

# Relazioni scientifiche



# La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo

Marianna Giuffrida

Università degli Studi di Messina

## 1. INTRODUZIONE

Nell'approccio multidisciplinare, fortemente voluto dagli organizzatori di questo Incontro, fondamentali appaiono l'analisi e la valutazione della normativa che, come cercheremo di dimostrare pur negli angusti limiti di una relazione congressuale, del valore sotteso al paesaggio costituisce riconoscimento e promozione. Sebbene la tutela del paesaggio da tempo figuri tra le finalità perseguite dal nostro ordinamento giuridico e con la Carta costituzionale sia assunta a valore fondante del nostro sistema (C. cost. 1 aprile 1985, n.94), sarebbe anacronistico ridurre l'indagine normativa e la valutazione giuridica nei confini dell'ordinamento nazionale e ciò in considerazione sia della rilevanza che all'ambiente, di cui il paesaggio costituisce componente essenziale (Caravita di Torritto 2001, p. 53), viene riconosciuta in sede comunitaria sia della autonomia che, sganciando le relative problematiche da quelle propriamente ambientali, al paesaggio è stata rivendicata dalla Convenzione europea<sup>1</sup>, la quale si colloca, peraltro, sulla scia di un atteggiamento emergente anche a livello internazionale<sup>2</sup>, quale indice rivelatore di una particolare sensibilità verso le tematiche paesaggistiche. Come si legge, infatti, nel preambolo premesso all'articolo "il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro; ... concorre 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; ... è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità,

- 1 Firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 e recentemente ratificata in Italia con l. 9 gennaio 2006, n.14. La Convenzione è entrata in vigore, sul piano internazionale, il 1° settembre 2006: cfr. Comunicato Ministero degli Affari esteri, in G.U. n.131 dell'8 giugno 2006.
- 2 Si richiamano, in particolare, in questa sede per le analogie evidenti la Convenzione dell'Unesco di Parigi del 1972 sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale, quella del Consiglio d'Europa di Granada del 1985 per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa, quella del Consiglio d'Europa di La Valletta del 1992 per la tutela del patrimonio archeologico.

nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana”. Dal preambolo emerge, altresì, la consapevolezza del ruolo svolto dall’evoluzione delle tecniche di produzione agricola e forestale e della prassi in materia di pianificazione territoriale e urbanistica sulla trasformazione dei paesaggi, con ciò implicitamente ammettendo la necessaria dimensione dinamica della relativa tutela, attraverso il riconoscimento di diritti e correlate responsabilità connessi alla salvaguardia, alla gestione ed alla pianificazione del paesaggio stesso.

Le finalità che la Convenzione si propone di perseguire sono di tipo conservativo e promozionale come si ricava dalle espressioni “salvaguardia” e “gestione” e per il relativo raggiungimento si prevede l’introduzione di strumenti di carattere generale e di misure specifiche<sup>3</sup>, la cui scelta è rimessa alle singole Parti firmatarie. Tra le misure specifiche particolare importanza assumono, ai fini della tematica guida del presente Convegno, l’identificazione e la valutazione (art.6, lettera c), strumentali ad una migliore conoscenza dei paesaggi, per la quale le Parti firmatarie si impegnano a procedere ad una ricognizione – l’identificazione appunto – dei propri paesaggi sul territorio, all’analisi delle caratteristiche e delle dinamiche e pressioni che li modificano, a seguirne le trasformazioni nonché a valutarli, dopo averli identificati, tenendo in particolare considerazione i valori specifici che vengono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessati che dovranno costituire lo spirito ispiratore dell’attività di gestione.

La Convenzione introduce, inoltre, il Premio per il paesaggio (art.11) quale incentivo per gli Enti locali, e regionali, diretti beneficiari<sup>4</sup>, ad attuare politiche in linea con gli obiettivi ricordati e ad adottare provvedimenti che si rivelino efficaci nel tempo al punto tale da proporsi a modello per gli altri enti territoriali. Tale Premio deve fungere anche da stimolo per gli enti che lo ricevono a vigilare affinché i paesaggi interessati vengano salvaguardati, gestiti e pianificati secondo il principio informatore della sostenibilità, che costituisce il filo conduttore anche della tutela ambientale.

Scopo della presente relazione sarà, quindi, quello di analizzare le disposizioni più significative dirette a disciplinare sia gli strumenti preposti alla conservazione del paesaggio sia quelli orientati a promuoverne lo sviluppo.

## 2. LA NOZIONE GIURIDICA DI PAESAGGIO

Sebbene il 2° comma dell’art.9 Cost. espressamente preveda che “la Repubblica tutela il paesaggio...”, esso non ne fornisce una definizione giuridica e questa lacuna, da un lato, ha sollecitato frequenti interventi da parte della giurisprudenza e della dottrina allo scopo precipuo di delinearne contenuti e caratteristiche, dall’altro ha consentito il progressivo adattamento della figura alle nuove esigenze emergenti di volta in volta. Ciò anche in considerazione del fatto che, al di là della Carta costitu-

3 Cfr. artt. 5 e 6.

4 Il premio viene anche riconosciuto alle organizzazioni non governative che abbiano dimostrato di fornire un apporto significativo alla salvaguardia, alla gestione o alla pianificazione del paesaggio.

zionale, la normativa, vigente all'epoca della sua emanazione o emanata successivamente, conteneva espressioni sinonimiche di paesaggio – come beni paesaggistici o beni ambientali – che non facilitavano il compito di fornire una definizione unitaria del relativo concetto (Carpentieri 2004, p. 363). Per lungo tempo, sulla scia della l. 29 giugno 1939, n.1497 e della elencazione di beni da sottoporre al vincolo paesaggistico in essa disciplinato, il paesaggio veniva identificato (Grisolia 1959, p. 80 ss.; Sandulli 1967, p. 70 ss.; Cantucci 1968, p. 295 ss.) con le “bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”, di cui al numero 4 dell'art.1 della citata legge. Quindi, la nozione di paesaggio si connotava per il suo carattere estetico e formale nel senso che rappresentava la bella forma del territorio, al punto da costituire un quadro naturale e per questa sola ragione meritevole di tutela. Tale visione viene superata solo negli anni ottanta (C.cost. 29 dicembre 1982, n.239; C.cost. 1 aprile 1985, n.94; C.cost. 21 dicembre 1985, n.359; C.cost. 27 giugno 1986, n.151) quando, a fronte dell'evoluzione che nel frattempo si registrava nella materia – e segnatamente a seguito dell'emanazione della l. 8 agosto 1985, n.431, che ha introdotto una tutela del paesaggio inteso in senso globale ed integrale – la relativa nozione assume primariamente una valenza estetico-culturale, al fine di evidenziarne l'intimo legame con il patrimonio storico culturale voluto dallo stesso Costituente per poi palesare il suo inevitabile collegamento, nonostante le marcate differenze esistenti tra i due interessi sottesi ai relativi settori (Cons. St., sez. VI, 21 giugno 2006, n.3733; Cons. St., sez. VI, 29 novembre 2002, n.6567; Cons. St., sez. VI, 30 giugno 1997, n.1001; Cons. St., sez. VI, 14 novembre 1991, n.828), con l'urbanistica, scienza che studia le misure di governo del territorio (*Contra* Milo 2005, p. 285). Emerge così un ulteriore elemento che caratterizza la predisposizione di una adeguata protezione, vale a dire la necessaria prospettiva dinamica della tutela del paesaggio (Alibrandi e Ferri 2001, p. 651), “tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente” (C.cost. 1 aprile 1985, n.94). Ancora più ampia è la nozione di paesaggio tratteggiata dalla giurisprudenza costituzionale attraverso l'inclusione in essa di ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio (C. cost. 3 marzo 1986, n.39), ma la linearità del percorso evolutivo a volte si scontra, frantumandosi, con la complessità degli argomenti e delle problematiche connesse alla tematica in esame, tra conflitti di discipline e conflitti di competenze, e questa difficoltà testimonia il travaglio sofferto per delineare tale complessa nozione (Cozzuto Quadri 1988, p. 1793). Oggi, tuttavia, l'*iter* evolutivo sinteticamente tracciato, pur utile per ricostruire i passaggi e le tappe significative del percorso, può dirsi sostanzialmente giunto al traguardo. Il d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42<sup>5</sup>, contenente il Codice dei beni culturali e del paesaggio (Ferrucci 2005, p. 277 ss.), abbandonando definitivamente la concezione estetica, ne conferma la valenza soprattutto culturale laddove dichiara (art.2, 1° comma, d.lgs. n.42 del 2004) che il

5 Entrato in vigore il 1° maggio 2004 e modificato, una prima volta, dalla l.15 dicembre 2004, n.308, con alcune innovazioni di rilievo.

patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici intendendo per tali – a sensi del 3° comma dell'art.2 del Codice – sia gli immobili e le aree già ricadenti nel campo di applicazione della l. n.1497 del 1939<sup>6</sup>, per la cui individuazione viene predisposta una nuova procedura, sia le aree già ricadenti nel campo di applicazione della l.n.431 del 1985, sia gli immobili e le aree tipizzati, individuati e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici, costituenti tutti questi beni espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, nonché gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.

Inoltre, aderendo ad una illustre posizione dottrinale (Predieri 1981, p. 506) e recependo in parte l'orientamento giurisprudenziale ricordato nonché attenendosi rigorosamente alla Convenzione europea del paesaggio<sup>7</sup>, il legislatore italiano introduce la nozione giuridica di paesaggio (art.131 del citato Codice). Questa, sebbene relativa perché limitata alle finalità perseguite dal codice, assume notevole importanza sol che si consideri l'efficacia legislativa del codice stesso, non assimilabile, come affermato nella relazione illustrativa<sup>8</sup>, ad un Testo unico. Il termine "paesaggio" serve ad indicare, nella definizione risultante dall'art.131, come modificato dall'art.3 del d.lgs. 24 marzo 2006, n.157<sup>9</sup>, "parti di territorio i cui caratteri

- 6 Cioè: a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; b) le ville, i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza e, in quanto tali, non tutelati dalla l. 1 giugno 1939, n.1089 perché non aventi interesse artistico o storico; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.
- 7 La quale, all'art.1, lettera a), stabilisce che il termine «"Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».
- 8 Cfr. Relazione illustrativa al Codice dei beni culturali e del paesaggio in cui si legge: «Si tratta della prima riforma organica della disciplina della materia, la cui impostazione era rimasta nelle sue linee essenziali immutata dopo la legislazione del 1939, nel sistema, sostanzialmente omogeneo e unitario, costituito dalla coppia delle leggi cd. "Bottai" nn. 1089 e 1497 del 1939 (solo in minima parte modificate dal Testo unico del 1999), anche a seguito della emanazione del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n.490, recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali in attuazione della delega di cui alla legge 8 ottobre 1997, n.352. Infatti, a differenza della delega normativa del 1997 – di natura soprattutto compilativa e di pura razionalizzazione formale della disciplina vigente – la nuova delega del 2002 si caratterizza per la maggiore ampiezza e per la finalizzazione non già a un mero intervento di riordino, ma al riassetto e "limitatamente alla lettera a)" – vale a dire per la materia dei beni culturali e ambientali – per "la codificazione delle disposizioni legislative in materia". Nonostante questa esplicita dichiarazione alcuni hanno sottolineato il travalicamento dei limiti della delega concessa dal Parlamento al Governo con l'art.10, l. 6 luglio 2002, n.137 che poneva il divieto di "abrogazione degli strumenti attuali", abrogazione che invece il Codice ha prodotto, esponendosi così a dubbi di incostituzionalità. Inoltre, a norma dell'art.183, comma 6, del nuovo Codice, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe tacite al testo del Codice; pertanto, ogni modifica deve essere esplicitamente prevista. Ciò dimostra la rilevanza che il legislatore delegato ha inteso conferire alle norme del nuovo Codice, ritenuto la massima garanzia dei valori paesaggistici e culturali che la nostra Repubblica intende perseguire.
- 9 Emanato in attuazione dell'art.10, comma 4, l. 6 luglio 2002, n.137 e recante "Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, in relazione al paesaggio", in *G.U. 27 aprile 2006, n.97 – Supplemento Ordinario n.102*.

distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni”. Nella nuova formulazione scompare il riferimento al carattere omogeneo della parte di territorio in oggetto – da alcuni (Carpentieri 2006, p.126) collegato all’idea di zonizzazione propria della pianificazione territoriale – mentre viene sottolineata la valenza distintiva dei caratteri propri di tali porzioni di territorio provenienti dal complesso rapporto di natura e storia umana. Il paesaggio, peraltro, come si evince dal 2° comma dello stesso articolo, è espressione di valori – gli stessi (storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio) elencati nell’art.2, 3° comma – che si traducono in manifestazioni identitarie percepibili, con evidente influsso di quelle riflessioni metagiuridiche che costituiscono il supporto più fecondo alla concezione moderna di paesaggio fatta propria nella Convenzione europea (Carpentieri 2006, p. 127). Quindi, in altri termini, ogni paesaggio vale da parametro identificativo della collettività in esso stanziata. Peraltro, alla luce delle considerazioni che precedono, “paesaggio” e “bene paesaggistico” non sono perfettamente sinonimi, in quanto il primo è quasi sempre costituito da un insieme di beni paesaggistici (Carpentieri 2006, p. 126).

### 3. IL PROBLEMA DELLE COMPETENZE

La tutela giuridica del paesaggio ha, comunque, da sempre sofferto per gli effetti negativi prodotti da un non ben delineato riparto delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali e tale inconveniente si è acuito nel momento in cui la riforma del Titolo V della Costituzione ha mutato la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. In particolare, è stata distinta l’attività di tutela dei beni culturali e dell’ambiente, affidata appunto in via esclusiva allo Stato, da quella di valorizzazione dei medesimi, affidata a Stato e regioni in via concorrente (Stella Richter-Scotti 2002, p. 497; Aicardi 2002, *passim*); distinzione che solleva problemi a livello amministrativo, a fronte peraltro dell’assenza – a differenza dello statuto siciliano di autonomia che già dal 1946 espressamente menziona la tutela del paesaggio tra le materie di competenza *esclusiva* della regione Sicilia (cfr. art.14, lett. n) Statuto Regione Sicilia) – di ogni riferimento alla suddetta materia, a meno che non si voglia considerare l’espressione “beni culturali” come sinonimo di patrimonio culturale. Tale lacuna ha inevitabilmente generato una serie di difficoltà interpretative, soprattutto considerando la faticosa rivendicazione dell’autonomia concettuale e gestionale della materia (Predieri 1981, p. 510; Levi 1979, p. 9) rispetto a quella ambientale ed a quella urbanistica, con le quali spesso ha rischiato di confondersi. La distinzione, operata sul freddo piano del testo costituzionale, avrebbe privato la funzione di tutela di quell’insieme di attività che ne costituiscono la concreta attuazione. Il Codice ha cercato, quindi, di ricomporre la materia ispirandosi al principio della leale collaborazione (Corte cost. n.182 del 2006 e nn.219, 336 e 363 del 2005) tra Stato, regioni ed enti locali nella funzione di tutela, privilegiando lo strumento dell’intesa e della concertazione.

Le nozioni di tutela e di valorizzazione sono state opportunamente definite<sup>10</sup>, mettendo in evidenza lo stretto rapporto di subordinazione che lega la seconda alla prima, così da rendere la valorizzazione parametro e limite della tutela. Entrambe rappresentano lo strumento per la realizzazione di una finalità più pregnante costituita dalla tutela di quei valori, natura e storia umana, che il paesaggio esprime<sup>11</sup>.

Come già detto, la definizione di indirizzi e criteri che riguardano le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio e di gestione dei relativi interventi viene realizzata, attraverso la cooperazione (Cass. 23 settembre 2005, n.34102, in *Dir.giur.agr.alim.amb.*, 2006, p. 249), dalle amministrazioni pubbliche le quali devono impegnarsi in attività formative ed educative finalizzate a promuovere la conoscenza del paesaggio. Detti indirizzi e criteri devono perseguire gli obiettivi di salvaguardia e reintegrazione dei valori del paesaggio nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile.

Tuttavia, l'inclusione dei beni paesaggistici nel patrimonio culturale sembrava contrastare con quanto affermato nell'art.5, 6° comma, d.lgs.n.42 del 2004, che conferiva tutte le funzioni amministrative di tutela dei detti beni alle regioni, secondo le disposizioni di cui alla parte terza del codice, con ciò vanificando apparentemente i tentativi esecutivi profusi dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. St., Ad.pl., 14 dicembre 2001, n.9; Cons. St., sez. VI, 4 febbraio 2002, n.657; Cons. St., sez. VI, 7 agosto 2002, n.4133). Difatti, considerando il paesaggio come parte del patrimonio culturale, la sua tutela avrebbe dovuto essere di competenza dello Stato posto che, a seguito della riforma costituzionale, l'art.117, 2° comma, lettera s), Cost. attribuisce a quest'ultimo la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (Ciaglia 2003, p. 163) dell'ecosistema e dei beni culturali<sup>12</sup>, per cui si poteva sospettare una violazione del testo costituzionale<sup>13</sup>. Dell'anomalia ha comunque preso atto il

10 In particolare, per "tutela" si intende l'esercizio delle funzioni e la disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione. Essa si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti che riguardano il patrimonio culturale (art.3). Per "valorizzazione" si intende, invece, l'esercizio delle funzioni e la disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In particolare, con riferimento ai beni paesaggistici, a sensi del novellato 1° comma dell'art.6, essa comprende anche la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. Viene attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze.

11 Per favorire tali attività di tutela e valorizzazione le regioni, il Ministero dei beni e delle attività culturali e quello dell'ambiente possono stipulare accordi per l'elaborazione d'intesa dei piani paesaggistici e ciò al fine di superare i conflitti tra le pubbliche amministrazioni che hanno caratterizzato il precedente regime.

12 Nella norma costituzionale confluirebbero, quindi, sia la nozione di "ambiente/paesaggio" sia quella di "ambiente/ecologia".

13 Tale obiezione si poteva già superare intendendo in senso stretto l'espressione "beni culturali" e, quindi, non come sinonimo di "patrimonio culturale" e la scelta operata dal legislatore delegato del 2004 potrebbe rinvenire la sua *ratio* giustificativa nella singolarità dei paesaggi, ognuno con proprie



legislatore che con il d.lgs. n.157 del 2006, ha modificato proprio la norma “incriminata”, specificando che le suddette funzioni sono esercitate *da Stato e Regioni* secondo quanto disposto dalla Parte terza del Codice. Con l’affermazione di questo principio, il legislatore ha inteso garantire, anche alla luce dell’esperienza maturata nella vigenza del regime precedente e sulla scia di un consolidato orientamento del giudice costituzionale (C. cost. n.341 del 1996 e nn.157 e 334 del 1998) nonché in conformità con quanto disposto dall’art.118 Cost., un’azione coerente, ispirata ad una logica unitaria di intervento, in modo da non creare frammentazioni e pericolose disuguaglianze.

#### 4. IL SISTEMA VINCOLISTICO

Sia la l.n.1497 del 1939 sia la l.n.431 del 1985 sia il recente codice, hanno incentrato il sistema di tutela sull’imposizione del vincolo che, per i beni ricadenti originariamente nel campo di applicazione della legge del 1939, costituisce il risultato finale di un’apposita procedura che muove dalla individuazione dei beni, rientranti nelle quattro categorie contemplate, da sottoporre concretamente a vincolo. Detta individuazione costituisce presupposto indispensabile ai fini della dichiarazione di notevole interesse pubblico, che legittima restrizioni anche considerevoli al diritto di proprietà privata esistente su detti beni<sup>14</sup>.

Il profilo innovativo che emerge nella nuova disciplina è costituito dal ruolo svolto, sulla generica imposizione del vincolo dallo strumento di pianificazione, che diventa un vero e proprio atto normativo contenente le regole di gestione dei beni nello stesso individuati, essendo diretto a conformare, almeno nelle intenzioni del legislatore, la tutela allo specifico bene identificativo del valore protetto.

In questa prospettiva, il novellato articolo 140, conformemente a quanto già disposto dall’art.138 per le proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico, precisa che i relativi provvedimenti contengono una apposita disciplina di tutela, nonché l’eventuale indicazione di interventi di valorizzazione degli immobili e delle aree cui si riferiscono, che costituiranno parte integrante del piano paesaggistico da approvare o modificare.

caratteristiche e problematiche di interrelazione tra l’aspetto naturale e l’aspetto antropico, più facilmente risolvibili a livello regionale perché espressione dei *mores* e delle tradizioni locali.

14 In particolare, la regione, ai sensi dell’art.139, comma 3, d.lgs. n.42 del 2004 come modificato dal d.lgs. n.157 del 2006, solo per gli immobili che hanno cospicuo carattere di bellezza naturale o di singolarità geologica e per le ville i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza, comunica l’avvio del procedimento specificatamente al proprietario, possessore o detentore a qualunque titolo del bene e i soggetti privati sopra menzionati possono presentare osservazioni alla regione (entro trenta giorni dalla data di ricezione della comunicazione) che, alla fine, emana il provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico. Tale provvedimento viene notificato al proprietario, possessore o detentore, depositato presso il comune e trascritto a cura della regione sui registri immobiliari nonché pubblicato sia sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica sia sul Bollettino Ufficiale della Regione ed una copia della Gazzetta resta affissa per novanta giorni all’albo pretorio dei comuni interessati mentre copia della dichiarazione con la planimetria resta a disposizione del pubblico presso gli uffici comunali.

La procedura di imposizione, opportunamente rivista ed aggiornata<sup>15</sup>, è improntata al principio del contraddittorio con l'intervento dei soggetti interessati i quali possono presentare alla regione le loro osservazioni<sup>16</sup> e, in caso di inerzia della commissione o della regione, è riconosciuto – su iniziativa del direttore regionale – il potere sostitutivo al Ministro dei beni e delle attività culturali.

Per le categorie di beni<sup>17</sup> ricadenti originariamente nel campo di applicazione della l.n.431 del 1985 il vincolo continua a discendere automaticamente dalla previsione normativa, senza necessità di ulteriori procedure ma, anche per questi, la puntuale individuazione delle relative aree prescritta all'interno del piano (art.143, comma 1, lett. b), come modificato dal d.lgs. n.157/06) vale a conformare alle specifiche esigenze di tutela l'astratta imposizione del vincolo.

Anche dopo l'entrata in vigore del nuovo codice il contenuto essenziale del vincolo si traduce *prima facie* nel generico ed astratto divieto, per proprietari, possessori o detentori a qualunque titolo di immobili e aree oggetto di tutela, di distruggere i beni vincolati o di introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione, senza aver ottenuto preventivamente l'autorizzazione da parte della regione o dell'ente locale da questa delegato<sup>18</sup>, cui vanno presentati i progetti delle

15 Per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni già ricadenti nel campo di applicazione della l. del 1939 il compito di formulare la relativa proposta viene affidato ad una o più commissioni istituite dalle regioni, alla quale non partecipano più i sindaci dei comuni, che vengono solo ascoltati insieme eventualmente ad esperti, mentre vi fanno parte il direttore regionale, il soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio e quello per i beni archeologici competenti per territorio. Dette commissioni non devono essere confuse con quelle per il paesaggio la cui istituzione, ai sensi del novellato art.148, deve essere promossa dalle regioni che devono anche disciplinarne il funzionamento. Tali commissioni devono fungere da supporto per i soggetti pubblici cui sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica ed hanno il compito di esprimere il parere obbligatorio in merito al rilascio delle autorizzazioni. Ad esse, oltre a soggetti con particolare, qualificata e pluriennale esperienza in materia di tutela del paesaggio, può anche partecipare il Ministero, secondo le modalità stabilite in appositi accordi stipulati con le regioni.

16 Nei trenta giorni che seguono l'avvenuta pubblicazione all'albo pretorio della proposta (quindi, dopo il decorso dei novanta giorni previsti per la pubblicazione). Tale termine per i proprietari, possessori e detentori decorre, invece, dalla comunicazione individuale.

17 I beni sui quali grava il vincolo sono i seguenti: 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 della linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n.1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente i 1600 metri sul livello del mare per la catena alpina e i 1200 metri sul livello del mare per quella appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi, g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento come definiti dall'art.2, commi 2 e 6, del d.lgs. n.227 del 2001; h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n.448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico individuate alla data di entrata in vigore del codice.

18 In particolare, per i beni da vincolare, tale effetto decorre dal primo giorno di pubblicazione della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico all'albo pretorio dei comuni interessati, come precisato nella novella del 2006.

opere da eseguire che saranno esaminati in un procedimento finalizzato all'ottenimento del nulla osta paesaggistico ed anch'esso improntato, in linea di massima, al principio del contraddittorio, garantendo la partecipazione dei soggetti interessati (Guzzo 2006).

Per limitare gli effetti negativi legati alla inadeguata gestione dello strumento vincolistico da parte delle pubbliche amministrazioni preposte, effetti che come detto si sono prodotti negli anni di vigenza della precedente normativa, la novella del 2006 ha precisato che le regioni possono delegare l'esercizio della funzione autorizzatoria a province o a forme associative e di cooperazione degli enti locali in ambiti sovramunicipali<sup>19</sup>, al precipuo scopo di assicurare l'adeguatezza e garantire la distinzione tra la tutela paesaggistica e le competenze urbanistiche ed edilizie proprie dei comuni. Questi ultimi possono essere destinatari della delega solo dopo l'approvazione del piano paesaggistico ed il consequenziale adeguamento degli strumenti urbanistici.

Nella procedura di rilascio del nulla osta paesaggistico particolare rilievo viene attribuito dal legislatore del 2004 alla *verifica di compatibilità paesaggistica* dell'intervento alle prescrizioni dei piani paesaggistici, verifica che l'amministrazione competente deve effettuare nell'esaminare la domanda di autorizzazione. Essa si basa sulla relazione paesaggistica, che deve corredare l'istanza di autorizzazione (la cui disciplina è stata introdotta con D.P.C.M. 12 dicembre 2005, da poco entrato in vigore) e gioverebbe a colmare la carenza di parametri sul contenuto delle istanze di autorizzazione e sul corredo documentale, considerata dalla giurisprudenza amministrativa una delle cause principali dell'incertezza ed arbitrarietà delle valutazioni condotte dagli enti pubblici preposti. Proprio per l'importanza ad esso attribuita, questo documento deve dar conto sia dello stato dei luoghi prima dell'intervento sia rappresentarlo dopo l'esecuzione delle opere richieste. Ciò implica, inevitabilmente, una lievitazione dei costi strumentali alla realizzazione dei progetti di trasformazione del territorio che gravano sui committenti ma, nell'auspicio del legislatore, tale inconveniente sarebbe compensato dai benefici, in termini di speditezza dei procedimenti ed accuratezza delle valutazioni, e dalla diminuzione del relativo contenzioso.

Da segnalare, ancora, per l'importanza che assume ai fini dell'efficacia dell'autorizzazione, è l'eliminazione del c.d. "controllo a valle", di cui alla legge Galasso, esercitato dal Ministero attraverso l'attivazione del potere di annullamento per soli motivi di legittimità dell'autorizzazione rilasciata. Detto potere di annullamento viene mantenuto solo in via transitoria (art.159), in attesa dell'adeguamento dei piani paesaggistici ma, a seguito della novella del 2006, viene attribuito alla soprintendenza. Il Governo ha motivato tale scelta alla luce dei limiti manifestati, ai fini di una efficace tutela del territorio, da detta procedura nei diciotto anni di applicazione. Infatti, l'efficacia interdittiva degli interventi che pregiudicano il paesaggio, assicurata dal sistema di controllo, dipende dall'insufficienza delle motivazioni con cui i Comuni subdelegati hanno fino ad oggi valutato, nel rilasciare le autorizzazioni, la compatibilità con il vincolo. Inoltre, il nulla osta paesaggistico suscitava aspettative all'edificazione negli interessati che, in caso di annullamento, azionavano contenziosi in cui spesso il Ministero soccombeva. Di contro, la nuova disciplina, presupponendo vincoli corre-

19 All'uopo definite ai sensi degli artt. 24, 31 e 32, d.lgs. 18 agosto 2000, n.267.

dati da sistemi di gestione, consentirebbe una concreta valutazione di compatibilità paesaggistica. Tuttavia, l'eliminazione del potere di annullamento sembra porsi contro l'opinione espressa in passato dalla Corte costituzionale che in esso ravvisava l'estrema difesa del vincolo.

È stato, invece, introdotto un controllo "a monte", identificabile nel parere della competente soprintendenza, rafforzato – sotto il profilo dell'efficacia – dalla novella del 2006. Difatti, prima di tale intervento legislativo, il parere si caratterizzava per essere obbligatorio ma non vincolante, come si evinceva dalla norma che prevedeva l'annotazione, nell'elenco delle autorizzazioni che ogni Comune avrebbe dovuto tenere, del fatto che la stessa autorizzazione fosse stata concessa in difformità del parere. Il legislatore del 2006 ha, invece, attribuito una diversa efficacia al parere della soprintendenza a seconda di chi sia l'ente competente al rilascio delle autorizzazioni. Se quest'ultimo è il Comune il parere è sempre vincolante mentre, in genere, è vincolante fino all'approvazione del piano paesaggistico. Se viene approvato il piano paesaggistico elaborato d'intesa tra le regioni, Ministero dei beni culturali e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio il parere diventa obbligatorio e non vincolante. Da tale modifica si evince la volontà del legislatore di limitare fortemente i Comuni nell'esercizio del potere delegato di rilascio dei nulla osta paesaggistici a fronte dell'esperienza maturata nel regime previgente.

Sono contemplati nel codice alcuni interventi per la cui esecuzione non deve essere richiesta l'autorizzazione. Particolare interesse ha suscitato, nella dottrina e nella giurisprudenza, l'individuazione in concreto degli interventi consentiti inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste vincolati, purché previsti ed autorizzati dalle norme vigenti in materia.

In particolare, il problema ermeneutico relativo all'individuazione della nozione di taglio colturale è stato risolto, con interpretazione autentica, dall'art.6, d.lgs. n.227 del 2001 il quale – dopo aver vietato la conversione dei boschi governati o avviati a fustaia in boschi governati a ceduo (facendo salvi gli interventi autorizzati dalle regioni ai fini della difesa fitosanitaria o di altri motivi di rilevante interesse pubblico) nonché il taglio a raso dei boschi laddove le tecniche selvicolturali non siano finalizzate alla rinnovazione naturale (facendo salvi casi diversi previsti da piani di assestamento regolarmente approvati e redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile di cui all'art.3, comma 1, lettera b)<sup>20</sup> – ha stabilito che i tagli eseguiti in conformità a

20 L'eccezione al divieto del taglio a raso per le fustaie è rappresentata dalla previsione di un piano di assestamento. Tale tipo di piano coincide con il piano economico che il T.U. del 1923 richiede obbligatoriamente per i boschi di proprietà dello Stato e dei Comuni: con esso si programmano in un determinato periodo di tempo le utilizzazioni legnose secondo obiettivi criteri dendrometrici e in relazione alla superficie boscata. In tal modo alla scadenza si preleva una massa legnosa che corrisponde all'accrescimento del bosco nel periodo considerato dal piano (c.d. interesse), in modo da mantenere intatto l'entità complessiva del bosco oggetto del piano (c.d. capitale). Detto piano, obbli-

tali norme ed alle specifiche norme regionali vigenti sono considerati tagli colturali, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 152, comma 1, lettera c), del d.lgs. 29 ottobre 1999, n.490, sostituito dall'art.149 del Codice.

## 5. IL PIANO PAESAGGISTICO

Da quanto fin'ora esposto risulta confermata la rilevanza, cui poc'anzi accennavamo, che il legislatore ha inteso attribuire allo strumento di pianificazione paesaggistica, il quale detta norme precise, cogenti e meditate, rilevanza garantita sia dalla verifica di conformità dell'intervento sul bene vincolato alle prescrizioni dei piani paesaggistici, che implica una concretizzazione del vincolo stesso in sede di rilascio dell'autorizzazione, sia dalla prescrizione che impone alle proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico di fissare una specifica disciplina di tutela e valorizzazione, maggiormente rispondente alla specificità del profilo paesaggistico protetto e costituente parte integrante di quella contenuta nel piano paesaggistico.

A questo piano, per il quale viene mantenuta la doppia forma<sup>21</sup>, retaggio della disciplina previgente, viene approntato un unico contenuto che si sostanzia nella particolare normativa di uso del territorio e, segnatamente, nella individuazione delle trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, delle azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposte a tutela, nonché degli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile<sup>22</sup>. A tal fine, il piano, considerate le tipologie di opere e di interventi di trasformazione del territorio, deve individuare le aree ove la loro realizzazione è consentita e quelle per le quali, invece, vanno definite dallo stesso piano le specifiche prescrizioni vincolanti, da introdurre in sede di conformazione e di adeguamento negli strumenti urbanistici.

Il Codice estende l'attività pianificatoria a tutto il territorio regionale<sup>23</sup>, manifestando in tal modo la consapevolezza della natura di bene ad interesse diffuso propria del

gatorio per gli enti pubblici, può essere adottato da soggetti privati che intendano utilizzare tale tipo di programmazione per il governo dei boschi di loro proprietà. Il d.lgs. n.227 ai fini della formazione di detto piano richiama i criteri della gestione forestale sostenibile rinvenibili nelle Risoluzioni delle Conferenze Interministeriali di Helsinki e Lisbona le quali oltre alle funzioni produttivistiche del bosco promuovono quelle ecologiche e sociali. In questa prospettiva si colloca anche la disposizione che consente il rilascio nel bosco di alberi senescenti i quali costituiscono habitat naturale di diverse specie animali (picchio e formica rufa). Nell'affermare, poi, che il taglio colturale è quello eseguito in conformità alle previsioni contenute in tale articolo e nelle leggi regionali il legislatore, da un lato, ha escluso dalla nozione di taglio colturale quello a raso delle fustaie mentre vi ha incluso il taglio a raso dei cedui la cui estensione dovrà comunque essere stabilita dalle Regioni; dall'altro, richiamando le norme regionali vigenti, ha ammesso una diversa definizione laddove singole leggi regionali lo prevedano: così ad esempio l'art.3 della legge regionale della Toscana 31 gennaio 2001, n.6, considera taglio colturale quello a raso di un ettaro di bosco d'alto fusto.

21 Infatti, le regioni possono adottarlo nelle due forme alternative di piani paesaggistici o urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

22 Il novellato art.135 del codice elenca i contenuti minimi della nuova pianificazione.

23 A differenza di quanto previsto nel T.U. che stabiliva l'obbligo di pianificare le aree tutelate *ope legis* (quelle della legge Galasso) e la semplice facoltà per quelle dichiarate di notevole interesse pubblico (quelle contemplate nella l.n.1497 del 1939).

paesaggio e la volontà di apprestare ad esso una tutela dinamica (Carpentieri 2006, p. 141). Inoltre, l'elaborazione dei piani è ricondotta, per la prima volta, a principi e modalità comuni per tutte le regioni, ispirati sia alla volontà conservativa di valori e morfologie tipiche sia a quella di promozione di uno sviluppo compatibile. La precisazione, opportuna a fronte della copiosa proliferazione di strumenti di pianificazione (Stella Richter 2002, p. 142; Mazzarelli 2003, p. 3343) ma secondo alcuni insufficiente (Civitarese Matteucci 2005; Picozza 2005), in forza della quale nel piano devono essere previste le misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico, implica inevitabilmente la cogenza delle previsioni dei piani paesaggistici in relazione agli strumenti urbanistici o territoriali dei comuni, delle città metropolitane, delle province e, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, la prevalenza delle stesse sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale, compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. Quest'ultimo inciso, peraltro, contrasta con quanto stabilito nella legge-quadro sulle aree protette (la n.394 del 1991), che affermava l'esatto contrario, cioè la prevalenza del piano del parco su ogni altro strumento di pianificazione, compresi i piani paesistici. Parte della dottrina, comunque, è abbastanza critica nei confronti dell'atteggiamento espresso dal legislatore relativamente al rapporto tra il piano paesaggistico e gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore. Si osserva (Civitarese Matteucci 2005), infatti, che la dichiarata prevalenza delle prescrizioni del primo su quelle dei secondi non sempre è in concreto facilmente accertabile, con le ulteriori difficoltà legate al fatto che spesso sono funzionari regionali a formulare il relativo giudizio. Inoltre, poiché in attesa dell'adeguamento<sup>24</sup> degli strumenti urbanistici, i piani paesaggistici devono stabilire norme di salvaguardia, sembrerebbe che la prevalenza precedentemente proclamata non si risolve nella effettiva abrogazione delle prescrizioni contrastanti contenute nei piani urbanistici ma generi solo l'obbligo dell'adeguamento, con ciò precludendo alle prescrizioni del piano paesaggistico l'efficacia immediatamente conformativa delle proprietà immobiliari che il legislatore voleva ad esse attribuire. La tematica è di vasta portata ma i limiti di tempo concessi alla presente relazione non ci consentono di approfondirla come vorremmo. In questa sede è sufficiente affermare che tale efficacia dipende comunque dalla solerzia con la quale le pubbliche amministrazioni daranno attuazione all'articolo del Codice Urbani – art.145 – che si occupa *ex professo* di questo strumento. In particolare, come ribadito di recente dalla C. cost. (n.182 del 2006), solo se il piano paesaggistico è stato elaborato d'intesa tra le diverse amministrazioni interessate, il vincolo paesaggistico che grava sui beni può essere tramutato in una disciplina d'uso del bene stesso. In ogni caso, come specificato dall'art.145, 4° comma, i limiti alla proprietà privata che derivano da tali previsioni non sono indennizzabili, per cui, anche per i vincoli “da adeguamento” al vincolo paesaggistico, risulta confermata la posizione assunta in passato dalla Corte costituzionale (C. cost. n.56 del 1968) che ha escluso il carattere espropriativo del vincolo paesaggistico, in quanto dichiarativo di una caratteristica interna e naturale del bene stesso.

24 Che deve essere attuato entro il termine previsto dal piano e comunque non oltre due anni dalla sua approvazione

## 6. IL PAESAGGIO RURALE NELLA NORMATIVA COMUNITARIA E LA MULTIFUNZIONALITÀ DELL'IMPRESA AGRICOLA

L'evoluzione dell'approccio legislativo ai fini della tutela dei valori che il paesaggio sottende, oltre che dalla Convenzione europea che ne ha rivendicato l'autonomia rilevanza, è stata sollecitata anche dalle nuove politiche ambientali e di qualità promosse dalle istituzioni comunitarie. In questa prospettiva si colloca la recente modifica della politica agricola di sviluppo rurale, apportata con il reg. 1698/2005 che ha condotto, in particolare, all'introduzione delle problematiche paesaggistiche all'interno degli orientamenti strategici comunitari che guidano la erogazione degli aiuti comunitari, finalizzati alla promozione dello sviluppo rurale nel periodo 2007/2013. La decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006, n.144, che li ha adottati (in conformità con l'art.9, paragrafo 2, prima frase, reg.1698/2005), ribadisce il ruolo di principale utilizzatrice dei terreni rurali svolto dall'agricoltura nonché quello dalla stessa ricoperto di fattore determinante per la qualità sia dello spazio rurale sia dell'ambiente. A tal fine, particolare rilevanza viene riconosciuta alla multifunzionalità dell'attività agricola proprio in termini, tra l'altro e in primo luogo, di ricchezza e diversità dei paesaggi nonché, e l'endiadi è indicativa, quale retaggio culturale e naturale e proprio alla PAC è affidato l'arduo compito di contribuire a realizzare le nuove sfide. Questi profondi cambiamenti sono stati anticipati con le riforme del 2003 e del 2004 (Costato 2005, p. 478; Albisinni, Costato e Germanò 2004, p. 525), tappe fondamentali del percorso finalizzato ad uno sviluppo sostenibile dell'attività agricola nell'UE. Infatti, l'introduzione del *decoupling*, ossia dei pagamenti diretti disaccoppiati dalla produzione, ad opera del reg.1782/2003, avrebbe la funzione di sensibilizzare i produttori alle esigenze dei consumatori, mentre le norme sulla condizionalità, anch'esse introdotte dal reg.1782 del 2003, che includono aspetti *lato sensu* ambientali (Costato 2006, p. 502), dovrebbero rafforzare la fiducia dei consumatori e la sostenibilità ambientale dell'attività agricola. La concessione dei pagamenti diretti è subordinata proprio al rispetto delle norme in materia di condizionalità ossia all'osservanza da parte dei beneficiari dell'aiuto sia dei criteri di gestione obbligatori in materia di ambiente, sanità pubblica, salute e benessere degli animali, salute delle piante, sia delle norme tecniche finalizzate al mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche ed ambientali, tra le quali particolare rilievo assume ai nostri fini quella diretta a garantire il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio.

Tra gli assi sui quali si impernia la nuova politica di sviluppo rurale particolare importanza riveste, ai nostri fini, il secondo: miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale, che contempla le misure mirate alla protezione e al rafforzamento delle risorse naturali, alla preservazione dell'attività agricola e dei sistemi forestali ad alta valenza naturale nonché dei paesaggi culturali delle zone rurali europee, laddove nell'espressione "paesaggio culturale" sembra di cogliere il profilo antropico che caratterizza il paesaggio stesso, essendo la cultura legata inscindibilmente alla storia umana. Proprio per tutelare e rafforzare le risorse naturali dell'UE e i paesaggi nelle zone rurali, le risorse destinate all'asse 2 dovrebbero contribuire alla biodiversità, alla preservazione

e allo sviluppo dell'attività agricola e di sistemi forestali ad alta valenza naturale e dei paesaggi agrari tradizionali nonché al regime delle acque e al cambiamento climatico. Tra le azioni chiave indicate per concretizzare le priorità sopra specificate viene appunto inclusa quella diretta ad incentivare l'adozione ed il mantenimento delle pratiche agricole idonee alla conservazione di paesaggi ed habitat che in molte regioni europee sono espressione di un ingente e prezioso patrimonio culturale e naturale che esercita una considerevole forza attrattiva.

D'altronde, già il legislatore nazionale (art.15, d.lgs. 18 maggio 2001, n.228), sotto la spinta della normativa comunitaria previgente in materia di sostegno allo sviluppo rurale (reg.1257/99), aveva legittimato le pubbliche amministrazioni a stipulare una convenzione con gli imprenditori agricoli avente ad oggetto, tra l'altro, lo svolgimento di attività funzionali alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale. Con tale strumento negoziale se, da un lato, l'imprenditore agricolo si impegna a svolgere le attività che presentano questo legame di funzionalità in particolare con la tutela del paesaggio, dall'altro, le pubbliche amministrazioni si obbligano ad erogare finanziamenti o a rilasciare concessioni amministrative o a riconoscere riduzioni tariffarie ovvero ancora a realizzare opere pubbliche, pur nel rispetto degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura<sup>25</sup>. Inoltre, l'impegno assunto dagli imprenditori agricoli di assicurare, nell'esercizio dell'attività di impresa, la tutela, tra l'altro, del paesaggio agrario e forestale potrebbe indurre le pubbliche amministrazioni a concludere con essi contratti di promozione (art.14, d.lgs. n.228/01), finalizzati a garantire un'adeguata informazione ai consumatori e di consentire la conoscenza della provenienza della materia prima e della peculiarità delle produzioni tipiche, biologiche e di qualità realizzate da questi imprenditori (Giuffrida 2002, p. 511 ss.).

## 7. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Nonostante gli sforzi profusi dal legislatore per cercare di rimediare i danni prodotti, sul piano dell'efficienza degli strumenti stessi, dalla carente attuazione della normativa previgente, anche adesso la validità dei medesimi è, comunque condizionata – come già sottolineato – dalla solerzia degli amministratori pubblici, sebbene il riconoscimento del potere sostitutivo dovrebbe costituire un efficace stimolo.

Gli interessi sottesi alla complessa tematica sono molteplici e configgenti: ai valori che il paesaggio esprime si contrappongono interessi economici di natura individuale e la normativa predisposta vorrebbe tendere ad un razionale temperamento degli stessi. Difatti, la tutela apprestata dal codice al valore paesaggistico si articola sia sul piano della prevenzione sia su quello della repressione. Sotto il primo profilo, oltre all'obbligo di richiedere l'autorizzazione per gli interventi da realizzare sui beni vincolati, alle associazioni ambientaliste riconosciute e a qualunque soggetto pubblico o pri-

<sup>25</sup> Le pubbliche amministrazioni possono anche stipulare, in deroga alle norme vigenti, contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli aventi un importo annuale massimo fissato in 50 milioni delle vecchie lire nel caso di imprenditori singoli, e 300 milioni nel caso di imprenditori in forma associata.



vato che ne abbia interesse<sup>26</sup> viene riconosciuta la legittimazione attiva per impugnare l'autorizzazione<sup>27</sup> con ricorso al T.A.R. o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Sotto il secondo profilo, invece, l'esecuzione di opere senza la prescritta autorizzazione o in difformità di questa integra la fattispecie identificativa di un reato la cui sentenza di condanna include, ad eccezione dei c.d. "piccoli abusi"<sup>28</sup>, anche l'ordine della rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato. Nonostante la successione delle leggi nel tempo ed i tentativi compiuti dal legislatore per coordinare ed aggiornare le relative norme, gli ultimi addirittura nel corso dello stesso anno o a brevissima distanza, l'interprete si trova comunque sommerso da una alluvionale produzione legislativa ed è costretto a compiere sforzi di aggiornamento e coordinamento che sicuramente non giovano alla affermazione del principio della certezza e coerenza del sistema giuridico. L'emanazione del recente codice sull'ambiente (d.lgs. n.152/06), frutto di questo delirio ordinante del legislatore, non agevola il compito, in quanto si impongono ulteriori raffronti tra normative coeve disciplinanti materie collegate, il cui completamento è sempre "in fieri". Il risultato, ovviamente, non è edificante né lontanamente paragonabile agli sforzi profusi dai legislatori delle codificazioni del secolo scorso che, lungi dal soddisfare esigenze politiche del momento, si prefiggevano lo scopo di dettare normative destinate a durare nel tempo.

Al di là, comunque, di queste critiche può rilevarsi che la normativa in materia di paesaggio, almeno nelle aspettative, è costruita per garantire una tutela effettiva degli interessi coinvolti, senza che alcuno di essi debba abdicare a favore dell'altro. In questo senso, l'ultimo intervento del legislatore ha, in effetti, cercato di porre rimedio alle disattenzioni ed alle anomalie e contraddizioni presenti nella originaria stesura del Codice Urbani. Dalla disamina della normativa si trae la convinzione che l'efficacia dell'intero sistema, funzionalizzato alla realizzazione degli obiettivi legati alla conservazione dei valori paesaggistici in una prospettiva di sviluppo sostenibile, sia fortemente condizionata dall'adozione di piani paesaggistici completi in tutti gli aspetti, descrittivi e soprattutto normativi. Con questa chiave di lettura si spiega il

26 Queste disposizioni si applicano anche alle istanze che concernono le attività minerarie di ricerca ed estrazione mentre non si applicano per le attività di coltivazione di cave e torbiere, per le quali restano ferme le potestà del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che le esercita tenendo conto delle valutazioni espresse, per quanto riguarda i profili paesaggistici, dalle competenti soprintendenze.

27 Che diventa efficace trascorsi trenta giorni dalla sua emanazione.

28 La novella del 2006, sulla scia di quanto già introdotto con l'art.1, 36° comma, l.n.308 del 2004, ammette una eccezione all'ordine della rimessione in pristino cui consegue, a carico del trasgressore, in caso di accertamento positivo condotto *ex post* della compatibilità paesaggistica, il pagamento di una somma equivalente al maggior importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. Tale eccezione vale: per i lavori eseguiti in assenza o difformità di autorizzazione che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; per impiego di materiali in difformità dell'autorizzazione; per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art.3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n.380. In queste ipotesi, il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo degli immobili e delle aree oggetto di detti interventi può richiedere *ex post* l'accertamento della compatibilità paesaggistica, secondo quanto disposto dal novellato art.167, 5° comma, del Codice. Una sorta di condono, quindi, dalla dubbia legittimità.

termine preciso – 1° maggio 2008 – entro il quale le Regioni che hanno già adottato piani paesaggistici devono verificarne la conformità alle nuove norme, provvedendo ai necessari adeguamenti. Il decorso inutile del termine legittima in capo al Ministero (per i beni e le attività culturali) l'esercizio del potere sostitutivo.

Agli strumenti finalizzati alla tutela selezionati nel Codice si accompagna comunque il ruolo svolto dall'impresa agricola<sup>29</sup> quale fabbricatrice di externalità positive (Germanò e Rook Basile 2006, p. 425 ss.) proprio in materia di conservazione del paesaggio rurale e, in questa prospettiva, numerose leggi regionali (Piccozza 2005) ne apprestano un'efficace tutela realizzando al contempo una protezione, diretta o indiretta, del valore paesaggistico. Non è un caso – e ci piace sottolinearlo al termine di questo intervento – che la stessa definizione di imprenditore agricolo sia stata opportunamente rivista per inserirvi l'attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, compresi i paesaggi agrari tradizionali, depositari di culture e storia umane particolarmente antiche e radicate.

## BIBLIOGRAFIA

- Aicardi N. (2002). *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*. Torino, Giappichelli.
- Albisinni F., Costato L. e Germanò A. (2004). L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003. *Dir.giur.agr. amb.*: 525-533.
- Alibrandi T. e Ferri P. (2001). *I beni culturali e ambientali*. IV ed. Milano, Giuffrè.
- Cantucci M. (1968). Bellezze naturali. *Noviss.dig.it*. II. Torino, Utet 294-303.
- Caravita di Torritto B. (2001). *Diritto dell'ambiente*. II ed. Bologna, Il Mulino.
- Carpentieri P. (2004). La nozione giuridica di paesaggio, *Riv.trim.dir.pubbl.*: 363-424.
- Carpentieri P. (2006). Commento agli articoli 131-145, d.lgs.22 gennaio 2004, n.42. In: Trotta G., Caia G. e Aicardi N. (a cura di). *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Seconda parte, *Le nuove leggi civ.comm.*: 124-182.
- Catalani A. e Cattaneo S. (a cura di) (2002). *I beni e le attività culturali*. Padova, Cedam.
- Ciaglia G. 2003. Prudenza e giurisprudenza nella tutela del paesaggio. *Giorn.dir.amm.* 2: 151-165.
- Civitarese Matteucci S. (2005). La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione. *Aedon Rivista di arti e diritto on line*. <http://www.aedon.mulino.it>
- Costato L. (2005). La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato. *Riv.dir.agr.* I: 478-487.
- Costato L. (2006). La base giuridica del reg.1782/2003 alla luce di una recente giurisprudenza della Corte. *Dir.giur.agr.alim.amb.*: 502-504.

29 Il cui esercizio influenza peraltro molti dei paesaggi vincolati *ex lege* quali, in particolare, i territori montani di alta quota, le aree assegnate alle università agrarie e quelle gravate da usi civici, i parchi e le riserve e i territori di protezione esterna dei parchi ed i territori boscati.

- Cozzuto Quadri M.R. (1988). Itinerari della Corte costituzionale in tema di tutela paesaggistica: nuovi approdi o incidenti di percorso? *Foro It.* I: 1793-1797.
- Ferrucci N. (2005). Dal «Codice Urbani» alla legge n.308 del 2004: luci ed ombre sulla tutela del paesaggio. *Dir.giur.agr.amb.*: 277-281.
- Germanò A. e Rook Basile E. (2006). *Diritto agrario*. Torino, Giappichelli.
- Giuffrida M. (2002). Commento agli articoli 14 e 15, d.lgs. 18 maggio 2001, n.228. *Riv.dir.agr.* I: 511-521.
- Grisolia M. (1959). Bellezze naturali. *Enc. dir.* V. Milano, Giuffrè: 80-98.
- Guzzo G. (2006). *Garanzie partecipative e tutela del paesaggio*. <http://www.ambiente-diritto.it>
- Levi F. (a cura di) (1979). *La tutela del paesaggio*. Torino, Utet.
- Mazzarelli V. (2003). L'urbanistica e la pianificazione territoriale. In: Cassese S. (a cura di). *Trattato di diritto amministrativo*. Parte speciale, tomo IV. Milano, Giuffrè.
- Milo G. (2005). *Il potere di governo del territorio. Principi ricostruttivi*. Milano, Giuffrè.
- Piccozza E. (2005). *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*. <http://giur.unipr.it/Giurisp/dirpubbl/giuridiche/attualitàgiuridiche/relazioni/>
- Predieri A. (1981). Paesaggio, *Enc.dir.* XXXI. Milano, Giuffrè: 503-531.
- Sandulli A.M. (1967). La tutela del paesaggio nella Costituzione. *Riv. giur. ed.* I: 70 ss.
- Stella Richter P. (2002). *I principi fondamentali del diritto urbanistico*. Milano, Giuffrè.
- Stella Richter P. e Scotti E. (2002). Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione. In: Catalani A. e Cattaneo S. (a cura di). *I beni e le attività culturali*. Padova, Cedam.
- Trotta G., Caia G. e Aicardi N. (a cura di) (2006). Codice dei beni culturali e del paesaggio. Seconda parte. *Le nuove leggi civ.comm.*: 123-321.

