

**LE PAYSAGE**

**REPORT ANNUEL - 2011 - ITALIE**

*(Octobre 2011)*

**Prof. Girolamo SCIULLO**

---

**INDEX**

- 1. ENCADREMENT GÉNÉRAL**
- 2. PAYSAGE ET BIENS DU PAYSAGE**
- 3. LA DISCIPLINE JURIDIQUE**
- 4. INNOVATIONS RÉCENTES**
- 5. INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES**

**1. ENCADREMENT GÉNÉRAL**

Dans la tradition juridique italienne la discipline du paysage ne s'identifie pas avec celle du territoire, (urbanisme ou, en termes plus récents, gouvernement du territoire)<sup>1</sup>, mais présente des aspects particuliers et spécifiques.

---

<sup>1</sup> Cour const., 30-05-2008, n. 180, et 7-11-2007, n. 367, en [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

La raison de cela se trouve dans l'évaluation "culturelle et d'identité" réservée aux valeurs du paysage, toute à fait semblable à celle qui est réservée aux biens culturels.

Ce n'est pas par hasard que la l. 22 juin 1939, n. 1497 - qui pendant plus de soixante ans a représenté la normative fondamentale en matière de paysage - utilisa les mêmes instruments juridiques, la contrainte et l'autorisation, employés par sa contemporaine l. 1<sup>o</sup> juin 1939, n. 1039, pour la tutelle des objets d'intérêt historique-artistique.

D'autre part la l. n. 1497 a prévu aussi en tant qu' instrument le <<plan du paysage et du territoire >>, c'est-à-dire un mécanisme juridique -le plan - qui dans le système de droit italien est devenu avec la l. 17 août 1942, n. 1150, le moyen fondamental pour la discipline du territoire.

En bref l' on peut affirmer que le rapport entre le paysage et le territoire naît et se maintient en termes de "différence", pour la diversité de discipline, mais aussi de "intégration", pour l'appartenance commune de l'objet et la liaison entre les instruments relatifs de discipline.

La distinction entre paysage et territoire est présente aussi dans la Constitution républicaine: l'art. 117, qui détermine la compétence législative de l'État et des Régions à statut ordinaire, distingue la <<tutelle du environnement >> et la <<valorisation des biens de l' environnement>> du <<gouvernement du territoire>>, (alinéa 2, lett. s et alinéa 3)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cour const. n. 180/2008, cit., et 5-05-2006, n. 182, en [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

## 2. PAYSAGE ET BIENS DU PAYSAGE

Pour la compréhension de la discipline normative il faut tenir compte du fait que le terme paysage présente plusieurs significations juridiques<sup>3</sup>.

### *Biens du paysage*

Il s'agit de choses immobilières individuelles ou bien d'ensembles de choses immobilières définies comme biens du paysage par une mesure ponctuelle de l'administration publique, par le plan du paysage ou directement par la loi. Leur discipline est contenue actuellement dans le d.lgs. 22 janvier 2004, n. 42 et suiv. mod., c'est-à-dire le Code des biens culturels et du paysage (CBCP).

### *Paysage*

Il s'agit de la "forme du territoire", ou de la "forme du Pays". Il y a des notions différentes du paysage:

a) une notion générale, semblable à celle contenue dans la Convention européenne sur le paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000: paysage comme <<territoire expressif d'identité>> (art. 131, alinéa 1, CBCP);

b) deux notions spéciales du paysage "en sens culturel", la première dictée à fins de sauvegarde et qui comprend les biens du paysage et d'autres contextes significatifs du paysage (art. 135, alinéa 4, lett. c, et art. 143, alinéa 1, lett. e, CBCP); la deuxième, dans la finalité de valorisation du territoire, qui comprend aussi de <<nouvelles valeurs du paysage>> (art. 131, alinéa 5, CBCP);

c) finalement, enlevant b de a, une notion de paysages de la "vie quotidienne", par rapport auquel le plan du paysage doit aussi fixer des <<objectifs proportionnés de

---

<sup>3</sup> Cour const., n. 367/2007, cit.

*qualité*>> et déterminer des<<*lignes de développement urbain et de construction*>> dont on tient compte dans l'aménagement territorial et urbain (art. 135, alinéa 4, lett. D, CBCP).

### 3. LA DISCIPLINE JURIDIQUE

La discipline juridique est structurée par le CBCP par rapport aux significations différentes du paysage déjà illustrées.

Pour les biens du paysage relèvent l'identification et *l'autorisation*.

a) Pour les choses immobilières indiquées par l'art. 136 CBCP, par exemple celles <<qui ont des caractères importants de beauté>> l'identification, c'est-à-dire la <<déclaration d'intérêt public considérable>> sous le profil paysager qu'elles présentent, est opérée par l'Administration Publique, à conclusion d'une procédure spéciale qui commence avec une proposition formulée par une commission constituée par chaque Région. La proposition est objet de publication et par rapport à celle-ci s'ouvre une phase de participation de la part du propriétaire/détenteur de la chose et des autres intéressés, sujets publics et privés. La déclaration appartient à la Région, après avoir évalué la proposition et les observations avancées, art 138-140 CBCP.

Une variante de tel procédé est constituée par la proposition et par la déclaration formulées par le Ministère pour les biens et les activités culturelles (MIBAC)(art. 138, alinéa 3 et art. 140 CBCP.

b) Toujours relativement aux choses indiquées par l'art. 136 le CBCP prévoit que leur détermination puisse être indiquée dans le plan du paysage (art. 134, alinéa 1, lett. c, et art. 143, alinéa 1, lett. d).

c) Pour les choses immobilières indiquées par l'art. 142, par exemple <<*les territoires côtiers compris dans une bande de profondeur de 300 mètres de la ligne du rivage*>>) la détermination des biens du paysage est opérée directement par le CBCP(art.142).

L'identification comporte que les biens soient soumis à un régime de contraintes. Par le même acte, en effet, ou bien par un acte suivant ou de toute façon dans le contexte d'un plan du paysage doivent être déterminées les prescriptions d'usage visant à assurer la conservation des valeurs exprimées par le bien du paysage (art. 138, alinéa 1, art. 140, alinéa 2, art. 141 et art. 143, alinéa 1, lett. *b-d* CBCP).

Par conséquent le propriétaire, ou le tenant ne peut pas détruire le bien ni introduire des modifications qui portent préjudice aux ces valeurs (art. 146, alinéa 1, CBCP). En tout cas il ne peut pas acheminer des interventions sur le bien sans avoir obtenu une autorisation spéciale (art. 146, alinéa 2, CBCP).

L'autorisation paysagère constitue un *«acte autonome et présumé par rapport à la permission de construire ou à d'autres titres qui autorisent l'intervention de construction urbaine»* (art. 146, alinéa 4, CBCP).

La décision d'autorisation appartient à la Région qui peut en déléguer l'exercice aux organismes locaux (il s'agit de la Commune d'une façon générale) (art. 146, alinéa 6, CBCP). L'autorité périphérique du Mibac (surintendant) concourt à ce procédé par son avis obligatoire et, en général, contraignant (art. 146, alinéa 5, CBCP).

Le CBCP établit qu'en certains cas l'autorisation n'est pas obligatoire. Il s'agit d'interventions sans importance sous le profil du paysage mentionnées par l'art. 149 et, dans le cas de biens soumis à des contraintes *ex art.142*, quand le plan du paysage les prévoit en présence de certains conditions (art. 143, alinéas 4 -7).

Dans le cas du paysage comme 'forme du territoire' c'est le plan du paysage qui relève. Il y a deux types de plan du paysage: ce qui s'occupe exclusivement de paysage et celui qui appartient au caractère de *«développement territorial et urbain avec considération spécifique des valeurs du paysage»*, équivalents quant au *nomen* et au régime juridique (art. 135, alinéa 1, CBCP).

Le plan accomplit quatre fonctions fondamentales: connaissance systématique du territoire régional entier, sauvegarde, aménagement et gestion des éléments du paysage relatifs (art. 135, alinéa 1, CBCP). Ces fonctions se concrétisent dans les aspects suivants:

- vérifier les <<*aspects et les caractères spécifiques*>> du territoire considéré et délimiter les <<*domaines relatifs*>> (art. 135, alinéa 2, CBCP);
- préparer pour chaque domaine une spécifique normative d'usage, en fixant au même temps des objectifs de qualité adéquats (art. 135, alinéa 3, CBCP);
- établir, toujours pour chaque domaine, les prescriptions de sauvegarde des caractéristiques du paysage et de requalification des zones dégradées;
- déterminer les lignes de développement (programmes) pour le développement de la construction urbaine (art. 153, alinéa 4, CBCP).

En ce qui concerne les biens du paysage, le plan vérifie l'existence des immeubles soumis aux contraintes par acte administratif ou *ex lege*, en conformité avec les prescriptions d'usage existantes ou en défaut de celles-ci en les déterminant, et il peut identifier d' autres biens du paysage rentrants dans les types prévus par l'art. 136 (art. 140, alinéa 2, et art. 143, alinéa 1, lett. *b-d*, CBCP).

Les prévisions du plan du paysage appartiennent à un ordre de 'supériorité' par rapport à celles de tous les autres plans qui ont une incidence sur le paysage, soient ils de caractère économique ou de caractère territorial et urbain, (art. 145, alinéa 3, CBCP)<sup>4</sup>.

L'élaboration et l'approbation du plan du paysage appartiennent à la Région (art. 135, alinéa 1, et art. 144 CBCP). Néanmoins le concours de l'État est prévu dans le procédé par une <<entente [intesa]>>, dans laquelle sont définies les modalités d' élaboration en

---

<sup>4</sup> Cour const., n. 180/2008 et n. 182/2006, cit.

commun du plan, et par un <<accord [accordo]>> sur le projet de texte (art. 143, alinéa 2, CBCP).

Les deux accords sont 'nécessités' par rapport aux prévisions du plan relatives aux biens du paysage, (art. 135, alinéa 1, CBCP). En ce qui concerne telles prévisions le plan est approuvé en voie substitutive par l'État en cas d'inertie de la Région (art. 143, alinéa 2, CBCP).

Dans l'élaboration du plan la concertation institutionnelle et la participation individuelle et sociale doivent être assurées (art. 144, alinéa 1, CBCP).

#### **4. INNOVATIONS RÉCENTES**

Parmi les innovations récentes de la discipline du paysage l'on doit signaler les normes du D.P.R. 9 juillet 2010, n. 139, qui a discipliné le procédé d'autorisation simplifié pour les interventions d'entité légère, selon l'art. 146, alinéa 9, CBCP.

La simplification, relative à environ quarante types d'interventions énumérées dans l'annexe, a un caractère documentaire -concernant la documentation que le requérant doit présenter (art. 2)- et procédural.

En particulier l'art. 4 prévoit que l'autorité compétente à l'autorisation (d'une façon générale l'organisme local) vérifie préalablement si l'intervention est conforme à la discipline en matière d'urbanisme et de construction urbaine, et qu'en cas de non conformité déclare irrecevable la demande, sans évaluer la compatibilité avec la discipline du paysage (alinéa 2).

Dans le cas que la compatibilité de la construction urbaine ait été établie, telle autorité doit conclure le procédé sans acquérir l'avis de l'autorité périphérique du Mibac, si elle estime que l'intervention ne soit pas conforme à la discipline du paysage (alinéa 4). Au contraire c'est à l'autorité du Mibac de conclure le procédé en rejetant la demande si elle ne partage pas l'évaluation positive exprimée par l'autre autorité (alinéa, 8).

## 5. INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- 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.