto delle armoniose relazioni possibili, o siamo perduti*”³⁸. In buona sostanza, emerge la convinzione che la trasformazione del paesaggio sia evento ineludibile, e, conseguentemente, non da impedire, ma da indirizzare. Se tutto il territorio merita attenzione, infatti, è pura utopia pretendere di fermare ogni tipo di evoluzione agricola, urbanistica, industriale incidente sull'ambiente³⁹; occorre, invece, trovare un compromesso

³⁸ FERRARA, *La pianificazione del paesaggio nel Codice Urbani e le prospettive della Convenzione europea*, op. cit. p. 186.

³⁹ Particolare rilievo assumono le parole di DEJEANT – PONS, coordinatrice della pianificazione territoriale e del paesaggio del Consiglio d'Europa, riportate da FERRARA, *La pianificazione del paesaggio nel Codice Urbani e le prospettive della Convenzione europea*, op. cit., p.

tra sviluppo e protezione, tra “*auspicio della popolazione di godere di un paesaggio di qualità*” ed “*auspicio di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione*”⁴⁰: un punto di equilibrio che la Cep individua, accogliendo i contenuti della Conferenza di Rio del 1992, nel concetto di “*sviluppo sostenibile*”, inteso come crocevia ineludibile per la continuità della vita sul nostro pianeta⁴¹.

Una volta di più, quindi, è l'uomo a disegnare il destino del paesaggio, in questo caso attraverso la sua capacità di contemperare i bisogni materiali ed economici con quelli spirituali e culturali. Oltretutto, non è affatto scontato che le due sfere d'interesse si collochino su due piani contrapposti: anzi, fin dal preambolo si riconosce al paesaggio la potenzialità di favorire l'attività economica⁴², evocando nell'interprete l'importante, ma a volte fumoso, concetto di valorizzazione del territorio. Certo è che il paesaggio di qualità rappresenta un bene sempre più ricercato, in grado di assicurare un aumento degli introiti derivanti, ad esempio, da rendite fondiari o da attività turistiche, spesso implementati tramite la produzione di beni materiali esclusivi e distintivi di tipo agro – alimentare od artigianale⁴³. Una strada, questa, che, se percorsa con equilibrio, consente senz'altro di adattare una tutela dinamica alle esigenze,

188: “*The developments in agriculture , forestry, industrial and mineral production techniques, together with the practices followed in town and country planning, transport, networks, tourism and recreation, and, at a more general level, changes in the world economy, have in many cases accelerated the transformation of landscapes. The Convention expresses a concern to achieve sustainable development based on a balanced and harmonious relationship between social needs, economic activity and the environment*”.

⁴⁰ Cfr. Preambolo alla Convenzione.

⁴¹ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 43.

⁴² In particolare: “*Constatando che il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro*”.

⁴³ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 45.

sempre nuove, della comunità umana che vive ed opera sul territorio, finanche di migliorare la sua condizione complessiva, se davvero, come afferma la Cep, una adeguata salvaguardia, gestione e pianificazione possono “*contribuire alla creazione di posti di lavoro*”.

Si è già fatto cenno, dunque, allo stretto legame che unisce gestione e pianificazione in un'ottica di passaggio da una tutela passiva ad una tutela attiva. E', infatti, attraverso una programmazione a vari livelli che si può procedere, in via preventiva, alla definizione delle compatibilità e delle coerenze tra azioni di sviluppo e azioni di tutela⁴⁴, come si è cercato di dimostrare nel capitolo precedente, al quale si rimanda per un'analisi più completa del fenomeno. Qui pare necessario segnalare due aspetti di particolare rilievo. In primo luogo, una concezione globale ed integrata del paesaggio comporta la necessità di valutare sempre le possibili ricadute paesaggistiche di ogni intervento sul territorio, segnatamente attraverso una loro integrazione “*nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche ed in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta su paesaggio*”⁴⁵. E' chiaro, qui, un riconoscimento ulteriore di una trasversalità della materia⁴⁶, capace di interessare e coinvolgere settori anche molto diversi fra loro, ma accomunati, ad eccezione dell'aspetto puramente ambientale, da un legame stretto con l'uomo, con le sue attività e con le sue capacità di intervento.

Per altro verso, la pianificazione dei paesaggi è definita con specifico riferimento ad azioni “*fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla*

⁴⁴ MASTRUZZI, in MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI, *Prima conferenza nazionale per il paesaggio, Atti*, op. cit., sessione tematica 2.

⁴⁵ Art. 5 lett. d).

⁴⁶ MONTINI, ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, op. cit., p. 650.

creazione di paesaggi” (art. 1 lett. f). Se le parole hanno un senso, sembra che sia voluta tracciare una linea d'intervento autonoma rispetto a quelle di salvaguardia e gestione, le quali, invece, possono ben essere parte di uno strumento di programmazione tendenzialmente onnicomprensivo, come è il piano paesaggistico nel nostro ordinamento. Si deve ipotizzare, allora, un'inesattezza terminologica, o, quantomeno, una difficoltà di traduzione, tanto che alcuni, in dottrina, hanno ritenuto più pregnante il corrispondente inglese (*landscape planning*) o francese (*aménagement des paysages*)⁴⁷. D'altronde, nell'impianto della Convenzione, avrebbe stonato la promozione di un particolare strumento, visto che l'intento di fondo è quello di non interferire eccessivamente negli ordinamenti giuridici interni, lasciando agli Stati un certo margine di scelta⁴⁸. Una tipologia di intervento che pare mirare, in sostanza, ad una riconfigurazione o, almeno, ad una riqualificazione del territorio non può che essere rivolta, in prima istanza, a quelle aree degradate o prive di pregio, che fino a poco tempo or sono erano prive di considerazione. L'attività dell'uomo conosce, pertanto, l'ennesima chiamata in causa, quale fonte per la creazione di nuovi paesaggi, in quello che costituisce il punto di incontro più alto tra intervento antropico e percezione, ove il territorio viene ridisegnato

⁴⁷ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 67; concorda anche SORACE, *Paesaggio e paesaggi della convenzione europea*, op. cit., p. 22.

⁴⁸ Cfr. la Relazione esplicativa della Convenzione, par. 61: “Il paragrafo invita le Parti ad adottare gli strumenti legislativi, amministrativi, fiscali o finanziari specifici per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi, tenendo conto delle politiche sul paesaggio convenute. Tali strumenti possono essere svariati. Possono consistere nell'elaborazione di strumenti di pianificazione a valenza paesistica, di progetti sul paesaggio, nel regime speciale per certi paesaggi, nella presa in considerazione dei paesaggi negli studi di impatto e nelle autorizzazioni alle attività o all'occupazione dei suoli, in misure urgenti per salvaguardare un determinato paesaggio minacciato, ecc. Spetta ad ogni Stato elaborare e adottare una serie di strumenti atti a soddisfare le esigenze dei propri paesaggi e conformi al suo ordinamento giuridico. I Comitati di esperti competenti di cui all'articolo 10 della convenzione potranno formulare delle raccomandazioni per agevolare l'applicazione della convenzione”.

sulla base di un “paesaggio immaginato, anche attraverso la simulazione”⁴⁹. Ovviamente, questa possibilità non deve trasformarsi in una sorta di sentimento di onnipotenza da parte del genere umano, fino a giustificare la realizzazione dei suoi desideri con forzature del contesto ambientale; deve trattarsi, al contrario, di una *extrema ratio*, da invocare quando i precedenti interventi sono stati eccessivamente rovinosi, quasi come un meritevole tentativo di risarcire un danno prodotto.

3. *La Convenzione UNESCO a tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale: il concetto di paesaggio culturale*

Nella breve panoramica introduttiva in apertura del presente capitolo, si è già fatto cenno all'importanza, nell'ambito del diritto internazionale pattizio a tutela del patrimonio culturale e naturale, della Convenzione Unesco firmata a Parigi nel 1972. L'organizzazione per l'educazione, la scienza e la cultura, che costituisce istituto specializzato dell'Onu, persegue il fine primario di conseguire, attraverso la cooperazione tra i popoli appunto in campo educativo, scientifico e culturale, la pace internazionale e la comune prosperità. Si può quindi intuire che i suoi margini di interesse siano piuttosto ampi e diffusi, a partire dalla promozione della scolarizzazione, alla valorizzazione del patrimonio artistico, fino alla protezione dell'ambiente⁵⁰.

Conclusa la Seconda Guerra Mondiale ed ormai ben avviata la fase di ricostruzione, sorse la convinzione che il patrimonio culturale e naturale

⁴⁹ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 108; vedi anche RAFFESTIN, *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio*, Firenze, 2005.

⁵⁰ Per una panoramica introduttiva all'Unesco ed alla sua struttura operativa si segnala il contributo di SAULLE, *Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)*, su *Enciclopedia del diritto*, 1981, vol. XXXI, pp. 319 ss.

dell'umanità fosse meritevole di un'attenta salvaguardia, non soltanto dalle minacce di un conflitto armato⁵¹, ma anche dai rapidi cambiamenti derivanti dallo sviluppo economico galoppante⁵². La Convenzione, coerentemente, contempla, quale oggetto della propria disciplina, tanto il patrimonio culturale quanto quello naturale, estendendo il suo ambito d'interesse ben al di là del dato paesaggistico, qui rilevante. Allo stesso tempo, però, un accostamento di questo tipo non deve essere ragione di eccessivo stupore, in quanto *“cultura e natura sono da sempre concepiti quali valori intrinsecamente legati tra loro, atteso che l'identità culturale di un popolo sorge e si sviluppa nell'ambiente naturale in cui lo stesso vive”*⁵³. Presumibilmente la più importante estrinsecazione di questa stretta interrelazione consiste, ancora una volta, nel continuo intervento modificativo dell'uomo sulla natura, attraverso attività che, sovrapposte diacronicamente nella storia, contribuiscono alla forma attuale del territorio.

Le risultanze dell'opera antropica si inseriscono, nella sistematica dello strumento pattizio, nella macro - categoria del *“patrimonio culturale”*: ai sensi dell'art. 1 essa contempla, oltre a singoli monumenti di particolare bellezza ed agglomerati di costruzioni di notevole interesse per il dato architettonico, i c.d. *“siti”*, cioè *“opere dell'uomo o opere congiunte dell'uomo e della natura (combined*

⁵¹ La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato era già oggetto di una convenzione firmata all'Aja nel 1954.

⁵² Tale presa di coscienza fu favorita, negli anni '50, dalla decisione di costruire la diga di Assuan in Egitto, opera indispensabile dal punto di vista economico, ma, allo stesso tempo, grave minaccia per i monumenti della Valle di Nubia ed i templi di Abu Simbel. La collaborazione internazionale di circa 50 paesi aiutò Sudan ed Egitto a risolvere il problema, smontando i monumenti per ricostruirli altrove.

⁵³ ANSELMO, *Il patrimonio culturale e naturale*, su *Gazz. Amb.*, 2007, p. 144.

works of nature and man)⁵⁴, nonché le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dal punto di vista storico, estetico, etnologico o antropologico”.

Il paesaggio in quanto tale rientra senz'altro anche nell'ambito della seconda macro – categoria di riferimento, identificata come “*patrimonio naturale*”. Se ne occupa espressamente l'art. 2 della Convenzione, il quale, però, in sede definitoria opta per la non considerazione della componente umana, focalizzandosi su ristrette aree incontaminate o di notevole rilievo sotto il profilo fisico o biologico⁵⁵. Una scelta di questo tenore lascia trasparire, tra le righe, l'idea secondo cui minori sono le interferenze dell'uomo nel patrimonio naturale, meglio è⁵⁶. Tuttavia se, come si cerca di dimostrare, l'intervento antropico ha un significato notevole nel paesaggio che si estende pressoché ovunque, allora non resta che avanzare qualche critica nei confronti di quest'ultima definizione, che si rivela, perlomeno, eccessivamente ristretta e, forse, un po' datata. Ed infatti, quasi a scolorire i confini ora delineati, il par. 46 delle Linee guida per l'applicazione della Convenzione consente di riconoscere beni misti (*mixed cultural and natural heritage*), qualora soddisfino in tutto o in parte le summenzionate definizioni.

⁵⁴ Art. 1 punto 3. Il testo dalla Convenzione non conosce una stesura ufficiale in lingua italiana. Sono presenti, invece numerose traduzioni ufficiose: nella trattazione si darà conto del testo inglese per i passaggi di particolare rilievo, mentre per il testo integrale si rinvia a www.unesco.org.

⁵⁵ Art. 2: “*Ai fini della presente Convenzione sono considerati «patrimonio naturale»:*
– *i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico,*
– *le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo,*
– *i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale*”.

⁵⁶ FOWLER, *World Heritage Cultural Landscapes 1992 – 2002*, World Heritage Papers n. 6, Parigi, 2002, p. 15.

Dopo una prima stagione applicativa nella quale l'interesse era essenzialmente focalizzato, in termini un po' deludenti, su singoli monumenti o costruzioni⁵⁷, intorno agli anni '80 l'interrelazione tra l'uomo e il suo ambiente naturale conquista sempre più la ribalta. Allo stesso tempo, però, la categoria dei beni misti non soddisfa fino in fondo, specialmente per quanto concerne i paesaggi agrari, vero simbolo del processo di antropizzazione. Ecco perché l'evoluzione storico - applicativa del testo convenzionale conosce, da questo punto di vista, un salto qualitativo di notevole portata grazie all'introduzione, a partire dalle Linee guida del 1992, del concetto di "paesaggio culturale" (*cultural landscape*)⁵⁸. Ai sensi del par. 47 delle Linee guida attualmente in vigore, infatti, esso rappresenta proprio la risultante di ciò che l'art. 1 definisce "combined works of nature and man", quale testimonianza dell'evoluzione storica della società umana e del suo insediamento, sotto l'influenza dal dato ambientale, inteso come fonte sia di limitazioni fisico - materiali, sia di opportunità economiche e di sviluppo⁵⁹. Si tratta senz'altro di un'idea innovativa a livello internazionale, che raccoglie i risultati di anni di studi accademici, testimoniati dalle numerose definizioni di "paesaggio culturale" riscontrabili nella dottrina, soprattutto straniera. Ad esempio Carl Sauer, primo a coniare questo termine,

⁵⁷ FOWLER, *World Heritage Cultural Landscapes 1992 – 2002*, op. cit., p. 23.

⁵⁸ A livello di concetto, le sue origini risalgono alla fine del 19° secolo, grazie agli studi degli storici tedeschi e dei geografi francesi; il termine di "paesaggio culturale", invece, si sviluppa più tardi, nel 20° secolo, soprattutto nell'opera e negli insegnamenti di Carl Sauer presso la Berkeley school of human geographers. Cfr. ANSELMO, *Il patrimonio culturale e naturale*, op. cit., p.146 e FOWLER, *World Heritage Cultural Landscapes 1992 – 2002*, op. cit., p. 22.

⁵⁹ Cfr. par. 47 delle Linee Guida del 2008: "Cultural landscapes are cultural properties and represent the "combined works of nature and of man" designated in Article 1 of the Convention. They are illustrative of the evolution of human society and settlement over time, under the influence of the physical constraints and/or opportunities presented by their natural environment and of successive social, economic and cultural forces, both external and internal".

lo considerava il risultato di un'azione modellante messa in atto da un gruppo culturale su di un'area naturale⁶⁰. La norma convenzionale pare invece calcare le linee della definizione proposta da Wagner e Mikesell: “*un paesaggio culturale [costituisce] il prodotto concreto e tipico dell'interrelazione tra una data comunità umana, rappresentazione di specifiche potenzialità e preferenze, e un particolare contesto di circostanze naturali. E' l'eredità di numerose ere di evoluzione naturale e di opere di molte generazioni di uomini?*” (trad. di chi scrive).⁶¹

Come è meglio chiarito nell'allegato 3 delle Linee guida, il concetto di paesaggio culturale rimanda ad una vasta gamma di possibili manifestazioni del legame uomo - ambiente⁶², ivi comprese le forme tradizionali di agricoltura e, più in generale, di sfruttamento sostenibile del territorio. Peraltro, è difficile non condividere l'assunto secondo il quale la protezione di tali paesaggi possa anche valere a salvaguardare la biodiversità in molte regioni⁶³: si pensi, ad esempio, a coltivazioni fortemente radicate sul territorio ma minacciate dall'industrializzazione dell'attività rurale, come nel caso dei terrazzamenti di montagna.

La categoria dei “*cultural landscapes*”, più precisamente, comprende diversi sottoinsiemi, secondo il disposto del par. 10 dell'allegato 3. Quello più facilmente identificabile è relativo ai paesaggi disegnati e creati intenzionalmente dall'uomo (*landscapes designed and created intentionally by man*), ivi compresi, per

⁶⁰ Cfr. Nota 55; SAUER, *The morphology of landscape*, Berkeley, 1925, in LEIGHLEY, *Land and Life: a selection from the writings of Carl Ortwin Sauer*, 1963: “*The cultural landscape is fashioned from a natural landscape by a culture group. Culture is the agent, the natural area the medium, the cultural landscape the result*”.

⁶¹ WAGNER, MIKESSELL, *Readings in Cultural Geography*, Chicago, 1992.

⁶² Allegato 3 linee guida del 2008, par. 8.

⁶³ Allegato 3 linee guida del 2008, par. 9.

espressa previsione, i parchi realizzati per ragioni estetiche ed i giardini⁶⁴. Dagli esempi che la norma riporta, sembra potersi ipotizzare, in questo caso, un riferimento ad aree di ridotte dimensioni, sorte esclusivamente su progettazione e per volontà dell'uomo, oggetto di attenzione normativa fin dagli albori della disciplina italiana in materia⁶⁵. Desta invece maggiore interesse, per la capacità di meglio comprendere il sincretismo uomo – paesaggio, la seconda categoria, che considera quei paesaggi evolutisi in modo organico (*organically evolved landscapes*), a partire da un'esigenza sociale, economica, amministrativa o religiosa calata in un particolare contesto ambientale⁶⁶. Di fatto, si focalizza l'attenzione su di un processo di sviluppo storicamente inteso, che, se ormai interrotto, può offrire una risultanza di pregio da salvaguardare, ma che, più spesso, costituisce una linea continua con la modernità. Proprio nel caso in cui il reciproco influenzarsi di uomo e ambiente sia ancora in grado di produrre mutamenti si rivela infatti il senso reale di una tutela del paesaggio che

⁶⁴ Queste le esatte parole del testo: “*The most easily identifiable is the clearly defined landscape designed and created intentionally by man. This embraces garden and parkland landscapes constructed for aesthetic reasons which are often (but not always) associated with religious or other monumental buildings and ensembles*”.

⁶⁵ Vedi *retro* cap. 1, in particolare il commento alla Legge Bottai.

⁶⁶ Segue: “*The second category is the organically evolved landscape. This results from an initial social, economic, administrative, and/or religious imperative and has developed its present form by association with and in response to its natural environment. Such landscapes reflect that process of evolution in their form and component features. They fall into two sub-categories:*

- *a relict (or fossil) landscape is one in which an evolutionary process came to an end at some time in the past, either abruptly or over a period. Its significant distinguishing features are, however, still visible in material form.*

- *a continuing landscape is one which retains an active social role in contemporary society closely associated with the traditional way of life, and in which the evolutionary process is still in progress. At the same time it exhibits significant material evidence of its evolution over time*”.

sappia andare oltre la conservazione, verso una convivenza (possibile) di tradizione e sviluppo sostenibile⁶⁷.

Il terzo ed ultimo gruppo, infine, concerne il c.d. *associative cultural landscape*, meritevole di attenzione non tanto per tracce di cultura materiale tangibile, quanto piuttosto in ragione della forza di fusione tra gli elementi naturali e fenomeni religiosi, artistici e culturali. Dunque, se le parole hanno un senso, non si ricerca necessariamente, in questo caso, un segno della presenza attiva e fattiva di chi abita il territorio, quanto piuttosto un ruolo chiave giocato dal paesaggio nello sviluppo identitario della popolazione, segnatamente dal punto di vista religioso, artistico o culturale.

3.a. *Il valore universale eccezionale ed il procedimento di iscrizione*

Il piano operativo della Convenzione si basa sull'inserimento all'interno di un'apposita Lista di alcuni dei suddetti beni o aree, selezionati sulla base dell'attribuzione di "un valore universale eccezionale" (*outstanding universal value*). Si tratta inevitabilmente di un approccio parziale, focalizzato su alcune realtà emergenti di notevole rilievo dal punto di vista internazionale, classificabili, per questo, come patrimonio dell'intera umanità⁶⁸. A cospetto di un tale parametro di riferimento, sembra doveroso proporre un duplice ordine di osservazioni.

⁶⁷ ANSELMO, *Il patrimonio culturale e naturale*, op. cit., p.146.

⁶⁸ GUIDO, *L'attuazione in Italia della Convenzione per il patrimonio mondiale*, su *Gazz. Amb.*, 2005, p. 136. Cfr. par. 52 delle Linee guida del 2008: "The Convention is not intended to ensure the protection of all properties of great interest, importance or value, but only for a select list of the most outstanding of these from an international viewpoint...".

Innanzitutto va registrato un netto ed indubbio salto di prospettiva rispetto alla Convenzione europea fondata sulla concezione integrale del paesaggio⁶⁹: se per quest'ultima, infatti, il paesaggio merita un riconoscimento giuridico indipendentemente dalla sua qualità, qui il sistema ruota totalmente intorno ad un giudizio di valore. Si è peraltro levata qualche voce, in dottrina, tesa a minimizzare queste differenze, in particolare a seguito del riconoscimento dei paesaggi culturali: ciò consentirebbe, in poche parole, di riconoscere l'eccellenza in aree che possono apparire ordinarie, sostanzialmente erigendo *“monumenti agli uomini senza volto, le persone che sono vissute e morte senza essere ricordate, tranne che, inconsciamente e collettivamente, attraverso il paesaggio modificato dalle loro opere”* (trad. di chi scrive)⁷⁰. Alcuni hanno proposto⁷¹ di leggere queste differenze di fondo in chiave di contrapposizione tra un approccio democratico ed uno elitario: in realtà, a ben vedere, l'idea di fondo della Convenzione Unesco è altrettanto democratica, seppur sotto un profilo diverso, poiché non si cerca tanto di (ri)costruire l'identità di un popolo, quanto piuttosto di spingere le popolazioni del mondo a condividere la responsabilità di proteggere e tutelare quelle aree che, per la loro eccezionalità, *“appartengono moralmente a tutti [...], senza tenere conto del luogo nel quale si trovano”*⁷².

In secondo luogo, si rende evidente che l'area deve vedersi riconosciuto un valore che oltrepassi i confini del singolo Stato, ragion per cui molti possono essere i siti di rilievo regionale o nazionale, pur meritevoli di attenzione e pro-

⁶⁹ PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, op. cit., p. 64; GAMBINO, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della convenzione*, op. cit., p. 128.

⁷⁰ FOWLER, *World Heritage Cultural Landscapes 1992 – 2002*, op. cit., p. 24.

⁷¹ MONTINI, ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, op. cit., p. 642.

⁷² GUIDO, *L'attuazione in Italia della Convenzione per il patrimonio mondiale*, op. cit., p. 136.

tezione, non inseriti nella Lista. Con ciò, già emerge con chiarezza che la Convenzione, di per sé, non è uno strumento esaustivo per la tutela del paesaggio, né mira ad esserlo: come meglio si dirà in seguito, richiama, come elemento indispensabile la collaborazione delle autorità statali non solo nell'individuazione delle aree rilevanti ai suoi fini, ma più in generale l'attenzione nei confronti dei fenomeni culturali e delle realtà naturali.

L'eccezionalità, come parametro di riferimento, potrebbe, a dire il vero, costituire una linea di giudizio aperta ad un'eccessiva soggettività, finendo per far dipendere l'inserimento della lista da ragioni politiche più che da caratteristiche intrinseche dell'area. Proprio per questa ragione le Linee guida specificano il concetto di *outstanding universal value* attraverso una serie di criteri elaborati da un apposito Comitato: in origine sei erano specificamente dedicati al patrimonio culturale e quattro a quello naturale, mentre oggi il par. 77 delle Linee guida riporta un unico elenco distinto in dieci punti. Ovviamente è sufficiente che il sito possieda anche uno soltanto dei seguenti requisiti:

- i) *rappresentare un capolavoro del genio creativo dell'uomo*
- ii) *mostrare un importante interscambio di valori umani, in un lungo arco temporale o all'interno di un'area culturale del mondo, sugli sviluppi nell'architettura, nella tecnologia, nelle arti monumentali, nella pianificazione urbana e nel disegno del paesaggio;*
- iii) *essere testimonianza unica o eccezionale di una tradizione culturale o di una civiltà vivente o scomparsa;*
- iv) *costituire un esempio straordinario di una tipologia edilizia, di un insieme architettonico o tecnologico, o di un paesaggio, che illustri uno o più importanti fasi nella storia umana;*
- v) *essere un esempio eccezionale di un insediamento umano tradizionale, dell'utilizzo di risorse territoriali o marine, rappresentativo di una cultura (o più culture), o*

dell'interazione dell'uomo con l'ambiente, soprattutto quando lo stesso è divenuto vulnerabile per effetto di trasformazioni irreversibili;

- VI) essere direttamente o materialmente associati con avvenimenti o tradizioni viventi, idee o credenze, opere artistiche o letterarie, dotate di un significato universale eccezionale. (Il Comitato reputa che questo criterio dovrebbe essere utilizzato in associazione con altri criteri).*
- VII) presentare fenomeni naturali eccezionali o aree di eccezionale bellezza naturale o importanza estetica;*
- VIII) costituire una testimonianza straordinaria dei principali periodi dell'evoluzione della terra, comprese testimonianze di vita, di processi geologici in atto nello sviluppo delle caratteristiche fisiche della superficie terrestre o di caratteristiche geomorfiche o fisiografiche significative;*
- IX) costituire esempi rappresentativi di importanti processi ecologici e biologici in atto nell'evoluzione e nello sviluppo di ecosistemi e di ambienti vegetali e animali terrestri, di acqua dolce, costieri e marini;*
- X) presentare gli habitat naturali più importanti e più significativi, adatti per la conservazione in-situ della diversità biologica, compresi quelli in cui sopravvivono specie minacciate di eccezionale valore universale dal punto di vista della scienza o della conservazione.*

Alcuni di essi, in piena coerenza con il concetto di paesaggio culturale, tendono a valorizzare, quale elemento di assoluto rilievo, l'equilibrata coesistenza del dato umano e di quello naturale riscontrabili, ad un primo livello, proprio nel paesaggio (in particolare vedi i punti I, II, III). Di sicuro, per quanto possano esser considerati dettagliati⁷³, non sembrano riuscire ad oggettivizzare appieno il processo valutativo, ammesso, beninteso, che ciò sia possibile. In-

⁷³ Li definisce persino "assai dettagliati" SCOVAZZI, *La strada per la rimozione dalla lista del patrimonio mondiale UNESCO*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2004, p. 962.

fatti, non si deve dimenticare che l'identificazione di un paesaggio, così come di un bene culturale in quanto tale, non può prescindere dall'analisi della componente percettiva umana, che per sua natura è, indipendentemente dal grado di condivisione, soggettiva. In sostanza, la difficoltà principale, non del tutto superata, consiste nella fissazione di criteri che consentano di individuare le eccezionalità senza scadere nell'aleatorietà, ma allo stesso tempo senza pretendere di appiattare il giudizio sull'aspetto materiale ed oggettivo.

Se si considera che alla Convenzione hanno aderito pressoché tutti i Paesi del mondo, non è certo pensabile che un unico organo internazionale possa procedere all'individuazione delle eccezionalità espressione di un territorio così vasto. Si è, pertanto, manifestata la necessità di chiamare direttamente in causa gli Stati membri, a cui spetta, in prima istanza, l'identificazione e la delimitazione dei beni fin'ora menzionati⁷⁴. La modalità prescelta si basa sulla presentazione, da parte del singolo Paese, di una “*tentative list*”, nella quale vanno segnalati i beni che si intende iscrivere nell'arco dei successivi 5 – 10 anni; in un secondo momento, sempre in sede interna, ma con la consulenza tecnica dell'organizzazione, si va predisponendo la documentazione completa⁷⁵ per ogni singola candidatura, da presentarsi sulla base di un modello pre – determinato, fornito direttamente dalle Linee guida⁷⁶. La predisposizione di tale *dossier* si rivela altamente impegnativa, economicamente onerosa e, spesso, piuttosto articolata⁷⁷, ma anche una potenziale occasione di approfondire la conoscenza del proprio territorio: non a caso, infatti, è indicata come essen-

⁷⁴ Cfr. art. 3 e art. 6, par. 2, della Convenzione.

⁷⁵ Vedi parr. 129 ss. delle Linee guida e ANSELMO, *Il patrimonio culturale e naturale*, op. cit., p. 151.

⁷⁶ Allegato 5 alle linee guida.

⁷⁷ GUIDO, *L'attuazione in Italia della Convenzione per il patrimonio mondiale*, op. cit., p. 137.

ziale la partecipazione, al procedimento di candidatura, della popolazione locale, nell'ottica di una scelta ragionata e soprattutto rispecchiante la percezione collettiva⁷⁸.

In ambito italiano l'*iter* passa attraverso l'operato del Gruppo di lavoro interministeriale permanente per il Patrimonio mondiale dell'Unesco, chiamato a selezionare, fra le numerose proposte provenienti dalle amministrazioni regionali e locali, quelle da inserire nella lista propositiva italiana. Si tenga presente, peraltro, che ogni Stato è ammesso a presentare un massimo di due candidature all'anno, di cui una obbligatoriamente relativa a beni naturali, nei limiti di un tetto massimo cumulativo di 45 siti da esaminare per gli organi internazionali⁷⁹.

Una volta depositata la documentazione richiesta, segue la fase istruttoria gestita dal Centro del Patrimonio Mondiale attraverso organismi consultivi⁸⁰ chiamati a valutare le proposte, chiedere chiarimenti e svolgere eventuali accertamenti ulteriori. Ne deriva la stesura di un rapporto, contenente le raccomandazioni in merito all'iscrizione o meno del sito nella lista, che dovrà poi incontrare l'approvazione del Comitato del Patrimonio mondiale.⁸¹

⁷⁸ Linee guida, par. 123: "*participation of local people in the nomination process is essential to enable them to have a shared responsibility with the State Party in the maintenance of the property. States Parties are encouraged to prepare nominations with the participation of a wide variety of stakeholders, including site managers, local and regional governments, local communities, NGOs and other interested parties*".

⁷⁹ GUIDO, *L'attuazione in Italia della Convenzione per il patrimonio mondiale*, op. cit., p. 138.

⁸⁰ Si tratta del Consiglio Internazionale dei Monumenti e dei Siti (ICOMOS) e dell'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura e delle Risorse (IUCN).

⁸¹ Il Comitato è un organo intergovernativo responsabile dell'applicazione della Convenzione, i cui membri sono eletti dagli Stati Parte in modo che sia assicurata un'equa rappresentanza delle diverse culture e regioni del mondo. Il vero punto focale e di coordinamento è però costituito dal Centro del Patrimonio Mondiale, istituito nel 1992. Esso svolge molteplici ruoli, fra i quali quello di segretariato del Comitato, di supporto alla pre-

3.b. *Il significato dell'iscrizione nella lista e le forme di tutela*

L'iscrizione nella Lista, una volta perfezionatasi, comporta l'obbligo per lo Stato Parte richiedente, ai sensi dell'art. 4, di “*garantire la tutela, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle future generazioni dei siti*”.

La Convenzione, da questo punto di vista, si caratterizza tuttavia per il fatto di non predisporre un sistema di tutela autonomo, quanto piuttosto di presupporlo: in sostanza, tra le condizioni di ammissibilità alla candidatura si richiede l'indispensabile presenza di strumenti di tutela adeguati e già efficaci, senza interferire pesantemente nella normazione interna. E' lo Stato proponente a dover, in poche parole, dimostrare di aver approntato, con i mezzi che le sue leggi forniscono, un sistema di protezione valido e funzionale, a pena del rifiuto dell'inserimento nella Lista⁸².

Ciò crea una situazione di potenziale scompensazione che non merita sottovalutazione: da un lato un patrimonio di eccellenza internazionale tale da attirare l'attenzione del mondo globalizzato, se non altro a livello di opinione pubblica, dall'altro singole comunità locali chiamate a garantire la gestione di questi beni, pur disponendo, specie nel nostro Paese, di risorse sempre più limitate⁸³. Da questo punto di vista, infatti, l'organizzazione internazionale si limita a costruire un sistema di cooperazione ed assistenza mirante a coadiuvare i singoli Stati Parte nelle loro politiche di tutela, secondo il dettato dell'art. 7⁸⁴ della

parazione delle candidature, di monitoraggio dello status dei beni, di collaborazione con gli organi consultivi. Per maggiori informazioni vedi Convenzione, artt. 8 ss., ANSELMO, *Il patrimonio culturale e naturale*, op. cit., pp. 149 ss. ed il sito internet www.unesco.beniculturali.it a cura del Ministero per i beni e le attività culturali.

⁸² ANSELMO, *Il patrimonio culturale e naturale*, op. cit., p. 148.

⁸³ FEDOZZI, *Il piano di gestione come piano di piani*, in *Siti*, gen/mar 2008, p. 37.

⁸⁴ Art. 7: “*Ai fini della presente Convenzione, per protezione internazionale del patrimonio mondiale, culturale e naturale, s'intende l'attuazione di un sistema di cooperazione e di assistenza interna-*

Convenzione. Si tratterà, in ogni caso, di un appoggio essenzialmente tecnico, non comportante la possibilità di acquisire fondi dall'Unesco, quantomeno per quanto riguarda i paesi economicamente più sviluppati⁸⁵.

A livello interno, dunque, sarebbe stato lecito attendersi, in assolvimento dei doveri di protezione ora enunciati, la previsione di un sistema di tutela rafforzato, a maggior ragione in Italia, Paese che conta il maggior numero di siti iscritti nella Lista⁸⁶. Oltretutto il Codice Urbani del 2004, lo si è già detto, ri-

zionali, inteso a secondare gli Stati partecipi della presente Convenzione negli sforzi da loro svolti per preservare ed identificare questo patrimonio?

⁸⁵ GUIDO, *L'attuazione in Italia della Convenzione per il patrimonio mondiale*, op. cit., p. 140.

⁸⁶ Attualmente risultano iscritti 43 siti, in ordine cronologico: Arte rupestre della Valcamonica (1979); Centro storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella città e San Paolo fuori le Mura (1980 e 1990); La chiesa ed il convento domenicano di Santa Maria delle Grazie con "La cena" di Leonardo Da Vinci (1980); Centro storico di Firenze (1982); Venezia e la sua Laguna (1987); La piazza del Duomo di Pisa (1987); Centro storico di San Gimignano (1990); I Sassi e il parco delle Chiese rupestri di Matera (1993); Vicenza e le Ville del Palladio nel Veneto (1994 e 1996); Centro storico di Siena (1995); Centro storico di Napoli (1995); Crespi d'Adda (1995); Ferrara città del Rinascimento e il suo delta del Po (1995 e 1999); Castel del Monte (1996); I trulli di Alberobello (1996); Monumenti paleocristiani di Ravenna (1996); Centro storico della città di Pienza (1996); Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata (1997); Il Palazzo Reale del XVIII secolo di Caserta con il Parco, l'Acquedotto vanvitelliano ed il Complesso di San Leucio (1997); Costiera Amalfitana (1997); Modena: Cattedrale, Torre Civica e Piazza Grande (1997); Portovenere, Cinque Terre e Isole Palmaria, Tino e Tinetto (1997); Residenze Sabaude (1997); Su Nuraxi di Barumini (1997); Area archeologica di Agrigento (1997); Piazza Armerina, villa romana del Casale (1997); Orto Botanico di Padova (1997); Area archeologica di Aquileia e basilica Patriarcale (1998); Centro storico di Urbino (1998); Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano con i siti archeologici di Paestum e Velia e la Certosa di Padula (1998); Tivoli, Villa Adriana (1999); Isole Eolie (2000); Verona (2000); Assisi, la Basilica di San Francesco e altri siti francescani (2000); Tivoli, Villa d'Este (2001); Le città Barocche della Val di Noto (2002); Sacri Monti di Piemonte e Lombardia (2003); Val d'Orcia (2004); Le necropoli etrusche di Cerveteri e Tarquinia (2004); Siracusa e le necropoli rupestri di Pantalica (2005); Genova: Le Strade Nuove ed il sistema dei Pa-

chiama il principio della conformazione agli obblighi internazionali in un'ottica di cooperazione (art. 133). Tuttavia, nel testo di riferimento della disciplina paesaggistica non è dato altro espresso riconoscimento al patrimonio Unesco se si esclude il poco significativo richiamo dell'art. 135, 2° comma, che, in sede di pianificazione, si limita a raccomandare “*particolare attenzione*” nei loro confronti. L'inevitabile conclusione che se ne deve trarre è che “*gli strumenti giuridici e amministrativi inerenti i siti Unesco sono i medesimi previsti per la restante parte del patrimonio culturale nazionale*”.⁸⁷

Così stando le cose, l'inclusione nella lista potrebbe andare a perdere parte della sua capacità tutelante, per trasformarsi in uno strumento di mera propaganda turistica, certo da non disprezzare, ma, allo stesso tempo, da monitorare: si deve evitare, infatti, l'innescò di quel cortocircuito in virtù del quale lo sviluppo, appunto turistico, di un'area diventa ragione del suo progressivo danneggiamento, attraverso uno sfruttamento, soprattutto edilizio, scarsamente controllato. E' naturale che l'iscrizione di un sito fra quelli di eccezionale qualità coincida con un incremento del flusso turistico, ma si tratta di un fenomeno che assume i connotati di un Giano – bifronte. Da un lato ci sono gli indubbi vantaggi a livello di introiti, ma anche di conoscenza internazionale dell'area, di sopravvivenza e finanche sviluppo di attività tradizionali agricole e artigianali, senz'altro positivi in un'ottica di tutela. D'altro canto, però, c'è il problema del controllo della crescita turistica, attraverso scelte chiare tese a minimizzare l'impatto (ad esempio attraverso procedimenti di VIA o di VAS). Un turismo competitivo si basa, infatti, sulla capacità di un territorio di rinnovare la sua offerta, sapendo mantenere, a maggior ragione nei siti Unesco, i

lazzi dei Rolli (2006); Mantova e Sabbioneta (2008); La ferrovia retica nel paesaggio dell'Albula e del Bernina (2008).

⁸⁷ ANSELMO, *Il patrimonio culturale e naturale*, op. cit., p. 149.

valori originari: è su questo equilibrio traballante che si gioca la progettazione di un turismo, e più ampiamente di uno sviluppo, sostenibile⁸⁸.

Il Comitato del Patrimonio Mondiale, resosi forse conto della necessità di premere in maniera più incisiva verso un'adeguata gestione del patrimonio, ha adottato, nel giugno 2002, la Dichiarazione di Budapest, con la quale si invitano gli Stati Parte a cercare di assicurare un giusto equilibrio tra conservazione, sostenibilità e sviluppo, di modo che i beni del Patrimonio mondiale possano essere tutelati attraverso attività adeguate che contribuiscano al progresso socio – economico e al miglioramento della qualità di vita delle nostre comunità⁸⁹. Fondamentalmente, quindi, si riconosce l'importanza di una politica di gestione del bene, intesa soprattutto come costante contemperamento degli interessi in gioco, in perenne bilico tra sviluppo e protezione⁹⁰. Ciò deve avvenire, secondo quanto indicato, attraverso l'individuazione, il più possibile condivisa e partecipata⁹¹, di obiettivi strategici, riportati nel “*piano di gestione*”⁹², che deve obbligatoriamente accompagnare ogni richiesta di iscrizione nella Lista. Tale strumento dovrebbe, nelle intenzioni degli organi internazionali,

⁸⁸ Sul tema si segnala, per una più ampia disamina delle problematiche legate allo sviluppo turistico e delle possibili soluzioni, il contributo di PEDERSEN, *Managing tourism at world heritage sites: a practical manual for world heritage managers*, in *World Heritage Paper* n. 1, Parigi, 2002.

⁸⁹ Dichiarazione di Budapest, par. 3: “*We will seek to ensure an appropriate and equitable balance between conservation, sustainability and development, so that World Heritage properties can be protected through appropriate activities contributing to the social and economic development and the quality of life of our communities*”.

⁹⁰ ANSELMO, *Il patrimonio culturale e naturale*, op. cit., p. 153.

⁹¹ Assumono pertanto una valenza strategica le attività di formazione, sensibilizzazione e studio, nonché l'attivazione di strumenti di concreta democrazia deliberativa circa le destinazioni d'uso del paesaggio culturale; ancora una volta, quindi, si riconosce la validità di un approccio c.d. *bottom – up*, cioè che trae legittimazione dal basso, dalla popolazione che vive e si inserisce nel sito da proteggere.

⁹² Vedi Linee Guida, parr. 108 ss.

consentire loro di avere un quadro aggiornato e lineare delle attività di promozione e valorizzazione dei siti, permettendo altresì una valutazione degli sforzi dei singoli Stati.

Ancora una volta, però, l'Unesco ha scelto di mantenersi su posizioni generiche, non proponendo una definizione rigida del modello di piano di gestione da adottare: ha preferito, al contrario, lasciare libero spazio ad ogni membro nella fase di formulazione e configurazione dello strumento, nell'ottica di consentire la costruzione di un dispositivo *“il più possibile coerente con le esigenze di ogni realtà locale”*⁹³. L'Italia, per tramite del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ha ritenuto d'altro canto doveroso porre un limite al probabile proliferare di metodiche diverse di interpretazione dell'obbligo internazionale, frutto di visioni soggettive e locali. Proprio con l'obiettivo di costruire una cornice di riferimento comune a tutti i piani di gestione, sono state così emanate apposite Linee guida per la loro redazione e attuazione⁹⁴.

Se ne trae, senza scendere negli aspetti più specificamente tecnici, l'idea di un piano configurato come un progetto integrato di gestione, strutturato su 5 livelli progettuali, inerenti rispettivamente la conoscenza dell'area, la tutela conservativa, la valorizzazione culturale, la valorizzazione economica ed il monitoraggio. Si tratta, dunque, di una forma di pianificazione a carattere trasversale, sia per quanto concerne gli interessi in gioco, sia relativamente ai soggetti istituzionali potenzialmente coinvolti⁹⁵: diventa quindi interessante, dal nostro

⁹³ Cfr. la parte introduttiva del piano predisposto per la Strada nuova e i Palazzi dei Rolli a Genova, scaricabile dal sito www.unesco.beniculturali.it, p. 3.

⁹⁴ Scaricabili dal sito www.unesco.beniculturali.it.

⁹⁵ Cfr. l'intervento di MAZZONIS, *Gestione e promozione dei siti patrimonio dell'umanità in una logica di sistema*, su *Siti*, apr/giu 2007, p. 8; vedi altresì le citate linee guida, che così si esprimono: *“Il Piano preordina un sistema di gestione che, partendo dai valori che hanno motivato l'iscrizione, perviene ad una analisi integrata dello stato dei luoghi individuando le forze di modificazione in atto, valuta poi gli scenari futuri raggiungibili attraverso obiettivi - opzioni di intervento, ne valuta gli*

punto di vista, capire quali rapporti essa vada ad intrecciare con le altre forme pianificatorie a carattere territoriale previste dal nostro ordinamento.

Ove infatti il piano di gestione andasse semplicemente a sommarsi a quelli già esistenti, a nostro sommo avviso rischierebbe di qualificarsi come una sorta di doppione, causa di appesantimento dell'operato istituzionale. Affinché esso possa costituire un valore aggiunto nel caotico panorama della pianificazione, esso deve soprattutto esaltare le sue potenzialità strategiche, definendo le sue ricadute sugli altri piani già in uso, ad esempio urbanistici, commerciali o turistici. Per essere più chiari, è indispensabile che si sviluppi con l'idea di rendere il più possibile sinergica la programmazione tipica e consolidata dei vari livelli istituzionali coinvolti, convogliandoli nella stessa direzione. Pare davvero azzeccata, perciò, la definizione del piano di gestione come *“piano di piani, non in un'accezione di strumento sovraordinato ad altri, ma, più semplicemente e più modestamente, di piano che suggerisce gli indirizzi agli strumenti previsti da leggi e norme vigenti”*⁹⁶.

Il piano di gestione, di recente, è diventato uno strumento di programmazione tipico del sistema italiano, a seguito dell'espressa menzione nella legge n. 77 del 20 febbraio 2006⁹⁷. L'art. 3 ne prevede l'approvazione *“per assicurare la conservazione dei siti italiani Unesco e creare le condizioni per la loro valorizzazione”*, tramite la definizione di priorità di intervento e, come auspicabile, di *“opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari”*. La sua trasversalità, oltretutto, richiede una procedura di predispo-

impatti probabili sul sistema locale, sceglie i progetti strategici per conseguire i traguardi fissati, ne verifica il conseguimento tramite una serie di indicatori che attuano il monitoraggio sistematico dei risultati nel tempo”.

⁹⁶ FEDOZZI, *Il piano di gestione come piano di piani*, op. cit. p. 38.

⁹⁷ Una nota introduttiva al testo di legge è fornita dal contributo *Ora i siti sono tutelati per legge*, editoriale della rivista *Siti*, apr/ giu 2006, pp.18 ss.

sizione concertata, basata su accordi tra soggetti pubblici istituzionali, secondo quanto previsto del Codice Urbani (vedi *retro* cap. 2 par. 4). La norma sembra concepire il piano di gestione principalmente come dichiarazione d'intenti o di obiettivi da meglio specificare in altri strumenti⁹⁸, ma il carattere stringato della disposizione non pare sufficiente a sciogliere tutti i dubbi in merito. Quel che è certo, è che la legge riconosce il valore dei siti iscritti, non soltanto da un punto di vista simbolico, ma anche finanziario: per la prima volta, i progetti di tutela e restauro dei beni patrimonio Unesco “*acquisiscono priorità d'intervento qualora siano oggetto di finanziamento secondo le leggi vigenti?*” (art. 2). Ciò significa che l'inserimento della Lista si arricchisce di un nuovo significato, prettamente economico: le aree in questione infatti, in virtù del loro prestigio internazionalmente certificato, risultano in qualche misura favorite nella distribuzione di finanziamenti, regionali o nazionali; il che, in un periodo di ristrettezze legato al risanamento dei conti pubblici, non è affatto di secondaria importanza.

Posto che la predisposizione di adeguati strumenti di tutela inerisce alle competenze degli Stati Membri, non si deve ritenere che gli organi Unesco, una volta accolta la candidatura, si disinteressino del destino del sito, o, comunque, mantengano un atteggiamento passivo. La conservazione nel tempo dei valori universali eccezionali che hanno giustificato l'iscrizione, infatti, è oggetto di costante monitoraggio da parte del Centro del Patrimonio, attraverso tre modalità descritte nelle Linee Guida.

I parr. 169 e ss. prevedono una particolare procedura nota come “*reactive monitoring*”⁹⁹, tradotta con monitoraggio o seguito reattivo, che si apre quando si

⁹⁸ ANSELMO, *Il patrimonio culturale e naturale*, op. cit., p. 153.

⁹⁹ SCOVAZZI, *La strada per la rimozione dalla lista del patrimonio mondiale UNESCO*, op. cit., pp. 964 ss.

verificano circostanze eccezionali che possono incidere sullo stato di conservazione di un bene. In questi casi, gli Stati parte vengono invitati a sottoporre al Comitato, attraverso il Centro del Patrimonio Mondiale, relazioni analitiche e studi di impatto sulle specifiche questioni che minacciano il sito, essenzialmente nell'ottica di assicurare che vengano adottate tutte le misure possibili per evitare danni irreparabili. Raccolte le informazioni, il Comitato può ritenere che le azioni già intraprese sono sufficienti e che il sito non è seriamente compromesso, oppure può condizionare il suo mantenimento della Lista alla predisposizione, da parte dello Stato, di strumenti di tutela entro un tempo ragionevole. Può, infine, verificarsi l'estrema ipotesi di un irrimediabile deterioramento, tale da comportare l'espunzione dall'elenco. E', questa, l'unica vera sanzione applicabile in caso di violazione degli obblighi: essa esclude l'area dai benefici derivanti dall'inclusione del patrimonio, ma non ne garantisce la protezione a fronte della volontà di uno Stato sovrano. In altri termini, si può lamentare la mancanza di un efficace apparato sanzionatorio in caso di mancato adempimento dei doveri assunti, il cui rispetto sembra, più che altro, legato alla sensibilità dei membri ed alla *moral suasion* della comunità internazionale.

E' proprio con l'intento di sensibilizzazione e focalizzazione dell'opinione pubblica che ai sensi dell'art. 11, par. 4 della Convenzione, viene stilata la Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo, nella quale vengono iscritti quei beni del patrimonio culturale e naturale minacciati da gravi pericoli attuali o potenziali. Ad eccezione di cataclismi, inondazioni, epidemie o eruzioni vulcaniche, l'origine della minaccia è, nella maggior parte dei casi, riconducibile all'attività umana: si pensi al caso di grossi progetti di sviluppo edilizio, o ad una consistente modifica della destinazione d'uso dei terreni, o ancora ad un'alterazione degli equilibri bio – dinamici causati dall'uso di fertilizzanti chimici. La dichia-

razione dello stato di pericolo comporta che il Comitato si adoperi per l'elaborazione ed adozione, in accordo con lo Stato parte interessato, di un programma di misure correttive e che, successivamente, svolga il monitoraggio della situazione del sito. Il Comitato può anche decidere di inviare osservatori qualificati appartenenti agli Organi consultivi competenti o ad altre Organizzazioni, per visitare il bene, valutare la natura e l'ampiezza delle minacce e proporre le misure da adottare per ripristinare i valori del sito. Ancora una volta, la mancata osservanza delle indicazioni degli organi Unesco, comporta, come unica possibile sanzione, la cancellazione dalla Lista del patrimonio mondiale.

Da ultimo, l'impegno assunto nei confronti della comunità internazionale si riverbera nell'obbligo, per lo Stato parte, di depositare, ogni sei anni, un rapporto informativo relativo, per un verso, ai provvedimenti amministrativi e legislativi adottati e alle azioni intraprese per l'attuazione della Convenzione, e per l'altro allo stato di conservazione dei singoli siti¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Il modello per il deposito del rapporto è riportato nell'allegato 7 delle Linee guida.

Capitolo 4

LA POLITICA AGRARIA ED
IL DESTINO DEL PAESAGGIO RURALE

SOMMARIO: 1. Il paesaggio ed il nuovo corso della politica agraria – 2. Politica agricola comune e paesaggio agrario: finalità e strumenti – 3. Dalla politica dei prezzi alla tutela ambientale – 4. La condizionalità – 5. L'ocm nel settore vitivinicolo e il paesaggio del vino

1. Il paesaggio ed il nuovo corso della politica agraria

La Convenzione europea del paesaggio ed il Codice Urbani hanno introdotto, come ampiamente ribadito, una definizione di paesaggio ampia, quasi onnicomprensiva, tale da comportare una riconsiderazione della portata e del ruolo del paesaggio agrario¹. Ove si voglia procedere ad uno studio delle dinamiche dell'intervento umano sulla forma del territorio, non può sottovalutarsi l'attinenza del paesaggio rurale, se non altro per il fatto che copre l'87 per cento della superficie italiana e comunque oltre l'80 per cento in ambito europeo². Potrebbe, anzi, sostenersi che quello agrario costituisca, al pari di quello urbanizzato, il paesaggio umanizzato per eccellenza, nel quale le capacità modificative dell'uomo si sono concretizzate in tutte le loro potenzialità. Ciò si rende ancor più evidente a fronte della sua matrice principale, l'agricoltura, che, tramite la “*gestione e tutela delle risorse biologiche rinnovabili della superficie terrestre*”, ha determinato l'emersione di paesaggi frutto di realtà vive e dinamiche,

¹ CALLIONI, *Codice dei beni culturali e valorizzazione dell'architettura rurale*, su *Agronomi e forestali*, gen/feb 2004, p. 14.

² FERRUCCI, *Riflessioni di un giurista sul tema del paesaggio agrario*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2007, p. 451.

“mai nate per essere conservate nel tempo”, in quanto intrinsecamente votate alla trasformazione³.

Il paesaggio agrario, nella celeberrima definizione coniata da Emilio Sereni, si concepisce come “quella forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive ed agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale”⁴, rivelando il suo carattere di sistema complesso, che assomma aspetti produttivi, culturali ed ambientali. Ognuno di questi aspetti è in grado di influenzare la forma del territorio coltivato⁵, che, appunto, vive di costanti mutamenti: sia eventi storici, come le rivolte contadine⁶, che giuridici (si pensi alla disciplina della mezzadria⁷) hanno inciso con forza su di esso, seppur spesso senza la necessaria consapevolezza.

³ SCARAMUZZI, *Pianificare l'agricoltura per tutelare il paesaggio*, 2005, online su www.accademiadeigeorgofili.it.

⁴ SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma – Bari, 2007, p. 29.

⁵ FERRUCCI, *Riflessioni di un giurista sul tema del paesaggio agrario*, op. cit., p. 453.

⁶ Cfr. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, op. cit., pp.441 ss. In queste pagine ci si sofferma sugli effetti prodotti in campo agricolo dalle lotte intraprese dalle organizzazioni contadine unitarie. Come lo stesso Autore sottolinea, esse “hanno, senza dubbio indotto mutamenti di carattere permanente, strutturale, nella realtà economica e sociale delle campagne italiane e nel paesaggio agrario stesso del nostro Paese?”. Fra questi, possono ricordarsi la redistribuzione di numerosi latifondi, con l'intensificazione e progressiva industrializzazione delle attività agricole, e la costante riduzione delle superfici lasciate a riposo.

⁷ E' ancora SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, op. cit., pp. 293 ss. a fornire un'attenta analisi della realtà italiana del Settecento, appunto caratterizzata, almeno fino a metà secolo, dalla mezzadria quale forma di conduzione prevalente. In tale contesto “il paesaggio agrario della Padana era sostanzialmente dominato, come in Toscana, dalle forme del potere colonico”. Tuttavia, con il passaggio da un legame tra proprietari e coloni di natura pseudo – feudale, si passa ad una conduzione di stampo capitalista, con progressiva proletarizzazione dei mezzadri, penalizzati anche nella ripartizione del prodotto. Ne segue una crisi della mezzadria, ed il trionfo di un nuovo sistema di conduzione capitalistico, foriero di “una vera e propria rivoluzione agronomica” che “indurrà nuove e profonde trasformazioni nel paesaggio agrario di queste terre”.

Per un periodo che si è protratto fin troppo a lungo, l'azione politico – normativa relativa al mondo agricolo ha assunto un indirizzo, per così dire, monocoloro: l'obiettivo primario, quasi assoluto, di ogni intervento è stato il sostegno alla produttività, allo sfruttamento di risorse e, in senso lato, all'acquisizione di forniture alimentari. La mancata considerazione, a livello approfondito, delle implicazioni paesaggistiche e ambientali di tali politiche, non ne ha tuttavia cancellato gli effetti anche da questo punto di vista: effetti che, in quanto non ponderati, si sono spesso rivelati negativi.

Oggi sono sempre più vivi i segnali di un nuovo corso della politica agricola, che chiama l'attività produttiva a confrontarsi con la comunità residente nel territorio, con la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio in particolare: “*in altri termini, si passa da una fase in cui ogni sforzo in agricoltura era rivolto al raggiungimento del massimo di produttività economica dell'impresa ad una in cui diventa essenziale la costruzione di uno sviluppo sostenibile*”⁸. E' proprio quest'ultimo concetto, che il Trattato di Amsterdam ha introdotto tra i principi fondamentali dell'Unione⁹, ad evocare l'elaborazione di una nuova disciplina del territorio, che sappia trovare un punto di equilibrio tra le diverse anime del paesaggio agrario¹⁰.

Riferirsi allo sviluppo sostenibile come parametro di riferimento, si badi bene, non vale quale formula magica in grado di risolvere, d'un tratto, ogni problema; in quanto principio generale, ad esempio, necessita di una concretizzazione puntuale, non sempre scontata e unidirezionale, senza dimenticarsi che ogni temperamento, in questo campo, conosce punti di fragilità e delicatezza. Ad ogni buon conto, però, traccia innegabilmente la via verso un nuo-

⁸ GALLONI, *Da una recente ricerca su agricoltura ed ambiente*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2001, p. 5.

⁹ Cfr. l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, in virtù del quale, tra gli obiettivi perseguiti, si annovera il perseguimento di uno “*sviluppo equilibrato e sostenibile*”.

¹⁰ FERRUCCI, *Riflessioni di un giurista sul tema del paesaggio agrario*, op. cit., p. 453.

vo modo di approcciarsi all'agricoltura, “*come strumento il quale, oltre ai compiti tradizionali di soddisfacimento di un bisogno essenziale dell'uomo, viene assumendo anche la funzione di protezione dell'ambiente*”¹¹ e del paesaggio. In sostanza, la ricerca forsennata del raggiungimento di traguardi quantitativi conosce un brusco ridimensionamento, a favore del perseguimento di obiettivi qualitativi¹².

L'idea di un'agricoltura integrata nel contesto territoriale ed ambientale potrebbe, intuitivamente, essere collegata ad una riduzione dell'incidenza umana nel processo di formazione del paesaggio. In realtà, invece, è l'uomo stesso che sente la necessità di rivedere i suoi comportamenti e, conseguentemente, il rapporto con l'ambiente che lo ospita, nell'ottica di recuperare valori di esistenza, vita ed identità¹³. Egli sente il desiderio di ricostruire un legame con la propria terra, ormai rarefatto, attraverso un ridimensionamento delle sue pratiche impattanti. In conclusione, dunque, pare potersi affermare che, ancora una volta, è l'uomo a scegliere il destino del paesaggio, questa volta non già attraverso il solo perseguimento di bisogni materiali, bensì anche di quei valori di natura morale che esso rappresenta.

2. Politica agricola comune e paesaggio agrario: finalità e strumenti

Come si è cercato di dimostrare, parlare di paesaggio agrario significa soprattutto confrontarsi con la politica agricola, in quanto in grado, volontariamente o meno, di disegnarne l'assetto. In questo settore, nel panorama europeo, gioca un ruolo predominante la disciplina comunitaria, dalla cui analisi non pare possibile prescindere.

¹¹ GALLONI, *Da una recente ricerca su agricoltura ed ambiente*, op. cit., p. 7.

¹² GALLONI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da COSTATO, Padova, 2003, p. 60.

¹³ GALLONI, *Da una recente ricerca su agricoltura ed ambiente*, op. cit., p. 6.

L'adozione di una Politica Agricola Comune (PAC)¹⁴ fu espressamente prevista fin dal trattato di Roma del 1957, a fronte dell'arretratezza che caratterizzava vasti settori del mondo rurale e la povertà che colpiva buona parte degli addetti a questa attività¹⁵. L'intento principale era dunque quello di accompagnare e sostenere il settore primario dell'economia continentale, nell'ottica, da un lato, di perseguire l'indipendenza alimentare della Comunità da altri Stati, dall'altro di salvaguardare un intero sistema industriale basato sulle attività agricole. Oltretutto, vista la rigidità della domanda, soprattutto dei prodotti alimentari essenziali, e la variabilità dell'offerta, causata da fattori climatici e dall'elevata deperibilità della merce, il settore del mercato dei prodotti agricoli richiama, con particolare forza, l'attenzione pubblica¹⁶.

Le finalità brevemente richiamate trovano una più precisa sistemazione nell'art. 33 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (*ex art.* 39), che indica cinque obiettivi fondamentali:

- a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;*
- b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;*
- c) stabilizzare i mercati;*
- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;*
- e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.*

¹⁴ Per una panoramica relativa alle esperienze passate e alle prospettive future in tema di PAC, si veda DE CASTRO, RUSSO, *La politica agricola europea nell'Eu allargata*, 10° Rapporto Agricoltura, a cura di Nomisma, Roma, 2005.

¹⁵ CIOFFI, *Appunti delle lezioni di Fondamenti di politica agraria*, disponibile online su www.unina.it, disp. III, p. 6.

¹⁶ COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 58.

La norma assume un carattere teleologico e volutamente generico, tale da lasciare alle Istituzioni comunitarie un certo margine di discrezionalità nel perseguimento di scopi che non sempre spingono nella medesima direzione: si pensi, ad esempio, alla necessità di garantire un reddito soddisfacente agli agricoltori e, nel contempo, prezzi ragionevoli ai consumatori. Anche la giurisprudenza comunitaria è orientata a sostenere l'esigenza di un contemperamento permanente, ferma restando la possibilità di attribuire, ad uno o più aspetti, la preminenza temporanea richiesta dalle contingenze economiche o sociali¹⁷.

Quanto detto permette, in certa misura, di contestualizzare la portata dell'art. 33, soprattutto in virtù della mutata situazione produttiva europea. La realtà attuale, ad esempio, non si deve più confrontare con la carenza di prodotto, bensì con la sua eccedenza, richiamando la Comunità a ricalibrare gli obiettivi di riferimento. Ecco perché è stato autorevolmente proposto di integrare la norma in questione con altre finalità derivanti dallo stesso Trattato, prime fra tutte quelle ambientali di cui all'art. 174¹⁸.

¹⁷ Vedi, fra le altre, Corte Giust., sent. 5 ottobre 1994, *Crispoltoni*, cause riunite n. C-133/93, C-300/93 e C-362/93 ove si precisa che “*le istituzioni comunitarie, nel perseguimento degli obiettivi della politica agricola elencati nell'art. 39 del Trattato, devono svolgere l'opera permanente di conciliazione richiesta dai conflitti che possono sorgere tra gli obiettivi presi isolatamente in considerazione e devono, se necessario, attribuire temporaneamente ad uno di essi la preminenza richiesta dai fatti o dalle circostanze economiche in relazione alle quali esse adottano delle decisioni. Tale conciliazione non deve consentire di isolare uno degli obiettivi al punto di rendere impossibile la realizzazione di altri*”. Cfr. sul punto anche GENCARELLI, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000, pp. 47 ss.

¹⁸ COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 58. Relativamente alla questione se gli obiettivi dell'art. 33 siano esaurienti o se possano essere previsti altri, è interessante la posizione assunta dalla Corte di giustizia nella sent. 20 febbraio 1988, *United Kingdom*, causa n. 68/86: “*il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune, specie nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati, non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, esi-*

Se questa operazione interpretativa ha, come sembra, un suo fondamento di legittimità, la mancanza di un richiamo esplicito al territorio, alla sua destinazione d'uso ed alla questione paesaggistica appare sotto una luce diversa: non si deve intendere che tali interessi siano indegni di essere considerati in ambito PAC, anzi è ben possibile che essi possano divenire oggetto d'attenzione nella nuova realtà produttiva moderna. Un approccio aderente al testo normativo, peraltro, rischierebbe di ridurre la politica agricola al rango di mera politica economica, tenendo celata quella sua natura di politica del territorio che la pone “*in grado di condizionare una parte consistente degli usi del suolo*”¹⁹.

Non stupisce, d'altro canto, che, ad oggi, si registri una scarsità di studi sistematici e di pubblicazioni incentrate sulla relazione fra PAC e paesaggio agrario. Pare invece più opportuno osservare che l'incentivazione dell'attività agricola si lega indissolubilmente al destino del paesaggio rurale: non necessariamente, si badi, nel senso di una “*tutela riflessa*”²⁰, ma anche con effetti di tipo dannoso e distorsivo.

Lo strumento essenziale per il perseguimento degli obiettivi summenzionati è l'organizzazione comune del mercato (ocm), attraverso la quale si elabora un piano di intervento modellato sul singolo settore merceologico²¹. Nello specifico, possono individuarsi due assi strategici applicabili: un cd. “*primo pilastro*” che concerne le politiche dei prezzi e dei mercati ed un “*secondo pilastro*”, in-

genze che le istituzioni comunitarie devono tenere in considerazione nell'esercizio dei loro poteri”. Evidentemente, quindi, la politica agraria non può limitarsi a considerare l'aspetto economico, dovendosi integrare con altri aspetti di rilievo; non pare, dunque, azzardato inserire fra questi anche il paesaggio.

¹⁹ ZOMPI, *Politica agricola comune e paesaggio agrario, Relazioni e fattori di influenza della PAC sull'evoluzione dei Paesaggi Agrari d'Italia*, online su www.dirittoambiente.com, p. 1.

²⁰ DEL MASTRO, *La tutela del paesaggio rurale: tendenze evolutive a livello nazionale e comunitario*, online su www.aedon.mulino.it, p. 1.

²¹ Art. 34 (ex art. 40) tr. CEE. I prodotti potenzialmente oggetto di un'organizzazione comune sono elencati nell'Allegato I al Trattato CE.

centrato su una politica di sviluppo strutturale e modernizzazione del settore primario. Rientrano nella prima categoria, quali forme di intervento direttamente incidenti sul mercato, la regolazione degli scambi commerciali extraeuropei (anche attraverso la disposizione di dazi doganali), il sostegno al prezzo del prodotto nei mercati interni, soprattutto attraverso la gestione delle eccedenze produttive ed il contingentamento delle produzioni, il sostegno ai redditi degli agricoltori; costituiscono invece strategie di tipo indiretto, focalizzate a costruire un sistema organico fertile, innovativo e competitivo, il sostegno e la regolamentazione del mercato del lavoro, la promozione e ricerca scientifica, il miglioramento della struttura aziendale, l'implementazione dell'apparato infrastrutturale²².

Come si vedrà meglio in seguito, entrambe le tipologie di intervento sono potenzialmente in grado di intervenire sulla figurabilità del paesaggio²³: nel caso del primo pilastro, ad esempio, si notano influenze sulle scelte produttive a favore di quelle colture maggiormente incentivate e, perciò, più redditizie; col secondo pilastro, invece, si agevola uno sviluppo infrastrutturale, con l'introduzione di strade e servizi, ma anche la costituzione di imprese di grandi dimensioni, a discapito di quelle strettamente familiari.

3. Dalla politica dei prezzi alla tutela ambientale

L'intervento comunitario ha conosciuto un processo di intensa evoluzione a partire dalla sua genesi, nel 1962, fino ai giorni nostri. Occorre pertanto ripercorrere, quantomeno a grandi linee, i passaggi di maggior portata, tentando di individuare i possibili effetti degli strumenti adottati sulla conformazione territoriale - paesaggistica.

²² ZOMPI, *Politica agricola comune e paesaggio agrario*, op. cit., p. 3.

²³ *Ibidem*.

Nella prima stagione operativa della PAC un ruolo preminente fu assegnato al sostegno dei prezzi, quale strumento di stabilizzazione del mercato e di supporto ai redditi dei lavoratori agricoli²⁴. Sostanzialmente, il prodotto veniva pagato all'agricoltore ad un valore per lui conveniente fissato dalla Comunità e reso competitivo sul mercato interno attraverso l'imposizione di dazi sulle merci extraeuropee in entrata. In questo modo il produttore, messo al riparo dalle oscillazioni, generalmente al ribasso, delle quotazioni commerciali, si vedeva garantito un ricavo unitario minimo indipendente dall'andamento del mercato reale, bensì legato al solo apporto quantitativo (si parla, in questo senso, di accoppiamento).

Come già accennato, le misure di intervento avevano un diverso grado di incidenza sulle varie filiere produttive: le differenze fra i meccanismi previsti dalle ocm di prodotti come cereali, carni bovine, lattiero – caseari, barbabietola da zucchero e quelli stabiliti per gli ortofrutticoli freschi garantivano un livello di tutela più ampio per i primi, soprattutto in virtù della natura dei prodotti²⁵. E' probabile, infatti, che la maggiore garanzia assicurata ad alcune tipologie produttive fosse connessa alla necessità di acquisire un adeguato grado di auto – approvvigionamento interno e, dunque, di sicurezza alimentare, in ossequio a quanto previsto dall'art. 33 del Trattato Ce. Oltretutto, la preferenza trovava ragione anche nella maggiore conservabilità di alcuni prodotti rispetto ad altri ad elevata deperibilità, quindi più adatti alla costituzione di scorte di intervento.

²⁴ In linea generale si prevedeva la fissazione annuale di tre parametri:

- *il prezzo obiettivo*, cioè il prezzo che, in circostanze normali, avrebbe dovuto formarsi sui mercati alla produzione;
- *il prezzo di intervento*, vale a dire il prezzo minimo garantito ai produttori;
- *il prezzo di soglia*, indicante il prezzo minimo dei prodotti di provenienza extra-comunitaria nei mercati comunitari, ottenuto attraverso l'imposizione di dazi all'entrata.

²⁵ CIOFFI, *Appunti delle lezioni di Fondamenti di politica agraria*, op. cit., disp. III, p. 15.

Questa discriminante ha prodotto effetti non secondari anche dal punto di vista paesaggistico, tenuto conto che le coltivazioni di maggiore diffusione in Italia corrispondono ad ordinamenti promiscui: come è stato evidenziato con estrema chiarezza, “*si comprende come la maggiore redditività di alcuni prodotti, artificialmente indotta, abbia di fatto indirizzato verso la monospecializzazione colturale anche quei territori dove le condizioni socioeconomiche, pedoclimatiche e morfologiche non vocavano alle produzioni estensive o dove erano ancora resistenti le sistemazioni tradizionali*”²⁶.

Si può dire che si è innescato un processo di omologazione, che via via è andato riducendo le tipicità distintive delle identità locali createsi storicamente; nelle zone di pianura, ad esempio, si è assistito ad un abbandono delle coltivazioni tradizionali²⁷, mentre in altri luoghi sono state introdotti cicli produttivi a redditività indotta, sebbene non adatti alle caratteristiche morfologiche e climatiche dell'area²⁸. Il perseguimento di obiettivi di natura essenzialmente quantitativa ha determinato, altresì, una specializzazione delle attività aziendali, accompagnata da una progressiva perdita di biodiversità (ad esempio sono andate progressivamente scomparendo alcune produzioni locali altamente specializzate per selezione del patrimonio genetico), nonché una riduzione

²⁶ ZOMPI, *Politica agricola comune e paesaggio agrario*, op. cit., p. 2.

²⁷ Si registra, per esempio, un progressivo abbandono della c.d. “*piantata padana*”, sistemazione colturale di origine rinascimentale, diffusasi nel Settecento, caratterizzata da un ordinamento promiscuo, ove, alla produzione di grano e mais, a rotazione con il prato da sfalcio, si aggiunge la vite maritata alle alberature. Per una più completa analisi, anche sotto il profilo evolutivo, cfr. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, op. cit., pp. 177 ss. e 274 ss.

²⁸ CIOFFI, *Appunti delle lezioni di Fondamenti di politica agraria*, op. cit., disp. III, p. 20 ricorda il caso, emblematico per l'Italia, della coltivazione di tabacchi scuri nelle province interne della Campania. Ai produttori fu offerto un sostegno tale che, nonostante l'ambiente si presentasse poco adatto alla coltivazione, molte piccole aziende preferirono orientare in questo senso la propria attività, abbandonando le forme di occupazione rurale tradizionali, segnatamente l'allevamento. Va da sé che una siffatta riconversione abbia inciso fortemente sulla forma del paesaggio dell'area.

dei “*cicli integrati chiusi all'interno delle aziende*”²⁹, nelle quali, tradizionalmente, la coltivazione si accompagnava alla presenza di animali, quale fonte integrativa di reddito. Con ciò è più agevole spiegare la rinuncia al pascolo, favorita dallo sviluppo di forme di allevamento intensivo in stalla.

Gli effetti distorsivi sono stati rafforzati da una distribuzione dei benefici che favoriva le imprese più grandi, in grado di sviluppare cicli produttivi a livello industriale, a discapito di quelle di dimensioni piccole o piccolissime³⁰. E' risaputo che queste ultime sono maggiormente presenti in collina ed in montagna, vale a dire in aree ove è impossibile progettare una coltivazione estensiva: in queste zone, perciò, o si riusciva, con innegabili difficoltà, a trarre reddito dalle attività tradizionali (si pensi alle colture collinari sistemate su terrazzamenti), oppure ci si rassegnava all'abbandono e alla migrazione, fenomeni che, non a caso, sono andati intensificandosi. Si comprendono, allora, le preoccupazioni di chi ha lamentato un eccessivo spopolamento delle zone in cui l'opera dell'uomo è “*essenziale per mantenere il manto verde*”³¹.

Ciò detto, dal punto di vista strettamente economico va riconosciuto alla PAC, così strutturata, l'innegabile merito di avere in poco tempo generato un aumento della produzione interna, tanto da trasformare l'area CE da deficitaria in eccedentaria, quantomeno relativamente ai prodotti oggetto di incentivo. Peraltro il fenomeno, potenzialmente rischioso sul piano della sostenibili-

²⁹ ZOMPI, *Politica agricola comune e paesaggio agrario*, op. cit., p. 3.

³⁰ CIOFFI, *Appunti delle lezioni di Fondamenti di politica agraria*, op. cit., disp. III, p. 18. A ben vedere le imprese che producono maggiori quantità di un bene ottengono un duplice vantaggio: si vedono riconosciuto un sostegno maggiore, proporzionale alla capacità produttiva, ed, allo stesso tempo, sono in grado di meglio sfruttare le economie di scala, potendo così assicurare prezzi più bassi.

³¹ GALLONI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 62.

tà finanziaria della politica agricola³², fu colto rapidamente dalla Commissione, preoccupata dalla necessità di remunerare anche le quote di prodotto non assorbite dal mercato³³. Il secondo piano Mansholt del 1968, infatti, era già stato elaborato nell'ottica di evitare i continui aumenti dei prezzi garantiti dalla Comunità agli agricoltori, favorendo, nel contempo, uno sviluppo delle capacità produttive e commerciali delle imprese agricole. Tra le diverse misure proposte, qui interessano, per la loro potenziale incidenza sul paesaggio, gli ulteriori incentivi alla creazione di imprese di grandi dimensioni, anche attraverso l'accorpamento di quelle a carattere tradizionale, e soprattutto l'intenzione di favorire una progressiva riduzione delle superfici coltivate, facilitando il rimboschimento³⁴.

Pare di scarsa utilità, ai fini del presente discorso, soffermarsi sulle singole misure, spesso strettamente economiche, con le quali, negli anni successivi, si è andato fronteggiando il sistema delle eccedenze. Basti sapere che, fino agli anni Novanta, la pressione delle *lobbies* agricole e le difficoltà dei vari Stati a trovare un accordo di base hanno impedito la realizzazione di una vera riforma organica.

Tra gli strumenti che vengono alla ribalta in questo travagliato contesto, merita tuttavia particolare attenzione la c.d. “*messa a riposo dei terreni*” o *set aside*, introdotta, su base volontaria, nel 1988. Sostanzialmente la Comunità, nell'ottica di una riduzione delle eccedenze, incentivava gli imprenditori a ritirare i seminativi dalla produzione e ad indirizzarli verso usi diversi, quali la messa a riposo quinquennale, il rimboschimento, l'utilizzo di scopi non agri-

³² Sui problemi di insostenibilità cfr. CIOFFI, *Appunti delle lezioni di Fondamenti di politica agraria*, op. cit., disp. III, pp. 21 ss.

³³ COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2003, p. 184.

³⁴ COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 570.

coli, o la creazione di pascoli³⁵. Così facendo, si favoriva un ritorno alle procedure di rotazione, in precedenza abbandonate per ragioni di convenienza, essendo la remunerazione accoppiata al quantitativo prodotto³⁶. Come è noto, esse prevedono l'avvicendamento stagionale di colture diverse intercalate a periodi ad incolto, consentendo una reintegrazione degli elementi nutritivi presenti nel terreno, altrimenti sostituiti da fertilizzanti chimici. E' stato correttamente notato che *“il regime del set aside, pur forzando il tradizionale avvicendamento, è annoverabile tra gli strumenti potenzialmente in grado di ridare in parte figurabilità al paesaggio agrario e capace di supportare il recupero sulla perdita di biodiversità”*³⁷. Non a caso, visti i potenziali vantaggi, la messa a riposo è stata resa obbligatoria, ove l'obbligatorietà non va, però, intesa come dovere assoluto per gli agricoltori, ma come condizione da rispettare nel caso in cui essi vogliano godere delle forme contributive previste³⁸. Resta peraltro qualche dubbio circa la reale sostenibilità di questa pratica da parte di piccole aziende basate sulla presenza di più colture contemporaneamente, ove la perdita di potenzialità produttive potrebbe risultare davvero difficile da compensare.

A partire dai primi anni Novanta si iniziò a prendere coscienza dell'apertura di altri fronti di crisi nel panorama PAC, legati, questa volta, alle componenti ambientali e paesaggistiche. Esse, per la prima volta, diventano oggetto di interesse per il legislatore comunitario, seppur in via ancora incidentale. Ad esempio nel reg. 2328/91, agli artt. da 21 a 24, si dava possibilità (e non obbligo) agli Stati di concedere aiuti nelle zone sensibili sotto il profilo della prote-

³⁵ COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 573.

³⁶ ZOMPI, *Politica agricola comune e paesaggio agrario*, op. cit., p. 13.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ GIUFFRIDA, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., pp. 606

zione dell'ambiente, della conservazione dello spazio naturale e del paesaggio³⁹.

Tuttavia è con la c.d. “*riforma MacSharry*”, che ha visto la luce a cavallo tra il 1991 ed il 1992, che la salvaguardia ambientale e la compatibilità dell'attività agricola vengono a costituire uno degli obiettivi primari perseguiti dalla politica comunitaria. Generalmente, questo momento di svolta è ricordato per altre innovazioni di notevole portata: il pensiero volge, per un verso, all'introduzione, in numerosi settori (famoso il caso del latte) del sistema delle quote di produzione⁴⁰, per l'altro all'introduzione del “*disaccoppiamento*”, cioè la separazione fra l'aiuto diretto agli agricoltori ed il prezzo dei prodotti, riavvicinati a quelli del mercato mondiale. Fondamentalmente, si optava per un sostegno dei redditi aziendali palese, privo di effetti sulla produzione e sulla domanda e, dunque “*non distorsivo dei flussi commerciali internazionali*”⁴¹. D'altro canto, alla luce delle successive evoluzioni di cui si dirà tra breve, non merita di essere sottovalutata l'introduzione di misure (dette “*di accompagnamento*”) atte a ridurre le esternalità negative dell'agricoltura in campo ambientale, dotate innegabilmente di rilevante incidenza sulla conformazione spaziale e figurativa del territorio.

L'art. 1, comma 2°, del reg. 2078/92 elenca, tra le finalità perseguite, la “*promozione dell'impiego di metodi di produzione agricola che riducano gli effetti inquinanti dell'agricoltura*”, “*la promozione della conduzione di terreni in modo compatibile con la tutela e miglioramento dell'ambiente e degli spazi naturali*”, “*l'incentivazione alla cura dei*

³⁹ COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 574.

⁴⁰ A seguito dell'attribuzione di quote di produzione (agli Stati ed ai singoli produttori), si sanzionava il loro superamento per mezzo di sanzioni molto gravose, con l'intento di frenare il fenomeno delle eccedenze. Il punto può essere approfondito attraverso GERMANO', *Le quote di produzione nel diritto comunitario dell'agricoltura*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 1996, pp. 604 ss.

⁴¹ CIOFFI, *Appunti delle lezioni di Fondamenti di politica agraria*, op. cit., disp. IV, p. 9.

terreni agricoli e forestali abbandonati e a rischio di danni ecologici”, nonché “*la promozione della formazione di agricoltori sensibili a metodi di produzione compatibili con le esigenze di tutela ambientale*”⁴². Il loro perseguimento si sostanziava nella concessione di premi, riferiti ad unità di superficie, a chi si impegnasse a produrre con tecniche di coltivazione coerenti con gli obiettivi, con particolare attenzione a forme di agricoltura biologica. Gli aiuti erano però condizionati all’emanazione, da parte degli Stati, di programmi pluriennali imperniati su obiettivi di protezione dell’ambiente, successivamente approvati dalla Commissione. Anche il *set aside*, su cui ci si è già soffermati, conosce un adattamento alle nuove esigenze, essendone prevista una particolare forma a carattere volontario e di durata ventennale nella prospettiva di utilizzare i terreni a riposo “*per scopi di carattere ambientale, in particolare per la creazione di riserve di biotipi o parchi naturali, o per salvaguardare sistemi idrologici*”⁴³. Nell’ambito di una politica che mirava alla riduzione della produzione, notevole incidenza sulla forma del territorio va poi riconosciuta al reg. 2080/92, finalizzato ad incentivare l’imboschimento o, comunque, lo sviluppo delle attività forestali nelle aziende agricole.

A livello di considerazione generale, sembra potersi affermare che l’adesione a questi programmi sia stata più massiccia nelle zone dove l’unica forma possibile di agricoltura è quella tradizionale, vale a dire in montagna e nell’alta collina. Da questo angolo visuale, le agevolazioni riconosciute diventano un incentivo al proseguimento dell’attività o, come altri hanno perfettamente notato, “*una remunerazione della funzione paesaggistica e di conservazione del territorio svolta dall’agricoltura anche nelle realtà produttive più marginali*”⁴⁴.

⁴² COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 575.

⁴³ Reg. 2078/92, art. 2, l. f).

⁴⁴ CIOFFI, *Appunti delle lezioni di Fondamenti di politica agraria*, op. cit., disp. IV, p. 16.

4. La condizionalità

Il processo di territorializzazione dell'agricoltura conosce un'intensa accelerazione con il grande progetto di riforma noto come "Agenda 2000". A livello di PAC, in particolare, si riconosce la necessità di integrare sia obiettivi ambientali, sia la promozione del ruolo degli agricoltori nella gestione delle risorse naturali e nella conservazione del paesaggio: sostanzialmente, una volta per tutte, si prende coscienza dell'importanza che l'agricoltura riveste nella salvaguardia del paesaggio e degli spazi naturali, nonché nel garantire vitalità nelle aree rurali⁴⁵.

Tutto ciò si inserisce in un più ampio disegno, nel quale non si ricerca più la sicurezza dell'approvvigionamento in termini quantitativi, bensì qualitativi e sanitari, anche attraverso il recupero e la rivalutazione dei prodotti locali di qualità, della biodiversità e della biologicità⁴⁶.

Si tratta, innegabilmente, di una svolta di rilievo sul piano politico, la quale, per il vero, conosce una concretizzazione normativa graduale, a partire dal reg. 1259/1999, contenente norme comuni per i regimi di sostegno diretto⁴⁷. Esso prevede, fra l'altro, che l'erogazione degli aiuti sia subordinata all'osservanza di norme di comportamento rispettose di valori ambientali,

⁴⁵ Per un quadro complessivo, in chiave divulgativa, di Agenda 2000 vedi COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda 2000: Rafforzare e ampliare l'Unione europea*, Progetto di opuscolo informativo della Commissione sull'Agenda 2000 destinato al grande pubblico, online sul sito dell'istituzione.

⁴⁶ ZOMPI, *Politica agricola comune e paesaggio agrario*, op. cit., p. 15.

⁴⁷ Pare opportuno ribadire che per aiuto diretto si intende "un pagamento corrisposto direttamente agli agricoltori nell'ambito di uno dei regimi di sostegno del reddito e finanziati dalla Sezione Garanzia del Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia (FEAOG)". Cfr. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2003, p. 598.

specificatamente individuate dai singoli Stati⁴⁸. In ciò si è riconosciuta la prima forma della c.d. “condizionalità”, allora definita “eco – condizionalità”, in quanto incentrata solo su esigenze ambientali⁴⁹. Essa, seppur in forma embrionale, valeva a ribadire un legame forte con il territorio, fondato sul paradigma della sostenibilità dell’attività umana.

La condizionalità come fenomeno giuridico si rivela in tutte le sue potenzialità nell’ambito della riforma Fischler del 2003. Nel reg. 1782/03, infatti, essa trova spazio fra i principi generali che regolano il settore dei pagamenti diretti, fino ad assurgere, secondo alcuni⁵⁰, a vera chiave di volta della struttura PAC.

⁴⁸ Cfr. l’art. 3 del reg. 1259/1999: “Per quanto riguarda le attività agricole di cui al presente regolamento, gli Stati membri adottano le misure che essi ritengono appropriate in materia ambientale tenuto conto della situazione specifica dei terreni agricoli utilizzati o della produzione interessata, nonché dei possibili effetti sull’ambiente...”

⁴⁹ BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell’agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell’ambito della PAC*, op. cit., p. 598; RUSSO, *La condizionalità, da condizione a fine*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2008, p. 232.

⁵⁰ In particolare COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2007, p. 577. Nella sua lettura, “le nuove regole hanno lo scopo di intervenire a sostegno degli agricoltori anche quando questi non coltivino, purché essi rispettino le cc.dd. condizionalità previste dallo stesso regolamento, che spesso ben poco hanno a che vedere con la coltivazione”. Ad onor del vero, va precisato che il regolamento in questione concede ai singoli Stati la possibilità di scegliere fra gradi diversi di disaccoppiamento, fino al *decoupling* completo, opzione fatta propria, salvo piccole eccezioni, dall’Italia (sull’esperienza applicativa della riforma del 2003 in Italia cfr. COSTATO, GERMANO’, ALBISINNI, *L’attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2004, pp. 525 ss.). In quest’ultima ipotesi, appunto, la concessione di aiuti è totalmente separata dal quantitativo prodotto e, di fatto, si lega al solo rispetto delle regole di condizionalità. Se così è, allora, secondo l’Autore, si deve riscontrare una violazione dell’art. 33 del Trattato, in quanto si sarebbe verificato un inammissibile scostamento degli scopi che esso prescrive alla PAC.

Diversamente accade per gli allevatori, che, per essere ammessi al regime di pagamento, devono comunque allevare una quantità minima di capi, in ossequio all’art. 49 del regolamento.

Essa prende forma sulla base degli artt 3 e 5 del regolamento. Il primo prevede che *“ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti è tenuto a rispettare i criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III, conformemente al calendario fissato in tale allegato, e a mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'articolo 5”*, il quale, a sua volta, chiama gli Stati a provvedere *“affinché tutte le terre agricole, specialmente le terre non più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali”*, nonché a definire *“a livello nazionale o regionale requisiti minimi per buone condizioni agronomiche e ambientali sulla base dello schema riportato nell'allegato IV, tenendo conto delle caratteristiche peculiari delle superfici interessate, comprese le condizioni del suolo e del clima, i sistemi aziendali esistenti, l'utilizzazione della terra, la rotazione delle colture, le pratiche aziendali e le strutture aziendali, fatte salve le norme che disciplinano le buone pratiche agronomiche applicate nel contesto del regolamento (CE) n. 1257/1999 nonché le misure agroambientali applicate al di sopra del livello di riferimento delle buone pratiche agronomiche”*. Come si sarà già intuito dal dettato normativo, la condizionalità si estende oltre l'interesse strettamente ambientale, per coinvolgere in una *cross – compliance* aspetti di sanità pubblica, salute delle piante, benessere degli animali, buone condizioni agronomiche. Ecco perché, in dottrina⁵¹, la vecchia denominazione di eco – condizionalità è stata sostituita da quella di *“bio – condizionalità”*, intesa sia come legame etimologico alla protezione della via umana ed animale, sia come indicazione di una produzione agricola che mira ad una produzione salubre nel rispetto di regole naturali. Una più chiara visuale di una siffatta concatenazione di finalità si trae dalla lettura degli allegati III e IV, a cui è demandata l'individuazione puntuale dei criteri di gestione obbligatori.

⁵¹ BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, op. cit., p. 598.

Per quanto concerne l'allegato III, il legislatore si limita ad elencare alcune direttive di natura ambientale (ad esempio in tema di inquinamento delle acque o conservazione degli uccelli, ma anche di conservazione di habitat naturali e seminaturali) ed altre con finalità sanitarie o di tutela del benessere animale: si tratta, complessivamente, di diciotto atti normativi, peraltro tutti già in vigore⁵². Nella sostanza, bisogna tenere presente che non si è fatto altro che condizionare la concessione dei pagamenti diretti ad obblighi già gravanti sugli Stati membri e sugli agricoltori; piuttosto resta da capire perché, tra i circa 300 atti legislativi che incidono sull'attività agricola, siano stati selezionati proprio questi⁵³, tenuto comunque conto che una scrematura era necessaria per non appesantire troppo l'intero meccanismo.

Certamente più significative, ai fini della tutela paesaggistica, sono invece le indicazioni contenute nell'allegato IV, atto a fornire agli Stati linee – guida per il mantenimento di buone condizioni agronomiche ed ambientali: qui si trovano, infatti, riferimenti espliciti al rispetto delle condizioni locali specifiche, alla protezione del suolo, alla rotazione delle colture, nonché alla protezione del pascolo permanente. Assume particolare rilievo⁵⁴, nel nostro campo di indagine, il richiamo al “*mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio*”, quale simbolo di un intento conservativo della realtà rurale, anche attraverso una valorizzazione della sua tipicità. Tuttavia, aprendo una finestra sull'esperienza applicativa italiana, affiora una leggera delusione allorché ci si rende conto di come quest'ultima indicazione, dalle potenzialità piuttosto ampie, sia stata og-

⁵² COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, op. cit., p. 577.

⁵³ BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, op. cit., p. 599.

⁵⁴ GIUFFRIDA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2008, p. 42.

getto di una lettura piuttosto restrittiva. Il decreto del Ministro delle Politiche agricole e forestali del 13 dicembre 2004, infatti, si concentra esclusivamente sulla protezione dei terrazzamenti⁵⁵, “*in quanto costituiscono una tipologia di sistemazione dei terreni in pendio molto diffusa in alcune parti d'Italia*”⁵⁶, omettendo di considerare ogni altra forma di tipicità. Ora, non si vuole mettere in dubbio qui il valore ambientale e paesaggistico dei terrazzamenti, che, anzi, costituiscono importante risorsa sia sotto il profilo della prosecuzione dell'attività agricola su terreni di non agevole coltivazione, con prevenzione di frane ed erosioni, sia dal punto di vista della tutela della biodiversità; tuttavia stupisce che non si sia colta l'occasione per estendere la protezione ad altri aspetti distintivi, quali quelli caratterizzanti il paesaggio vitivinicolo, che interessa vaste aree del territorio nazionale.

Con la recente modifica apportata dal reg. 1698/05, l'istituto della condizionalità entra a pieno titolo anche nell'ambito del secondo pilastro della PAC vale a dire della politica di potenziamento strutturale, la quale era andata sempre più consolidandosi attraverso lo strumento dello Sviluppo Rurale. In questo campo, diversamente dal settore dei pagamenti diretti, essa non viene ad assumere una portata generale, risultando invece limitata ad alcune misure. D'altro canto l'art. 51 del reg. in questione definisce la condizionalità attraverso un mero rinvio agli art. 4 e 5, nonché agli allegati III e IV del reg. 1782/03,

⁵⁵ Più precisamente, è previsto il divieto, su tutto il territorio nazionale, di eliminare i terrazzamenti esistenti, anche sotto forma di incuria o mancata azione di contrasto del naturale degrado. E' invece consentito il rimodellamento dei terrazzamenti stessi, al fine di renderli economicamente validi ed agevolare la meccanizzazione.

⁵⁶ *Condizionalità, un nuovo rapporto tra agricoltura, ambiente e società*, manuale operativo a cura del Ministero delle Politiche agricole e forestali, p. 68.

determinando, se non altro, un'uniformità di contenuto nei due settori di operatività della politica agricola⁵⁷.

Per quanto a noi interessa, preme registrare l'introduzione delle problematiche paesaggistiche all'interno degli orientamenti strategici comunitari che guidano l'erogazione degli aiuti nell'ambito del programma di sviluppo 2007 – 2013, adottati in conformità con l'art. 9, par. 2, del reg. del 2005 nominato. La decisione del Consiglio n. 144 del 20 febbraio del 2006, che li ha approvati, segna il punto più alto finora raggiunto in termini di valorizzazione del ruolo svolto dall'agricoltura in campo paesaggistico: non solo si ribadisce che l'attività agricola occupa una posizione chiave per la qualità sia dello spazio rurale, sia dell'ambiente, ma se ne riconosce la multifunzionalità, anche sotto l'aspetto della ricchezza e diversità dei paesaggi, quale retaggio culturale e naturale⁵⁸.

La nuova politica di sviluppo si impernia su 4 assi di intervento⁵⁹, tra i quali particolare importanza riveste, ai nostri fini, il 2°, che “*contempla misure mirate*

⁵⁷ Per un'attenta disamina dei problemi interpretativi derivanti da un confronto tra i due pilastri per quanto concerne l'incidenza della condizionalità, cfr. RUSSO, *La condizionalità da condizione a fine*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2008, pp. 231 ss.

⁵⁸ Vedi il 2° considerando: “*Gli orientamenti strategici dovrebbero riflettere il ruolo multifunzionale che l'attività agricola svolge in termini di ricchezza e diversità dei paesaggi, di prodotti alimentari e di retaggio culturale e naturale*”. Cfr. anche GIUFFRIDA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, op. cit. p. 41.

⁵⁹ **L'asse 1** comprende tutta una serie di misure mirate al capitale umano e fisico nei settori agroalimentare e forestale (promozione del trasferimento di conoscenze e innovazione) e alla produzione di qualità.

L'asse 2 contempla misure mirate alla protezione e al rafforzamento delle risorse naturali, alla preservazione dell'attività agricola.

L'asse 3 intende sviluppare le infrastrutture locali e il capitale umano nelle zone rurali per migliorare le condizioni della crescita e della creazione di posti di lavoro in tutti i settori e inoltre la diversificazione delle attività economiche.

L'asse 4 basato sull'esperienza Leader apre possibilità di *governance* innovativa, basata su un approccio locale allo sviluppo rurale partecipativo.

*alla protezione e al rafforzamento delle risorse naturali, alla preservazione dell'attività agricola e dei sistemi forestali ad elevata valenza naturale, nonché dei paesaggi culturali delle zone rurali europee*⁶⁰. Pare condivisibile l'idea di chi, nel riferimento alla valenza culturale del paesaggio, ha voluto cogliere una sottolineatura del *“profilo antropico che caratterizza il paesaggio stesso”*⁶¹, soprattutto dal punto di vista storico – identitario. Ciò si traduce, a livello di orientamento strategico, in un impegno alla conservazione, tra l'altro, della biodiversità e dei paesaggi agrari tradizionali, potenzialmente concretizzabile in una serie di azioni chiave elencate all'art. 3, par. 3. Spicca la volontà di *“conservare il paesaggio agricolo e le foreste”*, tenuto conto che *“in Europa gran parte del prezioso ambiente rurale è stato plasmato dall'agricoltura”*: soprattutto si intende incentivare l'adozione e il mantenimento di pratiche agricole idonee alla conservazione di paesaggi ed habitat, che costituiscono patrimonio culturale, naturale ed economico, in quanto favoriscono la ricettività, ad esempio turistica, del territorio.

Particolare attenzione è dedicata, in tale contesto, a progetti di tutela e valorizzazione a livello regionale, secondo una linea d'intervento già introdotta dal legislatore italiano con il d. lgs. n. 228 del 18 maggio 2001. Nello specifico si autorizzava la pubblica amministrazione a concludere contratti di promozione con gli imprenditori agricoli che si fossero impegnati *“nell'esercizio dell'attività d'impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale”* (art. 14, 3° comma), nonché convenzioni aventi ad oggetto il mantenimento del territorio, la salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, la cura dell'assetto idrogeologico e la promozione di

⁶⁰ Art. 2, par. 3 decisione 144/2006.

⁶¹ GIUFFRIDA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, op. cit., p. 42.

prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio (art. 15, 1° comma)⁶².

Al termine di questo breve itinerario, pare potersi concludere che la condizionalità veicola una nuova visione del ruolo dell'agricoltore, non più esclusivamente produttore, ma anche strumento necessario per il raggiungimento di finalità che possono a ragione definirsi sociali, in quanto tutta la collettività viene a beneficiarne. Tra queste, sono senz'altro annoverabili la tutela ambientale e del paesaggio, sia dal punto di vista della figuratività, che da quello biologico e biodinamico (che comprende integrazione delle risorse del terreno, biodiversità e lotta agli inquinamenti e alla desertificazione). Secondo alcuni la partecipazione attiva dell'agricoltore al perseguimento di queste politiche costituirebbe una forma di contropartita che gli viene richiesta "*per continuare a beneficiare di aiuti che ormai da più parti sono visti come eccessivi e sempre meno giustificabili*"⁶³; quello che è, tuttavia, certo è che fornisce una ulteriore e forse definitiva conferma del ruolo, imprescindibile, che l'uomo e le sue azioni giocano nel destino del paesaggio.

5. *L'ocm nel settore vitivinicolo e il paesaggio del vino*

L'Organizzazione Comune del Mercato nel settore del vino si presta, meglio di altre, ad un'analisi in chiave paesaggistica, in quanto non disciplina soltanto le questioni tipiche di questo atto normativo, relative cioè ai prezzi, al sostegno dei redditi o ai flussi commerciali internazionali, ma si sofferma anche su profili più specifici, fra i quali, ad esempio, la produzione agricola di uva⁶⁴. Il

⁶² Il tema può essere approfondito attraverso la lettura di BRUNO, *Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2001, pp. 588 ss.

⁶³ RUSSO, *La condizionalità da condizione a fine*, op. cit., p. 242.

⁶⁴ PAOLONI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 914.

legislatore comunitario, per il vero, focalizza la sua attenzione su due problemi centrali, vale a dire l'eccedenza dell'offerta del vino rispetto alla domanda e l'uso delle indicazioni geografiche protette⁶⁵: entrambi i profili, però, portano con sé un intenso legame con il territorio, con la sua destinazione d'uso e, pertanto, con la sua forma, in modo tale da influire intensamente su destino del paesaggio vitivinicolo, che costituisce uno degli esiti più apprezzati dell'integrazione fra elemento naturale ed elemento antropico.

Esso, oltretutto, occupa un ruolo di primo piano nel panorama produttivo del settore primario comunitario, visto che, secondo dati del 2005, interessa una superficie di circa 4000 migliaia di ettari nell'ambito dell'Unione Europea, pari a metà dell'estensione calcolata a livello mondiale, mentre, dal punto di vista economico l'Ue è stabilmente il primo produttore mondiale di vino (assorbendo il 65% della produzione, il 57% dei consumi e il 70% delle esportazioni). L'Italia, in questo contesto, si contende con la Francia il ruolo di *leader*, ma sembra ormai chiaro che, con l'espandersi della globalizzazione e l'inserimento di nuovi concorrenti, una permanenza competitiva sul mercato passi non più soltanto dalla produzione di vino di qualità, ma anche attraverso il valore del paesaggio viticolo, in quanto identificativo della realtà locale. In questo senso deve esser diretto l'operato quotidiano del viticoltore, ma anche il legislatore è chiamato ad ampliare le sue vedute, riconsiderando le sue politiche alla luce dell'elemento territoriale.

In ambito comunitario, per circa un decennio, il quadro normativo di riferimento è stato rappresentato dal reg. 1493/1999 del 17 maggio 1999 e dai relativi regolamenti applicativi. Essendone poi emersi alcuni punti di criticità, in particolare sotto i profili della stabilizzazione del mercato vitivinicolo e

⁶⁵ GERMANO', *L'organizzazione comune di mercato del vino (regolamento 17 maggio 1999 n. 1493/1999) dall'angolo visuale di uno dei Peco: la Polonia*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2000, pp. 570 ss.

dell'assicurazione di un equo tenore di vita per la popolazione agricola interessata⁶⁶, si è ritenuto doveroso procedere ad una novazione normativa, attraverso l'emanazione di una nuova ocm col nuovo reg. 479/2008 del 29 aprile del 2008.

Naturalmente, regolare un mercato significa affrontare un campo tanto vasto quanto complesso, che attraversa materie ed interessi altrettanto diversificati, certo non tutti inerenti il tema qui trattato.

Per quanto ci interessa, ad attirare maggiormente la nostra attenzione è la regolamentazione di quello che viene definito “*potenziale produttivo*”, nell'ottica di una riduzione della produzione eccedentaria. Infatti la ricerca di un equilibrio tra domanda ed offerta passa inevitabilmente attraverso la predisposizione di una disciplina dell'impianto, dell'espianto e del diritto di reimpianto dei vigneti, in quanto “*dato che il vino viene dall'uva, sono gli strumenti della produzione – le vigne – che vanno contati*”⁶⁷: come è facile immaginare si tratta di scelte in grado di incidere fortemente non soltanto sull'esercizio del diritto d'impresa del privato⁶⁸, ma anche sulla forma del paesaggio agricolo vitivinicolo.

L'art. 2 del reg. 1493/1999 prevedeva il divieto di impianto di vigneti fino al 31 luglio 2010, fatte salve alcune importanti eccezioni. Innanzitutto, ai sensi dell'art. 3, era attribuita, agli Stati membri, l'opportunità di concedere “*diritti di nuovo impianto*” in relazione a superfici destinate “*a nuovi impianti nell'ambito di misure di ricomposizione o di esproprio per motivi di pubblica utilità*”, alla sperimentazione o alla coltura di piante madri per marze, nonché qualora i prodotti fossero destinati esclusivamente al consumo familiare degli agricoltori. La concessione era altresì ammissibile, seppur solo entro il 31 luglio 2003, ove le su-

⁶⁶ Cfr. i considerando n. 3 e 4 del reg. 479/2008.

⁶⁷ GERMANO, *L'organizzazione comune di mercato del vino...*, op. cit., p. 575.

⁶⁸ PAOLONI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 916.

perfici interessate fossero state votate alla produzione di un “vino di qualità prodotto in regione determinata” per il quale l’offerta risultasse largamente inferiore alla domanda: si utilizzava però, in questo caso, la diversa denominazione di “diritti di impianto nuovamente creati”⁶⁹. Quest’ultimo aspetto risulta particolarmente interessante, non soltanto perché tentava di dare risposta alle esigenze di aree a tradizione vitivinicola con elevata richiesta di mercato⁷⁰, ma anche perché, vincolando la scelta produttiva del viticoltore ad una determinata varietà già tipica della zona, contribuiva alla salvaguardia del paesaggio creatosi storicamente. Al contempo, però, rischiava di rafforzare quella progressiva perdita di biodiversità che alcune aree ad alta redditività già conoscono, essendosi ormai orientate verso scelte monoculturali. Le potenzialità di controllo sullo sviluppo locale erano poi implementate dal fatto che questi diritti fossero strettamente legati alla superficie per la quale era stata presentata la richiesta e per la finalità specificata nella medesima, senza possibilità di commercio o di trasferimento, confermando, in questo senso, il loro carattere eccezionale.

Destino in parte diverso era invece scritto per i c.d. “diritti di reimpianto”, consistenti, in buona sostanza, nel diritto di piantare viti su di una superficie equivalente a quella in cui aveva avuto luogo o avrebbe dovuto avere luogo, a seguito dell’assunzione di precisi impegni, un’estirpazione, vale a dire l’eliminazione totale dei ceppi da un terreno vitato (art.4). In linea di principio, infatti, tali diritti avrebbero dovuto esercitarsi solo nell’ambito dell’azienda per la quale erano stati assegnati, se non addirittura per le stesse superfici, ove i singoli Stati Membri lo avessero previsto; in realtà, però, ha trovato larga applicazione la deroga di cui all’art. 4, par. 4, secondo la quale

⁶⁹ Cfr., ad esempio, l’art. 6 del reg. 1493/1999.

⁷⁰ PAOLONI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 916.

essi ben potevano essere alienati ad altra azienda dello stesso Paese⁷¹, purché l'*accipiens* risultasse acquirente anche di una parte dell'azienda del venditore, o, comunque, produttore di vini di qualità prodotti in regioni determinate. Queste condizioni dimostrano, comunque, che il legislatore aveva riconosciuto le pericolosità di un siffatto mercato, presto divenuto estremamente vivace: era necessario, infatti, che il reimpianto mantenesse un legame con il territorio d'origine dei diritti, per evitare scompensi a carattere regionale o, magari, importanti opere di riconversione agricola in zone di pregio paesaggistico.

Peraltro, il reimpianto in sé non costituisce necessariamente una pratica ad impatto negativo, come nota la Carta del paesaggio del vino⁷², concordatasi a Cividale del Friuli nel 2001: ciò che conta è che siano applicate “*alla localizzazione e alla realizzazione dei vigneti alcune semplici regole che contemperino le necessità produttive con le esigenze di buon paesaggio*”. Il documento, ispirato a fini di *moral suasion*, suggerisce, fra l'altro, di evitare aree fortemente acclivi ed instabili, di preservare le superfici boscate di maggior pregio ed i vigneti storici e, soprattutto, di rispettare il contesto esistente, anche dal punto di vista dell'orientamento dei filari⁷³.

⁷¹ Come sostiene PAOLONI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, op. cit., p. 916, si tratta di un'oggettivazione giuridica di beni, in quanto tali trasferibili con autonomi atti di compravendita. Cfr. anche JENNARELLI, *Quote di produzione*, in *Digesto delle Disc. Pubbl.*, XVI, pp. 204 ss.

⁷² Scaricabile dal sito www.paesaggio.eu.

⁷³ Esistono, da questo punto di vista, diverse tecniche applicabili. Una è detta “ritocchino”, caratterizzata dal fatto che l'asse maggiore degli appezzamenti, la direzione dei fossi o dei filari, corrisponde alle linee di massima pendenza. E' utilizzata in alcune zone della Toscana e delle Marche, mentre è quasi assente in Piemonte, perché renderebbe più scomodi i lavori dell'operatore manuale, ma soprattutto perché aumenterebbe notevolmente l'erosione. In queste zone collinari, infatti, si preferisce il “girappoggio”, nel quale i filari delle colture arboree seguono molto da vicino l'andamento delle curve di livello. Cfr., per maggiori informazioni, ROSSO, *Fattori Agrari, Socio-Economici e Strutturali*, in REGIO-

Il nuovo regolamento emanato nel 2008 ha inteso, però, abolire il sistema dei diritti di impianto, giudicato eccessivamente restrittivo; d'altra parte esso resterà in vigore ai sensi dell'art. 90, in forma transitoria, fino al 31 dicembre 2015, o su scelta del singolo Stato, fino al 2018. Sostanzialmente, dunque, il meccanismo sopra descritto continuerà ad operare per qualche anno, seppur con qualche lieve modifica rispetto al regime precedente. In particolare, all'art. 91, dedicato ai diritti di nuovo impianto, non si fa più riferimento alla possibilità di estendere la produzione di quei vini di qualità per i quali l'offerta sia sensibilmente inferiore alla domanda. Soprattutto merita sottolineare l'introduzione di un regime di estirpazione volontaria, accompagnato dal riconoscimento di premi (artt. 98 ss.): poiché l'intento di fondo è la riduzione delle eccedenze, chi aderisce a questo programma e ottiene i contributi, infatti, non si vedrà riconosciuti diritti di reimpianto. Il paesaggio vitato potrà senz'altro risentire di una siffatta politica, ragion per cui sarà presumibilmente necessaria un'attenta gestione della riconversione dei terreni estirpati, affinché sia coerente con l'ambiente circostante. D'altra parte, la Comunità stessa limita quantitativamente le estirpazioni all'8% della superficie vitata del Paese e, soprattutto, al 10% di quella di una specifica regione (art. 104, par. 1). Inoltre, gli Stati possono dichiarare inammissibili all'estirpazione vigneti situati in zone di montagna (art. 104, par. 4) o su superfici ove l'applicazione di tale regime sarebbe incompatibile con la protezione dell'ambiente (art. 104, par. 5). Ciascun contributo erogabile ai sensi del nuovo regolamento è sottoposto al rispetto della condizionalità, che, come già detto, introduce criteri di gestione obbligatori e buone condizioni agronomiche⁷⁴. Ciò si verifica anche nel caso

NE PIEMONTE, *Sistema delle colline centrali del Piemonte Langhe – Monferrato – Roero, Studio di inquadramento* pp. 73 ss.

⁷⁴ Cfr. ad esempio artt. 20 e 103.

dei sostegni alla ristrutturazione e riconversione dei vigneti, previsti all'art. 11: essa può consistere non solo nella “*riconversione varietale*”, ma anche nella “*diversa collocazione/reimpianto di vigneti*” o nel “*miglioramento delle tecniche di gestione*”, anche nell'ottica di una migliore integrazione nel contesto paesaggistico.

Capitolo 5

I PARCHI NATURALI:
DALLA CONSERVAZIONE ALLA GESTIONE

SOMMARIO: 1. Il paradigma tradizionale ed il suo superamento – 2. Gli interessi in gioco: strumenti per un contemperamento – 3. L'attività agricola: un ruolo di primo piano – 4. La giurisprudenza: tra sviluppo e protezione sostenibile

1. Il paradigma tradizionale ed il suo superamento

Laddove porzioni, anche ampie, di paesaggio emergano dal loro contesto e si mostrino meritevoli di particolari tutele, ben possono ottenere protezione attraverso l'istituzione di aree protette. La loro costituzione, infatti, è generalmente considerata come un “*momento forte*”¹ nell'ambito del diritto ambientale, in quanto senz'altro si accompagna ad una più intensa attenzione e consapevolezza rispetto al dato naturalistico.

Dal punto di vista più strettamente normativo, tuttavia, la disciplina dei parchi è rimasta per lungo tempo frammentata in provvedimenti di carattere singolare, pensati ed elaborati in riferimento al ristretto perimetro dell'area di volta in volta considerata. Ne conseguiva, come è facile immaginare, “*un assetto della materia carente di ordinazione unitaria, frazionata in tanti sistemi normativi per quanti*

¹ AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato*, Napoli, 2003, p. 83. Cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 7472 del 16 novembre 2004, in *Riv. Giur. Edil.*, 2005, pp. 524 ss., con nota di MILONE, *La realizzazione di una discarica in un parco: prevale il principio della protezione sostenibile*. i Consiglieri sottolineano che “*la protezione della natura mediante il parco è la forma più alta ed efficace tra i vari modelli possibili di tutela dell'ambiente*”.

sono i parchi nazionali istituiti, che si presentano come isole fra loro incomunicabili², data l'assenza di un riferimento legislativo comune che potesse fungere da cornice di riferimento. Parallelamente, da più parti si lamentava la mancanza di coordinamento tra le autorità pubbliche competenti nella gestione del parco³. D'altronde, forse anche a causa di un approccio così disarticolato, l'Italia è andata negli anni accumulando un cospicuo ritardo rispetto alle altre realtà dell'Europa occidentale nell'istituzione di aree protette⁴: se in queste ultime circa un 10% del territorio conosceva una tutela quasi integrale, nel nostro Paese sino alla fine degli anni Sessanta si contavano solo tre parchi di rilievo nazionale: il Parco nazionale del Gran Paradiso, il Parco nazionale d'Abruzzo e il Parco nazionale dello Stelvio⁵.

Ad ogni buon conto, come ha notato la dottrina più attenta, questo coacervo di provvedimenti disarticolati si innestava su uno sfondo teorico comune, tanto che è stato possibile ricostruire, al di là delle singole peculiarità, un "paradigma normativo tradizionale"⁶. Esso, fondamentalmente, veicolava una conce-

² FERRI, voce <<Parchi>> in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 623. Cfr. anche CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1993, p. 602.

³ MILONE, *La realizzazione di una discarica in un parco: prevale il principio della protezione sostenibile*, op. cit., p.531.

⁴ MOSCHINI, *La legge quadro sui parchi*, Rimini, 1992, p.11. Cfr. altresì LOIODICE, SPAGNOLETTI, *Parchi naturali*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, p. 2, ove si rileva che "l'insoddisfacente sviluppo della legislazione italiana in materia di parchi naturali, che sconta insufficienze o ritardi collegati alla tardiva e incompleta chiarificazione di tutti i profili (ambientale, urbanistico e socio-economico) coinvolti nella istituzione di parchi naturali e dal loro impatto sul coacervo di interessi (soprattutto economici delle comunità insediate nell'area del parco)".

⁵ Il Parco Nazionale d'Abruzzo è stato istituito dal Regio Decreto n. 257 del 11 gennaio 1923; il Parco Nazionale del Gran Paradiso dal Regio Decreto n. 1584 del 3 dicembre 1922, convertito nella legge 17 aprile 1925 n. 473 ed il Parco Nazionale dello Stelvio con la Legge 24/4/1935 n. 740.

⁶ DESIDERI, *Aree protette e tutela della natura: nuovi modelli legislativi*, in *Ambiente*, 1998, p. 397. Secondo l'Autore, tale paradigma fonderebbe le sue radici anche su profili

zione meramente conservativa e vincolistica della tutela, applicata ad aree di ridotte dimensioni e, soprattutto, avulse dallo sviluppo del territorio circostanti⁷; per di più gli enti e le collettività locali erano del tutto estranee alle procedure di costituzione e gestione del parco, ad esclusivo appannaggio delle autorità statali. D'altra parte, lo si è messo in luce fin dal primo capitolo, in quegli anni, era diffusa, sia in dottrina che in giurisprudenza⁸, una “*visione statica della natura, concepita come un ordine in equilibrio stabile*”, accompagnata dall'idea “*della distinzione e separazione tra natura ed umanità, tra naturale ed artificiale e più in generale tra soggetto ed oggetto*”.⁹

La dottrina maggioritaria ha presto assunto posizioni critiche nei confronti di un simile approccio, come risulta dalle definizioni che ne sono state proposte: si è parlato, ad esempio, di “*concezione museale del parco*”¹⁰, di area protetta come “*isola*” o come “*santuario della natura*”¹¹, in ogni caso nell'intento di proporne un superamento, verso l'idea di una gestione integrata ed una “*tutela attiva*”¹².

storici. Per un verso, riconosce l'influsso della pregressa presenza, sul territorio italiano, di vaste zone naturali riservate a finalità venatorie, sulle quali l'autorità regia esercitava un potere incontrastato: da ciò deriverebbe, ad esempio, l'approccio autoritativo nell'istituzione dei parchi.

⁷ Cfr. DESIDERI, *Aree protette e tutela della natura: nuovi modelli legislativi*, op. cit., p. 397 e CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, op. cit., p. 603.

⁸ Emblematica è Corte cost., sent. n. 142 del 1972, su www.cortecostituzionale.it, la quale afferma che la creazione dei parchi “*vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o di manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio, quali possono presentarsi anche in confronto a territori privi di vegetazione o comunque, pur quando questa sussista, destinata a rimanere esclusa da quelle utilizzazioni produttive che costituiscono l'oggetto specifico dell'attività agricola*”.

⁹ DESIDERI, *Aree protette e tutela della natura: nuovi modelli legislativi*, op. cit., p. 397; sulla distinzione tra soggetto ed oggetto ed il suo progressivo superamento vedi MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1991, pp. 650 ss.

¹⁰ AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato*, op. cit., p. 84.

¹¹ CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, op. cit., p. 605.

¹² SALVIA, TERESI, *Diritto Urbanistico*, Padova, 2002, p. 316.

Nella sostanza, infatti, ci si rendeva conto che anche il territorio del parco, in quanto non esente da processi di antropizzazione, dovesse necessariamente confrontarsi con gli effetti dell'attività umana, in grado di scatenare tensioni antagoniste rispetto ad ogni modulo di tutela statico e conservativo. Per un verso, era doveroso dare voce alle esigenze delle popolazioni stanziate sul territorio, che vedevano sensibilmente ridotte le possibilità di esercizio di attività economiche e, di conseguenza, decurtate le loro capacità di profitto. Bisognava evitare, in prima battuta, che l'istituzione di aree protette fosse sentita come un'esigenza calata dall'alto, senza la dovuta considerazione delle esigenze presenti sul territorio¹³. Allo stesso tempo, premeva smontare la convinzione che tra obiettivo protezionistico proprio del parco e finalità produttive sussistesse “*un'intrinseca contraddizione*” e, dunque, un'assoluta inconciliabilità¹⁴: si trattava, infatti, di un pregiudizio così fortemente radicato da suscitare violenti scontri tra autorità statali e popolazione indigena, di cui spesso si facevano portavoce i comuni¹⁵.

A questa forma di pressione endogena, si aggiunge quella ‘esogena’ che scaturisce dai flussi turistici attratti dalle notevoli bellezze naturali che il territorio dei parchi sa offrire: un fenomeno, dunque, prettamente umano che deve essere sfruttato come risorsa, ma anche gestito, nell'ottica di evitare ingiustificato nocimento all'ambiente.

¹³ MASINI, *Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro al decreto di orientamento*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'Amb.*, 2001, p. 738.

¹⁴ ALBISINNI, *Regole del fare e parchi nella disciplina del territorio rurale: dai beni alle attività*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'Amb.*, 2000, p. 294.

¹⁵ Esemplici di questo fenomeno sono gli scontri che hanno contrapposto, negli anni sessanta e settanta, i comuni valdostani e lo Stato, intenzionato ad allargare i confini del Parco Nazionale del Gran Paradiso; più recentemente simili eventi si sono ripetuti al momento dell'istituzione del Parco del Pollino.

E' innegabile che lo strumento vincolistico non possiede la duttilità necessaria per fronteggiare tutti questi aspetti con l'adeguato grado di articolazione e flessibilità, col rischio di aggravare i conflitti tra gli interessi in gioco¹⁶. Si spiega così l'esigenza di un “*nuovo paradigma culturale, politico e normativo [...] in sintonia con una visione più integrata della natura e della sua tutela*”¹⁷, che sappia rispondere alle esigenze di gestione del territorio, valutandone le multiformi potenzialità nell'ottica di un “*uso multiplo*”¹⁸.

Le invocazioni e le aspettative della dottrina, tese alla ricerca di un possibile equilibrio tra protezione dell'ambiente naturale e promozione di uno sviluppo socio – economico, hanno trovato una prima concretizzazione nell'attività regolatrice delle Regioni, operanti in forza dell'art. 83, 1° comma, del d.p.r. n. 616 del 1977 che attribuiva loro “*le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali*”.

Nell'esperienza normativa piemontese, ad esempio, già la l. r. 43 del 1975 (oggi abrogata) tentava di introdurre il metodo della zonizzazione, ripartendo il territorio del parco in aree a diverso grado di tutela. L'art. 9, in particolare, all'atto di descrivere il contenuto del piano di coordinamento dell'area protetta, richiedeva l'individuazione di zone destinate allo sviluppo edilizio, alla conservazione o al recupero delle attività agricole o silvo – pastorali o, ancora, alla costruzione di pubblici servizi. Interessante pare anche l'introduzione, con la l. r. 46 del 1985, della possibilità di prevedere “*zone di preparco, istituite al fine di rendere graduale e raccordare il regime d'uso e di tutela tra i Parchi e le Riserve na-*

¹⁶ CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, op. cit., p. 605.

¹⁷ DESIDERI, *Aree protette e tutela della natura: nuovi modelli legislativi*, op. cit., p. 397.

¹⁸ L'espressione estremamente pregnante è di BARILE, *Parchi e riserve: la legge cornice*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1974, p. 1378, ma rispecchia l'opinione di tutti gli autori citati nelle precedenti note.

turali e le aree circostanti”, vale a dire nell’ottica di un inserimento integrato del territorio protetto nel proprio contesto.

Il d.p.r. 616/77, ad ogni buon conto, invocava un ulteriore intervento del legislatore statale atto a definire una disciplina generale in materia¹⁹. E’ stato, però, solo dopo anni di attesa ed un articolato *iter* parlamentare²⁰ che ha trovato finalmente emanazione la legge quadro sulle aree protette, n. 394 del 6 dicembre 1991. Essa, per un verso, fornisce un assetto più stabile alla normativa in questione, ma soprattutto, per quanto più ci interessa, accoglie numerose indicazioni della dottrina verso un superamento del paradigma tradizionale.

Molto si è discusso circa le fondamenta filosofiche della legge. Autorevole dottrina²¹ vi riscontra l’ingresso, nel nostro ordinamento, del c.d. “*principio biocentrico*”, secondo il quale la natura merita tutela in quanto valore in sé; esso, peraltro, come lo stesso autore ammette, non giunge a ricoprire una posizione egemone, ma è chiamato a confrontarsi con profili di ispirazione antropocentrica, ove la natura stessa si identifica come bene da cui l’uomo è in grado di trarre utilità²².

¹⁹ CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, OLIVETTI RASON, *Diritto dell’ambiente*, Roma - Bari, 2005, p. 426.

²⁰ Un preciso resoconto del “lungo cammino della legge” è fornito da MOSCHINI, *La legge quadro sui parchi*, pp. 12 ss. L’Autore giustamente segnala che i punti di maggior conflitto non concernevano tanto il destino dell’operato umano nell’ambito protetto, quanto invece il riparto di competenze, che ancora oggi è oggetto di scontri accesi tra Stato e Regioni.

²¹ MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, op. cit., p. 649.

²² Lo stesso Autore ritiene che tale compresenza di prospettive si segnali anche nel dato testuale, allorché, all’art. 1, si fa riferimento al “*valore naturalistico ed ambientale*”: nel primo caso si richiamerebbe la vita da intendersi in quanto tale, indipendente dalla presenza dell’uomo, mentre nel secondo l’etimologia si collegherebbe al concetto di “*stare intorno*”, con chiaro rimando al rapporto uomo – ambiente.

In estrema sintesi, dunque, l'impostazione generale della normativa può essere descritta come un complesso concatenarsi di equilibri e compensazioni, ove non ci si limita più a vincoli e divieti, ma si cerca una sorta di “*accordo sinergico*”²³ tra forze naturali e presenza umana, come evidenzia fin da subito l'art. 1 della legge. Accanto alla classica “*conservazione*”, infatti, trova spazio, quale secondo fronte operativo, la “*valorizzazione*” (1° comma) di quelle aree di “*rilevante valore naturalistico e ambientale*” (2° comma), in un sistema binario che il concetto di “*gestione*”²⁴ è in grado di riassumere. Esso, più precisamente, si sostanzia in una griglia di finalità, tra le quali spicca, ai nostri fini, la “*applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare un'integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro – silvo – pastorali e tradizionali*”. Ancora più innovativo è il 4° comma, che promuove la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili²⁵.

Non pare perciò un azzardo ritenere, già sulla base di questi primi dati, che anche agli occhi del legislatore quello della natura assolutamente incontaminata sia apparso, in fin dei conti, come un mito impossibile: in un territorio fortemente antropizzato come il nostro²⁶, il raggiungimento di buoni risultati sul piano della tutela passano inevitabilmente attraverso la predisposizione di oc-

²³ CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'Amb.*, 2001, p. 78.

²⁴ Concorda sulla centralità del concetto di gestione CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, op. cit., p. 611, secondo il quale in esso ricadono “*tutti quegli aspetti che postulano una disciplina dinamica dell'area protetta*”.

²⁵ Sul punto si segnala FALCONE, *Il raccordo fra la valorizzazione naturalistica e lo svolgimento delle attività produttive e compatibili nei parchi naturali: ipotesi di ricostruzione sistematica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2006, pp. 635 ss.

²⁶ L'art. 2, all'atto di definire i parchi nazionali fa espresso riferimento non soltanto ad ecosistemi intatti, ma anche a quelli “*parzialmente alterati da interventi antropici*”.

casioni di sopravvivenza economica all'interno delle aree protette, di modo che la presenza umana possa essa stessa contribuire a custodire l'ambiente. Ciò non deve, beninteso, implicare un abbassamento della guardia tale da vanificare gli altri obiettivi della legge, primo fra tutti quello della salvaguardia dei valori naturalistici delle aree del parco, come indicato all'art. 2, nell'ottica di una “*conservazione per le generazioni presenti e future*”. Il tutto si gioca, è chiaro, su equilibri di estrema precarietà, laddove è ben possibile, con cambiamenti anche minimi, determinare uno spostamento dell'ago della bilancia a favore dell'uno o dell'altro interesse. E', perciò, importante tenere ben presente il dato normativo, soprattutto dal punto di vista degli strumenti di gestione, ma, allo stesso tempo, un occhio deve volgere all'applicazione giurisprudenziale, che, come spesso accade, può risultare decisiva.

2. Gli interessi in gioco: strumenti per un contemperamento

Va da sé che il salto di paradigma descritto sul piano teorico richiede sempre e comunque una traduzione pratica, per evitare che i principi rimangano, nel concreto, lettera morta. Pare dunque ragionevole una breve panoramica della sistematica d'intervento predisposta dal testo unico, soprattutto dal punto di vista degli organismi e degli strumenti di gestione previsti con riferimento alle aree protette nazionali²⁷, per meglio comprendere a quali possono essere le opportunità concesse all'attività dell'uomo.

Si è detto, dunque, che la partita, sul piano sostanziale, va giocandosi tra le esigenze di protezione della natura da un lato, e le necessità economico – produttive della popolazione locale dall'altro. Le istanze di quest'ultima, in particolare, ottengono un preciso riconoscimento sul piano organizzativo, in

²⁷ Si ricordi, infatti, che la legge classifica le aree protette in tre grandi categorie: parchi nazionali, parchi naturali regionali e riserve naturali, secondo il disposto dell'art.2.

quanto fra gli organi²⁸ dell'Ente Parco, preposto alla gestione operativa, è stata inserita la Comunità del parco²⁹, costituita, ai sensi dell'art. 10, dai presidenti delle Regioni e delle Province, dai sindaci dei Comuni e dai presidenti delle comunità montane “*nei cui territori sono ricomprese le aree del parco*”. E', perciò, palese che essa sia il frutto del desiderio di predisporre uno strumento di raccordo con le popolazioni residenti, la cui voce possa emergere attraverso le rispettive rappresentanze politiche ed amministrative³⁰. Queste ultime, infatti, saranno naturalmente portate a dare risalto alle esigenze locali, fungendo, spesso, da contraltare alle istanze di protezione conservativa e segnando, senz'altro, il superamento della tradizionale concezione del parco quale “*struttura autoritativa*”³¹ calata dall'alto.

Nell'impianto originario della legge le sue competenze erano essenzialmente propositive e consultive, mentre oggi, a seguito della riforma introdotta dalla legge n. 426 del 1998, è andata assumendo una posizione di maggiore incisività nell'elaborazione dei più importanti strumenti di programmazione.

In linea generale, è chiamata ad esprimere pareri obbligatori ma non vincolanti ogniqualvolta lo richieda un terzo del Consiglio direttivo. Quest'ultimo, però, si compone di 12 membri, 5 dei quali sono nominati direttamente dalla Comunità, ragion per cui la richiesta di pareri può diventare, in caso di scontri, strumento di ostruzionismo in mano ai rappresentanti locali, potenzialmente in grado di dilatare i tempi dei procedimenti.

²⁸ Ai sensi dell'art. 9 sono organi dell'Ente Parco il presidente, il consiglio direttivo, la giunta esecutiva, il collegio dei revisori dei conti e, appunto, la comunità del parco. L'Ente stesso si configura come un ente strumentale nazionale dotato di personalità di diritto pubblico e sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente.

²⁹ MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, op. cit., p. 674.

³⁰ CROSETTI, *Le tutele differenziate*, op. cit., p. 430.

³¹ CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, op. cit., p. 612.

Per quanto concerne, invece, il procedimento di elaborazione del piano per il parco, si registra un sempre maggior coinvolgimento della Comunità stessa: se infatti nell'impianto originale si vedeva attribuito un semplice, seppur obbligatorio, ruolo consultivo, oggi essa può ritenersi destinataria di una competenza congiunta con l'Ente Parco, posto che il 4° comma dell'art. 12 ne prevede la partecipazione alla “*definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano*”, ma soprattutto in considerazione del nuovo art. 11 *bis* introdotto nel 1998³², secondo il quale “*il consiglio direttivo del parco e la Comunità del parco elaborano contestualmente e attraverso reciproche consultazioni il piano del parco [...]*”.

Il piano in questione costituisce l'istituto forse più significativo tra quelli approntati dal legislatore, come dimostra la previsione di un apposito termine per la sua adozione (fissato in ventiquattro mesi dalla costituzione dell'Ente Parco), scaduto il quale si aprono procedure di sostituzione³³. In quanto documento a carattere “*dinamico e programmatico*”³⁴, esso ben si presta quale sede di composizione continua degli interessi in gioco, anche secondo la lettera dell'art. 12, 1° comma, che gli affida il compito di tutelare non solo i valori ambientali e naturali, ma anche quelli storici, culturali, antropologici tradizionali presenti nell'area protetta.

³² Osservazioni sul punto sono proposte da CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, op. cit., p. 81.

³³ Cfr. art. 12, comma 5°.

³⁴ MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, op. cit., p. 679.

Relativamente ai contenuti, il piano si presenta piuttosto articolato³⁵, ma non vi sono dubbi che il profilo di più ampia portata riguardi la “*organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela*”, attraverso l’applicazione della tecnica della c.d. “*zonizzazione*”³⁶. In base ad essa, il territorio del parco viene ripartito in sotto – porzioni, che, a seconda delle loro caratteristiche, si vedono assegnato un diverso grado di tutela, a cui corrisponde la determinazione degli interventi antropici consentiti. Ciò sembra indirizzare verso una considerazione complessiva, unitaria e dinamica degli interessi in gioco³⁷, proprio alla ricerca di quell’*“uso multiplo”* che sembra costituire il nuovo punto di riferimento concettuale. D’altro canto, il superamento di una prospettiva meramente conservativa è di assoluta evidenza a fronte della diretta prefigurazione normativa (art. 12, 2° comma), piuttosto dettagliata, delle zone di riferimento, una soltanto delle quali risulta destinata a riserve integrali, nelle quali l’ambiente naturale è conservato nella sua integrità.

³⁵ Ai sensi dell’art. 12, comma 1°, esso deve necessariamente occuparsi di:

a) organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela;

b) vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano;

c) sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, accessi e strutture riservati ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani;

d) sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro turistiche;

e) indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull’ambiente naturale in genere”.

³⁶ Cfr. ad esempio CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, op. cit., p. 82, MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, op. cit., p. 679, CROSETTI, *Le tutele differenziate*, op. cit., pp. 433 ss.

³⁷ CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, op. cit., p. 613. Oltretutto, proprio nell’ottica di un costante monitoraggio e di una programmazione votata al dinamismo, è previsto al 6° comma dell’art. 12 che il piano sia aggiornato almeno una volta ogni dieci anni.

Le altre, invece, consentono all'uomo di esercitare un ruolo maggiormente attivo, seppur secondo linee di incisività differenziate. Nelle “riserve generali orientate” è “vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio”, ma possono essere consentiti la prosecuzione delle attività produttive tradizionali, interventi di gestione delle risorse naturali, nonché la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie o, al limite, le opere di manutenzione degli edifici esistenti³⁸. Alcuni elementi normativi paiono, ad onor del vero, lasciare un eccessivo margine di valutazione ai singoli Enti Parco. Ad esempio non è chiaro da cosa possa dipendere il carattere di stretta necessità dei nuovi interventi infrastrutturali: si può solamente supporre che la necessità si leghi ai fini generali della legge di protezione della natura, come può essere nel caso della costruzione di un sentiero o in una strada di collegamento. E' pur vero che gestori spregiudicati potrebbero, a fronte di difficoltà finanziarie, ritenere strettamente necessari alla sopravvivenza del parco interventi ben più impattanti, come l'inserimento di attrazioni turistiche atte ad implementarne gli introiti.

Più estese opportunità di sviluppo alle attività produttive dell'uomo sono autorizzabili nelle altre due zone previste: nelle “aree di protezione” possono proseguire le attività agro – silvo – pastorali, di pesca e raccolta di prodotti naturali, ove condotti secondo le metodologie tradizionali o, comunque, biologi-

³⁸ L'art. 12, 2° comma, lett. b richiamava, in relazione a questo punto, l'art. 31 della legge n. 457 del 1978, oggi implicitamente abrogato dall'art. 3 del d.p.r. n. 380 del 2001. In base alle definizioni da questo fornite paiono possibili interventi di manutenzione ordinaria, vale a dire “gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti” e straordinaria, cioè “le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso”.

che e pur sempre nel rispetto delle finalità istitutive e dei criteri generali fissati dall'Ente Parco e dalla Comunità; “*nelle aree di protezione economica e sociale*”, invece, già caratterizzate da un più alto grado di antropizzazione, sono consentite attività “*finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori*”, purché compatibili. Con quest'ultima previsione, ci si trova presumibilmente di fronte ad un ennesimo tentativo di evitare che il parco venga a costituire una sorta di oasi, accerchiata da un'intensa opera di umanizzazione esterna, attraverso la costituzione di zone di raccordo o di passaggio graduale dal paesaggio antropizzato a quello naturale³⁹.

Ad ogni buon conto è palese che la zonizzazione incide notevolmente sulle opportunità di sopravvivenza e sviluppo delle comunità locali, in quanto l'inserimento di una porzione di territorio in un'area piuttosto che in un'altra può segnare il ridimensionamento, se non l'abbandono delle attività fino a quel momento svolte. E', dunque, pienamente condivisibile la scelta di elevare il grado di concertazione nell'elaborazione del piano, in modo da ridurre all'indispensabile l'impatto del parco sull'economia locale, o, come si può dire, il suo ‘ingombro volumetrico’.

Le indicazioni del piano si intersecano con le linee direttive sancite dal regolamento, di cui all'art. 11 della legge: è un documento adottato dall'Ente Parco previo parere obbligatorio della Comunità del parco, dotato di una particolare incidenza sulle realtà locali, se non altro in quanto prevale sugli atti di regolamentazione locali. Più precisamente, esso “*disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco*”, in una prospettiva, per così dire, di maggiore staticità rispetto al piano⁴⁰, intervenendo a disciplinare, fra l'altro, “*la tipologia e*

³⁹ CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, op. cit., p. 84.

⁴⁰ MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, op. cit., p. 679.

le modalità di costruzione di opere e manufatti”, “*lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali*”, e “*lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative*”.

Trattandosi di previsioni di notevole importanza, da cui può dipendere non soltanto il destino del paesaggio, ma anche delle popolazioni locali, è opportuno capire se il legislatore abbia inteso lasciare piena libertà di valutazione all'Ente Parco o se, invece, dalla norma siano ricavabili criteri che, seppur genericamente, possano fungere da guida. In questo senso, può giocare un ruolo decisivo il 3° comma dell'art. 12, secondo il quale “*nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat*”, quali, ad esempio, l'introduzione di specie estranee, l'apertura di cave, miniere o discariche, lo svolgimento di attività pubblicitarie fuori dai centri abitati od il sorvolo di velivoli⁴¹. Ora, tentando di individuare la *ratio* della norma, essa sembra voler indicare che, in fin dei conti, gli interessi in campo non si trovano tutti esattamente sullo stesso piano; è sì opportuno, anzi doveroso, fare i conti con l'attività antropica, ma anch'essa deve essere convogliata verso il raggiungimento dell'obiettivo primario perseguito dal parco, vale a dire la protezione e la tutela della natura che, in buona sostanza, si pongono ad un livello sovraordinato. Peraltro, in situazioni eccezionali, è prevista la possibilità che il regolamento deroghi a questi divieti, come sovente accade nel caso in

⁴¹ Pare potersi condividere l'interpretazione di DESIDERI, *Aree protette e tutela della natura: nuovi modelli legislativi*, op. cit., p. 399 secondo il quale l'elenco di attività vietate predisposto dall'art. 11 non abbia carattere esaustivo, ben potendo essere vietate altre opere, ove compromettenti la salvaguardia del paesaggio o dell'ambiente. In questi casi, semplicemente, la valutazione è rimessa agli enti gestori, chiamati a rilasciare nulla osta nel rispetto degli strumenti pianificatori adottati.

cui vengano disposti abbattimenti selettivi della fauna per ristabilire gli equilibri ecologici⁴².

La programmazione relativa al territorio del parco trova integrazione e completamento in un ultimo strumento, di notevole momento ai nostri fini, denominato, dall'art. 14, piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. Esso costituisce l'indizio più eclatante dell'introduzione del nuovo paradigma, in virtù del quale la legge quadro si preoccupa non soltanto degli aspetti naturalistico – ambientali, ma “*di tutto il contesto sociale nel quale si svolge la vita del parco stesso*”⁴³. La sua elaborazione, non certo a caso, è affidata direttamente alla Comunità del parco, che viene qui a svolgere un ruolo di vera e propria amministrazione attiva, pur non godendo, è ovvio, di una libertà assoluta. Innanzitutto deve cooperare, attraverso reciproche consultazioni con il Consiglio direttivo⁴⁴, il cui parere risulta vincolante, ma soprattutto è chiamato a rispettare, in ogni caso, le finalità del parco e i vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento.

Questo atto di programmazione può occuparsi di un'ampia gamma di iniziative, approssimativamente riconducibili a due linee d'intervento principali: la promozione di attività artigianali ed agro – silvo pastorali da un lato e turistiche dall'altro, alle quali si aggiungono la costruzione di impianti per la depurazione e per il risparmio energetico, nonché l'agevolazione di attività culturali, servizi sociali, biblioteche. Rinviano al paragrafo successivo l'analisi più puntuale delle opportunità previste e prevedibili nel settore agricolo, pare qui op-

⁴² Cfr. art. 11 par. 4.

⁴³ MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, op. cit., p. 683.

⁴⁴ Non a caso, infatti, nell'impossibilità di giungere ad un accordo, sono previsti appositi rimedi per giungere ad una decisione definitiva. E' interessante, in particolare la possibilità che sia nominata una conferenza, che ben può essere considerata un'anticipazione della conferenza di servizi. In ultima istanza, poi, la decisione può essere demandata al Consiglio dei Ministri.

portuno concludere con qualche chiosa relativa allo sviluppo turistico nell'ambito del parco.

Il terzo comma dell'art. 14 della legge quadro, come anticipato, apre la porta alla “*predisposizione di servizi ed impianti di carattere turistico – naturalistico da gestire in proprio o da concedere a terzi*”, nonché ad “*ogni altra iniziativa atta a favorire lo sviluppo del turismo*”, a condizione che queste attività si svolgano “*nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco*”. Una definizione di questo tipo, estremamente lata, lascia campo ad un ventaglio di interventi potenzialmente molto ampio, dall'introduzione di centri per l'ospitalità e per la ristorazione, all'attività agrituristica, alla pubblicizzazione di marchi di qualità artigianale fino alla fornitura di servizi di svago⁴⁵, senza tuttavia che siano indicati, nella legge, criteri e regole precisi attraverso i quali “*rendere, in termini concreti, compatibili le attività produttive*”⁴⁶. Poiché l'incidenza potenziale del turismo sulla conformazione del territorio non è da sottovalutare, ancor più se diventa la principale risorsa per i residenti, una mancanza del genere assume ancora maggior risalto. Le esigenze di conservazione costituiscono, è vero, una barriera insuperabile e ciò costituisce già un'importante linea guida nella predisposizione dei piani, ma a fronte del singolo caso concreto, come alcuni hanno proposto, parrebbe più adeguata “*l'adozione di misure propriamente tese alla qualità*”, come ad esempio “*una strategia di valutazione ambientale <<specifica>> dei piani e dei progetti relativi alle attività svolte nel parco, anche attraverso strumenti quali la VIA o la VAS*”⁴⁷, la quale, tra l'altro, potrebbe anche risolvere i problemi legati al difficile coordinamento fra gli innumerevoli strumenti pianificatori presenti

⁴⁵ FALCONE, *Il raccordo fra la valorizzazione naturalistica e lo svolgimento delle attività produttive e compatibili nei parchi naturali: ipotesi di ricostruzione sistematica*, op. cit, p. 644.

⁴⁶ IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, p. 337.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 339.

sull'area. Concretamente, un esempio da seguire potrebbe essere fornito dall'esperienza comunitaria, laddove la direttiva 92/43/CEE, nota come *direttiva Habitat* prevede all'art. 6, l'obbligo di sottoporre a valutazione di incidenza qualsiasi piano o progetto capace di produrre “*incidenze significative*” sul sito protetto.

Meriterebbe, a questi fini, maggior seguito e pubblicizzazione la Carta europea per il turismo sostenibile⁴⁸, elaborata nel 2000 dalla Federazione Euro-parc⁴⁹, che appronta una serie di linee guida rivolte a tutti coloro che, a vario titolo, rientrano nella gestione del parco. Purtroppo, trattandosi di un documento ad adesione volontaria, attualmente solo tre parchi italiani hanno provveduto a sottoscriverla.

3. *L'attività agricola: un ruolo di primo piano*

Non merita di soffermarsi a lungo sull'importanza delle attività agro – pastorali nell'ambito delle aree protette: è, infatti, di assoluta evidenza la loro estrema rilevanza per l'incidenza sulla gestione del territorio, se non anche per l'entità dei risultati economici⁵⁰. Non va dimenticato, infatti, che la cura del territorio, la salvaguardia di una figuratività del paesaggio, la prevenzione da frane e smottamenti spesso passano attraverso l'operato dell'uomo, ad esempio tramite l'esercizio dell'attività agricola o pastorale, che, in questo senso, diventa essa stessa strumento di protezione, in specie laddove non conosca

⁴⁸ Il suo contenuto si mostrerebbe perfettamente coerente con i principi che guidano la l. 135 del 29 marzo 2001, che riforma la legislazione nazionale in materia di turismo, la quale “*tutela e valorizza le risorse ambientali, i beni culturali e le tradizioni locali anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile*”.

⁴⁹ Consultabile sul sito www.parks.it.

⁵⁰ CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, op. cit. , p. 77.

forme di intensivazione esasperata⁵¹. Di sicuro, poi, pare il viatico migliore per costruire quell'integrazione fra uomo e ambiente naturale che la stessa legge quadro invoca all'art. 1, 3° comma⁵².

Secondo alcuni, queste caratteristiche non sono state adeguatamente considerate dal legislatore che ha predisposto la legge quadro sui parchi, colpevole, a loro dire, di non aver colto fino in fondo il nesso “*agricoltura – protezione*” e, dunque, di non aver riconosciuto quella sostanziale differenza che sussiste fra attività di coltivazione o allevamento rispetto a quelle commerciali o di servizio⁵³. L'art. 11, in effetti, racchiude sotto un unico ombrello queste diverse forme di occupazione, ma va riconosciuto che, nell'impianto complessivo della legge (ancor più a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 426/1998), l'attività agricola viene a svolgere un ruolo di primo piano nell'attuazione di una protezione realmente attiva. Invero, riferimenti diretti alle attività agro – silvo – pastorali compaiono, a partire dall'art. 1 comma 3°, in relazione ai contenuti di tutti gli strumenti pianificatori del parco, per un'analisi dei quali si rimanda al precedente capitolo. Quel che preme qui segnalare è che la normativa pare sostenere non un'attività agricola purchessia, bensì svolta secondo particolari criteri ed accorgimenti, assumendo, correttamente, che anche la coltivazione e l'allevamento, particolarmente quando si svolgano in forma intensiva, possono costituire fonti di inquinamento⁵⁴. Ciò si evidenzia in particolar modo nei ripetuti richiami al carattere tradizionale che l'attività agricola deve mantenere, rifuggendo, così, quelle forme di innovazione tecnologica o

⁵¹ *Ibidem*, p. 81.

⁵² MASINI, *Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro al decreto di orientamento*, op. cit., p. 737.

⁵³ ALBISINNI, *Regole del fare e parchi nella disciplina del territorio rurale: dai beni alle attività*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'Amb.*, 2000, p. 298.

⁵⁴ CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, op. cit., p. 80.

biologica tipiche di un settore primario moderno ed industrializzato. In base alla zonizzazione predisposta dal piano, sembra che, almeno nelle aree di protezione, sia altresì consentito disporre trasformazioni di destinazione agraria, purché le nuove colture siano trattate secondo il metodo biologico⁵⁵. Esso conosce una disciplina di base a livello comunitario, ove, recentemente, è stato approvato il nuovo regolamento 384/07, che ha rimpiazzato lo storico 2092/91. Senza soffermarsi puntualmente sul suo contenuto, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti⁵⁶, basti qui ricordare che si delinea come valido strumento di incentivazione di produzioni eco – compatibili, richiamando la necessità dell’*“instaurazione di un sistema di gestione sostenibile per l’agricoltura”* in grado di estendersi a tutta la filiera produttiva agroalimentare, con particolare attenzione al rispetto dell’ambiente ed al benessere degli animali⁵⁷.

Un’agricoltura che rinuncia alla modernizzazione esasperata non è, di per se stessa, priva di qualità, anzi il legame con la tradizione, con metodi artigianali può trasformarsi in un’arma in più anche nella commercializzazione. Ciò trova conferma nell’opportunità, riconosciuta all’ente parco, di concedere a mezzo di specifiche convenzioni l’uso del proprio nome e del proprio emblema a prodotti locali *“che presentino requisiti di qualità e soddisfino le finalità del parco”*: sono iniziative degne di menzione in quanto sostengono un’agricoltura *“residenziale e fortemente connotata dalla tipicità dell’area di appartenenza”*⁵⁸, in grado di rafforzare il legame uomo – territorio.

⁵⁵ Vedi art. 12, comma 2°.

⁵⁶ Non sono ancora molti i commenti dottrinali in argomento: si segnala CANFORA, *Il nuovo assetto dell’agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2008, pp. 361 ss.

⁵⁷ Cfr. artt. 4 e 5 del reg. 384/07.

⁵⁸ MASINI, *Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro al decreto di orientamento*, op. cit., p. 741.

Alcuni spunti evolutivi derivano, infine, dallo schema dei c.d. decreti di orientamento, ed in particolare dal d. lgs. n. 228 del 18 maggio del 2001, con cui il legislatore ha riscritto l'art. 2135 c.c. e, dunque la definizione di imprenditore agricolo. Le maglie, per così dire, allargate del nuovo dettato normativo, specialmente dal punto di vista delle attività connesse, parrebbero accrescere le opportunità di sviluppo anche nell'ambito dei parchi⁵⁹: l'impresa agricola, infatti, conosce meno ostacoli ad un allargamento al settore dei servizi, primo fra tutti quello della ricezione e dell'ospitalità, segnatamente tramite la conduzione di agriturismi.

D'altra parte, come è noto, il legame con il fondo non è più elemento indispensabile, ma requisito potenziale delle attività di coltivazione, selvicoltura ed allevamento: c'è da chiedersi, dunque, se, ad esempio, forme di allevamento senza terra, sicuramente più inquinanti e fortemente lesive delle esigenze ambientali e paesaggistiche, siano teoricamente ammissibili nell'area protetta⁶⁰. Più corretto sarebbe forse appoggiarsi al concetto di tradizione, perno della legge quadro, per escludere a priori queste forme di esercizio dell'impresa agricola certo moderne e redditizie, ma onestamente impattanti.

4. *La giurisprudenza: tra sviluppo e protezione sostenibile*

In un simile contesto, potrebbero suonare risolutive⁶¹ le parole della Corte costituzionale, che, come è noto, ha più volte affermato “*il valore primario ed assoluto*” degli interessi ambientali, “*insuscettibili di essere subordinati a qualsiasi al-*

⁵⁹ *Ibidem*, p. 740.

⁶⁰ CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, op. cit., p. 81.

⁶¹ MILONE, *La realizzazione di una discarica in un parco: prevale il principio della protezione sostenibile*, op. cit., 533.

tro”⁶²: se le parole hanno un senso, ciò dovrebbe a maggior ragione valere nell’ambito di un parco, specificamente creato a tutela di valori naturalistici, tanto più che il testo unico si rifà direttamente agli artt. 9 e 32 cost, lasciando così spazio esclusivamente ad attività prive di ogni impatto. Non a caso, per un certo periodo di tempo, la stessa Corte ha focalizzato la sua attenzione su profili più strettamente protezionistici, ritenuti, come già detto, prevalenti nella gestione delle aree protette⁶³.

Tuttavia escludere aprioristicamente la possibilità di un coordinamento tra opposte esigenze rischierebbe di costituire una sorta di assolutismo, se non addirittura fanatismo ambientale, atteggiamento assai distante dalle considerazioni della Consulta. L’orientamento precedentemente espresso, infatti, ove interpretato alla luce del suo contesto motivazionale, si dimostra ben distante dal perseguimento di “*astratte finalità naturalistiche o estetizzanti*”, ma “*esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività*”⁶⁴.

Volendo calare il ragionamento nell’ambito normativo delle aree protette, esso parrebbe allora implicare la sussistenza di un fine primario di tutela, a cui, però, dovrebbe accompagnarsi quella duttilità sufficiente a salvaguardare, per quanto possibile, le esigenze produttive dell’uomo. Sostanzialmente, si tratta proprio di quel concatenarsi di prospettive, biocentrica ed antropocentrica, di cui si è fatto cenno in precedenza. D’altro canto, la stessa Corte ha pregevolmente rivisto la propria posizione, notando che “*la normativa in materia è stata negli ultimi anni profondamente innovata soprattutto in virtù della legge n. 394 del 1991,*

⁶² Tutte le pronunce sono consultabili sul sito www.cortecostituzionale.it: cfr. di recente Corte cost., ord. n. 46 del 6 marzo 2001; in precedenza sent. n. 151 del 26 luglio 1986; sent. n. 417 del 28 luglio 1995; sent. n. 419 del 1996.

⁶³ Cfr. Corte cost., sent. n. 142 del 1972, cit.

⁶⁴ Corte cost., sent. n. 641 del 30 dicembre 1987 su www.cortecostituzionale.it.

*che ha - tra l'altro - introdotto il concetto di area protetta, quale centro di imputazione di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali, educativi e ricreativi, in una corretta e moderna concezione di ambiente*⁶⁵.

La vera chiave di volta di una siffatta giurisprudenza sembrerebbe risiedere, ancora una volta, nel concetto di sviluppo sostenibile, che, peraltro, in più occasioni fa capolino nelle disposizioni della l. 394. In chiusura del 1° paragrafo si è già fatto cenno, ad esempio, all'art. 2 ed al suo riferimento ai 'diritti' delle future generazioni: in tale disposizione, a ben vedere, si ode l'eco della prima definizione del principio, elaborata nell'ambito del rapporto *Brundtland* del 1987, ove si segnala la necessità di perseguire *“uno sviluppo capace di rispondere ai bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai propri”*⁶⁶. Ancor più esplicito è l'art. 1 bis, inserito nel testo unico dalla legge di riforma n. 426 del 1998, allorché prevede la promozione, da parte del Ministro dell'Ambiente, di *“accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili”*⁶⁷, in un'ottica, cioè, di *“reciproca compatibilità”*⁶⁸.

In epoca moderna, si sta poi facendo strada una dottrina secondo la quale i parchi andrebbero considerati come veri e propri *“laboratori di sviluppo sostenibile”*, nei quali sperimentare modelli da esportare all'esterno⁶⁹. Una posizione, questa, che non ci sentiamo di condividere però del tutto, in quanto sembra pagare lo scotto di un errore di prospettiva. Infatti, se le aree protette sono

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 302 del 1994, su www.giurcost.org, su cui CROSETTI, *Le tutele differenziate*, op. cit., p. 427.

⁶⁶ Cfr. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, op. cit., p. 329.

⁶⁷ Ne segnala l'importanza ALBISINNI, *Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'Amb.*, 2002, p. 550, nonché AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato*, op. cit., p. 98.

⁶⁸ GIACOMINI, ROMANI, *Uomini e parchi*, Milano, 1982, p. 45.

⁶⁹ SALVIA, TERESI, *Diritto Urbanistico*, op. cit. p. 316.

rappresentative di un'eccellenza ambientale o paesaggistica, non è congruo ritenerle sede di sperimentazione: semmai, al contrario, dovrebbero esser giudicate meritevoli dei migliori metodi di protezione ed integrazione, magari già risultati idonei ed efficaci all'esterno.

Nella giurisprudenza amministrativa, il concetto di sviluppo sostenibile si è tradotto nella maggioranza dei casi, in una sostanziale equiparazione degli interessi in gioco, che si pongono, anche nelle aree sottoposte a parco, sullo stesso piano. Il Tar di Bari, ad esempio, ha notato che *“sebbene l'interesse alla tutela dell'ambiente abbia indubbio valore primario, come sancito dalla Corte Costituzionale, tuttavia tale valenza primaria non è assolutamente ostativa al legittimo esercizio di diritti di pari rango costituzionale riconosciuti ai cittadini, quale è quello dell'iniziativa economica privata”*, ragion per cui il diniego di autorizzazione alla realizzazione di un deposito di gas nel territorio del Parco del Gargano deve essere assistito da una puntuale motivazione⁷⁰. Altrove, addirittura, il Tar ha sottolineato la necessità di una specifica valutazione delle alternative che avrebbero potuto rendere sostenibile l'esecuzione di attività di ricerca di idrocarburi in area protetta⁷¹.

Il medesimo principio, secondo il quale le attività all'interno di un parco devono essere valutate mediante un bilanciamento fra l'interesse ambientale e l'interesse economico, ha trovato conferma anche nelle parole del Consiglio di Stato, laddove ha affermato che *“le attività suscettibili di autorizzazione implicano [...] una [...] valutazione di meritevolezza degli interessi di cui costituiscono espressione, tratta dalla rilevanza che gli stessi assumono nell'ordinamento, così da non potere essere sacrificati, ma di richiedere il confronto e la comparazione con l'interesse alla cui tutela è*

⁷⁰ TAR Puglia, Sez. di Bari, sent. n. 3456 del 11 settembre 2001, su www.giustizia-amministrativa.it.

⁷¹ TAR Abruzzo, sez. Pescara, sent. n. 221 del 27 febbraio 1998, in *Riv. Giur. Amb.*, 1998, p. 929 con nota di CERUTI, *Ricerca di idrocarburi in aree naturali protette: il problema della motivazione del nulla osta degli Enti parco tra interesse minerario ed interesse ambientale*.

*preposto il regime autorizzatorio*⁷². Ora, se, come nel caso trattato, l'opera umana risulta esponenziale di un interesse di rango primario (come viene ritenuto essere quello alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi), l'Ente Parco è chiamato ad una valutazione comparativa, ivi compresa *“la possibilità di introdurre, con l'autorizzazione, prescrizioni e vincoli inerenti alle modalità operative e di esaminare e comparare, in relazione a tutte le fattispecie, l'interesse pubblico specifico con gli altri interessi tutti egualmente rilevanti per l'ordinamento”*.

Interpretazioni di questo tenore, tuttavia, paiono non soddisfare fino in fondo. E' corretto, lo si è già ripetuto più volte, riconoscere la compresenza di più istanze, anche opposte, che meritano attenzione nella gestione territoriale di un parco, ma è evidente che, laddove esse fossero poste tutte sullo stesso piano, non sarebbe apprezzabile alcuna differenza di rilievo fra le aree protette e quelle non protette. E' vero, altresì, che un approccio meramente conservativo è sintomo di scarso pragmatismo e di distacco dal reale, nonché foriero di danni elevati per la popolazione residente. Però, per dirla in parole povere, il fatto stesso che si senta la necessità di istituire un parco protetto evoca l'idea che una determinata porzione di territorio sia meritevole di un regime particolare, se non altro nel quale l'attenzione per il dato naturalistico - ambientale sia rafforzata rispetto alle zone di non - parco. Ciò significa, segnatamente, che l'interesse di protezione ambientale gioca (o dovrebbe giocare) in quegli ambiti un ruolo prioritario rispetto agli altri, pur costituzionalmente protetti e, senz'altro, degni di considerazione⁷³.

⁷² Cons. St., sez. VI, sent. n. 5270 del 5 ottobre 2001 rintracciabile su www.giustizia-amministrativa.it.

⁷³ In dottrina la tesi è sviluppata da DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, pp. 214 ss.

Sembra, questo, il punto di partenza di un nuovo orientamento del Consiglio di Stato, sviluppato in una importante pronuncia del 2004⁷⁴, relativa all'autorizzazione della riattivazione di una discarica nell'ambito del Parco Nazionale del Vesuvio. I giudici della massima corte amministrativa hanno senza mezzi termini sostenuto che *“certo la logica economica ed i mutamenti e le innovazioni tecnologiche hanno consentito di superare in parte quella logica puramente conservativa, tipica delle origini, e fondante l'istituto del parco e dell'area protetta, ma non v'è dubbio che ogni volontà di utilizzazione economica delle aree tutelate come parchi naturali debba fare i conti con le esigenze di salvaguardia delle caratteristiche essenziali del bene tutelato, spostandosi il centro di gravità dalla protezione integrale allo sviluppo equilibrato ed eco – compatibile dell'area protetta”*. Per queste ragioni è indubitabile che *“ogni attività umana di trasformazione dell'ambiente all'interno di un'area protetta vada valutata in relazione alla primaria esigenza di tutelare l'interesse naturalistico, da intendersi preminente su qualsiasi indirizzo di politica economica”*, a maggior ragione in virtù del fatto che la protezione integrale del territorio è la vera ragion d'essere dell'area protetta.

In virtù di queste premesse, il Consiglio di Stato propone di sostituire il principio dello sviluppo sostenibile con quello di *“protezione sostenibile”*, evocativo di una prospettiva rovesciata. Infatti esso implica, per un verso, l'idea di una protezione che è in grado di produrre vantaggi economici di per sé, per l'altro la necessità che essa non si spinga alla compromissione degli equilibri economici essenziali per la collettività: in buona sostanza si ammette *“il coordinamento fra interesse alla protezione integrale ed altri interessi solo negli stretti limiti in cui l'utilizzazione del parco non alteri in modo significativo il complesso dei beni compresi nell'area protetta”*.

⁷⁴ Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 7472 del 16 novembre 2004, in *Riv. Giur. Edil.*, 2005, pp. 524 ss.

Vi sono, di contro, alcuni passaggi che paiono un po' forzati, in particolare ove si afferma che il parco si porrebbe come ambito nel quale sarebbe necessario "evitare gli effetti dell'antropizzazione". A ben vedere l'affermazione è azzardata da più punti di vista. In primo luogo, in coerenza con quanto precedentemente affermato, dovrebbe ritenersi compatibile l'attività umana essenziale per il mantenimento degli equilibri economici, purché svolta con modalità non impattanti; in secondo luogo ove l'opera antropica sia fonte della figuratività paesaggistica di pregio, a maggior ragione essa deve essere sostenuta, ancor più che la legge pone sullo stesso piano conservazione e valorizzazione. Ad ogni buon conto, la riaffermazione della supremazia degli obiettivi di tutela potrebbe fungere da valido avvertimento anche per la classe politica, che, come è ormai noto, deve fronteggiare il problema del costo delle elefantache strutture gestionali dei parchi. Gli ultimi orientamenti sembrano spingere, infatti, verso un maggiore sfruttamento economico delle aree protette, soprattutto dal punto di vista turistico. Finché gli interventi consistono nell'aumento del prezzo dei biglietti, il peggior rischio che può paventarsi è la loro inutilità, ma quando si inizia ad ipotizzare, in un'ottica di razionalizzazione delle finanze pubbliche, incarichi di gestione in prospettiva privata⁷⁵, allora l'allarme diventa, più pericolosamente, il perseguimento esclusivo di linee di sviluppo, con buona pace della sostenibilità⁷⁶.

⁷⁵ E' del luglio scorso la dichiarazione del nuovo Ministro dell'Ambiente Stefania Prestigiacomo, la quale, lamentando lo stato di lottizzazione degli organi di gestione dei parchi (definiti "poltronificio"), ha proposto di "rendere privata la loro gestione", sollevando non poche polemiche.

⁷⁶ FALCONE, *Il raccordo fra la valorizzazione naturalistica e lo svolgimento delle attività produttive e compatibili nei parchi naturali: ipotesi di ricostruzione sistematica*, op. cit, p. 654, giudica positivamente la "sinergia fra pubblico e privato coinvolto nell'attività di valorizzazione del territorio". E' una posizione condivisibile, ma a condizione che il pubblico sappia esercitare un ruolo di controllo, attraverso, soprattutto, la predisposizione di piano e regolamento.

BIBLIOGRAFIA

Per il capitolo 1

- AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991
- ASSINI, *Protezione delle bellezze naturali*, Firenze 1971
- BASCHIERI, BIANCHI D'ESPINOSA, GIANNATASIO, *La Costituzione Italiana: commento analitico*, Firenze, 1949
- BERTI, *Recensione a Predieri*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1971, pp. 1150 ss.
- BIN – PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2007
- BROCCA, *Nulla osta paesistico e sindacato statale: non c'è spazio per un controllo di merito?*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2002, II, pp. 431 ss.
- CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, su Forum di Quaderni Costituzionali (www.forumcostituzionale.it)
- CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, su Forum di Quaderni Costituzionali (www.forumcostituzionale.it)
- CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001
- CARAVITA, *La Corte e i processi di assestamento della riforma del titolo V*, editoriale 10/2003, su www.federalismi.it, p. 1
- CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002
- CARETTI - DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2006
- CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004, II, p. 363
- CARTEI, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CAS-

SESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, tomo II

- CASETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra stato, regioni ed autonomie locali*, in *Le regioni*, 1984, pp. 1182 ss.
- CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario alla costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, I, Torino 2006
- CECCHETTI, *Riforma del titolo V della costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema'* su www.federalismi.it
- CHITI, MONETA, *Contributo agli strumenti giuridici per la tutela del paesaggio*, in *Foro Amm.*, 1971, pp. 1045 ss.
- CHITI, *Tutela del paesaggio e programmazione territoriale*, in *Foro It.*, 1973, I, p. 976
- CIAGLIA, *Prudenza e giurisprudenza nella tutela del paesaggio*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2003, p. 163
- CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e Paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, su Aedon (rivista di arti e diritto on line), www.aedon.mulino.it
- CORREALE, *Paesaggio e turismo nel diritto vivente*, in *Foro amm.*, 1968, III
- CORSO, *Elenchi di materie di competenza legislativa e criteri di classificazione*, in *Foro Amm.*, III, p. 570
- CRISAFULLI, PALADIN, *Commentario breve alla costituzione*, Padova, 1990
- CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma - Bari, 2005
- DELL'ANNO, *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2003
- DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, su www.federalismi.it
- FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 117 e 118 del-*

la Costituzione, in *Le Regioni*, 2002, pp. 384 ss.

- GALATERIA, *Stato e regioni: il trasferimento delle funzioni amministrative*, Torino, 1976.
- GHETTI, *Prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio nello stato regionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, I, p.1823.
- GIANNINI, <<Ambiente>>: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1973, p. 15 ss.
- GRISOLIA, “Arte”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, III, pp. 111 ss.
- IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Padova, 1993, pp. 574. ss.
- LEVI, *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Impresa, ambiente e p.a.*, 1974, I
- MALINCONICO, *I beni ambientali*, in *Tratt. Di dir. Amm.*, diretto da SANTANIELLO, Padova, 1991
- MERLONI, *Art 51*, in *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Le Regioni*, 1998, fasc. 3-4
- MERUSI, *Art. 9*, in BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, 1979
- MORBIDELLI, *La disciplina del territorio fra Stato e regioni*, Milano 1974
- MORRONE, *La corte costituzionale riscrive il titolo V?*, su *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it)
- NESPOR, *L'ambiente nella riforma costituzionale: virtualità e contraddizioni*, editoriale 17/04 su www.federalismi.it, p. 3
- PREDIERI, “Paesaggio”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981, XXXI, p. 530.
- PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali*

nelle zone alpine, in *Foro Amm.*, 1970, I

- RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, su Forum di Quaderni Costituzionali (www.forumcostituzionale.it).
- SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1967, I, p. 69 ss
- SANTOLOCI, *Bellezze naturali (vincolo paesaggistico-ambientale)*, in MAGLIA-SANTOLOCI, *Il codice dell'ambiente*, Piacenza, 1995
- TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, nn. 2/3 2002, p. 349
- TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987
- TORREGROSSA, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1980, pp. 1431 ss.

Per il capitolo 2

- ALIBRANDI, FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, Milano, 2001
- AMOROSINO, *Articoli 138 – 165*, in *La nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, a cura di CAMMELLI, Bologna, 2000
- ANGIULI, V. CAPUTI, JAMBRENGHI, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005
- BARALE, DEMARIA, *La legislazione agraria dopo la riforma*, Cuneo, 2004
- BARALE, DEMARIA, *Tutela del paesaggio ed enti locali*, Cuneo, 1989
- BRAMBILLA, *Il piano paesistico: il caso della Regione Lombardia*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2000, VI, p. 757

- CALLIONI, *Codice dei beni culturali e valorizzazione dell'architettura rurale*, su *Agronomi e forestali*, gen 7 feb 2004, p. 13
- CAMMELLI, *Il Testo Unico, il commento e... ciò che resta da fare*, su *Aedon* (rivista di arti e diritto on line), www.aedon.mulino.it
- CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova: il testo unico dei beni culturali ed ambientali*, in *La nuova disciplina dei beni culturali ed ambientali*, a cura di CAMMELLI, Bologna
- CARPENTIERI, *Commento all'art. 145*, in LEONE, TARASCO, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006
- CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004, II
- CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna 2007
- CARTEI, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, tomo II
- CICCONE, SCANO, *I piani paesistici. Le innovazioni dei sistemi di pianificazione dopo la legge 431*, Urbino, 1986
- CIVITARESE MATTEUCCI, <<Art. 131>>, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di CAMMELLI, Bologna, 2005
- CIVITARESE MATTEUCCI, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del codice del paesaggio*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna 2007
- CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, online su www.aedon.ilmulino.it.
- DELL'ANNO, *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2003
- FERRAMOSCA, *La tutela del paesaggio fra Stato e Regioni. La pianificazione paesistica nella legislazione statale e regionale*, in *Riv. Giur. Amb* 2001, p. 448

- G. FERRARA, *La pianificazione del paesaggio nel Codice Urbani e le prospettive della Convenzione Europea*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna 2007
- R. FERRARA, *Pianificazione territoriale e tutela ambientale*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, a cura di FERRARI, SAITTA, TIGANO, Milano, 2001, pp. 180 ss.
- FILIPPI, *Note sulla subdelega dalle regioni agli enti locali in tema di bellezze naturali*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1994, pp. 221 ss.
- FILIPPI, *Piano paesistico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Padova, 1993, pp. 195 ss.
- FUZIO, *I beni paesaggistici ed ambientali*, in *Il testo unico sui beni culturali ed ambientali*, a cura di CAIA, Milano
- GRISOLIA, “*Bellezze naturali?*”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, III
- IMMORDINO, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, su www.aedon.ilmulino.it.
- IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Padova, 1993
- LEVI, *La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Impresa, ambiente e p.a.*, 1974, I, p. 458
- LIBERTINI, *Tendenze innovative in tema di tutela del paesaggio: le vicende del <<decreto Galasso>>*, in *Foro It.*, 1985, V, pp. 209 ss.
- MAZZARELLI, *Il paesaggio dal vincolo al piano*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, a cura di FERRARI, SAITTA, TIGANO, Milano, 2001
- MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 157/2006*, in *Gior. Dir. Amm.*, 10/2006, p. 1081
- MILONE, *Opportunità e ragioni dell'introduzione del piano territoriale paesisti-*

co come strumento di tutela particolare per le bellezze d'insieme, in *Riv. Giur. Edil.*, 1989, II, pp. 12 ss.

- MORBIDELLI, *Legge Galasso: durata e forma di imposizione dei vincoli di inedificabilità nei piani urbanistico – paesistici*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1986, p. 335
- PALLOTTINO, *La pianificazione dell'ambiente nella legge 8 agosto 1985, n. 431*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1988, p. 639
- PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003
- PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro Amm.*, 1970, I, p. 360
- RADICIONI, *Una riflessione sulla LR 56/77 del Piemonte, a quasi 30 anni dalla sua approvazione*, 2006, online su www.eddyburg.it.
- SANTOLOCI, *Bellezze naturali (vincolo paesaggistico-ambientale)*, in MAGLIA-SANTOLOCI, *Il codice dell'ambiente*, Piacenza, 1995
- SANTOLOCI, MAGLIA, *Il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali*, su www.tuttoambiente.it
- SCIULLO, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: principi dispositivi ed elementi di novità*, in *Urb. e App.*, 2004, pp. 763 ss.
- TORSELLO, *Le ragioni di una codificazione*, online su www.giustizia-amministrativa.it

Per il capitolo 3

- ANSELMO, *Il patrimonio culturale e naturale*, su *Gazz. Amb.*, 2007, p. 144.
- BALDI, in MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI, *Prima conferenza nazionale per il paesaggio, Atti*, Roma 2000, sessione tematica 3
- BERQUE, *Les raisons du paysage*, Parigi, 1995
- CARTEI, <<Art. 133>>, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a

cura di CAMELLI, Bologna, 2005

- CIVITARESE MATTEUCCI, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del Codice del paesaggio*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007
- FEDOZZI, *Il piano di gestione come piano di piani*, in *Siti*, gen/mar 2008, p. 37
- G. FERRARA, *La pianificazione del paesaggio nel Codice Urbani e le prospettive della Convenzione europea*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007
- FOWLER, *World Heritage Cultural Landscapes 1992 – 2002*, World Heritage Papers n. 6, Parigi 2002
- GAMBINO, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della convenzione*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007
- GUIDO, *L'attuazione in Italia della Convenzione per il patrimonio mondiale*, su *Gazz. Amb.*, 2005. p. 136
- HERRERO DE LA FUENTE, *La Convenzione europea del paesaggio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2001, pp. 890 ss.
- MASTRUZZI, in MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI, *Prima conferenza nazionale per il paesaggio*, Atti, Roma, 2000, sessione tematica 2
- MAZZONIS, *Gestione e promozione dei siti patrimonio dell'umanità in una logica di sistema*, su *Siti*, apr/giu 2007, p. 8
- MELUCCO VACCARO in MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI, *Prima conferenza nazionale per il paesaggio*, Atti, Roma, 2000, sessione di chiusura
- MONTINI, ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, in PIERGIGLI, MASSARI, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio fra teoria e prassi*, Milano, 2006
- PEDERSEN, *Managing tourism at world heritage sites: a practical manual for*

world heritage managers, in World Heritage Paper n. 1, Parigi, 2002.

- PRIEUR, *La Convention européenne du paysage*, su *Environmental Policy and Law*, 3/31 2001, p. 168
- PRIORE, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico – culturali ed itinerari applicativi*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007
- RAFFESTIN, *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio*, Firenze, 2005
- SANTOLOCI, VATTANI, *La Convenzione europea del paesaggio*, on line su www.dirittoambiente.com
- SAUER, *The morphology of landscape*, Berkeley, 1925, in LEIGHLEY, *Land and Life: a selection from the writings of Carl Ortwin Sauer*, 1963
- SAULLE, *Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)*, su *Enciclopedia del diritto*, 1981, vol. XXXI, pp. 319 ss.
- SCOVAZZI, *La strada per la rimozione dalla lista del patrimonio mondiale UNESCO*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2004, p. 962.
- SORACE, *Paesaggio e paesaggi della convenzione europea*, in CARTEI, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007
- ZOMPI, *La Convenzione europea del paesaggio: interpretazioni ed applicazioni*, online su www.dirittoambiente.com

Per il capitolo 4

- BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2003, pp. 598 ss.
- BRUNO, *Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2001, pp. 588 ss.

- CALLIONI, *Codice dei beni culturali e valorizzazione dell'architettura rurale*, su *Agronomi e forestali*, gen7feb 2004, p. 14
- CIOFFI, *Appunti delle lezioni di Fondamenti di politica agraria*, disponibile online su www.unina.it
- COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda 2000: Rafforzare e ampliare l'Unione europea*, Progetto di opuscolo informativo della Commissione sull'Agenda 2000 destinato al grande pubblico, online sul sito dell'istituzione
- COSTATO, GERMANO', ALBISINNI, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2004, pp. 525 ss.
- COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2007, pp. 577 ss.
- COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, pp. 184 ss.
- COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003
- DE CASTRO, RUSSO, *La politica agricola europea nell'Eu allargata, 10° Rapporto Agricoltura*, a cura di Nomisma, Roma, 2005
- DEL MASTRO, *La tutela del paesaggio rurale: tendenze evolutive a livello nazionale e comunitario*, online su www.aedon.mulino.it
- FERRUCCI, *Riflessioni di un giurista sul tema del paesaggio agrario*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2007, pp. 448 ss.
- GALLONI, *Da una recente ricerca su agricoltura ed ambiente*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2001, pp. 5 ss.
- GENCARELLI, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000
- GERMANO', *L'organizzazione comune di mercato del vino (regolamento 17 maggio 1999 n. 1493/1999) dall'angolo visuale di uno dei Peco: la Polonia*, in

Riv. Dir. Agr., 2000, pp. 570 ss.

- GERMANO', *Le quote di produzione nel diritto comunitario dell'agricoltura*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 1996, pp. 604 ss.
- GIUFFRIDA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2008, p. 42
- JENNARELLI, *Quote di produzione*, in *Digesto delle Disc. Pubbl.*, XVI, pp. 204 ss
- ROSSO, *Fattori Agrari, Socio-Economici e Strutturali*, in REGIONE PIEMONTE, *Sistema delle colline centrali del Piemonte Langhe – Monferrato – Roero, Studio di inquadramento* pp. 73 ss.
- RUSSO, *La condizionalità da condizione a fine*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2008, pp. 231 ss.
- SCARAMUZZI, *Pianificare l'agricoltura per tutelare il paesaggio*, 2005, online su www.accademiadeigeorgofili.it.
- SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma – Bari 2007
- ZOMPI, *Politica agricola comune e paesaggio agrario, Relazioni e fattori di influenza della PAC sull'evoluzione dei Paesaggi Agrari d'Italia*, online su www.dirittoambiente.com

Per il capitolo 5

- ALBISINNI, *Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'Amb.*, 2002, p. 550
- ALBISINNI, *Regole del fare e parchi nella disciplina del territorio rurale: dai beni alle attività*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'Amb.*, 2000, pp. 294. ss.
- AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato*, Napoli, 2003
- CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1993, pp. 601 ss.
- CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, in *Dir. e*

Giur. Agr. e dell'Amb., 2001, pp. 78 ss.

- CERUTI, *Ricerca di idrocarburi in aree naturali protette: il problema della motivazione del nulla osta degli Enti parco tra interesse minerario ed interesse ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1998, p. 929.
- CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA, OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma - Bari, 2005
- DESIDERI, *Aree protette e tutela della natura: nuovi modelli legislativi*, in *Ambiente*, 1998, pp. 397 ss.
- DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994
- FALCONE, *Il raccordo fra la valorizzazione naturalistica e lo svolgimento delle attività produttive e compatibili nei parchi naturali: ipotesi di ricostruzione sistematica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2006, pp. 635 ss
- FERRI, voce <<Parchi>> in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, pp. 623 ss.
- IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, p. 337.
- LOIODICE, SPAGNOLETTI, *Parchi naturali*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, p. 2
- MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 1991, pp. 648 ss.
- MASINI, *Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro al decreto di orientamento*, in *Dir. e Giur. Agr. e dell'Amb.*, 2001, pp. 738 ss.
- MILONE, *La realizzazione di una discarica in un parco: prevale il principio della protezione sostenibile*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2005, pp. 524 ss.
- MOSCHINI, *La legge quadro sui parchi*, Rimini, 1992
- SALVIA, TERESI, *Diritto Urbanistico*, Padova, 2002