

**GOVERNO DEL TERRITORIO, PAESAGGIO E AMBIENTE.
PROFILI GENERALI**

REPORT ANNUALE – 2014 - ITALIA

(maggio 2015)

Girolamo SCIULLO

Il presente scritto non ha la pretesa di approfondire gli argomenti che considera, ma si prefigge il più limitato (seppure per taluni aspetti non agevole) obiettivo di offrire uno quadro introduttivo, il più possibile chiaro, dei temi del governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente nell'ordinamento italiano, al fine di fornire al lettore straniero utili elementi di comparazione.

Nell'ordinamento italiano governo del territorio, paesaggio e ambiente si presentano come entità fornite di distinta considerazione. La ragione è da rintracciarsi nei diversi tempi e modalità di emersione del loro rilievo giuridico. Rispetto al governo del territorio (e principalmente l'urbanistica) l'ambiente ha conosciuto il momento di emersione solo intorno agli anni '70 dello scorso secolo (Rossi, 3 ff.), mentre la disciplina del paesaggio fin dalle origini (l. 16 luglio 1905, n. 411, sulla conservazione della pineta di Ravenna) ha assunto una connotazione "culturale-identitaria" (non a caso la l. 22 giugno 1939, n. 1497 –che per oltre sessanta anni ha costituito la normativa fondamentale in tema di paesaggio- utilizzò gli stessi strumenti giuridici –vincolo e l'autorizzazione- impiegati dalla coeva l. 1° giugno 1939, n. 1039, per la tutela delle cose di interesse storico-artistico) (Sciullo, 282 f.).

La distinta considerazione del governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente è presente nel testo della Costituzione, in cui sono menzionati separatamente il paesaggio» e i «beni ambientali» (artt. 9 e 117, co. 3), l'«ambiente» e l'«ecosistema»(art. 117, co 2, lett. s), e il «governo del territorio» (art. 117, co. 3).

Tali entità vengono in rilievo come nozioni, come materie di competenza legislativa statale o regionale, e nelle relazioni reciproche.

Quanto al primo aspetto -e riprendendo formulazioni elaborate dal giudice costituzionale- il governo del territorio “comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività” (Corte cost. n. 307/2003), ossia si riferisce agli “usi ammissibili del territorio” (Corte cost. n. 194/2004).

A sua volta, per paesaggio viene intesa “la rappresentazione materiale e visibile della Patria, coi suoi caratteri fisici particolare, con le sue montagne (...), i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo” (Corte cost. n. 309/2011), ovvero l’”aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene” (Corte cost. n. 367/2007). Si tratta con tutta evidenza di una nozione ‘identitaria/culturale’ del paesaggio, presente anche nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 2004, n. 42 e succ. mod.), che intende il paesaggio come «territorio espressivo di identità» (art. 131, co. 1).

Connessa a quella di paesaggio è la nozione di beni ambientali (o paesaggistici). In senso lato, sussiste una coincidenza fra le due nozioni (ad es. nell’art. 117, co. 3, Cost. 9). In senso stretto i beni ambientali (o paesaggistici) individuano porzioni del territorio meritevoli di particolare protezione, perché fornite di particolare pregio paesaggistico (id est estetico, identitario ecc.(cfr., ad es., art. 134 d.lgs. 42/2004).

Quanto, infine, alla nozione di ambiente occorre ricordare che nella tradizione giuridica italiana (a partire dalle indicazioni di M.S. Giannini, 1 ss.) l’ambiente è considerato oggetto di norme in tema di urbanistica, di paesaggio nonché di difesa del suolo, dell’aria e dell’acqua. In un’accezione più specifica (e ormai di corrente utilizzo) “per «ambiente e ecosistema» [di cui all’art. 117, co. 2 lett. s), Cost.], come affermato dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, deve intendersi quella parte di ‘biosfera’ che riguarda l’intero territorio nazionale” (Corte cost. nn. 104/2008 e 387/2007). Si tratta di un “bene giuridico unitariamente inteso” (Corte cost. n. 244/2012).

Come materie giuridiche oggetto di competenza legislativa le tre entità sono oggetto di differente disciplina. Occorre premettere che la Costituzione italiana delinea tre tipi di

competenza: esclusiva (spettante allo Stato nelle materie di cui all'art. 117, co. 2), concorrente -corrispondente peraltro alla Rahmengesetzgebung dell'ordinamento tedesco (spettante alle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato, nelle materie elencate nell'art. 117, co. 3) e generale-residuale (prevista a favore delle Regioni nelle materie non riservate alla legislazione dello Stato).

Il governo del territorio è materia di legislazione concorrente (art. 117, co. 3) e comprende fundamentalmente l'urbanistica e l'edilizia (Corte cost. nn. 272 e 102/2013, 309/2011 e 362/2003): senza di esse sarebbe invero "poco più di un guscio vuoto", considerato che "altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel 'governo del territorio'" (Corte cost. n. 303/2003). Peraltro, sempre ad avviso del giudice costituzionale, non sono ricompresi nel governo del territorio ambiti materiali quali ad esempio gli "interventi edilizi in zona sismica" o le "distanze tra fabbricati", ritenuti rientranti rispettivamente nella materia «protezione civile» (Corte cost. nn. 300 e 101/2013) e in quella dell'«ordinamento civile» (Corte cost. n. 6/2013).

Quanto al paesaggio, la funzione di «valorizzazione» è materia di competenza concorrente esplicitamente indicata (art. 117, comma 3), mentre quella di tutela è considerata di competenza esclusiva dello Stato, in quanto reputata ricompresa nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», materia elencata dall'art. 117, co. 2 (Corte cost. nn. 308/2013, 309/2011 e 367/2007).

Intesa come tutela della biosfera, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è come detto materia di competenza esclusiva dello Stato (Corte cost. nn. 300/2013 e 267/2007), ma, ad avviso del giudice costituzionale, le Regioni possono, nell'esercizio di una propria competenza in altra materia (ad esempio il governo del territorio), incrementare i livelli di tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte (ad esempio in tema di installazione di impianti di telefonia mobile) individuato dalla disciplina dello Stato (Corte cost. nn. 246, 145 e 58/2013).

Nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rientra ad esempio la disciplina de:

- la gestione dei rifiuti (Corte cost. n. 285/2013);
- i periodi di esercizio venatorio (Corte cost. n. 93/2013) e le specie cacciabili (Corte cost. n. 20/2012);
- l'ambito dei piani e programmi da sottoporre a VAS (Corte cost. n. 178/2013);
- le aree naturali protette (Corte cost. nn. 14/2012, 325 e 263/2011);
- i materiali e i rifiuti radioattivi (Corte cost. n. 54/2012).

Fra le tre entità sono prospettabili molteplici relazioni logico/giuridiche. In primo luogo, quelle più evidenti, costituite dalla comunanza (fondamentalmente) del termine fisico di riferimento (ossia il territorio) e dalla contiguità delle nozioni. Al riguardo si consideri l'accennata polisemia del termine ambiente, presente anche nella individuazione della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lett. s) operata dal giudice costituzionale.

In secondo luogo, altre ancor più significative sotto il profilo giuridico. Un primo gruppo è costituito da relazioni di 'diversità'.

Differenti sono anzitutto le finalità delle relative discipline: mentre per il paesaggio e l'ambiente si tratta della massimizzazione della tutela e della valorizzazione, per il governo del territorio la finalità è costituita dal coordinamento (o sistematizzazione) di tutti gli interventi con incidenza territoriale (Stella Richter, 2006, 25).

Diversi, poi, sono gli apparati organizzativi di riferimento: nel caso dello Stato, i ministeri delle Infrastrutture e dei trasporti, dei Beni e delle attività culturali e del turismo, nonché dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, rispettivamente per il governo del territorio, il paesaggio e l'ambiente.

Altresì differenti sono le fonti di disciplina normativa: sempre con riguardo allo Stato, per il governo del territorio, in particolare la l. 17 agosto 1942, n. 1150 ('legge

urbanistica’) e il d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico sull’edilizia), per il paesaggio, il d.lgs. n. 42/2004 e per l’ambiente, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Soprattutto va richiamata la diversità degli strumenti giuridici previsti dalle discipline di settore. A titolo di esempio può ricordarsi, quanto agli atti di gestione puntuale, che «l’autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire» (art. 146, co. 4, d.lgs. n. 42/2004) e che il provvedimento di apposizione del vincolo paesaggistico (art. 140 d.lgs. 42/2004) è distinto da quello concernente il vincolo idrogeologico (art. 1 r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267), nonché, quanto agli strumenti di pianificazione, che il piano paesaggistico (art. 135 d.lgs. 42/2004) è mezzo autonomo rispetto al piano di bacino distrettuale (art. 65 d.lgs. 152/2006), connotato dalla finalità di tutela del suolo e del corretto uso dell’acqua, e che l’uno e l’altro non si confondono con il piano per il parco (art. 12 l. 6 dicembre 1991, n. 394) (Marzaro, 1572).

Un secondo gruppo è costituito dalle relazioni ‘di connessione/integrazione’.

Anzitutto relativamente agli effetti di tutela dispiegati dai differenti strumenti. Così si sottolinea che “mediante la tutela del paesaggio (...) si salvaguarda l’ambiente” (Cons. Stato, Ad. pl., 4 dicembre 2001, n. 9) e che i parchi naturali sono tutelati dal piano del parco, ma anche dal piano paesaggistico e da quello di bacino (Civitarese Matteucci, 236).

Poi con riferimento ai contenuti degli strumenti di tutela. Ad esempio, in alternativa al piano paesaggistico è previsto il «piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesistici» (art. 135 d.lgs. 42/2004), ossia un piano territoriale con valenza paesaggistica, mentre per «la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia alimentata da fonti rinnovabili» è stabilita una « autorizzazione unica, rilasciata (...) nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell’ambiente, di tutela del paesaggio», a seguito di «un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate» (art. 10, co. 3 e 4, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387).

Un terzo gruppo, infine, è rappresentato dalle relazioni ‘di conflittualità’. Per un verso è corrente la sottolineatura della natura conflittuale o oppositiva degli interessi alla tutela del ‘paesaggio’ e dell’‘ambiente’ rispetto agli altri interessi curati dal ‘governo del

territorio' (quali, ad esempio, quelli relativi all'attività produttiva, ai trasporti) (Rossi, 20); per altro verso, più di recente è emerso un possibile contrasto fra la tutela del paesaggio e quello dell'ambiente (ad esempio in tema di localizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili) (Rossi, 28).

Tali relazioni si risolvono in un'ormai indiscussa prevalenza accordata alla tutela del paesaggio e dell'ambiente rispetto agli altri interessi inerenti il governo del territorio. Questa prevalenza è espressa in sede dottrinarie dalla teoria dei c.d. 'interessi differenziati' (P. Stella Richter, 29 ss. e 45 ss., V. Cerulli Irelli, 1985, 386 ss.) ed è accolta nella giurisprudenza costituzionale con l'affermazione che "la tutela ambientale e paesaggistica (...) precede e comunque costituisce limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio" (Corte cost. nn. 367/2007 e 309/2011). Essa poi ha riscontro in sede normativa nella sancita sovraordinazione del piano paesaggistico sui piani urbanistici dei comuni (art. 145, co. 3, d.lgs. 42/2004) nonché in quella del piano di bacino sui piani territoriali (art. 65 d.lgs. 152/2006).

Più fluida negli esiti è la relazione fra la tutela del 'paesaggio' e la tutela dell'ambiente'. La tendenza attuale è per il bilanciamento e il contemperamento dei due interessi, al livello procedimentale, sulla base del loro atteggiarsi in concreto (G.D. Comporti, 2008, 274, Amorosino, 2010, 39 ss.).

Bibliografia:

- S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010
- V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ff.
- S. Civitarese Matteucci, *Governo del territorio e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 2011, 223 ff.
- G.D. Comporti, *Energia e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, cit., 276 ff.
- M.S. Giannini, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1 ff.
- P. Marzaro, *La pianificazione paesaggistica come 'luogo di convivenze' e la centralità del procedimento nella 'duplicità' del sistema*, in *Scritti in onore di P.Stella Richter*, vol. III, Napoli, 1565 ff.
- G. Rossi, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, cit., 11 ff.
- G. Sciallo, *Territorio e paesaggio (a proposito della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005, n. 1)*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, n 3, 282 ff.
- P. Stella Richter, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1974
- P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006