

IL PAESAGGIO

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Ottobre 2011)

Prof. Girolamo SCIULLO

INDICE

- 1. INQUADRAMENTO GENERALE**
- 2. PAESAGGIO E BENI PAESAGGISTICI**
- 3. LA DISCIPLINA GIURIDICA**
- 4. INNOVAZIONI RECENTI**
- 5. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE**

1. INQUADRAMENTO GENERALE

Nella tradizione giuridica italiana la disciplina del paesaggio non si identifica con quella del territorio (urbanistica o, in termini più recenti governo del territorio)¹, ma presenta aspetti peculiari e specifici.

Il motivo va individuato nella considerazione “culturale-identitaria” riservata ai valori del paesaggio, molto simile a quella assegnata ai beni culturali.

¹ Corte cost., 30-05-2008, n. 180, e 7-11-2007, n. 367, in www.cortecostituzionale.it.

Non a caso la l. 22 giugno 1939, n. 1497 –che per oltre sessanta anni ha rappresentato la normativa fondamentale in materia di paesaggio- utilizzò gli stessi strumenti giuridici (il vincolo e l’autorizzazione) impiegati dalla coeva l. 1° giugno 1939, n. 1039, per la tutela delle cose di interesse storico-artistico.

Peraltro la l. n. 1497 prevede come strumento anche il <<piano territoriale paesistico>> e cioè un meccanismo giuridico –il piano- che nell’ordinamento italiano diventò con la l. 17 agosto 1942, n. 1150, il mezzo fondamentale per la disciplina del territorio.

In breve si può affermare che il rapporto fra il paesaggio e il territorio nasce e si mantiene in termini di “alterità” (per la diversità di disciplina), ma anche di “integrazione” (per la comunanza dell’oggetto e il collegamento fra i relativi strumenti di disciplina).

La distinzione fra paesaggio e territorio è presente anche nella Costituzione repubblicana: l’art. 117, che individua la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni ordinarie, distingue la <<tutela dell’ambiente>> e la <<valorizzazione dei beni ambientali>> dal <<governo del territorio>> (co. 2, lett. s, e co. 3)².

2. PAESAGGIO E BENI PAESAGGISTICI

Per la comprensione della disciplina normativa occorre tener conto del fatto che il termine paesaggio presenta più accezioni giuridiche³.

Beni paesaggistici

² Corte cost. n. 180/2008, cit., e 5-05-2006, n. 182, in www.cortecostituzionale.it.

³ Corte cost., n. 367/2007, cit.

Si tratta di singole cose immobili ovvero di complessi di cose immobili individuati come beni paesaggistici da un provvedimento puntuale dell'amministrazione pubblica, dal piano paesaggistico oppure direttamente dalla legge. La loro disciplina è contenuta attualmente dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e succ. mod., recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio (CBCP).

Paesaggio

Si tratta della "forma del territorio" (o della "forma del Paese"). Di esso si danno varie nozioni:

a) una nozione generale, simile a quella contenuta nella Convenzione europea sul paesaggio, firmata Firenze il 20 ottobre 2000: paesaggio come <<territorio espressivo di identità>> (art. 131, co. 1, CBCP);

b) due nozioni particolari, ossia del paesaggio "in senso culturale", la prima dettata a fini di salvaguardia e comprendente i beni paesaggistici e altri contesti significativi (art. 135, co. 4, lett. c, e art. 143, co. 1, lett. e, CBCP); la seconda, a fini di valorizzazione del territorio, comprendente anche <<nuovi valori paesaggistici>> (art. 131, co. 5, CBCP);

c) infine, per sottrazione di *b* da *a*, una nozione di paesaggi della "vita quotidiana", anche rispetto al quale il piano paesaggistico deve fissare <<adeguati obiettivi di qualità>> e individuare le <<linee di sviluppo urbano ed edilizio>> rilevanti nella pianificazione territoriale e urbanistica (art. 135, co. 4, lett. d, CBCP).

3. LA DISCIPLINA GIURIDICA

La disciplina giuridica è strutturata dal CBCP in relazione alle differenti accezioni del paesaggio appena illustrate.

Per i beni paesaggistici rilevano la *individuazione* e l'*autorizzazione paesaggistica*.

a) Per le cose immobili indicate dall'art. 136 CBCP (ad esempio quelle <<che hanno cospicui caratteri di bellezza>> la *individuazione*, ossia la <<dichiarazione di notevole interesse pubblico>> sotto il profilo paesaggistico da esse presentato, è operata dalla Amministrazione Pubblica, a conclusione di un apposito procedimento che prende l'avvio da una proposta formulata da una commissione costituita da ciascuna Regione. La proposta è oggetto di pubblicazione e in ordine ad essa si apre una fase di partecipazione da

parte dei proprietari/detentori della cosa e degli altri interessati (soggetti pubblici e privati). La dichiarazione spetta alla Regione, valutate la proposta e le osservazioni avanzate (artt 138-140 CBCP).

Una variante di tale procedimento è costituita dalla proposta e dalla dichiarazione operate dagli organi del Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC). (art. 138, co. 3, e art. 140 CBCP).

b) Sempre per le cose indicate dall'art. 136 il CBCP prevede che la individuazione possa essere compiuta dal piano paesaggistico (art. 134, co. 1, lett. c, e art. 143, co. 1, lett. d).

c) Per le cose immobili indicate dall'art. 142 (ad esempio *<<i>territori costieri compresi in una fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia>>*) l'individuazione come beni paesaggistici è operata direttamente dal CBCP (art. 142).

La individuazione comporta per i beni la sottoposizione ad un regime di vincoli. Con lo stesso atto, infatti, ovvero con atto successivo o comunque in sede di piano paesaggistico vanno determinate le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi dal bene paesaggistico (art. 138, co. 1, art. 140, co. 2, art. 141 e art. 143, co. 1, lett. b-d CBCP).

Conseguentemente il proprietario o il detentore non può distruggere il bene né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a detti valori (art. 146, co. 1, CBCP). In ogni caso non può avviare interventi sul bene senza aver ottenuto apposita autorizzazione (art. 146, co. 2, CBCP).

L'autorizzazione paesaggistica costituisce *<<atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio>>* (art. 146, co. 4, CBCP).

Il rilascio dell'autorizzazione spetta alla Regione, che può delegarne l'esercizio agli enti locali (in genere si tratta del Comune) (art. 146, co. 6, CBCP). Al procedimento

concorre l'autorità periferica del Mibac (soprintendente) tramite un parere obbligatorio e, di massima, vincolante (art. 146, co. 5, CBCP).

Il CBCP stabilisce che non occorre l'autorizzazione quando si tratti degli interventi non rilevanti sotto il profilo paesaggistico menzionati dall'art. 149 e, nel caso di beni vincolati ex art. 142, quando lo preveda il piano paesaggistico in presenza di talune condizioni (art. 143, commi 4-7).

Per il paesaggio come 'forma del territorio' rileva il *piano paesaggistico*. Esistono due tipi di piano paesaggistico: quello che si occupa esclusivamente del paesaggio e quello di carattere <<urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici>>, equiparati quanto a nomen e a regime giuridico (art. 135, co. 1, CBCP).

Il piano svolge quattro funzioni fondamentali: conoscenza sistematica dell'intero territorio regionale, salvaguardia, pianificazione e gestione degli elementi paesaggistici relativi ad esso. (art. 135, co. 1, CBCP). Tali funzioni si specificano nei seguenti aspetti:

- accertare gli <<aspetti e i caratteri peculiari>> del territorio considerato e delimitare i <<relativi ambiti>> (art. 135, co. 2, CBCP);
- predisporre per ciascun ambito una specifica normativa d'uso, fissando al contempo adeguati obiettivi di qualità (art. 135, co. 3, CBCP);
- stabilire, sempre per ciascun ambito, le prescrizioni di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di riqualificazione delle aree degradate;
- individuare le linee di sviluppo (indirizzi) per lo sviluppo urbanistico ed edilizio (art. 153, co. 4, CBCP).

Riguardo ai beni paesaggistici, il piano provvede alla ricognizione degli immobili sottoposti a vincolo per atto amministrativo o ex lege, recependo le prescrizioni d'uso esistenti o in mancanza determinandole, e può individuare ulteriori beni paesaggistici rientranti nei tipi previsti dall'art. 136 (art. 140, co. 2, e art. 143, co. 1, lett. b-d, CBCP).

Le previsioni del piano paesaggistico si pongono in rapporto di ‘sovraordinazione’ rispetto a quelle di tutti gli altri piani aventi incidenza paesaggistica (siano essi di carattere economico o di carattere territoriale/urbanistico) (art. 145, co. 3, CBCP)⁴.

L’elaborazione e l’approvazione del piano paesaggistico spettano alla Regione (art. 135, co. 1, e art. 144 CBCP). Peraltro è previsto il concorso dello Stato nel procedimento tramite un’*intesa*, nella quale sono definite le modalità di elaborazione congiunta del piano, e tramite un *accordo* sul progetto di piano elaborato (art. 143, co. 2, CBCP).

Ambedue gli accordi sono ‘necessitati’ con riguardo alle previsioni del piano concernenti i beni paesaggistici (art. 135, co. 1, CBCP). Con riferimento a tali previsioni il piano è approvato in via sostitutiva dallo Stato in caso di inerzia della Regione (art. 143, co. 2, CBCP).

Nella elaborazione del piano vanno assicurate la concertazione istituzionale e la partecipazione individuale e sociale (art. 144, co. 1, CBCP).

4. INNOVAZIONI RECENTI

Fra le recenti innovazioni della disciplina del paesaggio sono da segnalare quelle contenute nel D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, che ha disciplinato il *procedimento di autorizzazione semplificato* per gli interventi di lieve entità, previsto dall’art. 146, co. 9, CBCP.

⁴ Corte cost., n. 180/2008 e n. 182/2006, cit.

La semplificazione, concernente circa quaranta tipi di interventi elencati in allegato, è di carattere documentale (documentazione che il richiedente deve presentare) (art. 2) e procedimentale.

In particolare l'art. 4 prevede che l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione (in genere l'ente locale) accerti preliminarmente se l'intervento è conforme alla disciplina urbanistica e edilizia, e che in caso di non conformità dichiarare improcedibile la domanda, senza valutare la compatibilità con la disciplina paesaggistica (co. 2).

Nel caso invece di accertata compatibilità urbanistica e edilizia, tale autorità deve concludere il procedimento senza acquisire il parere dell'autorità periferica del Mibac, qualora ritenga l'intervento non conforme alla disciplina paesaggistica (co. 4), mentre spetterà all'autorità del Mibac di concludere il procedimento rigettando la domanda qualora non condivida la valutazione positiva espressa dall'altra autorità (co. 8).

5. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio*, Giappichelli, Torino 2011.

S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Bari 2010.

E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, n. 1-2, 57 ss.

P. CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, ivi, 156 ss.

P. MARZARO, *Il nuovo regime del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico; dal procedimento alla separazione delle funzioni di tutela dei beni paesaggistici*, ivi, 131 ss.

G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.*, ivi, 44 ss.

A. CROSETTI, voce *Paesaggio*, in *Digesto IV (Disc. pubbl)*, Aggiornamento, Utet, Torino 2008.

C. MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 3, <http://www.aedon.mulino.it/archivio2008/3/marzuoli.htm>.

G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, il Mulino, Bologna 2007.

M. IMMORDINO, *I piani paesaggistici nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV. (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni della giurisprudenza costituzionale*, ESI, Napoli 2007, 85 ss.

S. AMOROSINO, *I piani paesaggistici*, in V. PIERGIGLI, A.L. MACCARI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio fra teoria e prassi*, Giuffrè, Milano 2006, 525 ss.

G.F. CARTEI, voce *Paesaggio*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. V, Giuffrè, Milano 2006, 4063 ss.

T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano 2001.

A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano 1981, 503 ss.

F. MERUSI, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma 1975, 434 ss.

A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano 1969, 3 ss.

A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 70 ss.

M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma 1963.