



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E INTERNAZIONALE
35° CICLO

Curriculum in diritto amministrativo europeo dell'ambiente

Tesi di dottorato

PIANIFICAZIONE E CONFORMAZIONE PAESAGGISTICA

Relatore

ch.mo prof. Fabio Gliglioni

dottorando

Massimo Asaro

*L'altrui lode deve seguirci spontaneamente,
noi dobbiamo occuparci soltanto della cura della nostra anima.
(Epicuro)*

PIANIFICAZIONE E CONFORMAZIONE PAESAGGISTICA

di Massimo Asaro

Sommario

INTRODUZIONE.....	7
CAPITOLO I - GLI ATTI DI PIANIFICAZIONE	11
§-1 GLI ATTI AMMINISTRATIVI A CONTENUTO GENERALE.....	11
§-2 ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI: ASPETTI CRITICI.....	20
§-3 GLI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE.....	28
§-4 GLI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI DI PIANIFICAZIONE AMBIENTALE, IDROGEOLOGICA E FORESTALE.....	39
§-5 LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA	51
CAPITOLO II - I PIANI PAESAGGISTICI	69
§-1 LA TUTELA DEL PAESAGGIO.....	69
§-2 GLI STRUMENTI DI TUTELA DEL PAESAGGIO.....	78
§-3 I PIANI PAESAGGISTICI NELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE.....	85
§-4 LA DISCREZIONALITÀ NELLE SCELTE PIANIFICATORIE.....	92
§-5 IL PROCEDIMENTO PIANIFICATORIO.....	94
§-6 I PIANI PAESAGGISTICI NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE: LA PUGLIA E LA TOSCANA.....	97
CAPITOLO III - LA REGOLAZIONE PAESAGGISTICA DELLA PROPRIETÀ PRIVATA.....	113
§-1 PROPRIETÀ PRIVATA E LIMITAZIONI.....	113
§-2 VINCOLI CONFORMATIVI E VINCOLI ESPROPRIATIVI.....	120
§-3 RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELL'USO DEL TERRITORIO.....	128
§-4 CONFORMAZIONE DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ SENZA INDENNIZZO.....	137
§-5 LA DICHIARAZIONE DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO: ELEMENTI CRITICI.....	140
§-6 GLI INTERESSI DELLA COMUNITÀ LOCALE.....	143
§-7 GLI INTERESSI DEL TITOLARE DEL DIRITTO REALE.....	147
CAPITOLO IV - LA TUTELA DEI PAESAGGI CONNOTATI	153
§-1 IL PAESAGGIO STORICO URBANO.....	153

§-2 IL PAESAGGIO RURALE.....	158
§-3 LE ZONE AGRICOLE DI PREGIO.	166
§-4 LA SERVITÙ DI PANORAMA.	169
BIBLIOGRAFIA.....	173

INTRODUZIONE

Il territorio è uno degli elementi fisici sui quali coesistono interessi pubblici e interessi privati che l'ordinamento, tenendo conto dei valori costituzionali, regola e controlla. Il territorio costituisce, per gli aspetti giuridicamente rilevanti, elemento di base comune al paesaggio, all'ambiente, all'urbanistica, all'edilizia, alla proprietà privata etc. Il paesaggio riceve considerazione dall'ordinamento italiano, che lo tratta nella Costituzione e nella legislazione, ma è rimasto privo di una definizione normativa, ancorché le definizioni normative non siano quasi mai soddisfacenti. La riforma degli artt. 9 e 41 Cost. del 2022 è stata occasione per riaprire il dibattito sul trinomio territorio-ambiente-paesaggio e a rivederne gli equilibri semantici.

La ricerca condotta è partita dall'analisi delle scelte legislative operate nel tempo, determinate sia dalla necessità di regolare (*rectius* arginare) fenomeni antropici sia dal sorgere di sensibilità nuove, polarizzando maggiore attenzione su uno degli strumenti di "cura" del paesaggio che le amministrazioni preposte devono elaborare e attuare: il piano paesaggistico. Per meglio comprendere essenza e limiti dello strumento è stata utile la disamina dell'attività di pianificazione affidata dalla legge, per finalità diversificate, alla pubblica amministrazione, soprattutto nei settori contigui che col paesaggio condividono il substrato territoriale. Il proposito era quello di approfondire l'analisi dei poteri amministrativi nell'adozione di atti a contenuto generale, sia nei casi in cui l'amministrazione abbia i soli poteri amministrativi sia nei casi in cui l'amministrazione abbia anche poteri normativi. Indagare sull'ampiezza di tali poteri, sulla gamma discrezionale, sulle tipologie di effetti, in particolare riguardo a diritti dei terzi, e infine sui limiti del sindacato giurisdizionale esercitabile ha aperto interessanti prospettive di riflessione critica.

L'analisi, anche comparata, dello strumento pianificatorio non ha sempre trovato tutte le risposte e ha evidenziato qualche limite nella legislazione in materia che, a ben vedere, ha concepito lo strumento pianificatorio privo di rilevanza economico-finanziaria, ossia il piano paesaggistico non reca *ex se* (né impone agli enti territoriali minori) lo stanziamento di risorse economiche per realizzare interventi di tutela del paesaggio, pubblici o privati. Il legislatore ha dato al piano una connotazione essenzialmente para-normativa cosicché esso costituisce parametro di legittimità di altri atti di pianificazione, dei provvedimenti amministrativi degli enti territoriali e dei comportamenti dei privati (*"Il piano paesaggistico*

ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo”). È stato perciò opportuno soffermarsi sulle relazioni tra piano paesaggistico, dichiarazione di notevole interesse pubblico e autorizzazione paesaggistica e i relativi gradi di discrezionalità esercitabile in un contesto che, diversamente da quello ambientale puro, è minimamente formato da semplici misurazioni o da rilevazioni oggettive da comparare con parametri predeterminati.

L'analisi è scesa maggiormente in profondità andando a trattare la normativa e la pianificazione di due regioni: la Puglia e la Toscana. La scelta delle due regioni è stata fatta per ragioni affettive o, per meglio dire, di conoscenza diretta (luogo di nascita la prima e luogo di residenza dal 2001 la seconda) e di natura tecnica. Si tratta infatti delle prime regioni che hanno realizzato la pianificazione secondo il nuovo modello codicistico, in collaborazione con il ministero, scegliendo entrambe di adottare *“piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici”* e così di non tenere separate la pianificazione territoriale e la pianificazione paesaggistica.

Molta attenzione è stata dedicata ai poteri conformativi esercitabili dalle amministrazioni nell'interesse pubblico generale di tutela paesaggistica, poteri che riverberano i loro effetti sui diritti reali su beni posti nel perimetro del piano. I soggetti titolari di diritti su beni immobili risentono delle scelte operate dalle amministrazioni, sia al momento pianificatorio sia successivamente e con maggiore incisività al momento (eventuale) della dichiarazione o al momento dell'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica. La ricerca ha approfondito anche questo aspetto dato che, diversamente dalle scelte urbanistiche o espropriative, al sacrificio della proprietà privata non segue un indennizzo né tantomeno un risarcimento. Il rilievo paesaggistico è (considerato) una qualità intrinseca e originaria del bene immobile che l'amministrazione scopre, dichiara e tutela, dunque non sceglie e impone. L'individuazione di limitazioni e la prescrizione di obblighi a fini conservativi (cd. vestizione) sono azioni che consentono di realizzare obiettivi di qualità territoriale, mediante recupero, riqualificazione o realizzazione di *“nuovi valori paesaggistici”*, tutti da individuare.

Infine la ricerca ha esaminato la tutela di ciò che paesaggio non è o, per amor di precisione, non è del tutto o non è ancora. Casi spuri o di interesse indiretto, sempre di matrice territoriale, accomunati anche dal fattore antropico modificativo della realtà morfologica a cui seguono esigenze di tutela. Il codice dei beni culturali e del paesaggio non include tutte le casistiche ma offre qualche considerazione, ancorché non completa. Qui l'elemento

territoriale interseca quello relativo alle dinamiche socio-economiche delle attività agricole, colturali e zootecniche, e delle attività turistiche, culturali e non. Anche su tali tematiche la trattazione si è soffermata sulla casistica di Puglia e Toscana, tenendo conto sia delle fonti regionali sia dei due piani vigenti. È stata anche considerata la servitù di panorama, uno strumento civilistico tradizionale qui funzionalizzato alla conservazione dell'aspetto visivo dei luoghi e anch'esso limitativo dell'esercizio delle facoltà del proprietario dell'immobile servente.

Il percorso logico tracciato congiunge il punto (iniziale) dell'attività amministrativa parnormativa a quello (intermedio) della discrezionalità amministrativa e poi a quello (finale) della conformazione dei territori e dei diritti reali privati. L'interesse di ricerca si è sviluppato, in generale, sull'appropriatezza dello strumento pianificatorio e di quello vincolistico rispetto ai principi costituzionali in materia di paesaggio e, in particolare, sull'appropriatezza degli strumenti scelti e adottati, in collaborazione con il Ministero competente, da due regioni. Il lavoro ha inteso analizzare quanto il valore (costituzionale) "paesaggio" riceva "tutela" giuridica dai piani di cui al vigente codice dei beni culturali e del paesaggio e, conseguentemente, quanto (e come) il diritto di proprietà privata (anch'esso costituzionalmente riconosciuto e garantito) possa essere conformato per realizzare la tutela del valore paesaggio. La ricerca ha dimostrato la sussistenza di alcuni limiti dello strumento pianificatorio, sia quale modello teorico sia nella casistica empirica, e di alcuni punti di forza (primo tra tutti il principio di sovraordinazione) che rendono stabile l'impianto normativo nazionale. La verifica di "tenuta" è stata fatta considerando il contenzioso e gli aggiornamenti ai piani. La ricerca ha inoltre dimostrato come (e perché) resti ancora valida, pur in presenza delle influenze normative sovranazionali, la gratuità del sacrificio del diritto reale conformato (fino al massimo grado di sacrificio della inedificabilità o dell'obbligo di demolizione) per esigenze paesaggistiche. Infine, il lavoro ha cercato di individuare se ci siano strumenti e spazi di tutela del paesaggio al di fuori del codice.

CAPITOLO I - GLI ATTI DI PIANIFICAZIONE

§-1 Gli atti amministrativi a contenuto generale.

L'analisi dello strumento pianificatorio, tipizzato dalla legislazione vigente in materia di paesaggio, rende opportuno prima un inquadramento di contesto sugli atti amministrativi a contenuto generale, nell'ambito dell'ampia categoria giuridica¹, degli atti amministrativi. Volendo partire dal dato normativo, con riserva di riaffrontare l'argomento più avanti, possiamo ravvisare che nell'ordinamento italiano non vi sia una definizione positiva degli atti amministrativi a contenuto generale. Tuttavia, la loro esistenza è testimoniata dalla l. n. 241 del 8 agosto 1990 che, all'art. 3, comma 2², esclude l'onere motivazionale previsto generalmente per tutti i provvedimenti amministrativi; altrettanto dicasi per gli atti amministrativi a contenuto normativo con cui i primi hanno alcuni elementi in comune. Gli atti a contenuto generale costituiscono una sorta di eccezione nel nostro ordinamento laddove si interpreti il ruolo della pubblica amministrazione quale struttura, in senso lato, che provvede puntualmente ai diritti e agli interessi dei cittadini³. Invece, gli atti a contenuto generale, laddove previsti dalla normativa, costituiscono un elemento essenziale nella sequenza delle azioni che le amministrazioni devono intraprendere mentre, laddove facoltativi, possono essere utili per predeterminare criteri e modalità di intervento, riducendo la discrezionalità degli organi decisionali; in tal caso l'atto amministrativo generale costituirà

¹ D. Sorace, *Atto amministrativo* (voce in) *Enc. Giur. Treccani, Annali, 2010*; F. Satta, *Atto amministrativo* (voce in) *Enc. giur. Treccani, 1982*, secondo cui si tratta di un concetto puramente astratto.

² "2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.". V. anche art. 13, comma 1, secondo cui "Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.". In materia di pianificazione territoriale cfr. TAR Calabria Catanzaro, sez. II, sent. 1 ottobre 2020, n. 1519.

³ G. Della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, 9, che rimarca l'insufficienza della legge a dare impulso unitario all'attività amministrativa.

un autovincolo nella futura esplicazione della discrezionalità⁴.

Per trattare gli atti amministrativi a contenuto generale, nell'ambito dei quali vi sono gli atti di programmazione o di pianificazione, è indispensabile illustrare due categorie giuridiche contigue: quella dei provvedimenti amministrativi generali e quella degli atti amministrativi a contenuto normativo. Uno dei tratti comuni tra i tre è l'assenza di una definizione positiva, descrittiva di elementi costitutivi ed effetti giuridici⁵ che pertanto devono essere identificati in via deduttiva.

I provvedimenti amministrativi generali sono provvedimenti e, dunque, hanno precetti puntuali privi del carattere dell'astrattezza e hanno destinatari riconoscibili, anche se non immediatamente determinabili. Essi non si allontanano dal paradigma dei provvedimenti amministrativi e costituiscono strumenti giuridici necessari all'amministrazione attiva, al perseguimento dell'interesse pubblico individuato dalle fonti normative⁶.

Gli atti amministrativi a contenuto normativo (es. statuti, regolamenti di enti pubblici etc.)⁷ sono fonti di produzione normativa secondaria, hanno un contenuto regolatorio, con disposizioni generali e astratte a carattere innovativo volte a disciplinare nel tempo una pluralità di vicende giuridiche⁸.

Andando in senso verticale discendente, con i regolamenti le amministrazioni "prevedono", con gli atti amministrativi a contenuto generale le amministrazioni stabiliscono modalità/criteri di azione e poi con i provvedimenti amministrativi esse "provvedono". A differenza degli atti amministrativi a contenuto generale e dei provvedimenti amministrativi generali, che sono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono rivolti alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili, i regolamenti invece

⁴ S. Cassese, *Giannini e la rinascita del diritto amministrativo*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 6/1997, 580, in cui rievoca la posizione del maestro secondo cui «La discrezionalità è " ... la ponderazione (del valore) dell'interesse pubblico nei confronti di altri interessi specifici, attribuita alla stessa autorità a cui spetta agire"».

⁵ Secondo G. Della Cananea «la qualificazione degli atti dei pubblici poteri, in altre parole, è una vicenda di diritto positivo», in op. cit., 20

⁶ G. Della Cananea, op. cit., 16; M.S. Giannini, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, Milano, 1953, 23.

⁷ V. art. 14, comma 3 del d.P.R. n. 1199 del 24 novembre 1971.

⁸ Cons. St., sez. IV, sent. 16 febbraio 2012, n. 812.

sono espressione di una potestà normativa attribuita all'amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti aventi i caratteri della generalità e dell'astrattezza⁹.

Del regolamento non se ne ha una nozione positiva, che in questi ambiti sarebbe rilevante, ma della sua presenza ne danno evidenza la Costituzione (artt. 87, 117, 123)¹⁰, per quelli statali la l. n. 400 del 23 agosto 1988 (art. 17)¹¹ e quelli degli enti locali sono previsti dal d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000¹². Essi sono adottati dagli enti pubblici a cui la legge attribuisce generale potestà normativa, per le finalità istituzionali proprie e in ogni caso in cui la legge attribuisca poteri speciali di adottare regolamenti¹³. Il regolamento è definito atto amministrativo a contenuto normativo, poiché esso si presenta come atto formalmente amministrativo (in quanto adottato da una amministrazione pubblica), ma appartenente al novero delle fonti secondarie, stante il suo contenuto normativo, determinato dalla presenza di prescrizioni caratterizzate da generalità e astrattezza, in grado di agire con carattere innovativo nell'ordinamento giuridico. L'atto regolamento, dunque, si contraddistingue per i caratteri della generalità e astrattezza delle proprie previsioni (pur con i limiti connessi

⁹ Cass. civ., sez. III, sent. 22 febbraio 2000, n. 1972

¹⁰ L. Abbruzzo, *Il confine (superato) tra atti amministrativi generali e regolamenti*, in *Osserv. sulle fonti*, n. 2/2022, Firenze, 169; M. Mazzamuto, *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.* n. 4/2015, 683; A. Concaro, *Regolamenti regionali*, (voce in) in *Dig. disc. pubbl.*, 2005.

¹¹ La l. n. 100 del 31 gennaio 1946 individuava tre categorie di regolamento: regolamento d'esecuzione, regolamento d'organizzazione e regolamento indipendente. Il regolamento indipendente era l'espressione dell'incontro fra la teoria parlamentaristica e la teoria amministrativistica del potere regolamentare, cioè fra la teoria che riponeva nella legge il fondamento del potere regolamentare, e la teoria che riteneva questo potere fondato sulla funzione e sulla discrezionalità proprie dell'amministrazione. Cfr. G. Guiglia, *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, in *Osserv. sulle fonti*, n. 1/2019; F. Cerrone, *La potestà regolamentare fra forma di governo e sistema delle fonti. La tipologia dei regolamenti governativi nella legge n. 400 del 1988*, Torino, 1991.

¹² M. C. Giordano, *Regolamenti dei Comuni*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 2015; E. Giardino, *Regolamenti comunali*, (voce in) in *Dig. disc. pubbl.*, 2008. Altre fonti primarie attribuiscono potestà normativa ad altre pubbliche amministrazioni come le Autorità indipendenti, le università statali, gli enti pubblici di ricerca etc.

¹³ Sul fondamento legislativo della potestà regolamentare cfr. L. Verrienti, *Regolamenti amministrativi*, (voce in) in *Dig. disc. pubbl.*, 1997 e agg. 2012.

all'uso di tali lemmi), poiché queste, per un verso, riguardano una pluralità indistinta e non determinabile di destinatari (potendosi, al massimo, circoscrivere pluralità o categorie di esse o collettività generali), il che ne determina, appunto, la “generalità”; per altro verso, tali previsioni si caratterizzano per la loro ripetibilità, e quindi applicabilità a un numero indefinito di casi concreti (il che ne determina l'astrattezza)¹⁴.

Oltre alle tre qualità indicate sopra, il regolamento avrebbe un fattore differenziale nella componente strettamente politica, che invece è assente laddove un atto amministrativo risulti sul piano contenutistico meramente esecutivo o specificativo¹⁵. Tuttavia la tesi sconta la difficoltà di individuare il carattere politico di un atto¹⁶ e comporta una restrizione del concetto di discrezionalità amministrativa¹⁷.

Tornando alla generalità e astrattezza, esse riguardano, per un verso, una pluralità indistinta e non determinabile –né *ex ante*, né *ex post*– di destinatari (potendosi, al massimo, circoscrivere pluralità o categorie di esse o collettività generali), il che ne determina, appunto, la “generalità”; per altro verso, tali previsioni si caratterizzano per la loro ripetibilità, e quindi applicabilità a un numero indefinito di casi concreti (il che ne determina l'astrattezza). La caratterizzazione in termini di generalità e astrattezza delle previsioni del regolamento ne determina anche l'ulteriore, necessario carattere della efficacia verso

¹⁴ Cons. St., sez. IV, sent. 3 maggio 2021, n. 3475; Cons. St., A.P., 4 maggio 2012, n. 9. Si ricorda che, ai sensi dell'art. 17, comma 4, della l. n. 400/1988, i regolamenti statali “*devono recare la denominazione di «regolamento», sono adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale*”.

¹⁵ C. Cost., sent. 22 giugno 1990, n. 311 secondo cui le deliberazioni annuali di giunta sugli interventi operativi e attuativi del sistema informativo regionale hanno natura meramente esecutiva e non regolamentare.

¹⁶ A. Mitrotti, *L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne 'tensione' tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos* n. 1/2020, che invoca Cons. St., sez. IV, sent. 29 febbraio 2016, n. 808 secondo cui l'atto politico è «espressione della libertà (politica) riconosciuta dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili ad esso inerenti».

¹⁷ Si pensi alla casistica degli atti di indirizzo e degli atti di alta amministrazione, a elevato tasso di discrezionalità ma non a contenuto libero. Sulla qualificazione v. E. Picozza, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Padova, 1988, 240 secondo cui l'atto di indirizzo ha l'efficacia precettiva degli atti normativi e non dei provvedimenti amministrativi. Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I bis, sent. 2 aprile 2021, n. 4011.

l'esterno delle sue norme¹⁸.

Gli atti amministrativi a contenuto generale sono atti formalmente e sostanzialmente amministrativi¹⁹, a efficacia anche esterna, che non hanno, rispetto ai regolamenti, i requisiti della generalità, della astrattezza e della innovatività; anche il regime della pubblicità è differente. La distinzione tra regolamenti e atti amministrativi generali vedrebbe questi ultimi avere efficacia esterna ma essere privi del requisito della generalità, posta la determinabilità dei destinatari²⁰ durante il periodo di efficacia dell'atto²¹. La loro esistenza nella realtà giuridica è deducibile dalle disposizioni contenute nella legge n. 241/1990 (artt. 3 cit., 13 in materia di partecipazione procedimentale, 19 in materia di segnalazione certificata di inizio attività e 24 in materia di accesso) che li citano ma non ne danno indicazioni sostanziali. Un'altra fonte è il d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001²² che attribuisce agli Organi di governo delle pubbliche amministrazioni la competenza ad adottare: *“a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;”*. Infine essi sono indicati dal d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013²³ tra gli atti soggetti all'obbligo di trasparenza. La loro eterogeneità, per

¹⁸ Proprio sul difetto di alcuno di tali requisiti viene tradizionalmente fondata la distinzione tra regolamenti e circolari dato che queste ultime, quando aventi contenuto normativo (e non meramente interpretativo o informativo), presentano tuttavia solo “norme interne”, quindi caratterizzate da generalità ed astrattezza, ma prive del requisito dell'efficacia verso l'esterno. Altrettanto per le direttive, che hanno essenzialmente una funzione di impulso, di orientamento e di determinazione i obiettivi e priorità, a efficacia interna.

¹⁹ V. M. Ramajoli e B. Tonoletti, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, n. 1-2/2013; S. Cattaneo e R. Giovagnoli, *Atti amministrativi e autotutela dopo le leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, Torino, 2005, 77; G. Santaniello, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, 1963; A.M. Sandulli, *Sugli atti amministrativi a contenuto non normativo*, in *Foro it.* Vol. 77, n. 10, 1954.

²⁰ Cons. St., sez. IV, sent. 3 maggio 2021, n. 3475 cit.; Cons. St., sez. III, sent. 27 gennaio 2009 n. 3900.

²¹ A fini esemplificativi possiamo indicare i bandi di gara o di concorso, gli atti di determinazione di tariffe o di oneri, o quelli di determinazione dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria, etc.

²² Recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

²³ Recante *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*. L'art. 12, erede dell'abrogato art. 26, comma 1, della l. n. 241/1990, disciplina proprio gli obblighi di pubblicazione

contenuto o effetti, è un elemento destabilizzante per la teoria della tipicità degli atti amministrativi²⁴ e dei poteri amministrativi²⁵. Esistono dunque norme che individuano la competenza organica, altre che descrivono elementi positivi o negativi e norme sulla pubblicità ma vi sono anche norme che stabiliscono una responsabilità della pubblica amministrazione. Queste ultime, introdotte nel 2009²⁶, prevedono che, in presenza di determinati presupposti, la “*mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento*” costituisca condotta causativa di responsabilità della pubblica amministrazione per la lesione di interessi individuali, di una pluralità di soggetti, giuridicamente rilevanti ed omogenei, per cui è possibile attivare davanti al giudice amministrativo uno specifico giudizio risarcitorio (c.d. *Class action* contro la pubblica amministrazione)²⁷. E’ possibile dedurre che si tratti di atti amministrativi a contenuto non limitativo o affittivo tuttavia anche in questo caso non vi è una voce di glossario esplicativa²⁸, dunque spetta all’interprete la loro individuazione. L’azione è

concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale tra cui: “...*le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall'amministrazione e ogni atto, previsto dalla legge o comunque adottato, che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse,...*”.

²⁴ N. Paolantonio, *Tipicità della determinazione amministrativa e fonti*, in *P.A. Persona e ammin.*, n. 1/2018, che esamina il discusso caso delle linee guida ANAC; G. Della Cananea, op. cit., 19.

²⁵ S. Perongini, *Le strategie legislative di configurazione della determinazione provvedimento*, in *P.A. Persona e ammin.*, n. 1/2018, secondo cui l’indeterminatezza legislativa dei concetti giuridici aumenta lo spazio di discrezionalità della pubblica amministrazione.

²⁶ V. l. n. 15 del 4 marzo 2009, recante *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti* e al decreto delegato n. 198 del 20 dicembre 2009, recante *Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*. C. Cudia, *La tutela giurisdizionale nei confronti dell'omessa adozione di atti amministrativi generali*, in *Giustamm.it*, n. 7/2013.

²⁷ TAR Toscana, sez. III, sent. 15 gennaio 2018, n. 40.

²⁸ Il Consiglio di Stato ha ricondotto alla categoria coperta dalla normativa in esame i piani di riqualificazione dell’edilizia scolastica previsti dall’art. 3 del d.P.R. n. 81 del 20 marzo 2009 (sez. VI, sent. 9 giugno 2011, n. 3512). G. Della Cananea, op. cit., 46.

proponibile non per tutelare una posizione soggettiva individuale o ristretta ma per tutelare cittadini e utenti (indeterminati proprio perché corrispondenti, in tutto o in parte, ai soggetti destinatari degli atti generali omessi) lesi dal comportamento del soggetto pubblico²⁹.

Gli atti generali, ancorché discrezionali, esprimono una scelta di carattere essenzialmente tecnico non politico, con cui l'amministrazione persegue la cura degli interessi pubblici a essa affidati dalla legge³⁰.

Oltre all'aspetto della individuazione o meno dei destinatari degli effetti (generalità) *ex post*, che può anche essere considerato -a ragione- una conseguenza più che un presupposto, l'elemento essenziale degli atti amministrativi a contenuto generale è quello relativo alla causa fondante l'esercizio del potere che, diversamente dai regolamenti, è invece rappresentata dal concreto perseguimento di un interesse pubblico, programmaticamente circoscritto e temporalmente definito. Quindi, un altro elemento distintivo è quello dell'efficacia che, per i regolamenti è temporalmente indefinita (e abbisogna, per la sua cessazione, di un ulteriore atto normativo), mentre l'efficacia degli atti generali si esaurisce con il concreto raggiungimento dell'interesse pubblico, la cui cura ha costituito la causa giustificatrice dell'esercizio del potere³¹.

Anche in questo caso, l'aspetto formale (quali la autoqualificazione dell'atto come regolamento, ovvero il tipo di procedimento seguito per la sua adozione³²) non è determinante e neppure nella circostanza che i destinatari di questi ultimi, in un primo tempo non determinabili, lo diventano in un momento successivo (e quindi nell'assenza di generalità); ma anche nella circostanza che gli atti amministrativi generali costituiscono, come detto, espressione di potere della pubblica amministrazione volto alla cura di un interesse pubblico in riferimento a un obiettivo concreto e determinato (es. la scelta del

²⁹ Interesse diffuso al ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa ovvero della corretta erogazione del servizio; Cass. civ., SS.UU. civ., ord. 30 settembre 2015, n. 19453. TAR Toscana, sez. III, sent. 15 gennaio 2018, n. 40.

³⁰ C. Cost., sent. 23 giugno 2010, n. 278 relativa alle delibere del CIPE.

³¹ Cons. St., sez. IV, sent. 3 maggio 2021, n. 3475 cit.; Cons. St., ad. plen., sent. 4 maggio 2012, n. 9.

³² Salvo il caso del parere del Consiglio di Stato, richiesto necessariamente per i soli regolamenti statali, dall'art. 17 della l. n. 400/1988 cit. che, al comma 4, richiede inoltre l'espressa dicitura e la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale. R. Villata E G. Sala, *Procedimento amministrativo* (voce in), in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 1996.

contraente, l'individuazione dei vincitori di un concorso da assumere), come tale destinato a essere temporalmente circoscritto e strutturalmente esauribile.

La categoria degli atti amministrativi a contenuto generale soffre dell'accennato difetto definitorio che finisce nel ricomprendervi atti (non regolamentari)³³ eterogenei tra loro, accomunati dall'aver vari gradi di generalità, astrattezza, efficacia esterna o interna, e precettività sostanziale: si pensi ai decreti di natura non regolamentare³⁴, alle ordinanze³⁵

³³ Si sarebbe sviluppato un fenomeno denominato "fuga dal regolamento" consistente nella tendenza a evitare l'adozione di regolamenti e a scegliere forme di *soft law* alternative al regolamento. Cfr. A. Lucarelli, *Contributo alla teoria del sistema delle fonti. Ancora intorno al regolamento indipendente*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; N. Lupo, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017; F. Cerrone, *Fantasmia della dogmatica. Sul decreto legge e sulla legge di conversione*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015, secondo cui potrebbe parlarsi di "fuga dalla legge" in generale.

³⁴ A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020; D. Trabucco, *Il «virus» nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19 Tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, in *Nomos*, n. 2/2020; D. Del Lungo, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del presidente del consiglio dei ministri nell'esperienza recente*, in *Osserv. sulle fonti*, n. 2/2019; V. Marcenò, *Quando il formalismo giuridico tradisce sé stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osserv. sulle fonti*, n. 3/2011, secondo cui si tratterebbe di "regolamenti atipici"; A. Moscarini, *Sui decreti del governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*, n. 6/2008;

³⁵ G. Morbidelli, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, n. 1/2016; F. Modugno, *Fonti del diritto*, (voce in), in *Dig. disc. pubbl.*, 2010. C. Cost, sent. 4 gennaio 1977, n. 4, secondo cui «le ordinanze prefettizie, anche se e quando (eventualmente) normative, non sono certamente ricomprese tra le fonti del nostro ordinamento giuridico; non innovano al diritto oggettivo; né, tanto meno, sono equiparabili ad atti con forza di legge, per il sol fatto di essere eccezionalmente autorizzate a provvedere in deroga alla legge.»

libere o quelle urgenti³⁶, agli atti di pianificazione³⁷ e di programmazione³⁸, alle linee guida³⁹, alle circolari⁴⁰, agli atti di indirizzo⁴¹, alle direttive⁴² etc..

³⁶ V. le ordinanze di protezione civile, ex art. 5 del d.lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018; le ordinanze non contingibili e urgenti, ex art. 50 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. E. Frediani, *Amministrazione precauzionale e diritto della «scienza incerta» in tempo di pandemia*, in *Dir. amm.*, n. 1/2021, 137.

³⁷ Es. il piano nazionale integrato per l'energia e il clima per gli anni 2021-2030, di cui al Regolamento 2018/1999/UE, i piani d'azione in materia di qualità dell'aria, di cui al d.lgs. n. 155 del 13 agosto 2010, i piani urbani di mobilità, di cui all'art. 22 della l. n. 340 del 24 novembre 2000; i piani territoriali di coordinamento provinciale, di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000; i piani di bacino, di cui agli artt. 63 e segg. del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006; i piani paesaggistici o i piani urbanistico-territoriali di cui all'art. 135 del Codice; i piani territoriali di cui alla l. n. 1150 del 17 agosto 1942.

³⁸ Es. gli atti di programmazione e pianificazione forestale, di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 34 del 3 aprile 2018; il programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti oggetto di bonifica, di cui all'art. 1, comma 800, della l. n. 145 del 30 dicembre 2018; i programmi nazionali per la ricerca, previsti dall'art. 1 del d.lgs. n. 204 del 5 giugno 1998 in materia politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica; il programma statistico nazionale, di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 322 del 6 settembre 1989. M. Carabba, *Programmazione* (voce in), in *Dig. disc. pubbl.*, 1997.

³⁹ P. Falletta, *Le linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 2/2021, 163; V. Paone, *La tutela dell'ambiente tra norme tecniche e linee guida del SNPA*, in *Amb. e svil.*, n. 6/2020, 505; O. M. Caputo, *Linee guida, attribuzioni precontenzione e potere sanzionatorio dell'ANAC*, in *Urban. e app.*, n. 1/2018, 5; E. Carloni, *Le linee guida del Garante: protezione dei dati e protezione dell'opacità - il commento*, n. *Giorn. Dir. amm.*, n. 11/2014, 1113; A. Quaranta, *Le linee guida sulle energie "rinnovabili" e la mancanza di una programmazione energetica (parte prima)*, in *Amb. e svil.*, n. 1/2011, 47; M. Caldarini, *Le linee guida della Funzione pubblica nella circolare n. 3/2006*, in *Azienditalia - Il Personale*, n. 10/2006, 513. Es.: Linee guida sulla classificazione dei rifiuti (D.M. 9 agosto 2021); Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel trasporto pubblico (O.M. 30 agosto 2021); Linee guida adottate dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, in materia di contratti pubblici; Linee guida in materia di amministrazione digitale, ai sensi degli artt. 14bis, 51 e 71 del d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 che si distinguono in "Linee guida di indirizzo": contenenti regole generali la cui definizione degli aspetti di dettaglio è demandata alla singola Amministrazione e "Linee guida contenenti regole tecniche": contenenti le regole generali e la definizione degli aspetti di dettaglio, in un apposito Allegato tecnico, costituente parte integrante delle linee guida stesse; Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (D.M. 10 settembre 2010); Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici (D.M. 26 giugno 2009); Linee guida relative ai piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi (D.M. 20 dicembre 2001).

⁴⁰ G. Cianferotti, *L'attività interna nella storia dell'amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2011, 725; F. Bassi, *Circolari amministrative*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1989 agg. 2011, M. S. Giannini, *Circolare*,

§-2 Atti amministrativi generali: aspetti critici.

Gli atti a contenuto generale, di cui sono state descritte le caratteristiche e l'impossibilità di operare una tipizzazione tassonomica, hanno certamente elementi costitutivi per i quali è possibile tentare individuarne le relazioni, sia in senso verticale sia in senso orizzontale.

Un primo elemento da trattare è quello del loro posizionamento. Il criterio della gerarchia tra atti giuridici è naturalmente presente anche nel diritto amministrativo e soffre dello stesso *deficit* definitorio positivo di cui soffrono altri atti giuridici. Essa è una delle forme di relazione esistenti tra elementi oggetto di osservazione, in questo caso tra atti amministrativi, che è necessariamente conseguenza dell'esistenza di un posizionamento di fattori considerabili: i valori tutelati o gli interessi perseguiti, l'ambito di applicazione oggettivo (es. competenza territoriale), i precetti formali etc. Il principio di legalità⁴³ impone

(voce in) *Enc. dir., Milano*, vol VII, 1960. Le circolari possono avere contenuto normativo ma contengono, al più, solo "norme interne", quindi caratterizzate da generalità ed astrattezza, ma prive del requisito dell'efficacia verso l'esterno (tipico degli atti normativi veri e propri).

⁴¹ Es. i piani nazionali anticorruzione previsti dall'art. 1 della l. n. 190 del 6 novembre 2012 (PNA). Secondo Cons. St., sez. VI, sent. 14 dicembre 2021, n. 8336, il PNA costituisce «atto di indirizzo per ogni amministrazione pubblica», ha «valore programmatico» e reca misure di prevenzione che costituiscono «modello "tipo"». Un'amministrazione che si discosti, senza una motivazione puntuale, da una indicazione contenuta nel PNA pone in essere un comportamento «che può essere effettivamente considerato sintomo di sviamento di potere». V. anche *"le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali;"* di cui all'art. 58 del d.lgs. n. 152/2006; *"linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione"*, di cui all'art. 145 del Codice.

⁴² G. Scialoja, *Le direttive*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1990 agg. 2011; V. Angiolini, *Direzione amministrativa*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1990 agg. 2011; S. D'Albergo, *Direttiva*, (voce in) *Enc. dir., Milano*, 1964, XII, 603. Es. direttiva agli enti parco nazionali e alle aree marine protette, adottata con decreto Ministro della transizione ecologica 22 marzo 2022; V. art. 4 del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001; art. 45 del d.lgs n. 285 del 30 aprile 1992; art. 5 della già citata l. n. 400/1988 che prevede la facoltà per il Presidente del consiglio dei ministri di adottare direttive politiche o amministrative.

⁴³ R. Garofoli, *Il controllo giudiziale, amministrativo e penale dell'amministrazione*, in *Riv. trim Dir. pubbl.*, n. 2/2020, 405; S. Cassese, *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo*, in *AA.VV. Scritti in onore di*

che la congerie di atti amministrativi generali siano rispettosi delle fonti primarie e secondarie che ne autorizzano l'esistenza e ne legittimano la funzione, onde evitare il vizio di annullabilità "violazione di legge" o persino la nullità per "difetto assoluto di attribuzione". Tuttavia, come accennato sopra, gli atti generali sono un'autonoma categoria, ancorché eterogenea e indefinita, di atti amministrativi idonei a dettare precetti di natura sostanziale e che fungono da parametri cui i provvedimenti individuali devono sottostare, con i limiti che un'impostazione logica di questo genere eredita da una produzione normativa disomogenea. Infatti, sebbene si tratti di atti che, salvo i casi di atti compositi con effetti misti, non incidono direttamente nella sfera giuridica dei destinatari con la caratteristica unilaterale propria dei provvedimenti amministrativi tipici ma che tuttavia costituiscono una precondizione sostanziale o formale e perciò mediamente entrano nel flusso di esercizio della potestà autoritativa propria dell'*agere* amministrativo⁴⁴ anche nel caso il modulo relazionale con il destinatario sia affidato a strumenti di diritto privato⁴⁵. Nel paradigma gerarchico con cui si sta affrontando la tematica è utile tenere presente un dato positivo e cioè il precetto contenuto nell'art. 1, comma 1 della legge n. 241/1990 secondo cui "*L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.*"⁴⁶. Qui il legislatore offre un tentativo chiaro di descrizione, con qualche evidente limite, del principio di legalità dell'atto amministrativo, sia verso l'alto (gli atti normativi anche extranazionali), sia verso il basso

Gaetano Silvestri, Torino, 2016; D. Simeoli, *Appunti sul principio di legalità amministrativa*, in *Questione giustizia*, n. 4/2016, 174; L. Colacino Cinnante, *Legge sul procedimento. Crisi e trasformazione del principio di legalità*, in *Pubblica amministrazione e trasformazioni dell'ordinamento*, Napoli, 2007, 109 e 157. Sul principio di legalità sostanziale dei poteri amministrativi cfr. C. Cost., sent. 7 aprile 2011, n. 115.

⁴⁴ C. Cost., sent. 4 aprile 2011, n. 115 cit.

⁴⁵ Cons. St., sez. V, sent. 18 dicembre 2009, n. 8376 secondo cui: «Quand'anche svolta secondo moduli organizzativi di tipo privatistico, l'attività amministrativa autoritativa non muta tuttavia la sua essenza e deve sempre perseguire "i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla... legge..., nonché dai principi dell'ordinamento comunitario"».

⁴⁶ M. Macchia, *Il procedimento amministrativo a trent'anni dalla legge generale*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 6/2020 secondo cui esiste anche un modello di legalità procedurale, 697.

propri della sequenza procedimentale (tra atti amministrativi). È da tale presupposto positivo che è ormai generalmente riconosciuto che ai rapporti tra atti amministrativi generali ed astratti e atti amministrativi particolari e concreti è applicabile il principio generale amministrativo del giusto procedimento e quello di legalità amministrativa⁴⁷. La gerarchia è cosa distinta dall'ordinamento delle competenze o quantomeno non è esauribile nel concetto di stratificazione della competenza concorrente⁴⁸. Il principio di gerarchia tra atti amministrativi è riconducibile prevalentemente al principio di astrattezza, riferito, soprattutto nelle materie a elevato tecnicismo, al contenuto di maggior precisione, cosicché gli atti di secondo o terzo grado contengono un numero crescente di dettagli rispetto ai superiori e penetrano maggiormente nella materia. Poi la relazione gerarchica si svolge anche sul piano della generalità, potendosi con atti successivi individuare o selezionare l'ambito di applicazione soggettiva (destinatari) o di applicazione oggettiva (interessi, diritti, procedimenti etc.) oppure, come nel caso degli atti di programmazione, scegliere la sequenza delle aree di intervento. Infine, per quanto riguarda gli atti amministrativi generali ad efficacia interna, valgono i principi classici delle relazioni interorganiche/intersoggettive e della competenza amministrativa. Passando alla materia del territorio, a cui il paesaggio è inscindibilmente legato, sul quale insistono vari interessi concorrenti affidati alla cura di enti distinti, la normativa nazionale e le normative regionali seguono un ordine logico sequenziale improntato a criteri connessi al valore dei beni giuridici tutelati e alla competenza dell'ente che li presidia. La gerarchia dei valori tutelati imprime analogo valenza sugli atti a presidio di tali valori, cosicché gli atti in materia di tutela del paesaggio prevalgono sugli atti che regolano l'uso del territorio; in questo caso la gerarchia è di genere non di specie. Infatti, anche dopo la rivisitazione della potestà legislativa ex art. 117 Cost., sussiste un principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali che va considerato, «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio

⁴⁷ Cass. civ., sez. V, sent. 7 febbraio 2008, n. 2816.

⁴⁸ L. Bertozzi, *Il contributo di Amorth alla nozione giuridica di gerarchia*, in *Dir. amm.*, n. 1/2021, 3 e ss., secondo cui esiste un vero e proprio principio di gerarchia giuridica.

nazionale»⁴⁹ e perciò non modificabile dalla legislazione regionale. I giudici amministrativi hanno necessariamente seguito l'impostazione della Corte Costituzionale riconoscendo l'insuscettibile declinazione della funzione pubblica di tutela del paesaggio, per la particolare dignità data dall'essere iscritta dall'art. 9 Cost. tra i principi fondamentali della Repubblica⁵⁰. Tale rapporto gerarchico è inoltre formalizzato dalla legislazione di settore che, in ossequio alla fonte costituzionale, ha scelto di dare priorità al paesaggio rispetto agli altri interessi (economici, sociali, etc.) che riguardano il territorio⁵¹.

Rimanendo in materia di pianificazione territoriale, ma lasciando fuori le possibili intersezioni con quella del paesaggio, nella gerarchia degli atti amministrativi, i piani attuativi sono strumenti subordinati al piano regolatore generale⁵². In questo caso la gerarchia è di specie, essendovi piani generali (per l'ordinato assetto del territorio) e piani settoriali (per la gestione di interessi specifici)⁵³, maggiormente funzionalizzati, e poi piani attuativi⁵⁴ con indicazioni relative alla mobilità, ai servizi pubblici, ai lotti edificabili, etc. Lo spazio di intervento della pubblica amministrazione deve dunque rimanere all'interno delle prescrizioni dello strumento, del quale rappresentano la fase attuativa, senza possibilità

⁴⁹ C. Cost., sentt. 25 luglio 2022, n. 192; 21 giugno 2016, n. 210; 10 marzo 2015, n. 64; 7 luglio 2014, n. 197; 3 luglio 2013, n. 211 e 24 aprile 2006, n. 182.

⁵⁰ Cons. gius. amm. Reg. sic., sez. giurisd., sent. 7 giugno 2021 n. 509 e copiosi precedenti conformi in essa citati; Cons. St., A.P., sent. 14 dicembre 2001, n. 9.

⁵¹ V. art. 145 del Codice, secondo cui: "3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.". P. Logroscino, *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022.

⁵² V. art. 4 e segg. della l. n. 1150 del 17 agosto 1942.

⁵³ S. Civitarese Matteucci e P. Urbani, *Diritto Urbanistico, organizzazione e rapporti*, Torino, 2020, 111.

⁵⁴ La legge urbanistica del 1942 ha previsto un sistema di pianificazione basato essenzialmente su tre tipi di strumenti, sovraordinati l'uno all'altro: sovracomunale (piano territoriale di coordinamento), comunale (piano regolatore generale, ovvero, in sua mancanza, programma di fabbricazione) o intercomunale (p.r.g. intercomunale) e subcomunale (piano particolareggiato o piano di lottizzazione).

di modifiche se non mediante la tecnica della variante al piano regolatore generale (p.r.g.). Come si vedrà più avanti, con la legge n. 431 del 8 agosto 1985⁵⁵ (c.d. “legge Galasso”), per la prima volta il legislatore vira verso una pianificazione territoriale allargata, sovracomunale, di interesse anche paesaggistico che è funzionalmente sovraordinata alla pianificazione comunale, esclusivamente urbana.

Un altro elemento distintivo è quello della motivazione dato che l’obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo è stato positivizzato ormai più di trent’anni fa ed è riferibile al principio di legalità amministrativa di cui si è parlato, per altre ragioni, nelle pagine precedenti. Il principio di legalità impone non solo l’indicazione dello scopo che l’autorità amministrativa deve perseguire ma anche la predeterminazione, in funzione di garanzia, del contenuto e delle condizioni dell’esercizio dell’attività⁵⁶; *ex post*, la motivazione costituisce elemento costitutivo sul quale operare il controllo di corrispondenza funzionale. Come noto, il precetto è contenuto nell’art. 3⁵⁷ della L. n. 241/1990 cit. che reca in sé, al comma 2, anche l’eccezione che interessa proprio gli atti a contenuto generale. La norma fa della motivazione un requisito indispensabile di ogni altro provvedimento amministrativo, non ogni atto amministrativo, ivi compresi quelli consistenti in manifestazioni di giudizio interni a procedimenti concorsuali o para-concorsuali, quale fattore di esternazione dell’iter logico delle determinazioni assunte dall’amministrazione nell’esercizio di poteri discrezionali, ai fini della tutela in giudizio⁵⁸. L’esclusione dell’onere si spiega in relazione al fatto che gli atti normativi e quelli a contenuto generale, diversamente da quelli a carattere puntuale, non sono tendenzialmente idonei a incidere a titolo particolare sulla posizione degli interessati e ciò vale, ancorché talvolta possano esserci

⁵⁵ Recante *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell’art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616*. La legge sarebbe espressiva di una visione pan-paesaggistica, diversamente da quella pan-urbanistica del 1977: in tal senso P.L. Portaluri, *L’«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2022.

⁵⁶ Cons. St., sez. VI, sent. 20 marzo 2015, n. 1532.

⁵⁷ R. Cassatella, *Il dovere di motivazione discorsiva degli atti amministrativi - il commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 4/2011, 401; A. R. Tassone, *Motivazione nel diritto amministrativo*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1997 e 2011.

⁵⁸ Per l’obbligo di motivazione anche per gli atti di cd. “alta amministrazione” v., da ultimo. TAR Lazio, Roma, sez. I-bis, sent. 2 aprile 2021, n. 4011.

delle eccezioni, indipendentemente dal tipo di attività disciplinata⁵⁹. Nondimeno, per altro verso, si ravvisa che per gli atti a contenuto generale l'onere motivazionale non sia nullo ma sia solo attenuato nel senso che esso possa limitarsi all'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte operate⁶⁰; tuttavia appare necessaria la motivazione laddove gli atti generali contengano indicazioni puntuali (aliquote, misure etc.) tali da non lasciare spazio discrezionale nell'applicazione perché, in casi del genere, l'atto applicativo costituisce solo uno strumento asettico di applicazione nel quale la motivazione sarebbe ridotta a un riferimento al superiore atto⁶¹. Quando l'atto (normativo o) a contenuto generale è comunque motivato, con l'indicazione dei presupposti di fatto, esso è suscettibile di sindacato giurisdizionale e quindi di annullamento per eccesso di potere per illogicità della motivazione⁶². Come abbiamo indicato nelle pagine precedenti, gli atti a contenuto generale sono esonerati anche, e per le medesime ragioni esposte sopra, dalla soggezione alle disposizioni generali di cui alla l. n. 241/1990 sugli istituti di partecipazione procedimentale (art. 13) così come gli atti di pianificazione e programmazione. Tuttavia, raffrontando l'art. 3 e l'art. 13 si deduce che solo gli atti a contenuto generale sono sottratti all'obbligo di motivazione non invece quelli di pianificazione e di programmazione⁶³, i quali sono sottratti agli istituti di partecipazione, salvo che la normativa speciale non stabilisca forme di consultazione pubblica o altre modalità di interessamento dei portatori di interessi. Per altro verso, l'onere di motivazione sarebbe crescente in misura proporzionale alla discrezionalità del potere esercitato, proprio per ragioni di *accountability* generale e non solo per il controllo giurisdizionale, e sappiamo che per gli atti generali o normativi esiste un ampio spazio di discrezionalità amministrativa. L'aspetto si pone come recessivo dato che, nei casi in cui non dettino disposizioni immediatamente applicabili ai destinatari (dunque necessitano di atti applicativi puntuali), allora per gli atti generali sussiste l'obbligo

⁵⁹ Cons. St., sez. III, sent. 20 aprile 2021, n. 3190, sez. V, sent. 17 novembre 2016, n. 4794.

⁶⁰ Cons. St., sez. V, sent. 11 luglio 2014, n. 3568.

⁶¹ M.C. Cavallaro, *Attività vincolata dell'amministrazione e sindacato giurisdizionale*, in *Il processo*, n. 1/2020.

⁶² Cons. St., sez. V, sent. 2 febbraio 1996, n. 135, in *Foro amm.*, 1996, 510.

⁶³ Cons. St., sez. V, sent. 6 febbraio 2001, n. 47.

motivazionale minimo descritto sopra⁶⁴. La giurisprudenza ha riconosciuto indispensabile la motivazione di un bando di gara che contenga un criterio selettivo diverso da quelli stabiliti dalla legislazione dato che, in assenza di motivazione, residua solo il dato testuale della contrarietà del criterio rispetto ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione propri di tutte le procedure selettive pubbliche⁶⁵.

Un ulteriore aspetto importante è il regime impugnatorio degli atti amministrativi generali che porta con sé la necessità di riconoscere che, trattandosi di atti espressivi del potere amministrativo, sussistono i rimedi paragiurisdizionali di cui al dPR n. 1199 del 24 novembre 1971 recante *Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi*, e la giurisdizione⁶⁶ del giudice amministrativo, ai sensi degli artt. 24, 103 e 113 Cost.⁶⁷ e dell'art. 7 c.p.a.. La giurisdizione generale di legittimità copre i vizi di annullabilità di cui all'art. 21-octies della l. n. 241/1990 cit., richiamati dall'art. 29 c.p.a., mentre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo copre anche le questioni di nullità del “*provvedimento adottato in violazione o elusione del giudicato*”, ai sensi dell'art. 133 c.p.a.⁶⁸.

Nelle pagine precedenti si è trattato, per altri fini, della generalità e astrattezza degli atti a contenuto generale, caratteristiche che hanno rilievo anche ai fini dell'interesse ad agire in giudizio per l'annullamento dell'atto lesivo della posizione individuale (interesse pretensivo oppure interesse oppositivo) e per chiedere il risarcimento del danno ingiusto, secondo i

⁶⁴ M. Cocconi, *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2009, 707.

⁶⁵ Cons. St., sez. V, sent. 14 novembre 2019, n. 7837.

⁶⁶ Cons. St., sez. II, sent. 30 giugno 2021, n. 4984 e Cass. civ., SS.UU., sent. 13 luglio 2005, n. 14692 secondo cui vi è «...una naturale competenza del giudice amministrativo sull'impugnazione di atti amministrativi, quali quelli a contenuto generale o normativo, come i regolamenti e le delibere tariffarie e di atti...»

⁶⁷ G. Cocozza, *Riflessioni sul controllo giurisdizionale nei confronti dei regolamenti e degli atti amministrativi generali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017; V. Cerulli Irelli, *La giurisdizione amministrativa nella Costituzione*, in *Astrid*, 2009.

⁶⁸ Per gli altri casi di nullità la giurisdizione si determina in base al criterio del c.d. *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio e individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione. Cfr. TAR Puglia, Lecce, sez. II, sent. 13 aprile 2021, n. 529.

canoni della responsabilità della pubblica amministrazione derivante da attività provvedimentale. A questo proposito possono essere esplicitati con maggiore appropriatezza alcuni elementi rilevanti attingendo alla casistica degli atti regolamentari, che è in questo caso pertinente. In generale, gli atti regolamentari si distinguono in c.d. “Regolamenti volizione-preliminare” e c.d. “Regolamenti volizione-azione”. I primi contengono previsioni strettamente coerenti con i caratteri di generalità e astrattezza e pertanto non presentano alcuna idoneità a incidere direttamente sulla sfera soggettiva dei destinatari; effetto, quest’ultimo che presuppone, invece, l’adozione a valle del provvedimento di attuazione, il solo in grado di rendere attuale la possibile compromissione delle singole situazioni soggettive, così determinando l’insorgere dell’interesse a ricorrere⁶⁹. Invece i secondi recano disposizioni ristrette e dirette e perciò devono essere impugnati immediatamente, senza la mediazione dell’atto amministrativo applicativo, posta, in difetto, la stabilizzazione dei relativi effetti⁷⁰. Sugli atti generali possono essere traslate le medesime considerazioni e, ai fini dell’azione, va valutata l’incidenza reale e non meramente ipotetica dell’atto sulla sfera giuridica del ricorrente⁷¹, dovendo essere ravvisabile la lesione attuale e concreta dei diritti del ricorrente da parte degli atti impugnati, pena la declaratoria di inammissibilità ex art. 35 del c.p.a. Sul tema è copiosa la giurisprudenza⁷² in materia di bandi di gara o di concorso per i quali sussiste l’onere di immediata impugnazione relativamente alle clausole immediatamente lesive o preclusive alla partecipazione oppure manifestamente sproporzionate poiché il processo amministrativo necessita dell’attualità dell’interesse a ricorrere; quest’ultimo invece non sussiste nei confronti delle clausole del bando aventi a oggetto requisiti di partecipazione (non impedienti la partecipazione al ricorrente ma ritenuti permissivi della partecipazione a un numero eccessivo di candidati), come pure i criteri di valutazione, dato che l’espunzione delle clausole del bando non consentirebbe al ricorrente

⁶⁹ Cons. St., sez. IV, sent. 27 gennaio 2020, n. 665.

⁷⁰ Cons. giust. amm. Reg. sic., sent. 12 marzo 2021, n. 209.

⁷¹ Cons. St., sez. IV, sent. 21 febbraio 2021, n. 1616.

⁷² Da ultimo: Cons. St., sez. V, sent. 6 agosto 2021, n. 5792; Cons. St., A.P., 26 aprile 2018, n. 4 secondo cui «Le clausole del bando di gara che non rivestano portata escludente devono essere impugunate unitamente al provvedimento lesivo e possono essere impugunate unicamente dall’operatore economico che abbia partecipato alla gara o manifestato formalmente il proprio interesse alla procedura.».

di conseguire il bene della vita sperato⁷³. Anche per i piani paesaggistici valgono le medesime considerazioni sulla lesione attuale e diretta della posizione individuale non essendo ravvisabile nel nostro ordinamento un'azione popolare volta a ottenere una pronuncia di principio⁷⁴.

L'annullamento di un atto amministrativo generale⁷⁵ nella parte in cui ha un contenuto inscindibile, quale può essere la *lex specialis* di un bando di concorso, produce effetti *erga omnes* atteso che si tratta di un atto sostanzialmente e strutturalmente unitario, il quale non può sussistere per taluni e non esistere per altri⁷⁶. Sussiste un sillogismo che poggia sulla natura generale e astratta dell'atto impugnato ma tale sillogismo trova un ostacolo insuperabile ogni qual volta la norma amministrativa impugnata, sulla cui base sono stati emanati gli atti applicativi a valle, è essa stessa applicativa e meramente riproduttiva di disposizioni di rango primario, le quali contengono già in sé la disciplina del caso concreto⁷⁷.

§-3 Gli atti amministrativi generali di pianificazione territoriale.

La pianificazione/programmazione compare nella Costituzione⁷⁸ in qualche accenno a proposito delle attività economiche e della proprietà ma, analizzando l'art. 117 Cost., si intuisce la presenza dell'attività pianificatoria/programmatoria a valle di molte delle materie

⁷³ Per le clausole dei bandi di gara affette da nullità, ex art. 83, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, e sul regime impugnatorio cfr. Cons. St., A.P., 16 ottobre 2020, n. 22: «Pertanto la nullità emerge nel processo, che ha le sue regole. Quindi chi intenda farla valere deve necessariamente proporre l'azione di annullamento dell'atto emanato in esecuzione di un provvedimento che si assume nullo, mentre l'azione di accertamento è ammissibile solo nei pochi casi in cui il soggetto abbia interesse al mero accertamento e non al suo annullamento; ipotesi difficilmente riscontrabile quando l'amministrazione, proseguendo nel suo itinerario procedimentale, emani altri atti, che il primo presuppongano, i quali producono effetti sulla situazione sostanziale o procedimentale del soggetto inciso.».

⁷⁴ Cons. St., sez. I, sent. 10 marzo 2012, n. 4026.

⁷⁵ TAR Umbria, sez. I, sent. 15 marzo 2013, n. 169 con nota di *O. M. Caputo*, in *Giur. It.*, n. 8-9/2013, 1939.

⁷⁶ TAR Lazio, Roma, sez. III bis, 03 marzo 2021, n. 2621.

⁷⁷ Cons. St., sez. IV, sent. 26 febbraio 2021, n. 1686; sez. V, sent. 12 giugno 2009, n. 3728.

⁷⁸ V. 41, comma 3: "La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali". V. anche art. 44 (proprietà fondiaria, anche attraverso la previsione dell'utilizzo razionale del suolo) e art. 47 (credito).

attribuite alla potestà legislativa concorrente (tutela dell'ambiente, governo del territorio, tutela della salute, istruzione, grandi reti di trasporto). Il principio di pianificazione, quindi, permea la Costituzione⁷⁹ ma è poi presente in numerose altre fonti primarie, descrittive o attributive di generali funzioni amministrative⁸⁰, quale strumento intermedio, talvolta con funzione tecnica (apolitica) di predefinizione di modelli comportamentali a seguito di analisi di contesto o di interessi e talaltra quale strumento di selezione di metodologie da sviluppare e/o macrobiettivi da raggiungere, sfumando verso il significato di programmazione⁸¹. Col termine pianificazione si identifica sia l'attività di preparazione di un atto denominato "piano" (o con un sinonimo), con impostazione progettuale dinamica (ricognizione, analisi, prefattibilità, obiettivi e cronoprogramma, sostenibilità economico-finanziaria, etc.) o statica (ricognizione, analisi dei bisogni, *vision* e proposte, etc.), sia il prodotto dell'attività preparatoria⁸². Si tratta di un processo di razionalizzazione della decisione e dell'azione, che è oggetto di studio multidisciplinare e che costituisce, nel diritto amministrativo⁸³, un antecedente giuridico degli atti collegati o conseguenti⁸⁴. Piani e programmi, rientrando nella

⁷⁹ R. Dipace, *L'attività di programmazione come presupposto delle decisioni amministrative*, in *Diritto e società*, n. 4/2017, 650; A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 91.

⁸⁰ L. Colacino Cinnante, *Sul rapporto tra leggi generali e programmi politico-amministrativi dopo la legge n. 241 del 1990*, in op. cit., 514.

⁸¹ Nel presente lavoro si presterà attenzione prevalentemente agli atti di pianificazione e/o programmazione ad efficacia esterna e non quelli a efficacia interna (alla medesima amministrazione o a un gruppo omogeneo di amministrazioni "vigilate"), essenzialmente gravitanti intorno alla potestà di auto-organizzazione o all'autonomia funzionale dell'ente (es. il piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del d.l. n. 80 del 9 giugno 2021, conv., con modific., dalla l. n. 113 del 6 agosto 2021, n. 113, e i preesistenti piani in esso confluiti; il Documento unico di programmazione e il piano esecutivo di gestione, ai sensi degli artt. 160 e 169 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 e s.m.i., il programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 e s.m.i., il piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 14-bis del d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 e s.m.i. etc.).

⁸² P. L. Portaluri, *Il principio di pianificazione*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 453.

⁸³ M. S. Giannini, *Pianificazione*, (voce in) *Enc. del dir.*, XXXIII, 1983, 629.

⁸⁴ La pianificazione deve precedere l'azione della PA la quale deve predeterminare obiettivi e risorse (principio di legalità della spesa pubblica) e poi dare attuazione mediante atti di amministrazione attiva. In ambito sanitario cfr. Cons. St., sez. III, sent. 01 luglio 2021, n. 5039; in ambito territoriale cfr. C. Cost., sent. 11 giugno 2010, n. 209; in materia di contratti pubblici, cfr. Cons. St., sez. V, sent. 27 luglio 2021, n. 5561.

categoria degli atti generali, essendo espressione di una funzione non identificabile nel mero indirizzo, possono essere multilivello e/o con “prescrizioni” graduabili, dalle generali alle particolari⁸⁵. La pianificazione ha conosciuto una generale legittimazione legislativa nell’art. 13 della legge n. 241/1990 e s.m.i., ove compare assieme alla “programmazione” mentre entrambe non sono espressamente sottratte all’obbligo motivazionale (art. 3 della citata legge sul procedimento).

La pianificazione territoriale assume interesse nella trattazione del paesaggio poiché il diritto urbanistico riguarda l’esercizio della funzione amministrativa in relazione al governo del territorio, sede di una molteplicità di interessi pubblici e privati, non limitati all’aspetto dominicale della proprietà privata, ma coinvolgenti l’edilizia, le opere pubbliche, la difesa del suolo, l’ambiente, lo sviluppo socio-economico etc.. Finalità della pianificazione urbanistica è l’efficienza insediativa⁸⁶, pur temperata dalla considerazione di altri interessi c.d. differenziati. In disparte le definizioni positive (assenti nella riscrittura della norma costituzionale), l’urbanistica è l’insieme delle misure tecniche, amministrative ed economiche finalizzate al controllo e all’organizzazione dell’*habitat* urbano⁸⁷. Tale definizione racchiude tre ambiti prevalenti di ricerca e analisi empirica: i fenomeni urbani; la progettazione dello spazio fisico della città; la partecipazione ai processi politici e amministrativi inerenti le trasformazioni urbane. Quest’ultimo aspetto attiene alle scelte effettuate dai decisori politici in relazione a fattori socio economici individuati come sensibili (trasporti, turismo, servizi pubblici, attività artigianali/imprenditoriali/industriali, etc.). Diversamente, all’edilizia si dà oggi il significato⁸⁸ tradizionale, minimo, inerente la realizzazione di lavori agli edifici pubblici e privati ma anche un altro significato, ampio, espressivo di un insieme delle attività (politiche, economiche, tecniche, scientifiche, artistiche, sociali, legislative, ecc.) all’insediamento umano. In sintesi l’edilizia indicherebbe

⁸⁵ R. Dipace, op. cit., 664.

⁸⁶ L. Portaluri, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, 18; M. Mengozzi, *Il “Governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”*: linee di continuità e di evoluzione, in *Federalismi.it*, n. 15/2017; A. Bartolini, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, 2017, 1.

⁸⁷ M. De Paolis, *Il danno erariale nella gestione del territorio*, in *Azienditalia*, n. 4/2018, 634.

⁸⁸ M. De Paolis, op. cit.

l'attività e le opere dell'uomo per rendere il territorio agibile a (propri) fini insediativi; è la fase realizzativa che segue quella pianificatoria; ciò che resta di visibile. Tuttavia, diversamente da quanto visto per regolamenti e atti amministrativi generali, esiste una definizione di urbanistica che, ancorché antecedente a moltissime riforme, resta stabilmente riconosciuta come valida e risiede nell'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977⁸⁹, secondo cui essa è *“la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.”*⁹⁰.

Qualche cenno sul fondamento costituzionale della materia porta subito all'art. 117⁹¹, comma 3, della Costituzione ove viene attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni la materia del *“governo del territorio”*; la disposizione, letta unitamente a quella del comma 6, descrive l'assetto della produzione normativa: allo Stato e alle Regioni la potestà legislativa mentre quella regolamentare è esclusiva regionale⁹². Il *corpus* legislativo che nel corso degli ultimi anni si è evoluto anche per adempiere alla novità costituzionale è tuttavia rimasto incentrato sullo strumento p.r.g.⁹³, di competenza comunale, di cui si è fatto cenno in precedenza, contenuto nella c.d. *“legge urbanistica”*, l. n. 1150/1942, integrata nel

⁸⁹ Recante *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382.*

⁹⁰ Il provvedimento sarebbe espressivo di una visione pan-urbanistica, in tal senso P.L. Portaluri *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, cit.

⁹¹ Modificato dalla l. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001. P.L. Portaluri, op. ult. cit.; P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente, urbanistica: interrelazioni e distinzioni*, in *Amb. e svil.*, n. 7/2003, 635; G. Vesperini, *I «signori» dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 7/2003, 769; M. Libertini e S. Cadeddu, *La prima attuazione della riforma costituzionale*, in *Urb. e app.*, n. 11/2003, 1245.

⁹² N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato - Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2022, 243; A. Iacoviello, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019; A. Anzon Demmig, *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, in *Osserv. cost. AIC*, 2015; P. Colasante, *La competenza concorrente in Italia fra neocentralismo statale e prospettive di riforma*, in *Italian papers on federalism*, n. 3/2014, Roma, CNR.

⁹³ Civitarese Matteucci S. e P. Urbani, op. cit., 44; M. A. Cabiddu, *La pianificazione generale*, in *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2010, 115.

1967 e nel 1968⁹⁴, sopravvissuta alla Costituzione, alle varie fasi di decentramento, alla riforma costituzionale e alla congerie di normative italiane ed europee in materia di ambiente, di edilizia⁹⁵, di espropriazioni⁹⁶, di enti locali⁹⁷, di paesaggio, di processo amministrativo etc.. Esso va innestato negli atti di pianificazione previsti dalle norme nazionali, dalle legislazioni regionali⁹⁸ inerenti il territorio e nei piani territoriali di coordinamento provinciale (p.t.c.p.), previsti dall'art. 20⁹⁹ del d.lgs. n. 267/2000 di cui la regione deve accertare la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale¹⁰⁰. Nel p.t.c.p. devono convergere, per poi essere riprodotte nei piani comunali¹⁰¹, le prescrizioni derivanti dalle c.d. tutele parallele o differenziate, ossia

⁹⁴ L. n. 765 del 6 agosto 1967, recante *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150* e l. n. 1187 del 19 novembre 1968, recante *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*.

⁹⁵ Cfr. d.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001, recante *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*.

⁹⁶ Cfr. d.P.R. n. 327 del 8 giugno 2001, recante *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*.

⁹⁷ V. art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, n. 78 conv. con modif. dalla l. n. 122 del 30 luglio 2010, in materia di funzioni fondamentali dei comuni, tra le quali vi è *“la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale”*.

⁹⁸ Es. l. regione Toscana n. 69 del 22 novembre 2019, recante *Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 64/2009, 5/2010 e 35/2015*; l. r. Puglia, n. 20 del 27 luglio 2001 recante *Norme generali di governo e uso del territorio*.

⁹⁹ Il p.t.c.p. *“determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:*
a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.”

¹⁰⁰ M. Roffi, *Pianificazione urbanistica ed edilizia - regolamento edilizio e legge regionale: il complesso equilibrio delle fonti nella materia della pianificazione urbanistica*, in *Giur. it.*, n. 5/2021, 1176; G. F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2013, 703.

¹⁰¹ Per Cons. St., sez. IV, sent. 20 marzo 2000, n. 1493 il p.t.c.p. ha un valore di direttiva in funzione della tutela dell'ecosistema e dunque non può dettare prescrizioni concernenti la precisa conformazione di linee viarie all'interno dei diversi comuni.

dall'insieme delle prescrizioni relative alla tutela dei beni ambientali, paesaggistici, alla difesa idrogeologica del territorio ecc. che incidono sulla pianificazione urbanistica¹⁰². Per le Città metropolitane esiste uno specifico “*piano strategico triennale*” che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio¹⁰³.

A tale proposito è da ricordare che il presidente del Consiglio dei ministri conserva la competenza ad adottare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale “*con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese*”¹⁰⁴, competenza limitata agli interventi di interesse statale. Permane la disciplina dei c.d. “standard quantitativi”, di promanazione ministeriale. Nella gerarchia descritta si inserisce la pianificazione paesaggistica regionale, (piani paesaggistici oppure piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi comunque denominati: “piani paesaggistici”), ai sensi del d.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, recante *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*¹⁰⁵ (d'ora in poi Codice). Altrettanto per i piani di bacino distrettuali, di cui all'art. 65, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006¹⁰⁶.

¹⁰² L'art. 57 del d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, ha attribuito alla legislazione regionale la competenza a dettagliare i contenuti del p.t.c.p. previe intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti. F. Dallari, *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, Bologna, 2018, 86.

¹⁰³ Art. 1, comma 44, della l. n. 56, del 7 aprile 2014, recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*.

¹⁰⁴ Art. 52 del citato d.lgs. n. 112/1998.

¹⁰⁵ V. artt. 135 e 145 del Codice. Per C. Cost, sent. 23 novembre 2021, n. 219 è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali e la legge regionale deve disciplinare le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione, anche allorquando la Regione si sia a ciò volontariamente vincolata mediante apposito accordo.

¹⁰⁶ Recante *Norme in materia ambientale*.

La pianificazione non ha una tipizzazione standard positivizzata nell'ordinamento¹⁰⁷ e, *latu sensu*, indica tanto l'attività rivolta a comporre piani, quanto il risultato di tale attività; l'importanza della pianificazione è funzione diretta dell'importanza degli interessi o valori che essa presidia. La pianificazione poi non è autoesecutiva e necessita di azioni, comportamenti e provvedimenti esecutivi rimessi ai soggetti attuatori, che spesso non coincidono con il soggetto pianificatore, per cui esistono vari livelli di stratificazione gerarchica di atti e interventi.

La pianificazione urbanistica ha a oggetto i beni non le attività presenti nel territorio e ha l'obiettivo di stabilire, per un arco di tempo determinato, le regole con cui saranno possibili le trasformazioni fisiche del territorio, tenendo conto degli obiettivi ed equilibri voluti.¹⁰⁸. La pianificazione ha in *nuce* un'essenza di progettualità, non si limita a una regolamentazione del fluire autonomo delle attività umane. Con la pianificazione l'ente analizza il contesto *as is*, opera le scelte fondamentali sugli insediamenti e sulle destinazioni degli spazi (pieni e vuoti), determina obiettivi di miglioramento della qualità della vita, decide sulle risorse impiegabili etc.. I contenuti dei p.r.g. sono normativamente previsti dall'art. 1 della l. n. 1187/1968¹⁰⁹ e riguardano:

- a) la zonizzazione (o “azzonamento” oppure “*zoning*”), cioè la suddivisione del territorio comunale in zone (A-F) e relativa determinazione delle caratteristiche e dei carichi urbanistici¹¹⁰;

¹⁰⁷ M.S. Giannini, *Pianificazione*, cit.

¹⁰⁸ G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, (voce in) *Enc. giur. Treccani*, XXIII, 1990.

¹⁰⁹ “1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;
3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;
4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;
5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
6) le norme per l'attuazione del piano”.

¹¹⁰ D.M. n. 1444 del 2 aprile 1968, recante *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765*.

- b) la localizzazione di opere e impianti di pubblico interesse;
- c) l'individuazione delle zone a carattere storico ambientale paesistico;
- d) l'individuazione di zone di degrado per cui siano necessari interventi di recupero;
- e) l'individuazione delle zone a vocazione turistico-ricettiva;
- f) le norme di attuazione;
- g) la regolamentazione delle destinazioni d'uso degli immobili e relative variazioni;
- h) il piano comunale sulle fonti rinnovabili di energia, ai sensi della l. n. 10 del 9 gennaio 1991 (per i comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti).

Inoltre, per costante giurisprudenza, l'amministrazione comunale nell'ambito dei poteri di pianificazione urbanistica può dare rilievo alle esigenze di tutela paesaggistica e ambientale (es. siti archeologici), indipendentemente dalla tutela del singolo bene sottoposto a vincolo, ai sensi del Codice; infatti, all'interno della pianificazione urbanistica trovano spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, in quanto l'urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione sono in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del territorio, per cui l'esercizio dei poteri di pianificazione territoriale ben può tenere conto delle esigenze legate alla tutela di interessi costituzionalmente primari, tra i quali rientrano quelli contemplati dall'articolo 9 della Costituzione¹¹¹. Infatti, per quanto attiene i beni paesaggistici, così come per i beni di interesse storico o culturale, essi possono formare oggetto di distinte e concorrenti forme di tutela, anche in via cumulativa, a seconda del profilo considerato, con la conseguenza che la tutela paesaggistica è perfettamente compatibile con quella urbanistica, trattandosi di forme complementari di protezione, preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici¹¹².

La normativa relativa alla densità urbanistica (di cui al citato D.M. n. 1444/1968)¹¹³, c.d. "standard quantitativi" citati nella lett. a), costituisce fonte sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici, con la conseguenza che le relative prescrizioni non sono derogabili dalle normative locali e che in sede di redazione e revisione degli strumenti urbanistici i comuni sono obbligati a non discostarsi dalle regole ivi fissate, le quali prevalgono sulla

¹¹¹ Cons. St., sez. II, sent. 12 aprile 2021, n. 2935 e precedenti richiamati.

¹¹² TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, sent. 4 marzo 2022, n. 114 e giurisprudenza richiamata.

¹¹³ Al momento non risultano regolamenti regionali in materia, possibili ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost.

disciplina locale eventualmente difforme e sono applicabili dal giudice in via sostitutiva¹¹⁴. Il p.r.g. è accompagnato da una relazione tecnica illustrativa, che indica la metodologia seguita nella redazione del piano, i criteri scelti e le valutazioni tecnico-discrezionali operate, nonché da vari elaborati cartografici descrittivi. Considerato quanto previsto dagli artt. 3 e 13 della l. n. 241/1990, il p.r.g. necessiterebbe di un supporto motivazionale che, a ben vedere, è contenuto proprio nella relazione tecnica illustrativa¹¹⁵. Qualora si qualifichi il p.r.g. come atto misto, in parte normativo/regolamentare¹¹⁶ (per la disciplina generale, astratta e innovativa inerente l'assetto territoriale) e in parte prescrittivo (con prescrizioni indirette, volte prevalentemente a raccordare l'atto con altri atti o a connettere le azioni con quelle di altre amministrazioni, e con prescrizioni dirette e conformative¹¹⁷ del territorio e/o della proprietà privata¹¹⁸) l'onere motivazionale deve essere assolto per le sole prescrizioni dirette conformative che, essendo lesive dei diritti dei destinatari, possono essere subito impugnate per il controllo giurisdizionale¹¹⁹. Il termine decadenziale per impugnare gli strumenti di pianificazione urbanistica decorre dalla data di pubblicazione della delibera di approvazione solo per i soggetti non direttamente incisi, occorrendo invece per quelli direttamente incisi la notifica individuale¹²⁰. Il p.r.g. in ogni caso resta un atto ad alta

¹¹⁴ TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, sent. 10 settembre 2020, n. 565.

¹¹⁵ Cons. St., sez. II, sent. 8 gennaio 2020, n. 153.

¹¹⁶ In tal senso Cons. St., sez. V, sent. 21 febbraio 1994, n. 104.

¹¹⁷ C. Cost. sentt. 29 maggio 1968, n. 55 e 20 gennaio 1966, n. 6, secondo cui i vincoli conformativi possono essere imposti a tempo indeterminato senza che alcun indennizzo sia dovuto. Sull'assenza dell'obbligo di motivazione per i provvedimenti con vincoli conformativi ricognitivi in materia cimiteriale v. TAR Lombardia, Milano, sez. IV, sent. 30 aprile 2021, n. 1079.

¹¹⁸ P. Stella Richter, *Conformare*, in *Dir. proc. amm.*, n.1/2020, 165; L. Maruotti, *I vincoli conformativi della pianificazione e la tutela della proprietà privata tra Costituzione e CEDU*, su www.giustizia-amministrativa.it, 2020; P. Urbani, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urb. e app.*, n. 1/2013, 59.

¹¹⁹ D. Chinello, *Vincoli conformativi o espropriativi: natura giuridica e criteri di distinzione - il commento*, in *Urb. e app.*, n. 3/2016, 329; S. Baccarini, *Sindacabilità della discrezionalità del potere di pianificare e legittimità della normativa*, in *Riv. giur. edil.*, n. 5/2013, 219; S. Amorosino, *Note in tema di impugnabilità degli atti di indirizzo e programmazione*, in *Dir. proc. amm.*, n.3/2009, 650.

¹²⁰ Secondo Cons St., sez. IV, sent. 25 luglio 2022, n. 6525, le previsioni dei piani urbanistici, in quanto finalizzate all'ordinato assetto del territorio, possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali.

discrezionalità sul merito del quale il sindacato giurisdizionale di legittimità è limitato ai soli errori di fatto o ad abnormi illogicità. Le scelte urbanistiche del comune devono essere idonee a soddisfare l'interesse pubblico ma non necessariamente devono essere le più idonee comparativamente considerando tutte le scelte possibili; tuttavia, questa impostazione non tiene per le parti precettive/conformative della proprietà privata per le quali l'ente deve dare dimostrazione di aver operato col minor sacrificio¹²¹.

La diversità degli interessi pubblici tutelati impedisce di attribuire in astratto prevalenza alle norme in materia commerciale rispetto al piano urbanistico. V. anche Cons. St., sez. II, sent. 17 novembre 2020, n. 7159.

¹²¹ Sul valore di atto politico del p.r.g. v. F. Dallari, op. cit., 85. La giurisprudenza amministrativa (da ultimo Cons. St., sez. VI, sent. 17 novembre 2022, n. 10108) è assestata su questo orientamento:

«i) “le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo che risultino inficiate da errori di fatto, abnormi illogicità, violazioni procedurali, ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037; sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1323; sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5589; sez. IV, 16 aprile 2014, n. 1871)”;

ii) “il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità e zone (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma è rivolto anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821)”;

iii) “l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esso incida su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e “mirata” (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478)”;

iv) “le scelte contenute negli strumenti di pianificazione urbanistica possono contemplare il sovradimensionamento degli standard (Cons. Stato Sez. IV, 31 maggio 2011, n. 3315), fatto salvo l'obbligo di una motivazione rafforzata che illustri le ragioni per le quali si è deciso di prevedere una dotazione di standard superiore a quella minima fissata dalla legge sebbene non si richieda nemmeno in tal caso una motivazione puntuale che riguardi le singole aree”;

v) “la semplice *reformatio in peius* della disciplina urbanistica attraverso il ridimensionamento dell'attitudine edificatoria di un'area è interdetta solo da determinazioni vincolanti per l'amministrazione in ordine ad una diversa “zonizzazione” dell'area stessa, ovvero tali da fondare legittime aspettative potendosi configurare un affidamento qualificato del privato esclusivamente in presenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione o ancora nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr., *ex plurimis* sez. IV, 4 marzo 2003, n. 1197; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078; Ad. plen. n. 24 del 1999)».

Momento attuativo del p.r.g. si realizza mediante un ulteriore atto programmatico di attuazione, il piano particolareggiato¹²², subordinato al p.r.g. o al p.r.g. intercomunale e anche al programma di fabbricazione (p.d.f.), di competenza comunale. Esso è necessario solo se il p.r.g. contenga previsioni di massima (atto sostanzialmente normativo o di indirizzo) oppure quando il p.r.g. espressamente lo preveda¹²³. La prassi ha recepito i modelli convenzionali tipici dell'urbanistica consensuale e, sul piano della loro interpretazione e concreta attuazione, dei profili di regolazione privatistica ancorché nella peculiare dimensione dell'interesse pubblico sotteso al razionale governo del territorio. Resta comunque l'asimmetria funzionale tra pubblica amministrazione e privato-attuatore e dopo la sottoscrizione da parte di quest'ultimo della convenzione essa diviene vincolante per entrambe le parti.

Altrettanto servente agli strumenti urbanistici principali è il piano pluriennale di attuazione (p.p.a.), di competenza comunale¹²⁴. Esso delimita le aree e le zone - incluse o meno in piani particolareggiati o in piani convenzionati di lottizzazione - nelle quali debbono realizzarsi, anche a mezzo di comparti, le previsioni di detti strumenti e le relative urbanizzazioni, con riferimento a un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni.

Marginalmente si dà conto dell'esistenza del piano regolatore portuale (p.r.p.), previsto dalla l. n. 84 del 28 gennaio 1994, recante *Riordino della legislazione in materia portuale*, che è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel perimetro di competenza dell'Autorità di sistema portuale¹²⁵. I p.r.p. specificano gli obiettivi, le previsioni, gli elementi, i contenuti e le strategie di ciascuno scalo marittimo, delineando anche l'assetto complessivo delle opere di grande infrastrutturazione.

Per quanto attiene i rapporti tra pianificazione paesaggistica e altre forme di pianificazione

¹²² Art. 13 della l. n. 1150/1942 citata.

¹²³ G. Bobbio, M. Valleria, *Il governo del territorio tra legislazione urbanistica, ambientale e delle opere pubbliche*, Milano, 2010, 89.

¹²⁴ Previsto dalla l. n. 10 del 28 gennaio 1977, mai abrogata.

¹²⁵ I p.r.p. sono redatti in attuazione del piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del Documento di programmazione strategica di sistema nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

territoriale, l'art. 145 del Codice ha sancito l'incondizionata prevalenza e inderogabilità degli strumenti paesaggistici. La disposizione viene interpretata dalla giurisprudenza¹²⁶ nel senso di ritenere che gli strumenti urbanistici comunali non possano contemplare condizioni peggiorative rispetto alle disposizioni del piano paesaggistico, ma sia invece consentito loro disciplinare le aree vincolate con previsioni che tutelano in modo più favorevole il paesaggio o l'ambiente; non vi è infatti alcuna preclusione a che gli strumenti urbanistici dettino, nell'ambito territoriale di propria competenza, disposizioni aggiuntive anche più restrittive dello strumento sovraordinato¹²⁷. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso e unitario avente valore primario ed assoluto, precede e comunque costituisce un limite alla salvaguardia degli altri interessi pubblici¹²⁸; perciò il Codice definisce i rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti urbanistici (nonché i piani, programmi e progetti regionali di sviluppo economico) secondo un modello rigidamente gerarchico; restando escluso che la salvaguardia dei valori paesaggistici possa cedere a mere esigenze urbanistiche¹²⁹.

§-4 Gli atti amministrativi generali di pianificazione ambientale, idrogeologica e forestale.

La materia della salvaguardia dell'ambiente si compenetra con quella del territorio e del paesaggio e nelle pagine che seguono si tratterà, per coerenza con l'obiettivo, solo degli strumenti di pianificazione e programmazione previsti dall'ordinamento italiano. Pur

¹²⁶ TAR Lombardia, Milano, sez. II, sent. 13 febbraio 2020, n. 305; Cons. St., sez. IV, sent. 8 luglio 2019, nn. 4777 e 4778.

¹²⁷ Cons. St., sez. IV, sentt. 18 maggio 2021, n. 3864 e 3 gennaio 2018, n. 32.

¹²⁸ C. Cost., sent. 23 dicembre 2021, n. 257 con nota di G. Spina, *Corte Costituzionale - Leale collaborazione*, in *Amb. e svil.*, n. 6/2022, 433 ss.; C. Cost. 30 marzo 2018, n. 66 con nota di E. Giardino, *Il carattere unitario della tutela paesaggistica e l'includibilità del procedimento amministrativo*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1/2019, 102.

¹²⁹ Cons. St., sez. VI, sent. 10 ottobre 2022, n. 8648; sez. IV, sent. 2 settembre 2022, n. 7674; sez. II, sent. 18 luglio 2022, n. 6180. Secondo C. Cost., sent. 28 dicembre 2021, n. 261, la disciplina vincolistica dettata dal piano paesaggistico è inderogabile anche se le deroghe sono operate con legge regionale (caso regione Campania, l. r. n. 19/2009, per il territorio sorrentino-amalfitano).

condividendo il territorio, paesaggio e ambiente restano distinguibili¹³⁰ in quanto il primo è maggiormente riferibile alla semiosfera mentre il secondo è maggiormente riferibile all'ecosfera. Prima della riforma del 2022, solo nel 2001 l'ambiente ha trovato una sua collocazione costituzionale (art. 117, comma 2, lett. s) tra le materie legislative di competenza esclusiva dello Stato mentre la valorizzazione dei beni ambientali rientra nella potestà legislativa concorrente¹³¹. La tutela anticipatoria, insita nel principio di precauzione che è un elemento essenziale della materia, comporta per il legislatore la necessità di effettuare una valutazione *ex ante* della pericolosità per l'ambiente di determinati comportamenti o prodotti¹³². La ratio è quella di evitare il rischio di danni all'ambiente, e si concretizza nelle norme in materia di valutazione ambientale in ogni atto pianificatorio¹³³.

Nel 1998¹³⁴ il legislatore aveva soppresso il programma triennale per la tutela dell'ambiente¹³⁵ e aveva conferito alle regioni la competenza programmatica di tutela nell'ambito territoriale di riferimento.

Con l'entrata in vigore nel 2006 del testo unico in materia ambientale, poi modificato nel 2008 e in numerose altre occasioni, la materia ha ricevuto una sede naturale unica anche se permangono legislazioni a latere, (v. aree naturali protette)¹³⁶. La legislazione nazionale non

¹³⁰ P. Carpentieri, *Paesaggio contro ambiente*, in *Urban. e app.*, n. 8/2005, 931 ss.

¹³¹ Secondo Cons. St., sez. IV, sent. 2 settembre 2022, n. 7674 «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, con la conseguenza che la tutela paesaggistica da questi apprestata costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza».

¹³² Sulle connessioni con il principio di pianificazione, cfr. R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in AA.VV., P. Dell'Anno E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 218.

¹³³ Sulla visione pan-ambientalista della legislazione recente v. P.L. Portaluri, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, cit.

¹³⁴ V. artt. n. 68 e 73 del citato d.lgs n. 112/1998.

¹³⁵ V. art. 1 della l. n. 305 del 28 agosto 1989 recante *Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente*, R. Rota, op. ult. cit., 173; A. Muratori, *Riforma della P.A. e funzioni in campo ambientale*, in *Amb. e svil.*, n. 7/1998, 590. Il decreto legislativo aveva abrogato anche il programma triennale per le aree protette, il piano generale di risanamento delle acque, il piano di risanamento di tutela del mare Adriatico, e il piano nazionale di tutela della qualità dell'aria.

¹³⁶ Per la parte di interesse di questo paragrafo: direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio,

prevede atti di pianificazione o programmazione generale tipici in materia ambientale ma si innesta sugli altri strumenti di pianificazione e programmazione mediante la Valutazione ambientale strategica (v.a.s.) ogniqualvolta *“i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.”* (art. 6), compresi, i piani di bacino¹³⁷, i programmi urbanistici e le loro varianti, salva la disciplina semplificata per situazioni di minor rilievo¹³⁸. Essa ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

La v.a.s. è dettagliata dagli artt. 11-18 del citato d.lgs. n. 152/2006 e comprende lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio.

Secondo il legislatore, la valutazione di impatto ambientale (v.i.a.) ha a oggetto un progetto o un'attività puntuale, mentre le attività pianificatorie o programmatiche vanno sottoposte a v.a.s..

Per quanto riguarda i piani paesaggistici si riscontra una posizione giurisprudenziale che, pur riconoscendo che tali piani non rientrino nel novero degli atti esclusi dalla v.a.s., ritiene che il piano paesaggistico non abbia le caratteristiche, indispensabile a questi fini, di comportare una *“alterazione”* (intesa come *“alterità degenerata”*, *“modificazione”*,

del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, come modificata dalle direttive 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997, e 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nonché riordino e coordinamento delle procedure per la valutazione di impatto ambientale (v.i.a.), per la valutazione ambientale strategica (v.a.s.) e per la prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC);

¹³⁷ Con esclusione dei piani stralcio per la tutela del rischio idrogeologico di cui all'art. 67, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, ai sensi dell'art. 68.

¹³⁸ Per piani e programmi si intendono: *“gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche: 1) che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e 2) che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;”*.

“turbamento”) dell’ambiente complessivamente considerato. Secondo tale impostazione, i piani paesaggistici in senso stretto, non determinando alcun impatto sull'ambiente ma anzi proteggendolo, non necessiterebbero del previo esperimento del procedimento di v.a.s., la quale riguarda “*i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale*”; infatti, il piano paesaggistico, pur generando effetti anche sulla pianificazione urbanistica, si limita a tutelare l’ambiente nel suo aspetto visivo e non interferisce sugli ulteriori profili in cui si sostanzia la complessa nozione di ambiente (salute pubblica, vegetazione, flora, fauna, qualità dell'aria e delle acque, condizioni del suolo e del sottosuolo, eco-sistemi, impatto acustico etc.)¹³⁹. I piani paesaggistici comportano, al più, modificazioni in senso positivo, innalzando il livello, singolo e/o complessivo, della protezione ambientale. Dunque in essi sarebbe ontologicamente impossibile riscontrare attività rischiose per l’ambiente e perciò non se ne renderebbe obbligatorio l’assoggettamento a v.a.s.. Diversamente, il piano urbanistico territoriale, potendo disporre in ordine allo sfruttamento urbanistico del suolo, necessita della v.a.s.¹⁴⁰.

La posizione, che pare validare la tesi dell’atto sostanzialmente normativo del piano paesaggistico, appare piuttosto tautologica dato che solo l’Autorità ambientale può fare valutazioni del genere, in concreto dopo aver preso visione del piano. Difatti poi i giudici hanno riconosciuto che ogni successivo intervento programmatico o esecutivo (del piano paesaggistico) debba essere sempre e comunque soggetto al controllo di valutazione ambientale. Sulla base di queste considerazioni si deve dunque concludere che non è affatto priva di rilevanza, ai fini della sottoposizione alla v.a.s., il tipo di piano di volta in volta adottato.

Per quanto attiene alle tutele differenziate che il legislatore regionale possa scegliere, è ravvisabile la possibilità di un innalzamento degli standard di tutela e controllo preventivo cosicché la legislazione regionale può stabilire di assoggettare a v.a.s. (regionale) piani/programmi ulteriori¹⁴¹.

¹³⁹ Cons. giust. amm. Reg. sic., SS.UU., par. 3 maggio 2017, n. 350 e TAR Sicilia, Catania, sez. II, sent. 2 ottobre 2013, n. 2384.

¹⁴⁰ Cons. giust. amm. Reg. sic., sez. giurisd., sent. 21 gennaio 2015, n. 36.

¹⁴¹ V. l. r. Toscana n. 10 del 10 febbraio 2010, recante *Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA)*.

Solo per completezza si dà conto che, nel 2016¹⁴² è stato istituito Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) che predispose il programma triennale delle attività del Sistema nazionale, individuando le principali linee di intervento finalizzate ad assicurare il raggiungimento dei “*livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali*” (LEPTA), previsti dalla medesima legge, nell'intero territorio nazionale¹⁴³, ai sensi dell'art. 117 Cost.. Si tratta di un atto di indirizzo emanato dall'ISPRA e che serve a ottenere una convergenza collaborativa da parte di tutti i soggetti coinvolti nelle azioni individuate. Esso individua gli obiettivi che discendono dagli obblighi assunti dalla Repubblica in ambito internazionale, da quelli (vincolanti o non vincolanti) che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea o ad altri enti sovranazionali e poi dalle scelte effettuate dall'autorità governativa o dalla politica interna. Siamo lontani dagli atti di pianificazione territoriale e siamo più vicini alla direttiva o, come detto, all'atto di indirizzo, privo di rilevanza politica. Con il d.lgs. n. 201 del 17 ottobre 2016¹⁴⁴ è stata recepita la direttiva europea 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, per la realizzazione di un processo mediante il quale vengono analizzate e organizzate le attività umane nelle zone marine del Mediterraneo al fine di conseguire obiettivi ecologici, economici e sociali. La pianificazione dello spazio marittimo è attuata attraverso l'elaborazione di piani di gestione dello spazio marittimo per ogni area marittima individuata all'interno, che individuano la distribuzione spaziale e temporale delle pertinenti attività e dei pertinenti usi delle acque marine, presenti e futuri (che possono includere, fra l'altro, il patrimonio culturale sottomarino e il paesaggio costiero). La pianificazione deve seguire l'impostazione metodologica indicata nelle specifiche Linee guida contenenti gli indirizzi e criteri per la

¹⁴² L. n. 132 del 28 giugno 2016, recante *Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*.

¹⁴³ Il programma triennale, approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, costituisce il documento di riferimento per la definizione dei piani delle attività delle agenzie.

¹⁴⁴ Recante *Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo*. Ai sensi dell'art. 4: “*La pianificazione dello spazio marittimo intende contribuire allo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi, della pesca e dell'acquacoltura, per la conservazione, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, compresa la resilienza all'impatto del cambiamento climatico, promuovendo e garantendo la coesistenza delle pertinenti attività e dei pertinenti usi*”.

pianificazione dello spazio marittimo¹⁴⁵. I piani di gestione possono includere, fra l'altro, il patrimonio culturale sottomarino e gli impianti e le infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati e la produzione di energia da fonti rinnovabili¹⁴⁶. A tale proposito si fa presente che l'art. 11-ter del d.l. n. 135 del 14 dicembre 2018¹⁴⁷ ha introdotto nell'ordinamento il Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee (cd. PITESAI), al fine di individuare un quadro definito di riferimento delle aree ove è consentito lo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sul territorio nazionale, volto a valorizzare la sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle stesse¹⁴⁸.

Assume rilievo all'interno del tema trattato in questo paragrafo anche la programmazione (nazionale) relativa alle Aree naturali protette¹⁴⁹, di cui all'art. 4 della l. n. 394 del 6 dicembre 1991¹⁵⁰ nonché dai piani per il parco (art. 12)¹⁵¹. La prima è una pianificazione strategica di sistema, riguarda l'intero territorio nazionale ed è funzionale a

¹⁴⁵ Approvate con DPCM del 1° dicembre 2017. In conformità alle pertinenti disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), sottoscritta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e ratificata dall'Italia con legge n. 689 del 2 dicembre 1994, n. 689, *"La pianificazione dello spazio marittimo intende contribuire allo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi, della pesca e dell'acquacoltura, per la conservazione, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, compresa la resilienza all'impatto del cambiamento climatico, promuovendo e garantendo la coesistenza delle pertinenti attività e dei pertinenti usi"*.

¹⁴⁶ V. art. 23, comma 2, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 recante *Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*, relativo alla individuazione delle *"aree idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile off-shore"*.

¹⁴⁷ Conv. con modif. dalla l. n. 12 del 11 febbraio 2019, recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*,

¹⁴⁸ Questo strumento programmatico si inquadra nel più ampio fenomeno di *"transizione energetica"*, connotato dal progressivo passaggio dalle fonti fossili (tra cui il gas) a fonti di produzione energetica ambientalmente sostenibili (in primis le cd. fonti rinnovabili).

¹⁴⁹ A. Crosetti, *Aree naturali protette*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 2008.

¹⁵⁰ Recante *Legge quadro sulle aree protette*.

¹⁵¹ E. Picozza, *Pianificazione dei parchi e silenzio assenso*, in AA.VV., P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, 2017, 137.

un intervento generale sulla materia, anche preordinato alla individuazione di nuove aree o parchi. Di maggior interesse ai fini della relazione tra atto e territorio di riferimento sono i piani che ciascun Ente parco deve adottare sulla base di alcuni criteri condivisi con i soggetti della comunità sulla quale il parco incide. L'approvazione (regionale) del piano necessita della v.a.s., ai sensi dell'art. 12, comma 4, e il contenuto del piano ha effetto di "dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità" per gli interventi in esso previsti e "sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione". Qui il legislatore isola il territorio e conferisce al piano del parco una esclusività¹⁵² che lo rende autosufficiente, sebbene non autoreferenziale data l'ampia partecipazione procedimentale garantita dall'art. 12. Qualora, secondo lo Statuto regionale o da altra fonte legislativa, l'approvazione del piano del parco da parte della regione avvenga con legge regionale, si possono profilare criticità rispetto alle misure di tutela dato che avverso la legge regionale non è ammesso ricorso alla giustizia amministrativa; ciò determinerebbe una compressione dei diritti di difesa soprattutto quando l'attuazione del piano sia autoesecutiva, mentre *nulla quaestio* nel caso di interposizione attizia per la produzione di effetti diretti su situazioni soggettive tutelabili¹⁵³. Stesse considerazioni e medesime perplessità per i casi di istituzione con legge regionale di parchi naturali regionali¹⁵⁴. L'art. 13 della citata l. n. 394/1991 sottopone il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative a interventi, impianti e opere all'interno del parco al preventivo nulla osta¹⁵⁵ dell'ente parco, al fine di garantire la conformità tra le disposizioni del piano

¹⁵² C. Desideri, *Aree protette e tutela della natura: nuovi modelli legislativi*, in *Amb. e svil.*, n. 5/1998, 397.

¹⁵³ P. Vipiana, *Legge-provvedimento regionale*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 2010; G. Manfredi, *Approvazione "ex lege" di piani territoriali e leggi provvedimento – commento*, in *Urb. e app.*, n. 11/1999, 1184. G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, op. cit.

¹⁵⁴ C. Cost., sent. 23 dicembre 2021, n. 251 con nota di F. Perchinunno, *Il principio di "prevalenza del piano paesaggistico" nel recente approdo della consulta (nota a corte cost. n.251/2021)*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2022; sent. 2 luglio 2008, n. 241.

¹⁵⁵ Secondo TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 13 giugno 2022, n. 7779, «il nulla osta di cui agli artt. 13 della l. n. 394/1991 e 28 l.r. n. 29/1997 non va confuso con l'autorizzazione paesaggistica prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio: cfr. sul punto anche Corte Costituzionale, sentenza 29 dicembre 2004, n. 429, secondo cui "il nulla osta in questione è atto diverso dall'autorizzazione paesaggistica relativa all'intervento, agli impianti ed alle opere da realizzare all'interno del parco. Esso è un atto endoprocedimentale, prodromico rispetto al rilascio dell'autorizzazione [paesaggistica]" ».

del parco e del regolamento e l'intervento proposto. Dunque ogni intervento di trasformazione edilizia è controllato *ex ante* anche dall'ente parco, oltre che dagli altri enti preposti.

La pianificazione idrogeologica interseca la pianificazione paesaggistica e quella territoriale in generale. Anche in questo settore sussiste oggi la potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 6, Cost. Nel 1963¹⁵⁶ il legislatore aveva previsto la formazione del piano generale degli acquedotti, che doveva considerare le esigenze idriche degli agglomerati urbani, accertare la consistenza delle risorse idriche da attribuire, determinare gli scherni delle opere da creare, integrare o sistemare (nonché gli scherni per le opere occorrenti allo smaltimento dei rifiuti liquidi) ed armonizzare l'utilizzazione delle acque per gli abitati, con gli usi agricoli, industriali e di navigazione¹⁵⁷. In seguito è stata adottata la l. n. 183 del 18 maggio 1989¹⁵⁸ che individuava un apposito (ulteriore) strumento di pianificazione territoriale: il piano di bacino (p.d.b.), con valore di piano territoriale di settore volto alla difesa e valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque¹⁵⁹. L'ambito specifico settoriale è costituito dalla progettazione idraulica e alla progettazione di sistemi di monitoraggio delle criticità idrogeologiche. Destinatari delle misure individuate dai p.d.b. sono tutti i soggetti, pubblici e privati, che insistono sul territorio interessato dal bacino idrografico.

Nel 1999¹⁶⁰ il legislatore ha recepito due direttive comunitarie in materia di acque superficiali, marine e sotterranee, assommando le discipline in una fonte unica, e prevedendo

¹⁵⁶ L. n. 129 del 4 febbraio 1963.

¹⁵⁷ S. Palazzolo, *Acque pubbliche*, (voce in) *Enc. dir.*, Milano, 2000.

¹⁵⁸ Recante *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*.

¹⁵⁹ F. Zeviani Pallotta, *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento policentrico*, in *Foro amm.*, n. 7-8/1998, 2235; G. Tonelli, *Lo stato di attuazione della legge n. 183/1989 a livello regionale*, in *Amb. e svil.*, n. 7/1997, 564; L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della l. n. 183/1989*, Milano, 1992, 74.

¹⁶⁰ D.lgs. n. 152 del 11 maggio 1999 recante *Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*.

l'adozione di un piano di tutela delle acque¹⁶¹, quale piano stralcio di settore del piano di bacino. Per la redazione dei piani di tutela gli enti preposti dovevano elaborare programmi di rilevamento dei dati, della durata di sei anni, utili a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico e a valutare l'impatto antropico esercitato sul medesimo¹⁶².

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, la legge del 1983 e il decreto legislativo del 1999 sono stati abrogati e oggi ogni Autorità di bacino, per il distretto idrografico di competenza, deve redigere il piano di bacino (distrettuale), con valore di piano territoriale di settore¹⁶³. L'art. 56 del suddetto d.lgs. n. 152/2006 indica contenuti e finalità della pianificazione, della programmazione e della attuazione degli interventi di tutela e risanamento del suolo e del sottosuolo e del risanamento idrogeologico del territorio. I p.d.b. sono nazionali, interregionali e regionali. Il p.d.b. è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. Il p.d.b., pertanto, ha sostanzialmente tre funzioni: una funzione conoscitiva, una funzione normativa e prescrittiva, una funzione programmatica (che fornisce le possibili metodologie d'intervento finalizzate alla mitigazione del rischio)¹⁶⁴. Le disposizioni del p.d.b. sono immediatamente vincolanti per le amministrazioni pubbliche e per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano. Le competenze amministrative in materia di vincolo idrogeologico erano state trasferite alle regioni fin dal d.P.R. n. 616/1977 (art. 69)¹⁶⁵. Le norme statali sul piano di bacino

¹⁶¹ Sulla discrezionalità dei piani di tutela delle acque cfr. Cass. civ. sez., SS.UU., sent. 15 gennaio 2009, n. 791.

¹⁶² A. Montagna, *Acque*, (voce in) *Enc. giur. Treccani*, 2004. Ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. n. 152/2006, il p.d.b. è approvato con DPCM, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-regioni.

¹⁶³ B. Ballerini, *Il PGRA e il contratto di fiume dell'Arno: strumenti per una "prevenzione consapevole" delle alluvioni*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2021; P. Scardaci, *Gestione delle risorse idriche: considerazioni sulla nuova disciplina*, in *Amb. e svil.*, n. 7/2007, 584; G. Garzia, *La difesa del suolo e il sistema di pianificazione nel nuovo testo unico*, in *Amb. e svil.*, n. 5/2006, 452.

¹⁶⁴ Cons. St., sez. IV, sent. 26 settembre 2019, n. 6438.

¹⁶⁵ P. Urbani, *La pianificazione del rischio idrogeologico nella legislazione vigente. Problemi e prospettive*, in *Astrid-online.it*, 2006.

costituiscono nella materia della tutela dell'ambiente parametro interposto, cioè da standard minimo o punto di equilibrio non derogabile dal legislatore regionale¹⁶⁶. Scendendo a un livello immediatamente inferiore vi sono i piani di gestione dei distretti idrogeografici che costituiscono articolazione interna dei p.d.b. e che sono approvati dopo un iter aperto ai portatori di interessi. Scendendo ancora di un livello, le Autorità devono anche predisporre i piani di tutela delle acque che contengono oltre a una diagnosi dell'esistente, col censimento degli elementi rilevanti, anche l'individuazione di *“obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione”*. Si tratta di strumenti programmatici che attengono al servizio e non al territorio, se non per gli effetti che su di esso si ripercuotono.

Una disposizione importante per le relazioni tra i vari strumenti pianificatori territoriali è presente nel comma 4 dell'art. 65 del d.lgs. n. 152/2006 che, similmente a quanto disposto dall'art. 145 del Codice in materia di piani paesaggistici, stabilisce che *“i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato”*. Anche in questo caso la scelta è operata a monte dal legislatore, disimpegnando le amministrazioni sul punto, ed è frutto della ponderazione valoriale degli interessi in gioco che vede primeggiare la difesa del suolo dal rischio idrogeologico rispetto a quella di uso ordinario del territorio. In caso di contrasto tra una disposizione del piano di bacino e un'altra disposizione contenuta in un altro strumento di pianificazione territoriale preesistente prevale sempre la prima sulla seconda¹⁶⁷.

Il p.d.b., sulla scorta del quadro conoscitivo del sistema fisico nonché delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici vigenti, oltre ad individuare eventuali prescrizioni e vincoli immediatamente efficaci, stabilisce le direttive alle quali i comuni, nell'esercizio del loro potere di programmazione e pianificazione del territorio, devono uniformarsi onde garantire la difesa del suolo nonché la sistemazione idrogeologica ed idraulica dello stesso¹⁶⁸.

La sensibilità sui rischi idrogeologici, per l'ambiente e per l'uomo, è cresciuta

¹⁶⁶ C. Cost. sent. 27 dicembre 2018, n. 245 e precedenti richiamati.

¹⁶⁷ P. Lombardi, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2010, 93.

¹⁶⁸ TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sent. 13 maggio 2021, n. 5706.

esponenzialmente all'incremento dell'incidenza dei cambiamenti climatici relativamente ai quali non è più accettabile solo una risposta dell'uomo, dopo eventi catastrofici, ma è indispensabile un intervento che ne prevenga l'insorgenza. L'argomento sembra esulare dalla pianificazione paesaggistica in senso stretto ma le correlazioni clima-ambiente-territorio sono inscindibili¹⁶⁹.

La pianificazione forestale costituisce un ulteriore ambito di intervento pubblico tutorio. La materia trova oggi una sua fonte unitaria nel d.lgs. n. 34 del 3 aprile 2018¹⁷⁰ (t.u.f.) che ha operato il riordino della materia nazionale di indirizzo forestale, abrogando il d.lgs. n. 227 del 18 maggio 2001¹⁷¹, ed è una fonte ricognitiva e recettiva dei principi fissati dalla normativa europea e dalle convenzioni internazionali. Il t.u.f. costituisce la fonte legislativa unica nazionale che tiene conto del riparto di competenze legislative nelle materie forestale e di gestione sostenibile del territorio nonché degli interventi della Corte Costituzionale secondo la quale boschi e foreste hanno una «multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva». La Corte ha precisato che l'interesse è duplice essendovi «un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso»¹⁷².

Il t.u.f. ha l'obiettivo, tra gli altri, di formulare chiari indirizzi nazionali di riferimento su programmazione, pianificazione, tutela e gestione attiva del patrimonio forestale nazionale, coerentemente con gli impegni internazionali e gli indirizzi europei sottoscritti dal Governo

¹⁶⁹ G. Torelli, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *Federalismi.it*, n. 2/2020; S. Zanini, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; M. Mengozzi, op. cit.; F. Lettera, *Subsidenza: uso dei suoli e delle acque*, in *Riv. amm. della Rep. it.*, n. 9/2013, 23.

¹⁷⁰ Recante *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali, ai sensi della legge n. 154 del 28 luglio 2016, recante deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale*.

¹⁷¹ Recante *Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*. M. De Paolis, *Boschi e foreste*, in *Azienditalia* n. 11/2017, 915.

¹⁷² C. Cost., sent. 18 aprile 2008, n. 105.

italiano¹⁷³. Estrapolando le disposizioni di maggior interesse, sicuramente rilievo primario lo ha l'art. 6 che, riprendendo parzialmente quanto disposto in precedenza dall'art. 3 del decreto del 2001, si propone di disciplinare compiutamente i concetti di programmazione e pianificazione forestale. Tali atti pianificatori sono necessari a garantire e migliorare la resilienza dei popolamenti forestali, la qualità dei prodotti legnosi e non legnosi, dei servizi ambientali, a conformarsi agli impegni internazionali di mitigazione e adattamento climatico, salvaguardia ambientale e conservazione paesaggistica; essi garantiscono inoltre l'attuazione di una gestione forestale secondo i principi di sostenibilità, limitando così i rischi di origine naturale e antropica. Replicando lo schema verticale unidirezionale dall'alto verso il basso, abbiamo la strategia nazionale definita con decreti ministeriali (non regolamentari) quali strumenti programmatici che di volta in volta definiscono gli indirizzi nazionali per la tutela e la valorizzazione del patrimonio forestale nazionale e delle sue filiere. Scendendo al secondo livello, in coerenza con la Strategia forestale nazionale, le regioni adottano propri programmi forestali regionali, con i quali individuano gli obiettivi e si definiscono le relative linee d'azione. Le regioni hanno la facoltà di adottare piani forestali di indirizzo territoriale, relativi a comprensori infraregionali omogenei. I piani forestali concorrono alla redazione dei piani paesaggistici di cui al Codice¹⁷⁴. Scendendo ancora di un livello, il comma 6 stabilisce che le regioni adottano piani di gestione forestale o di strumenti di gestione forestale equivalenti, al fine di garantire la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva delle proprietà forestali pubbliche e private¹⁷⁵. Nell'assetto costituzionale attuale, le regioni possono, nell'ambito della potestà legislativa concorrente, integrare per addizione o sottrazione, la definizione di area boschiva assunta dalla legge nazionale, aggiungendo o escludendo da essa determinate aree; conseguentemente una volta accertata la natura boschiva di un'area, il vincolo paesaggistico derivante ex lege dall'art. 142 del

¹⁷³ A. Crosetti, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2019, 113; id. *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 3*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2018; N. Ferrucci, *Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, n. 1/2021, 119.

¹⁷⁴ A. Crosetti, *Il coordinamento con la normativa paesaggistica*, in AA.VV. (a cura di) N. Ferrucci, *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Milano, 2019, 185.

¹⁷⁵ Il Consiglio di Stato ha espresso perplessità sull'eccessiva articolazione dei livelli di pianificazione/programmazione che possono generare difficoltà di coordinamento e di aggiornamento (cfr. sez. cons. atti norm., par. 5 gennaio 2018, n. 88).

Codice, produce effetti indipendentemente da eventuali diverse definizioni a essa date dagli strumenti urbanistici comunali¹⁷⁶.

Accanto alla nozione normativa di bosco, la giurisprudenza fa riferimento a una nozione sostanziale perché la finalità di tutela del paesaggio, sottesa alla nozione di bosco, implica il rispetto della ragionevolezza e della proporzionalità in relazione a tale finalità, con la conseguenza che foreste e boschi sono presunti di notevole interesse e meritevoli di salvaguardia perché elementi originariamente caratteristici del paesaggio, cioè del «territorio espressivo di identità»¹⁷⁷; il che equivale a dire che la nozione normativa di bosco, per la giurisprudenza, deve essere affiancata da una nozione sostanziale perché essa è finalizzata all'apposizione del vincolo di tutela paesaggistica¹⁷⁸. La coesistenza della normativa paesaggistica e di quella forestale non determina una relazione biunivoca dato che, secondo la giurisprudenza il bosco, agli effetti del vincolo paesaggistico, fa parte del paesaggio per finalità di tutela culturale proprie mentre, agli effetti del vincolo forestale, è considerato sia in sé e per sé quale complesso di alberi facenti parte della flora nazionale e sia per la sua funzione di difesa del territorio sotto l'aspetto morfologico e idraulico; quindi su un bosco può esserci un vincolo paesaggistico ma non necessariamente anche un vincolo forestale¹⁷⁹.

§-5 La pianificazione paesaggistica

Nel presente paragrafo si affronta con la necessaria sintesi e ben sapendo che alcuni aspetti sono stati trattati, per ragioni di intersezione, in precedenza e altri saranno sviluppati in seguito, lo strumento principale di tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici. La pianificazione paesaggistica è presente nel nostro ordinamento da molti anni ma nel corso

¹⁷⁶ Cass. pen., sez. III, sent. 17 ottobre 2019, n. 9402.

¹⁷⁷ Cons. St., sez. V, sent. 10 agosto 2016, n. 3574.

¹⁷⁸ Cons. St., sez. I, par. 1 febbraio 2021, n. 131.

¹⁷⁹ Cons. St., sez. IV, sent. 9 ottobre 2000, n. 5395; TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 8 agosto 2022, n. 11097 secondo cui il vincolo boschivo, di cui all'art. 142 comma 1 lett. g) del Codice, può dirsi opponibile al proprietario dell'area "incisa", con conseguente conformazione delle relative facoltà dominicali, esclusivamente laddove lo stesso risulti effettivamente graficizzato nei documenti del Piano.

del tempo il suo contenuto e le sue finalità si sono evolute¹⁸⁰.

La normativa antecedente la Costituzione del 1947 (e poi la riforma del 2001) era contenuta nella l. n. 1497 del 29 giugno 1939¹⁸¹ che recava una disciplina autonoma rispetto a quella dei beni culturali. Essa mirava a tutelare, per un interesse essenzialmente estetico, alcuni beni materiali (c.d. bellezze individue) che non ammettevano variazioni morfologiche e degli insiemi di beni che offrivano, nella loro composizione naturale armonica, una soddisfazione visiva (c.d. bellezze d'insieme), per i quali era ammessa una variabilità fisiologica. Mediante vincoli puntuali su beni immobili identificati si operava una protezione statica degli elementi estetici di interesse per la fruizione pubblica. La legislazione introduceva, senza farne obbligo di adozione, il piano territoriale paesistico¹⁸² a protezione delle bellezze d'insieme, limitatamente ai beni immobili, e senza carattere di vincolo assoluto essendo autorizzabili, per tali bellezze, interventi di trasformazione (di diritto o di fatto) del territorio compatibili¹⁸³. Il piano presupponeva l'esistenza di vincoli dichiarati (elenchi delle località protette). Lo scopo dell'introduzione dei piani paesistici è stato ravvisato nella necessità di ridimensionare la discrezionalità dei pubblici poteri, ritenuta eccessiva e difficilmente esercitabile in modo elastico, e nella utilità di determinare prescrizioni protettive d'uso dei beni oggetto di (presupposto) vincolo.

Nel 1942 il legislatore con la citata l. n. 1150 introduce il piano di coordinamento provinciale (art. 5)¹⁸⁴ quale strumento statale che integra i beni paesaggistici all'interno della pianificazione urbanistica (art. 7) al fine di garantire loro una adeguata considerazione da

¹⁸⁰ G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2019; G. D. Comperti, *Piani Paesaggistici*, (voce in) *Enc. dir.*, Milano, 2012, 1047.

¹⁸¹ Recante *Protezione delle bellezze naturali*, cd. legge Bottai. Antecedentemente v. l. n. 778 del 11 giugno 1922 (cd. legge Croce) recante *Tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico* che non prevedeva lo strumento pianificatorio intermedio. Cfr. L. Di Giovanni, op. cit., 35.

¹⁸² V. art. 23 del Regolamento di attuazione di cui al r.d. n. 1357 del 3 giugno 1940, che aveva indicato: "1) le zone di rispetto; 2) il rapporto fra aree libere e aree fabbricabili in ciascuna delle diverse zone delle località; 3) le norme per i diversi tipi di costruzione; 4) la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati; 5) le istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora."

¹⁸³ A. M. Sandulli, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961

¹⁸⁴ Contendenti le direttive inerenti le "zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge."

parte degli enti locali verso i quali sorgeva l'obbligo di adeguamento degli strumenti urbanistici che poi producono effetti sui privati¹⁸⁵.

Con l'entrata in vigore della Costituzione è necessariamente cambiata la prospettiva sul valore tutelato e di conseguenza sugli strumenti necessari per garantire l'integrità (dinamica) del valore protetto. La fonte costituzionale tratta la materia in poche parole (art. 9), di cui una nuova: il "*paesaggio*"; essa indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo; in sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i suoi contenuti ambientali e culturali, che è di per sé un valore costituzionale¹⁸⁶. Questi aspetti saranno affrontati nel secondo capitolo, a cui si rinvia.

Nel 1985 si apre una nuova fase e, nell'ambito di un intervento legislativo d'urgenza in un periodo che vedeva da tempo un'intensa espansione edilizia, nell'ordinamento si rafforza la spinta pianificatoria in ambito paesaggistico poiché viene introdotto, con la l. n. 431/1985 c.d. legge Galasso (art. 1bis), l'obbligo per le regioni di sottoporre le aree qualificate come bellezze naturali *ope legis* (ai sensi del summenzionato r.d. del 1939), a specifica normativa d'uso mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali. Qui, senza abrogare la legislazione previgente, il legislatore combina l'interesse paesaggistico, tradizionalmente limitato prevalentemente all'estetica, con l'interesse ambientale di contesto territoriale più ampio e poi rende obbligatoria l'adozione dei piani. La legge effettua una valutazione aprioristica dei beni da tutelare sottoponendo a vincolo *ex lege* varie porzioni di territorio aventi determinate caratteristiche generali (collocazione geografica, rilevante pregio, etc.) senza necessità di

¹⁸⁵ Cons. St. sez. IV, sent. 28 aprile 2016, n. 1623.

¹⁸⁶ V. C. Cost., sent. 7 novembre 2011, n. 367. M.A. Cabiddu, *La dimensione costituzionale dell'arte: il contributo delle arti alla cultura costituzionale. La "società del benessere" e il suo sistema*, in Rivista AIC n. 3/2022, 14; G. F. Cartei, *Paesaggio*, (voce in) in *Diz. dir. pubbl.*, V, Milano, 2006, 4064; P. Carpentieri, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2005; G.P. Cirillo, *La «cultura» nell'ordinamento giuridico*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2003; M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)* (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1999, 574; A. Predieri, *Paesaggio* (voce in) *Enc. dir.*, XXXI, 1981, Milano, 502; F. Merusi, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, Bologna - Roma, 1975; M.S. Giannini, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, n. 15/1973; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, Firenze, 1969, 381; A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967 pt. II.

adozione di un provvedimento amministrativo di vincolo¹⁸⁷. Con i piani, divenuti obbligatori, poi si stabilisce una disciplina d'uso e valorizzazione dei beni vincolati e dei territori, andando oltre la mera conservazione della percezione visiva statica; tale disciplina d'uso deve essere coerente con l'essenza del bene ma ne consente una fruibilità, (con risvolti culturali, turistici, socio-economici etc.). Con tale pianificazione, a valle del vincolo, si effettua la programmazione della tutela dei valori paesistico-ambientali di dette zone mediante l'utilizzo di strumenti utili a superare l'episodicità derivante dagli interventi autorizzatori. L'obiettivo è quello di rafforzare la considerazione di indicazioni di utilizzo/valorizzazione intrinseche di fattori non prettamente percettivi (sociali, economici etc.). Il vincolo di inedificabilità contenuto in un piano territoriale paesistico, che rivela una qualità insita nel bene, si che la proprietà su di esso è da intendere limitata fin dall'origine, è da considerare vincolo conformativo, non soggetto a decadenza, che incide sul valore del bene in sede di determinazione dell'indennizzo per un'eventuale espropriazione, tanto da rendere irrilevante la definizione, sempre ai fini della valutazione del bene, del regime imposto su di esso dalla disciplina urbanistica, che comunque è tenuta a uniformarsi alla pianificazione paesistica¹⁸⁸. La pianificazione venne affidata alle (nuove) regioni¹⁸⁹ che tuttavia faticarono a intervenire tempestivamente.

Nel 1999 viene adottato il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali che unifica i due corpi normativi in materia di beni culturali e in materia di beni paesaggistici e, all'art. 149, conferma i piani territoriali paesistici, di cui alla già citata l. n. 431/1985, rimettendo alle regioni la relativa disciplina puntuale di tutela, volta a tracciare gli esatti limiti del vincolo. Il testo unico equipara per la prima volta i piani paesistici e i piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistico-ambientali, scelta poi confermata nel 2004. I piani tuttavia davano considerazione solo alle aree vincolate per legge e non anche a quelle dichiarate di interesse pubblico. L'adozione di un piano paesistico-territoriale non degrada il rilascio del nulla-osta paesaggistico a un mero controllo di corrispondenza del progetto alle norme costruttive del piano, trasformando l'autorizzazione da atto tecnico-discrezionale in atto vincolato, ma resta sempre salvo un

¹⁸⁷ L. Di Giovanni, op. cit., 47.

¹⁸⁸ Cass. civ., sez. I, sent. 19 luglio 2002, n. 10542.

¹⁸⁹ D.P.R. n. 8 del 15 gennaio 1972 e d.P.R. n. 616/1977, seppur con qualche lacuna espressiva.

ampio margine di apprezzamento della situazione concreta, dato che il piano non è suscettivo di assorbire interamente la verifica di garanzia dell'interesse paesaggistico, rimessa a valutazioni di tipo qualitativo, non traducibili in norme generali e riferentesi direttamente ai valori tutelati col vincolo¹⁹⁰.

Nel 2000 viene sottoscritta a Firenze la Convenzione europea del paesaggio, anche per colmare alcune lacune presenti nei trattati istitutivi che non gli danno dignità autonoma¹⁹¹. La legge italiana di ratifica è del 2006¹⁹² ma le novità presenti nel testo influenzano parzialmente la legislazione nazionale.

Nel 2001 la riforma costituzionale modifica la ripartizione delle competenze legislative attribuendo alla legislazione statale la “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*” e alla legislazione regionale concorrente, tra l'altro, “*governo del territorio*” e “*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*”; nulla sul paesaggio. Il paesaggio, così come l'ambiente¹⁹³, non è considerato una materia legislativa autonoma ma, date le intersezioni e i collegamenti, esso è un valore¹⁹⁴

¹⁹⁰ Cons. St., sez. VI, sent. 22 agosto 2003, n. 4766.

¹⁹¹ La Convenzione estende la nozione di paesaggio a “*tutto il territorio delle Parti*”, compresi “*gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani ... i paesaggi terrestri, le acque interne e marine*”; considera altresì “*sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati*”. C. Tosco, *La storia assente: i limiti della Convenzione Europea del Paesaggio*, in M. Frank e M. Pilutti Namer (a cura di), *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020) Ricezione, criticità, prospettive*, Venezia, 2021; D. M. Traina, *Il ventennale della convenzione europea sul paesaggio: un primo bilancio del suo stato d'attuazione*, in *Federalismi.it*, n. 30/2020; G. C. Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019; S. Foà, *Dalla Convenzione Europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Obiettivi di tutela e valorizzazione*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente, La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 431; G. Sciullo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon.it*, n. 3/2008; G. Cartei, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007; R. Priore, *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, 5 marzo 2005, in www.fbsr.it; A. Herrero de la Fuente, *La Convenzione europea sul paesaggio (20 ottobre 2000)*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 6/2001.

¹⁹² L. n. 14 del 9 gennaio 2006, recante *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000*.

¹⁹³ C. Cost., sentt. 1 dicembre 2006, n. 398 e 10 luglio 2002, n. 407. M. A. Cabiddu, *Il territorio e il suo governo*, in op. cit., 16.

¹⁹⁴ M. Carrer, *Delenda potestas. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà*

trasversale riconducibile alla materia dei beni culturali¹⁹⁵ e pertanto valgono anche per il paesaggio le criticità derivanti dalla scelta di separare tutela e valorizzazione¹⁹⁶.

Nel 2004, con il già accennato d.lgs n. 42, viene adottato il Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁹⁷, poi profondamente modificato nel 2006 e nel 2008, che ha dato una definizione aggiornata del concetto di paesaggio¹⁹⁸ e poi ha rivisto l'individuazione espressa dei beni paesaggistici¹⁹⁹, all'interno della più ampia nozione di patrimonio culturale²⁰⁰.

In ambito sovranazionale, con la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale

legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale, in *Federalismi.it*, n. 23/2016; M. Malo, *Paesaggio: la Corte costituzionale ne ribadisce il valore costituzionale fondamentale, ma "avalla" il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, in nome dei "livelli essenziali delle prestazioni"*, in *Forumcostituzionale.it*, 2012.

¹⁹⁵ V. art. 2 del Codice secondo cui *"Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici"*.

¹⁹⁶ M. C. Cavallaro, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon.it*, n. 3/2018; M. Cammelli, *Il diritto del patrimonio culturale: sfide aperte, risposte possibili*, in *Aedon.it*, n. 3/2017; L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, 2014, 385; N. Aicardi, *Recenti sviluppi sulla distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali e sul ruolo del Ministero per i beni culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in *Aedon.it*, n.1/2003.

¹⁹⁷ C. Marzuoli, *Il Paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon.it*, n. 3/2008; G.F. Cartei, *Paesaggio*, op. cit.; M.L. Torsello, *Profili generali del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2005 e *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2004; P. Giampietro, *Dal testo unico al «Codice dei beni culturali e del paesaggio»*, in *Amb. e svil.*, n. 7/2004, 605; G. Severini, *I principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 5/2004, 469.

¹⁹⁸ V. art. 131, commi 1 e 2, secondo cui: *"Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali."*

¹⁹⁹ V. art. 134 secondo cui: *"Sono beni paesaggistici:*

a) gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141;

b) le aree di cui all'articolo 142;

c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156."

²⁰⁰ Cons. St., sez. VI, sent. 23 settembre 2022, n. 8167. A.M. Sandulli, (a cura di) *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lg. 22 gennaio 2004, n. 42 modificato con i DD.Lgs. 24 marzo 2006, nn. 156 e 157)*, Milano, 2006.

immateriale²⁰¹, l'UNESCO ha valorizzato gli aspetti immateriali dei beni culturali, derivanti da una tradizione fatta di immagini evocative o di valori identitari²⁰², e tale innovazione è stata recepita dal Codice nel 2008. Solo un accenno alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, sottoscritta a Faro nel 2005, la quale reca una definizione di "patrimonio culturale" aperta sia al paesaggio, ancorché questo non sia espressamente indicato, sia all'ambiente²⁰³.

Per quanto attiene alle relazioni paesaggio-ambiente, il Codice dei beni culturali e del paesaggio tutela i beni e i valori del territorio antropizzato e non antropizzato mentre il Codice dell'ambiente parallelamente tutela gli elementi: aria, acqua, suolo. Per la tutela del paesaggio e per l'ambiente la competenza è esclusivamente statale.

Alla normativa nazionale si aggiungono le legislazioni regionali che disciplinano le fonti regionali che, nell'ambito dei principi statali, regolano il territorio regionale.

Il Codice conferma lo strumento pianificatorio ereditato dalla legislazione antecedente ma lo affida alle regioni, in collaborazione con il Ministero. Il piano ricomprende tutte le tipologie di beni paesaggistici e non più, come nel previgente regime, i soli beni *ex lege* individuati, ed anzi il piano stesso può diventare strumento di individuazione (artt. 134 e 136). La finalità dichiarata dalla norma di principio è quella di assicurare "*che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono*".

²⁰¹ V. L. 27 settembre 2007, n. 167 recante Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003 dalla XXXII sessione della Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO). M. De Paolis, *Il patrimonio culturale immateriale e il ruolo delle autonomie locali*, in *Azienditalia*, n. 6/2019.

²⁰² R. Fattibene, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in *Federalismi.it*, n. 10/2016; L.R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 1/2009; E. Boscolo, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urban. e app.*, n. 7/2008, 707.

²⁰³ V. l. 1 ottobre 2020, n. 133 recante Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005. L'art. 2 della Convenzione reca la seguente definizione: "*il patrimonio culturale è un insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone considerano, a prescindere dal regime di proprietà dei beni, come un riflesso e un'espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni in continua evoluzione. Esso comprende tutti gli aspetti dell'ambiente derivati dall'interazione nel tempo fra le persone e i luoghi*"; L.M. Guzzo, *La convenzione di Faro e il patrimonio culturale religioso: (alcune brevi) questioni di ordine definitorio*, in AA.VV., B. Cortese (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Roma, 2021, 141.

La prima novità riguarda l'efficacia territoriale dei piani e l'obbligo di considerare, a tal fine, l'intero territorio regionale. A tale proposito si è chiarito che nel testo vigente dell'art. 131 non è stata stabilita la effettiva o potenziale coincidenza del paesaggio con tutto il territorio, dato che il comma 1 fa riferimento alla (sola) parte di territorio "espressiva di identità", mentre tutto il territorio deve essere adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito (art. 135), ma non comporta l'assoggettamento a regime vincolistico di tutto il territorio. Infatti l'art. 143 prevede che la ricognizione del territorio è il presupposto per gli interventi differenziati, per aree e modalità di azione amministrativa, specificati nel comma 1 dell'articolo, in cui è anche inclusa la disciplina necessaria per assicurare altresì lo "sviluppo sostenibile" delle aree interessate attraverso la trasformazione del territorio stesso. Dunque il piano paesistico riguarda tutto il territorio regionale ma non lo sottopone contemporaneamente a vincolo generalizzato²⁰⁴.

La seconda novità riguarda la sintesi dei due atti pianificatori in un "unico" piano paesaggistico (artt. 135, 143 e 145)²⁰⁵. Il piano è lo strumento di protezione giuridica uniforme a struttura composita, sia di piano urbanistico di area vasta sia di strumento di salvaguardia culturale della superficie regionale, con contenuti conoscitivi, propositivi (linee guida) e prescrittivi, prevedendosi azioni di conservazione, recupero e ripristino dirette alle amministrazioni locali e persino ai privati, esso racchiude scelte destinate a conformare sia il territorio che la proprietà²⁰⁶ (si pensi al tema centrale della vestizione dei vincoli). La

²⁰⁴ Cons. St., sez. VI, sent. 30 dicembre 2011, n. 7004.

²⁰⁵ N. Vettori, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon.it*, n. 1/2017; G. Guzzo e F. Del Greco, *La tutela del paesaggio nell'attuale codificazione legislativa*, su *AmbienteDiritto.it*, 2017; G.D. Comporti, *Piani paesaggistici*, 2012, op. cit.; V. Mazzarelli, *Il «nuovo» Codice dei beni culturali e del paesaggio – commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 10/2006 e *Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio - la disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 63/2008*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 10/2008; G. Severini, op. cit.; sulla pianificazione paesaggistica in particolare V. Milani *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 5/2004, 469; V. Dini, *Il «Codice Urbani»: contenuti della riforma*, in *Amb. e svil.*, n. 7/2004.

²⁰⁶ P. Stella Richter, op. cit.; L. Di Giovanni, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2019, 559; P. Chirulli, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 697; G. Pagliari, M. Sollini, G. Farri, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'unità d'Italia ad oggi*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2015, 282; S. Tuccillo, *Piani territoriali paesistici e vincoli di inedificabilità. Il difficile contemperamento tra "limitazioni amministrative" e diritti dei privati*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2004, 609.

coesistenza del piano paesaggistico “puro” e del piano “urbanistico-territoriale” con specifica considerazione dei valori paesaggistici –equiparati dal Codice (art. 135, comma 1)– fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali²⁰⁷. La disciplina prescrittiva non riguarda più solo i beni paesaggistici in senso stretto ma anche altri oggetti ritenuti dal piano meritevoli di tutela²⁰⁸. Il piano attribuisce a ciascun ambito, secondo il valore riconosciuto all’area su cui insiste o di cui si compone, obiettivi di qualità paesaggistica con riguardo alla conservazione ambientale, allo sviluppo urbanistico/edilizio compatibile e alle attività di riqualificazione delle aree degradate²⁰⁹. I piani paesaggistici sono di competenza regionale, salvi i casi nei quali vi sia l’elaborazione congiunta (co-pianificazione, previo accordo ai sensi dell’art. 11 della l. n. 241/1990) con lo Stato²¹⁰, al quale spetta in tutti i casi l’individuazione, a monte, delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale in materia di tutela del paesaggio; tali linee sono un (presupposto) atto di indirizzo statale della pianificazione regionale. In presenza di un piano paesaggistico, gli enti locali territoriali conformano e adeguano i propri strumenti urbanistici e territoriali alle sue previsioni secondo le procedure stabilite dalla regione, con la necessaria partecipazione degli organi ministeriali²¹¹. L’inserimento di un’area o di un bene quale bene paesaggistico (ex art. 143, comma 1, lett. c del Codice) ha effetto di vincolo relativo²¹² che

²⁰⁷ C. Cost., sent. 29 gennaio 2016, n. 11.

²⁰⁸ P. Urbani, *La costruzione del Piano paesaggistico*, in *Urban. e app.*, n. 4/2006, 381.

²⁰⁹ S. Amorosino, *Piani paesaggistici e concetti giuridici indeterminati: le “aree compromesse e degradate” e gli “ulteriori contesti” di paesaggio (oltre quelli vincolati) da tutelare*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2014, 115.

²¹⁰ Secondo TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 23 dicembre 2022, n. 17407, la co-pianificazione è «condivisione reciproca sull’impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano» perciò sussiste la necessità che «la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell’atto che la realizza,...». La pianificazione congiunta riguarda i beni paesaggistici di cui all’articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143, tuttavia non è possibile scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che, per i beni diversi da quelli suddetti, vedano del tutto assente la componente statale.

²¹¹ Cons. St., sez. IV, sent. 29 marzo 2021, n. 2633.

²¹² P. Urbani, *L’edilizia*, su *Giorn. Dir. amm.*, n. 6/2020, 727; E. Follieri, *L’Adunanza plenaria, “sovrano illuminato”, prende coscienza che i principi enunciati nelle sue pronunzie sono fonti del diritto - il commento*,

ammette, previa autorizzazione, le manutenzioni straordinarie e le ristrutturazioni dei manufatti purché senza alterazione della sagoma, cioè a impatto visivo zero. Vi è una rigorosa tipizzazione delle ipotesi vincolistiche, alla quale corrisponde una altrettanto dettagliata previsione di casi, ugualmente nominati e tassativi, di deroga²¹³. In ogni caso il piano contiene la normativa d'uso di tutti gli ambiti territoriali e eventuali prescrizioni e previsioni, ai sensi dell'art. 135 del Codice²¹⁴.

Le scelte di pianificazione paesaggistica sono frutto di ponderazioni specifiche relative al territorio, dunque il dato materiale e l'analisi dello stato di conservazione, dell'antropizzazione degli elementi insediativi e degli altri elementi caratteristici anche storici. Il potere di pianificazione paesaggistica presuppone innanzitutto l'esatto "riconoscimento", da parte del pianificatore, di quelle che sono le reali ed effettive caratteristiche paesaggistiche del territorio. L'esatta ricognizione delle caratteristiche in parola costituisce, dunque, il presupposto indefettibile per la successiva elaborazione delle specifiche prescrizioni di uso del territorio, da suddividere in "Ambiti", e, quindi, per l'individuazione dei cd. "obiettivi di qualità" da perseguire²¹⁵. Nella identificazione degli aspetti significativi un momento importante è quello della ricerca e individuazione degli elementi da preservare e, a tal fine, è invalso l'uso della locuzione «invarianti strutturali»²¹⁶. Non si tratta di una terminologia giuridica, essa proviene dal mondo dei pianificatori e serve da denominazione dei fondamentali del territorio, da assumere quali postulati e sui quali costruire percorsi di conservazione o di gestione/valorizzazione o perfino ipotesi di trasformazione di beni territoriali in funzione dei valori paesaggistici che in essi sono individuabili. Esse sono articolate in invarianti legate al sistema ambientale-paesaggistico e

in *Urban. e app.*, n. 3/2018, 373; P. Urbani, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, cit.; G. Scullo, *La distinzione fra vincoli conformativi ed espropriativi negli strumenti urbanistici*, in *Urban. e app.*, n. 4/2013, 425; F. Giovagnoli, *Sul contenuto e i limiti nell'imposizione del vincolo di tutela indiretta*, su *Rassegna Avvocatura di Stato*, n. 1/2010, 196.

²¹³ C. Cost., sent. 23 marzo 2012, n. 66 e Cons. St., sez. IV, sent. 04 novembre 2020, n. 6801. A. Iervolino, *La tipicità del regime dei vincoli paesaggistici e delle sue deroghe*, in *CamminoDiritto.it*, 2020.

²¹⁴ P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, in *Federalismi.it*, n. 22/2012.

²¹⁵ TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 9 agosto 2022, n. 11119.

²¹⁶ L. Di Giovanni, op. cit.; M. R. Gisotti, *Dal vincolo al progetto. Il quadro della pianificazione paesaggistica in Italia e una proposta per un modello operativo* in *La pianificazione paesaggistica in Italia* (a cura di) A. Magnaghi, Firenze, 2016, 1.

a quello di interesse storico-culturale, allo stesso modo il sistema delle regole relativo ai vincoli sarà articolato per componenti legate ai beni paesaggistico-ambientali e componenti legate ai beni di interesse storico-culturale. Il tema sarà approfondito nel secondo capitolo ma adesso è importante accennarne l'esistenza per i riverberi che ne ha sul tipo ed estensione della discrezionalità²¹⁷ che l'ente esercita al momento dell'adozione del piano.

Il processo pianificatorio è costituito primariamente dall'analisi geomorfologica e, subito dopo, dall'individuazione di tutti i beni soggetti ai vari vincoli, storici o paesaggistici, e di quelli soggetti a regimi speciali (es. beni demaniali) e questi, con le relative discipline speciali imposte dalla legge o da altri regimi amministrativi²¹⁸, costituiscono elementi intangibili, quantomeno come dato di partenza, e finiscono per essere condizionamenti esogeni alla pianificazione. A seguire si aprono le scelte pianificatorie che, come detto, riguardano anche i beni immobili non vincolati nonché quelle volte a individuare beni paesaggistici di interesse regionale; il piano può direttamente qualificare come beni paesaggistici aree ulteriori rispetto a quelle dichiarate tali in via amministrativa o *ex lege*, purché con un valore specifico da tutelare (da sottoporre successivamente a dichiarazione di interesse). Ai sensi dell'art. 135 del Codice, il piano è strumento di pianificazione territoriale estremamente articolato che, oltre a contenere una classificazione per aree omogenee del territorio regionale, individua in concreto varie porzioni di territorio da assoggettare a diverse forme di intervento e diversi gradi di tutela tradotti in indirizzi e prescrizioni destinate per loro coerenza a trovare applicazione e svolgimento in altri strumenti di pianificazione territoriale locale, segnatamente a livello provinciale e locale. Tali scelte di pianificazione paesaggistica sono riconducibili alla discrezionalità tecnico-amministrativa regionale²¹⁹, con caratteristiche minime rispetto ai beni vincolati *ex lege* mentre maggiori per gli altri beni vincolati o da vincolare, per i beni non vincolati e per le norme d'uso, le prescrizioni, le misure di salvaguardia e gli obiettivi di qualità. In alcuni casi si procede a un mero accertamento delle qualità intrinseche del bene, da cui discendono poche o nessuna

²¹⁷ G. D. Comporti, *Piani paesaggistici*, 2012, op. cit.

²¹⁸ Per i vincoli *ex lege*, come per es. le aree boscate, il piano avrà valore ricognitivo. Il pianificatore regionale dovrà tenere conto anche dei contenuti precettivi dei vincoli cd. "vestiti", per cui l'autorità competente ha espresso indicazioni ulteriori rispetto alla semplice tutela conservativa statica o che producano effetti su altri beni limitrofi.

²¹⁹ Cons. St., sez. II, par. 20 novembre 2014, n. 4006, e sez. VI, sent. 3 marzo 2011, n. 1366.

opzione pubblica ma in altri casi, quando il bene si presta a una pluralità di impieghi, tutti rispettosi delle vocazioni proprie, allora il pianificatore può e deve effettuare delle scelte discrezionali²²⁰. In sintesi, col piano si farebbe anche un uso manageriale del sapere tecnico²²¹ per le scelte sui beni, nel rispetto dei loro limiti fisici, per le scelte sulle destinazioni d'uso compatibile o di recupero, anche correlandole ad altre politiche settoriali inerenti il territorio (parco, bacino, etc.), infine, per le scelte sugli obiettivi di qualità. Vi sarebbe, quantomeno per i beni non vincolati, una (necessaria) contaminazione tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa²²² da presidiare con i canoni della proporzionalità²²³ nella produzione (normativa e attuativa), onde evitare il rischio che i valori paesaggistici o ambientali possano essere recessivi rispetto ad altri interessi (pubblici)²²⁴. L'esercizio del potere pianificatorio relativo alla tutela del territorio soggetto a vincolo paesaggistico, con le caratteristiche descritte sopra, costituisce espressione di una discrezionalità lata, volta a fondare un regime di certezza delle situazioni giuridiche private e pubbliche²²⁵. Allo stesso modo per un atto di perimetrazione di una riserva naturale²²⁶. La predeterminazione di priorità e modalità di tutela aiuta a esercitare successivamente la discrezionalità tecnica, in sede di dichiarazione o di autorizzazione paesaggistica²²⁷. Invece, l'assenza del piano determinerebbe una tutela inevitabilmente frazionata, realizzata

²²⁰ S. Moro, *I vincoli urbanistici per la tutela dei c.d. interessi differenziati e dell'equilibrio ecologico*, in *AmbienteDiritto.it*, 2015.

²²¹ L. Di Giovanni, op. cit.; AA.VV., *Conferenza Nazionale per il Paesaggio*, Atti MiBACT, Roma, 1999, 114.

²²² P. Carpentieri, *Il ruolo del paesaggio e del suo governo nello sviluppo organizzativo e funzionale del Ministero e delle sue relazioni inter-istituzionali*, in *Aedon.it*, n. 2/2018; F. Cintioli, *Discrezionalità tecnica*, (voce in) *Enc. dir.*, annali II, 2008.

²²³ F. Di Porto, *Regolazione, principio di proporzionalità e scienze cognitive*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, 6.

²²⁴ Sui rischi corruttivi nel "governo del territorio" cfr. piano nazionale anticorruzione 2016, ANAC delib. n. 831 del 3 agosto 2016.

²²⁵ TAR Lazio, Roma, sez. II bis, sent. 9 luglio 2021, n. 8192.

²²⁶ Cons. St., sez. VI, sent. 19 agosto 2021, n. 5945; F. Saitta, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2018, 421.

²²⁷ L. Di Giovanni, *Valutazione tecnica e potere discrezionale nella tutela del paesaggio – il commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1/2016, 47; A. Gigli, *La funzione di tutela del paesaggio tra discrezionalità tecnica e compresenza di interessi primari*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, n. 2/2015, 204.

mediante singoli provvedimenti e quindi puntuali, per ciascuna istanza edilizia o di uso del territorio, intuibilmente esposti a diversità di trattamento con grave incertezza nell'esercizio dei diritti reali e delle attività economiche insistenti sul territorio²²⁸.

In materia urbanistica, distinta ma parallela e/o subordinata a quella paesaggistica, è generalmente riconosciuto un ampio potere discrezionale all'amministrazione comunale che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico; tali scelte discrezionali sono sondabili nei limiti in cui "risultino inficiate da errori di fatto, abnormi illogicità, violazioni procedurali"²²⁹.

Analoghe considerazioni sono da farsi per il piano territoriale di coordinamento provinciale, di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 267/2000, il quale ha fini diversi da quelli di un p.r.g. Anch'esso contiene scelte discrezionali che costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità; le decisioni dell'amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali – di ordine tecnico discrezionale – seguiti nell'impostazione del piano stesso²³⁰.

Riguardo al sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi di pianificazione paesaggistica, oltre a quanto già indicato, si può precisare che la natura del piano paesaggistico non può essere semplicisticamente ricondotta a quella propria di un atto *tout court* regolamentare, ma assume la valenza propria di un atto amministrativo a contenuto generale²³¹. Data la discrezionalità tecnica, il sindacato giurisdizionale non è più solo estrinseco formale (limitato alla esteriore valutazione del rispetto dei limiti esterni del potere amministrativo) ma ormai trattasi prevalentemente di un sindacato intrinseco (debole) che si spinge fino alla valutazione della metodologia seguita, all'attendibilità delle operazioni tecniche compiute dall'amministrazione e alla correttezza dei criteri tecnici ove possa annidarsi uno sviamento logico o un errore di fatto o, ancora, una contraddittorietà

²²⁸ TAR Lazio, Roma, sez. II bis, sent. 9 luglio 2021, n. 8192.

²²⁹ Cons. St., sez. IV, sent. 2 luglio 2021, n. 5073.

²³⁰ Cons. St., sez. IV, sent. 22 giugno 2021, n. 4791 e A.P., sent. 22 dicembre 1999, n. 24.

²³¹ Cons. St., sez. II, par. 20 novembre 2014, n. 4006.

immediatamente rilevabile²³². La discrezionalità tecnica esercitata da amministrazioni con competenze tecniche esclusive²³³, non può ritenersi soggetta a un sindacato giudiziale sostitutivo; in particolare sul versante tecnico il sindacato giurisdizionale deve considerarsi limitato a verificare se l'amministrazione abbia violato il principio di ragionevolezza tecnica, senza che sia consentito, in coerenza con il principio costituzionale di separazione, sostituire le valutazioni dell'amministrazione, anche se in astratto opinabili, con quelle giudiziali²³⁴. E' ammessa la piena conoscenza dei fatti oggetto di causa e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'amministrazione, tuttavia il giudice non può sostituirsi a un potere già esercitato, ma deve solo stabilire se la valutazione complessiva operata nell'esercizio del potere debba essere ritenuta corretta, sia sotto il profilo delle regole tecniche applicate, sia nella fase di contestualizzazione delle norme poste a tutela dei principi di parità di trattamento e non discriminazione, sia nella fase di raffronto tra i fatti accertati ed il parametro contestualizzato²³⁵.

Gli effetti prodotti dall'annullamento del piano costituiscono una tematica di significativo interesse, in parte accennata nel paragrafo precedente (in relazione ai vizi degli atti amministrativi generali e alla impugnabilità dei medesimi). Nelle pagine che seguono si esporranno con maggior grado di approfondimento gli elementi che riguardano l'annullamento in sede giurisdizionale di un atto amministrativo a contenuto generale secondo i parametri elaborati dalla giurisprudenza su atti normativi e su strumenti pianificatori. In linea di principio, la caducazione di un atto amministrativo a carattere generale o normativo, per una causa indivisibile, in conseguenza di una sentenza passata in giudicato, opera non solo nei confronti delle parti che sono state in giudizio, ma anche di coloro che, pur rimasti estranei al processo, si trovino nelle stesse condizioni dei

²³² A. Giusti, *Discrezionalità tecnica - discrezionalità tecnica dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Giur. it.*, n. 5/2015, 1211; S. Baccarini, *op. cit.*; C. Ventimiglia, *I confini del sindacato del g.a. sulla discrezionalità tecnica nella materia dei beni culturali - il commento*, in *Urb. e app.*, n. 12/2011, 1468.

²³³ M. Filice, *Il sindacato giurisdizionale sull'attività delle autorità indipendenti*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 4/2015, 559.

²³⁴ Cons. St., sez. VI, sent. 23 settembre 2022, n. 8167 cit. M. Timo, *Processo amministrativo - il ruolo del giudice amministrativo e l'esaurimento della discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, n. 6/2019, 1405; F. Volpe, *Eccesso di potere giurisdizionale e limiti al sindacato della discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, n. 3/2013, 692.

²³⁵ Cons. St., sez. II, sent. 11 giugno 2021, n. 4519.

ricorrenti²³⁶. Tale regola generale deriva dall'individuazione della sfera di efficacia soggettiva della sentenza di annullamento: per la parte cassatoria (della norma) la pronuncia non può che fare stato *erga omnes*, invece per la parte prescrittiva (conformativa o risarcitoria) la pronuncia fa stato unicamente *inter partes*. Riguardo agli strumenti urbanistici, l'annullamento giurisdizionale ha efficacia *erga omnes* ove, per esempio, sia stato disposto per vizi del procedimento di formazione del piano stesso²³⁷. Il giudicato amministrativo ha di regola effetti limitati alle parti del giudizio e non produce effetti a favore dei cointeressati che non abbiano tempestivamente impugnato. Il Consiglio di Stato a tale proposito ha enunciato il seguente principio di diritto: «I casi di giudicato con effetti *ultra partes* sono eccezionali e si giustificano in ragione dell'inscindibilità degli effetti dell'atto o dell'inscindibilità del vizio dedotto: in particolare, l'indivisibilità degli effetti del giudicato presuppone l'esistenza di un legame altrettanto inscindibile fra le posizioni dei destinatari, in modo da rendere inconcepibile, logicamente, ancor prima che giuridicamente, che l'atto annullato possa continuare ad esistere per quei destinatari che non lo hanno impugnato. Per tali ragioni deve escludersi che l'indivisibilità possa operare con riferimento a effetti del giudicato diversi da quelli caducanti e, quindi, per gli effetti conformativi, ordinatori, additivi o di accertamento della fondatezza della pretesa azionata, che operano solo nei confronti delle parti del giudizio»²³⁸.

Per quanto riguarda un vizio di annullabilità che non riguardi l'intero atto/piano ma solo una parte di esso (per violazione di legge o per eccesso di potere), varranno i principi in materia di annullabilità parziale (*vitiatur sed non vitiat*) della disposizione/clausola.

Gli effetti dell'annullamento sono *ex tunc*, salvi i casi in cui sia opportuno derogare a tale principio; ciò per esempio può avvenire, nel caso di atti normativi o generali, quando l'annullamento dell'atto possa generare una condizione amministrativa di vuoto regolatorio, tale da determinare effetti peggiorativi della posizione giuridica tutelata con il ricorso, nel senso di pregiudicare, anziché proteggere, il bene della vita che l'interessato aspira a

²³⁶ TAR Veneto, sez. I, sent. 1 febbraio 2018, n. 108.

²³⁷ Cfr., *ex multis*, TAR Lazio, Latina, sez. I, sent. 15 gennaio 2016, n. 10; TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, sent. 20 marzo 2015, n. 123

²³⁸ Cons. St., A.P., sentt. 27 febbraio 2019, n. 4 e n. 5.

conseguire o mantenere²³⁹. Proprio in materia di pianificazione paesaggistica si è pronunciato in tal senso il TAR Sicilia²⁴⁰ che, ravvisando un vizio di incompetenza relativa nell'atto di adozione del piano paesaggistico, ha disposto il suo annullamento posticipato di centottanta giorni, al fine di consentire all'amministrazione di sanare il vizio, provvedere validamente senza lasciare scoperture. Trattavasi di un vizio di rilievo marginale, nessun deficit sostanziale era stato ravvisato nel piano. Il TAR ha fatto riferimento a una decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea²⁴¹, che ha proposto un set di regole sul differimento temporale degli effetti dell'annullamento di un piano (in materia ambientale) per violazioni del diritto dell'Unione. In casi del genere vi è, da un lato, certamente il dovere del giudice di adottare tutti i provvedimenti, generali o particolari, previsti dal proprio diritto nazionale al fine di rimediare, compresi l'eventuale sospensione o l'eventuale annullamento del piano o programma impugnato; tuttavia, d'altro canto, hanno deciso che – tenuto conto delle specifiche circostanze del procedimento principale – il giudice *a quo* possa eccezionalmente essere autorizzato a mantenere determinati effetti di un atto nazionale, a tre condizioni. La prima: che non sia possibile altrimenti evitare gli effetti pregiudizievoli per l'ambiente che discendono dall'annullamento dell'atto impugnato; la seconda: che l'annullamento crei un vuoto giuridico che sarebbe ancor più nocivo per l'ambiente, nel senso di una minore protezione risultando, così in contrasto addirittura con l'obiettivo essenziale della normativa violata; la terza: che il mantenimento eccezionale degli effetti di un tale atto valga solo per il lasso di tempo strettamente necessario all'adozione delle misure in grado di rimediare all'irregolarità constatata.

Per quanto riguarda l'ipotesi dell'autoannullamento d'ufficio, da parte della medesima amministrazione regionale che ha adottato l'atto, essa è astrattamente possibile secondo i canoni generali e la previsione normativa contenuta nell'art. 21-nonies della l. n.

²³⁹ Cons. St., sez. I, par. 24 giugno 2020, n. 1233 con nota di E. Follieri, *Paesaggio e tutela giurisdizionale - la tutela del paesaggio culturale negata per la tesi sulla graduazione di ufficio degli effetti dell'annullamento*, in *Giur. it.*, n. 8-9/2021, 1942.

²⁴⁰ TAR Sicilia, Catania, sez. I, sent. 30 aprile 2019, n. 966. P. Brambilla, *L'annullamento giudiziale del piano paesaggistico con modulazione degli effetti caducatori e conformativi della sentenza: una salvaguardia giurisprudenziale?*, in *RGAonline*, n. 6/2019.

²⁴¹ Gran Camera, causa C-41/11, su interpello dal Consiglio di Stato francese.

241/1990²⁴², quale atto amministrativo di secondo grado, discrezionale, espressione di autotutela. Inoltre il dato empirico ammette anche l'annullamento disposto da sentenza della Corte costituzionale per conflitto/difetto di attribuzione della regione rispetto allo Stato quando, per esempio, la regione non abbia adeguatamente coinvolto l'amministrazione ministeriale competente prima di adottare la deliberazione di approvazione del piano paesaggistico²⁴³.

L'annullamento del piano non produce effetti caducatori automatici sugli atti adottati sulla base del piano (o parte di esso) annullata, salvo che anch'essi siano stati impugnati davanti al giudice amministrativo. L'annullamento del piano si riverbera su tutti i provvedimenti amministrativi ancora *sub iudice* adottati in attuazione dello stesso che, come tali, ne risultano viziati²⁴⁴. Per i soggetti estranei al giudizio, se il piano risulta annullato non lo sono i provvedimenti conseguenti (salvo il caso raro di provvedimenti con destinatari plurimi, impugnati solo da alcuni di essi).

²⁴² V. M. Allena, *Annullamento d'ufficio e discrezionalità nell'an: rilievi critici*, in AA.VV., *Concetti tradizionali di diritto amministrativo e loro evoluzione*, Napoli, 2017, 8.

²⁴³ C. Cost., sent. 22 ottobre 2020, n. 240.

²⁴⁴ TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. 01 marzo 2021, n. 2424 secondo cui il piano paesaggistico ha essenzialmente natura di atto regolamentare.

CAPITOLO II - I PIANI PAESAGGISTICI

§-1 La tutela del paesaggio

La disamina delle tematiche inerenti la pianificazione paesaggistica necessita di fare un focus aggiornato sugli “oggetti” e i “valori” di tutela, nel quadro legislativo vigente. Come accennato nel capitolo precedente, la pianificazione paesaggistica condivide con altre pianificazioni il substrato materiale del territorio e della sua morfologia²⁴⁵, tuttavia il concetto di paesaggio non sempre è collegato a un bene materiale o meglio necessita anche di elementi metafisici, espressivi, simbolici, comunicativi. La costituzionalizzazione della tutela del paesaggio e la sua collocazione nell’art. 9, comma 2, tra i principi fondamentali, fonda in materia interessi sia individuali sia collettivi alla conservazione e al godimento dei beni culturali e paesaggistici non quali meri beni materiali in sé considerati ma in quanto costituenti e comunicanti “valori” intrinseci e non i valori economici di scambio o d’uso delle cose protette²⁴⁶. Con il precetto generale di cui all’art. 9, non si tratta (più) di tutelare porzioni di paesaggio, ma il territorio nel suo complesso, ovvero, il paesaggio nella sua «integralità»²⁴⁷. La giurisprudenza costituzionale configura la tutela del paesaggio in stretta correlazione con quella dell’ambiente (tutela paesaggistico-ambientale)²⁴⁸ con una lettura

²⁴⁵ Cfr. C. Cost., sent. 7 novembre 2007, n. 367 cit., secondo cui deve prendersi atto di un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l’ambiente che la circonda, all’interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell’equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale».

²⁴⁶ M.A. Cabiddu, *Diritto alla bellezza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 368.

²⁴⁷ La locuzione «paesaggio integrale» è stata coniata da Alberto Predieri in *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, 381. G. C. Feroni, op. cit.

²⁴⁸ Cfr. C. Cost., sent. 16 luglio 2019, n. 179 e sent. 29 novembre 2017, n. 246 secondo cui l’autorizzazione paesaggistica è finalizzata alla protezione ambientale. In dottrina, S. Florio, *Paesaggio – Ambiente – Panorama*, Roma, 2020, 66; A. Predieri, *Paesaggio* (voce in), *Enc. dir.*, cit. secondo cui «Il paesaggio, insomma, viene a coincidere con la forma e l’immagine dell’ambiente», inteso come «ambiente salubre», quando ancora non esisteva una disciplina normativa a tutela dell’ambiente e nemmeno una sua definizione giuridica unitaria (V. d.P.R. n. 616/1977 che, all’art. 82, trattava dei beni ambientali e d.lgs. n. 112/1998 che, all’art.

“espansiva” del primo –necessitata dall’assenza dell’ambiente nella Costituzione fino al 2022 –, entrambi non solo beni o materie competenziali bensì sono valori primari e sistemici²⁴⁹. Nel diritto dell’Unione europea, ai fini delle valutazioni di impatto ambientale, si trovano gli elementi costitutivi dell’ambiente rilevanti a fini giuridici: l’uomo, la fauna e la flora; il suolo, l’acqua, l’aria, il clima e il paesaggio, i beni materiali e il patrimonio culturale²⁵⁰. Su questa evoluzione interpretativa, da paesaggistica (dunque morfologica, visiva, culturale) ad ambientale (costitutiva, valoriale, comunitaria), è intervenuta poi la riforma del Titolo V, modificativa dell’articolo 117, secondo comma della Costituzione ove è stata introdotta “*la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*”, senza riferimento al paesaggio. La costituzionalizzazione completa della materia ambientale è infine avvenuta nel 2022 con l’introduzione nell’art. 9 di un apposito terzo comma²⁵¹, che ha stabilizzato il trinomio beni culturali-paesaggio-ambiente, e con la correlata modifica dell’art. 41. Secondo la Corte Costituzionale, il paesaggio, come morfologia del territorio o

148, dava la definizione dei beni culturali, senza includervi il paesaggio, e dei beni ambientali cioè “*quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell’ambiente nei suoi valori naturali o culturali*”).

²⁴⁹ S. Grassi, *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Milano, 2012, 146; L.R. Perfetti, *Contributo ad una formulazione delle nozioni di paesaggio come simbolo e di ambiente come sistema ed alla critica delle nozioni tradizionali di cosa e bene in senso giuridico*, in G. Alpa, G. Conte, V. Di Gregorio, A. Fusaro, U. Perfetti (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell’ambiente. Precauzione responsabilità assicurazione*, Napoli, 2012, 33.

²⁵⁰ V. direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati come modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014. M. Roversi Monaco, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza amministrativa*, Bari, 2018, 16.

²⁵¹ Cfr. l. cost. n. 1 del 11 febbraio 2022 recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente*; G. Marcatajo, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell’ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2022; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022; G. Scarselli, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell’uomo e limiti di revisione costituzionale*, in *Giustizia insieme*, 2022; L. Casseti, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022; A. Cioffi e R. Ferrara, *Ambiente e Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 2022; M. Meli, *I nuovi principi costituzionali in materia di ambiente e sostenibilità*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2022; G.M. Flick, *Il museo: un ponte per l’innovazione, tra passato e futuro*, in *Federalismi.it*, 2022; G. Severini, P. Carpentieri, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’art. 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 2021.

aspetto visivo dell'ambiente, è un valore costituzionale «primario e assoluto»²⁵²; data l'assenza nell'art. 9 di specificazioni o aggettivazioni, in sostanza «è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007)»²⁵³. Corollario dell'assunto sopra espresso è che, nell'ambito delle relazioni tra interessi territoriali (a proposito del c.d. "Piano casa"), la scelta costituzionale e, a cascata, quella presente nel Codice, «non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente»²⁵⁴. La Corte, nell'ambito delle relazioni tra enti sulle competenze legislative e amministrative inerenti il territorio, conferma l'assunto principale dando ampia copertura anche all'attuale fonte legislativa primaria statale in materia paesaggistica affermando che «il Codice dei beni culturali e del paesaggio contiene norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincolanti la potestà legislativa delle Regioni ad autonomia speciale»²⁵⁵.

Per apprezzare la portata della tutela del paesaggio, il cui valore giuridico è costantemente ponderato dalla Corte Costituzionale, è necessario far riferimento sia a dati extra giuridici sia alle scelte dei legislatori, data anche l'assenza di una definizione costituzionale, soffermandosi necessariamente sulla normativa vigente e sulle sue criticità. Invertendo l'ordine delle parole, prima si tratterà del paesaggio e poi della sua tutela.

Il paesaggio è oggetto di studio da parte di una pluralità di discipline²⁵⁶, oltre al diritto, e assume significati differenti a seconda dell'ambito tematico di riferimento, in quanto esprime forma, linguaggio, comunicazione, messaggio, terreno di rapporto fra gli individui

²⁵² C. Cost. sent. 17 marzo 2010, n. 101.

²⁵³ C. Cost, sent. 7 novembre 2007, n. 367 e 29 ottobre 2009, n. 272.

²⁵⁴ C. Cost., sent. 25 luglio 2022, n. 192 cit. e sent. 28 dicembre 2021, n. 261 e precedenti richiamati. G. Ariete, *Focus: la sentenza n.261/21 della corte costituzionale: il rapporto tra la pianificazione paesaggistica ed il piano casa*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2022.

²⁵⁵ C. Cost, sentt. 29 maggio 2009, n. 164, 28 dicembre 2021, n. 261 e 28 gennaio 2022, n. 24.

²⁵⁶ Paesaggio è un termine polisemico che interessa storici, urbanisti, agronomi, ecologi, artisti, antropologi, sociologi, letterati, musicisti, fotografi. La parola paesaggio nasce a inizio del 1500 in ambito nord europeo esattamente quando si sviluppa la pittura del paesaggio, duplicando così il significato della parola: paesaggio indica sia ciò che ci circonda nella realtà sia la sua riproduzione.

(semiosfera); è il contesto che cementa il gruppo²⁵⁷. Il paesaggio rappresenta la totalità di entità fisiche, ecologiche e geografiche che integrano tutti i processi naturali e umani e i loro *pattern*²⁵⁸; esso va dunque considerato non come una semplice sommatoria di oggetti naturali e artificiali bensì va letto in una visione sistemica, intendendolo innanzitutto come una serie di sistemi di elementi e di relazioni (spaziali, funzionali, ecologico-ambientali, visive, simboliche etc.), che si sono susseguiti e intrecciati nel corso dei secoli sullo stesso territorio²⁵⁹. Senza pretesa di risemantizzare il vocabolo, il concetto è costituito da elementi fisici (mare, monti, laghi, pianure, etc.), biologici (fauna, flora, etc.), antropici (attività residenziali, produttive, etc.)²⁶⁰, non sempre considerati a fini giuridici. Vi è anche chi ritiene indispensabile annoverare, tra i fattori considerabili, l'interpretazione emotiva-cognitiva dell'osservatore²⁶¹: il paesaggio sarebbe dunque un valore, piuttosto che fatto oggettivo, frutto di scelte e valutazioni a carattere soggettivo e procedurale²⁶²; ciò sarebbe presente proprio nella Convenzione europea del paesaggio del 2000, che valorizza il momento selettivo e creativo della percezione di segni che identificano la qualità della vita. Il paesaggio è oggi studiato come sistema complesso di storie, di relazioni, di esperienze, di prodotti, di processi, come rapporto tra uomo e natura, palinsesto di documentazioni riferite a siti, insediamenti, produzioni artistiche, sfruttamento delle risorse, rapporti di potere, religioni, abitudini, riti, alimenti²⁶³. Tali elementi, non tassonomicamente determinabili in modo fisso, sono rilevanti quando rappresentativi della "bellezza" da intendersi ben oltre l'estetica²⁶⁴, quale bisogno evoluto e strumento per perseguire il benessere pubblico, migliorando la qualità della vita di tutti²⁶⁵. Paesaggio, territorio (o suolo) e ambiente non

²⁵⁷ P. Caruso, *L'analisi antropologica del paesaggio*, in *Edilizia moderna*, nn. 87-88/1966, 12.

²⁵⁸ Z. Naveh A.S. Lieberman, *Landscape Ecology. Theory and Application*, New York, 1984.

²⁵⁹ AA.VV., *Alcune buone pratiche relative a significativi paesaggi rurali storici*, Ismea, 2018.

²⁶⁰ A. Crosetti e D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2018, 180.

²⁶¹ A. W. Schlegel, *Kunstlehre*: «Il paesaggio non esiste se non nell'occhio dello spettatore», 1801.

²⁶² G. D. Comporti, *Piani paesaggistici*, op. cit., 1048.

²⁶³ P. Forte, *Full jurisdiction, arte, cultura. Un discusso confine in movimento*, in *Persona e ammin.*, n. 2/2018, 172.

²⁶⁴ V. l. n. 1497 del 29 giugno 1939 sulla protezione delle bellezze naturali: il "paesaggio cartolina".

²⁶⁵ M.A. Cabiddu, op. cit., 369.

sono sinonimi, ma tuttavia sono accomunati dall'essere spazi o luoghi, anche luoghi di vita, individuale o collettiva, e perciò di interessi²⁶⁶ (sociali, culturali, economici etc.). Il territorio, nella sua componente esterna (la forma, il paesaggio) e nella sua componente materiale, l'habitat (l'ambiente), costituisce lo spazio della vita comune che necessariamente è oggetto di regolazione (nelle sue trasformazioni, nei suoi usi) da parte dei pubblici poteri²⁶⁷. Anche l'evoluzione normativa ha visto avvicinarsi la tutela dell'ambiente (paesaggio) antropico, alla cui morfologia l'uomo ha contribuito, quella dell'ambiente (paesaggio) naturale, privo delle manipolazioni umane²⁶⁸ (ecosfera). Il dibattito definitorio sui beni comuni²⁶⁹, in quanto aventi la caratteristica di essere di interesse generale (incluso quello alla bellezza sopra riferito), coinvolge necessariamente anche il paesaggio, il territorio e l'ambiente e fa emergere le divergenze sia per quanto attiene all'aspetto della materialità sia per quanto attiene all'aspetto del riconoscimento, in favore dei singoli residenti, di un interesse al corretto uso del territorio stesso anche nei confronti dell'ente esponenziale con le criticità connesse alla sua esatta individuazione. In particolare per il paesaggio, potrebbe anche argomentarsi che la normativa codicistica l'abbia disegnato come bene (comune) imputato alla comunità nazionale (essenzialmente Stato e Regioni), astraendolo dalla

²⁶⁶ N. Capone, *La svolta spaziale costituzionale: Alberto Predieri e la nozione di Paesaggio*, in *Politica del diritto*, n. 1/2021, 113; S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Torino, 2010, 35. Secondo la Commissione Franceschini, «devono essere conservate al godimento della collettività».

²⁶⁷ F. D'Angelo, *Gli incentivi per la tutela del Paesaggio*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, n. 2/2021, 609; V. Cerulli Irelli, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. civ.*, n. 1/2015, 17; P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente, urbanistica: interrelazioni e distinzioni*, in *Amb. e svil.*, n. 7/2003, 635.

²⁶⁸ Cfr. art. 131 del Codice. G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, cit.; A. Crosetti e D. Vaiano, op. cit., 184; L. Perfetti, op. cit.; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di Paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004.

²⁶⁹ AA.VV., R. A. Albanese, E. Michelazzo e A. Quarta (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Torino, 2020; F. Barca, *Paesaggio: bene comune e risorsa economica*, in *Relazione agli Stati generali del paesaggio*, 2017, 43; A. Cioffi, *Paesaggio, ambiente e «beni comuni» nella giurisdizione amministrativa*, in *Dir. agroalim.*, n. 3/2016, 463; G. M. Flick, *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, 2; M. Tanca, *Il paesaggio come bene comune. Alla ricerca di "buone pratiche" per l'organizzazione del territorio*, in *Rivista CNS-Ecologia Politica*, n. 2/2014; F. Marinelli, *Beni comuni*, (voce in) *Enc. dir.*, Milano, 2014, 162; G. Arena, *Interesse generale e bene comune. Bene comune, beni comuni, interesse generale*, 2011, <https://www.labsus.org/2011/11/interesse-generale-e-bene-comune/>.

referibilità alla componente dominicale o alla *vicinitas* residenziale²⁷⁰, avendo conferito ai Comuni la possibilità di ricorrere avverso gli atti di pianificazione ritenuti lesivi. La maturazione delle considerazioni esposte è permeata nelle valutazioni della Corte Costituzionale la quale ha fatto espresso riferimento a un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»²⁷¹. Ancora più di recente la Corte ha sottolineato che, dopo la Convenzione del 2000, «il concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni" (dove "il passaggio da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati", tra i quali, in quel caso, l'acquisizione e il recupero delle terre degradate)»²⁷². La scelta legislativa fatta col Codice (e con i suoi aggiornamenti) è stata, innanzitutto quella di confermare l'abbinamento (o l'inclusione) della disciplina sul paesaggio a quella sui beni culturali²⁷³, separata da quella sull'ambiente, e poi quella di individuare l'ambito di applicazione oggettivo nel "*Patrimonio culturale*" (art. 2, comma 1), composta da due sottoinsiemi "*dai beni culturali e dai beni paesaggistici.*", attingendo al lessico civilistico²⁷⁴, in linea con il precedente Testo unico del 1999. Nel terzo comma vi

²⁷⁰ V. Cerulli Irelli e L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, n. 1/2014, 24.

²⁷¹ C. Cost., sent. 16 luglio 2019, n. 179 cit.

²⁷² C. Cost., sent. 24 aprile 2020, n. 71.

²⁷³ La legge n. 137 del 6 luglio 2002, all'art. 10 (recante *Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore*) dava incarico al Governo di codificare in materia di "*beni culturali e ambientali*", senza riferimenti al paesaggio o ai beni paesaggistici. L'art. 2 del Codice, precisando che i beni paesaggistici fanno parte del patrimonio culturale, equipara i beni paesaggistici e i beni culturali, anche ai fini dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione. G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2019; S. Settis, op. cit., 260.

²⁷⁴ Cfr. artt. 810 e 812 Cod. civ. C. Cass. pen., sez. III, sent. 15 febbraio 2005, n. 21400 secondo cui il bene giuridico protetto dalle nuove disposizioni sui beni culturali ed ambientali è ravvisabile non soltanto nel patrimonio storico-artistico-ambientale dichiarato, ma anche in quello reale, ovvero in quei beni protetti in

è la specificazione di quali beni e quali caratteristiche: “*gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge*”. Secondo la Consulta, l’oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l’insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico²⁷⁵. Il concetto di paesaggio compare solo successivamente, nella Parte terza del Codice (“*Beni paesaggistici*”), ove l’art. 131 nei primi due commi finalmente ne dà una indicazione definitoria unitaria riempiendo di contenuti il vocabolo presente in Costituzione²⁷⁶. Dunque, il paesaggio quale “non materia” costituzionale ma “valore” costituzionale trasversale viene trattato dal legislatore statale quale territorio fisico da conoscere, usare in modo consapevole, conservare e di cui salvaguardare i valori culturali che esprime (art. 131, comma 3, introdotto nel 2008). Prima del testo unico del 1999 e del Codice, il territorio-paesaggio era già considerato dalla Legge urbanistica²⁷⁷ ed è poi anche uno dei fattori oggetto di osservazione per gli impatti ambientali²⁷⁸, per cui ormai sussiste la

virtù del loro intrinseco valore, indipendentemente dal previo riconoscimento da parte della autorità competenti.

²⁷⁵ C. Cost., sent. 7 novembre 2007, n. 367 cit.

²⁷⁶ Testo vigente, modificato dal d.lgs. n. 63 del 26 marzo 2008: “1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. 2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.”. Il testo originario del 2004 era: “1. Ai fini del presente codice per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni. 2. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”. Con il d.lgs. n. 157 del 24 marzo 2006, il primo comma era stato modificato così: “1. Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”. L. Casini, *Le nuove modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio - la disciplina dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 62/2008: "erra l'uomo finché cerca"*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 10/2008, 1057.

²⁷⁷ Cfr. artt. 7 e 10 della l. n. 1150 del 17 agosto del 1942, come modificata nel 1968. V. anche art. 80 del d.P.R. n. 616/1977 cit.

²⁷⁸ Cfr. art. 5 del d.lgs. n. 152/2006 e allegato VI alla Parte seconda: “f) possibili impatti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e

correlazione territorio-paesaggio-ambiente di cui si è parlato. Sul territorio gravano più interessi pubblici²⁷⁹: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni²⁸⁰. La disposizione dell'art. 131 citato determina una riappropriazione di potere rispetto all'originaria impronta del Codice, che lasciava ampio spazio alle regioni sia nell'autonoma individuazione dei "beni paesaggistici" sia nella gestione di quella parte del paesaggio da recuperare o sviluppare attraverso i piani paesistici estesi a tutto il territorio regionale.

Il Codice avalla la rilevanza paesaggistica dell'azione umana sul territorio, oltre che di quella delle forze naturali, il quale viene a essere tutelabile in quanto forma e immagine dell'ambiente. Infatti gli strumenti di tutela coprono non solo il dato di natura, ma anche il risultato storico dell'interazione dinamica tra intervento umano (fattore antropico) e dato di natura (fattore fisico)²⁸¹.

Con l'influenza della Convenzione del 2000 (e il correttivo del 2008), il territorio per possedere rilevanza paesaggistica deve avere manifestazione identitaria percepibile, e questa non può essere limitata agli interessi locali. Ciò comporta che, nel difficile coordinamento tra l'art. 131, l'art. 135 e l'art. 143 del Codice vi sia stata una visione ampia per quanto attiene alla definizione (e verosimilmente all'analisi conoscitiva e valutativa), infatti si utilizza il concetto di «paesaggio dilatato»²⁸², non ascritto solo alle tre tipologie di vincoli paesaggistici. Si è anche sviluppata una concezione "olistica" del paesaggio²⁸³, secondo cui

archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori. Devono essere considerati tutti gli impatti significativi, compresi quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi;"

²⁷⁹ M. P. Genesin, op. cit.

²⁸⁰ C. Cost., sent. 7 novembre 2007, n. 367 cit.

²⁸¹ Cons. St., sez. VI, sent. 3 luglio 2012, n. 3893. Secondo F. Merusi, la nozione di paesaggio coincide con quella di ambiente o, più precisamente, che il paesaggio coincide con la «valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo - ambiente», in Art. 9, *Commentario della Costituzione*, cit.

²⁸² L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio* cit., 78. Sulla "pan-urbanistica", G. Severini, op. ult. cit.

²⁸³ TAR Lombardia, Milano, sez. II, sent. 26 aprile 2019, n. 932.

questa ormai ingloberebbe anche la nozione di “ambiente”, ma non ne è stato riconosciuto il fondamento legislativo poiché l’arricchimento in senso contenutistico voluto dalla Convenzione non può intaccare il nucleo essenziale di carattere estetico, in senso gnoseologico, del “paesaggio”, al quale è inevitabilmente attribuibile un carattere soggettivo (e non oggettivo), dal quale discende l’importanza da attribuire alla fruibilità da parte della popolazione²⁸⁴. Tuttavia secondo la giurisprudenza, l’eliminazione, nel 2008, del riferimento al paesaggio come costituito da “parti” del territorio non risulta sufficiente a far ritenere che nel testo vigente sia stata stabilita la effettiva o potenziale coincidenza del paesaggio con tutto il territorio, considerato che dal comma 1 del citato art. 131 non emerge tale coincidenza essendo per esso paesaggio non tutto il territorio ma la parte di esso espressiva di identità. La parte del territorio qualificata come paesaggio può perciò, in ipotesi, essere anche molto estesa ma deve essere individuata e delimitata in forza del motivato riconoscimento in essa dei tratti identitari che a loro volta si identificano, per il comma 2 dell’art. 131 del Codice, in “aspetti e caratteri” non generici ma tali da rappresentare in modo “materiale e visibile”, e dunque specifico, l’identità nazionale in quanto espressione “di valori culturali” e non di indifferenziate caratteristiche che non attingano la soglia di tali valori²⁸⁵. Volendo approfondire la relazione tra paesaggio e beni paesaggistici²⁸⁶, a valle delle evoluzioni dell’art. 13 del Codice, si può sintetizzare la distinzione tra paesaggio inteso come “forma del territorio” (come percepito nel suo valore identitario dalle Comunità che vi abitano e lavorano, riconoscendo tra i paesaggi anche quelli “della vita quotidiana”, che senza avere caratteri di pregio, “tuttavia raccontano una loro

²⁸⁴ Cons. St., sez. IV, sent. 28 gennaio 2022, n. 624 con nota di M. G. Della Scala, *La dimensione estetico-identitaria del paesaggio e i suoi confini*, in *Giustizia insieme*, 2022, secondo cui vi sarebbe un “panambientalismo” idoneo a erodere la stessa autonomia concettuale e giuridica del paesaggio, riducendolo a mera componente dell’ambiente; P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia insieme*, 2021. Secondo la citata sentenza resta netta la distinzione tra “paesaggio” e “ambiente”, implicando – il primo – la percezione (per lo più qualitativa) e l’interpretazione da un punto di vista soggettivo e – il secondo – prevalentemente l’apprezzamento delle quantità fisicochimiche e dei loro effetti biologici sull’ecosistema da un punto di vista oggettivo (approccio, quest’ultimo, implicito nella nozione – centrale nella legislazione ambientale – di inquinamento, cfr. art. 5, lett. i-ter, del d.lg. n. 152/2006).

²⁸⁵ Cons. St., sez. VI, sent. 30 dicembre 2011, n. 7005.

²⁸⁶ G. Crepaldi, *Il regime vincolistico dei beni paesaggistici*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell’ambiente, La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 467.

storia e presentano una loro identità”) e i beni paesaggistici veri e propri (oggetto di tutela del Codice), ulteriormente differenziando, nell’ambito di tale ultima categoria, le “bellezze di natura” contemplate dall’art. 136, di cui è stato di recente rivalutato il valore estetico-percettivo-storico-culturale, rispetto ai beni ambientali - culturali (cd. beni paesaggistici diffusi), tutelati *ex lege*, per l’appartenenza alle categorie indicate dall’art. 142 (con molti ripensamenti per quanto riguarda l’eventuale “riassorbimento” delle zone di interesse archeologico nell’ambito dei beni ex art. 136), a prescindere da qualunque “pregio intrinseco”, solo in considerazione dell’essere “elementi costitutivi del paesaggio” (di valore identitario in quanto ne determinano la fisionomia)²⁸⁷.

§-2 Gli strumenti di tutela del paesaggio

Affrontato il significato del termine paesaggio, per quanto di interesse in questo lavoro, si passa alla disamina della sua tutela²⁸⁸, prevista dall’art. 9 Cost., che il Codice ha trascinato sul piano legislativo nell’alveo della tutela del patrimonio culturale che, come visto, comprende sia i beni culturali sia i beni paesaggistici. La Costituzione affida la tutela del patrimonio culturale (insieme a quella dell’ambiente e dell’ecosistema) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato²⁸⁹ perché la tutela paesaggistica non può essere lasciata in balia delle spinte speculative e delle pressioni dei singoli interessi proprietari sulle istituzioni pubbliche locali, dovendo essere garantita la salvaguardia della morfologia del territorio nel suo aspetto visivo. Già prima della riforma costituzionale del 2001, la norma di cui all’art. 10 lett. d) della Legge urbanistica mirava ad assicurare l’effettività della funzione di salvaguardia del preminente interesse pubblico generale, oggi di rango costituzionale, relativo alla tutela dei beni culturali e del paesaggio²⁹⁰. Secondo la giurisprudenza

²⁸⁷ TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 27 gennaio 2021, n. 1080.

²⁸⁸ A. Caracciolo La Grotteria, *Aspetti della tutela paesaggistica*, in *Foro amm. TAR*, n. 7-8/2009, 2319.

²⁸⁹ La competenza primaria attribuita ad una Regione speciale o ad una Provincia autonoma, in materia di tutela del paesaggio, non le esonera dall’osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Cons. St., sez. IV, sent. 27 dicembre 2021, n. 8633 e giurisprudenza costituzionale richiamata).

²⁹⁰ TAR Abruzzo, L’Aquila, sez. I, sent. 28 maggio 2020, n. 200.

amministrativa²⁹¹, la conservazione ambientale e paesaggistica spetta in via esclusiva allo Stato come obbligo morale verso le generazioni future e come legame fra la salvaguardia della natura e l'identità nazionale. Invece, il governo, l'utilizzo e la valorizzazione dei beni ambientali, intesi essenzialmente come fruizione e sfruttamento del territorio medesimo che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Infine la competenza amministrativa in materia di tutela supera la bipartizione usata per la potestà legislativa, infatti il terzo comma dell'art. 1 del Codice affida allo Stato, alle regioni e agli altri enti locali l'obiettivo di assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale, composto da beni culturali e da beni paesaggistici, e il sesto comma dell'art. 131 obbliga non solo lo Stato (e neppure la Repubblica, indicata nell'art. 9 Cost., composta come previsto dall'art. 114 Cost.) ma *“tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale ad adottare atti e comportamenti funzionali all'uso consapevole, alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità”*. La tutela (ambientale e) paesaggistica, affidata allo Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Tale tutela ben può, anzi deve, trovare forme di coordinamento con quella affidata alle Regioni, proprio in considerazione dell'unitarietà del territorio²⁹². Anche per la finalità di tutela di cui al citato art. 131, il paesaggio non si identifica semplicemente con un concetto estetico - visuale ma con un concetto di tutela identitaria del territorio²⁹³. Come si evince anche dai lavori dell'Assemblea Costituente, si è ampliato il novero delle aree sottoponibili alla protezione ambientale, non limitate alle sole bellezze naturali, ma estese al paesaggio nel suo complesso, e cioè alla parte del territorio che il legislatore (con norme impositive del vincolo o per il tramite di atti amministrativi) ritenga meritevole di particolare protezione per ragioni di ordine ambientale, ecologico o culturale. La tutela del paesaggio «va intesa

²⁹¹ TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, sent. 19 ottobre 2020, n. 365 con riferimento a C. Cost., sent. 30 maggio 2008, n. 180.

²⁹² C. Cost., sent. 23 novembre 2021, n. 219.

²⁹³ TAR Campania, Napoli, sez. VII, sent. 26 agosto 2021, n. 4100.

nel senso lato della tutela ecologica»²⁹⁴ e della «conservazione dell'ambiente»²⁹⁵, ha «una strettissima contiguità con la protezione della natura, in quanto contrassegnata da interessi estetico-culturali», ed è «basata primariamente sugli interessi ecologici e quindi sulla difesa dell'ambiente come bene unitario, pur se composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale e umana»²⁹⁶ e per la salute²⁹⁷.

Le scelte fatte dal legislatore del 2004, poi aggiornate nel tempo, in ordine agli strumenti di tutela hanno generato un sistema trifase: la pianificazione paesaggistica, il vincolo (per via legislativa o amministrativa), l'autorizzazione paesaggistica. Pur in presenza dell'inclusione dei beni paesaggistici nella nozione di patrimonio culturale, di cui si è accennato, residua una differenziazione logico-giuridica in quanto i «beni culturali» propriamente detti (art. 134, comma 1, lettera a) del Codice) e i «beni paesaggistici» (art. 134, comma 1, lettera c) del Codice) rappresentano il risultato di strumentazioni tra loro parallele e differenziate, poiché la tutela dei beni paesaggistici riguarda o il risultato storico dell'interazione tra intervento umano e dato di natura, o lo stretto dato di natura, mentre invece la tutela dei beni culturali immobili riguarda in genere manufatti. Sono oggetto quindi di tutela in tal senso le realizzazioni dell'uomo che possono essere completamente artificiali, come nel caso degli edifici, ovvero essere costituite da dati di natura oggetto di cure e adattamenti umani come caratterizzazioni particolari dello spirito e dell'ingegno rappresentate, ad esempio, da parchi e giardini. In tal caso, la componente naturalistica rimane quantitativamente dominante, ma ciò non esclude la possibilità di apporre il vincolo perché si tratta pur sempre di tutelare l'intervento creativo umano che li origina, li modella, li condiziona e li guida²⁹⁸. Dal 1992 è stata infatti introdotta, con la Convenzione UNESCO, anche la nozione di "paesaggio culturale" riferita a paesaggi che rappresentano «creazioni congiunte dell'uomo e della natura» e che illustrano l'evoluzione di una società e del suo insediamento nel tempo sotto l'influenza di costrizioni e/o opportunità presentate, all'interno e all'esterno, dall'ambiente naturale e da spinte culturali, economiche e sociali. La loro protezione può contribuire alle

²⁹⁴ C. Cost., sent. 3 ottobre 1990, n. 430.

²⁹⁵ C. Cost., sent. 11 luglio 1989, n. 391.

²⁹⁶ C. Cost., sent. 15 novembre 1988, n. 1029.

²⁹⁷ C. Cost., sent. 3 giugno 1989, n. 391.

²⁹⁸ Cons. St., sez. VI, sent. 23 luglio 2020, n. 4708.

tecniche moderne di uso sostenibile del territorio e al mantenimento della diversità biologica. Lo strumento pianificatorio, per alcuni aspetti trattato nel capitolo precedente, è disciplinato dagli artt. 135 e 143-145 del Codice, a cui è dedicato il paragrafo seguente. È tuttavia necessario considerare qui che il Codice parifica il vincolo derivante dai piani regionali (art. 134, comma 1, lett. c)²⁹⁹ a quello derivante dalla specifica procedura di dichiarazione di notevole interesse pubblico (artt. 137 e ss.)³⁰⁰, anche se non perfettamente. Si tratta di una conformazione per via amministrativa che ha la medesima efficacia sui beni interessati. Tale potere conformativo è ammesso nel rispetto del principio di legalità amministrativa espresso dall'art. 2, comma 3³⁰¹, del Codice proprio in ragione degli effetti sul diritto di proprietà (art. 23 e 42 Cost.). In pratica, la disposizione di cui all'art. 134, comma 1, lett. c) nel citare l'art. 136, ammette questo "terzo genere" di beni paesaggistici -vincolati direttamente mediante il piano paesaggistico- che, tuttavia, siano individuati con le modalità metodologiche di cui all'articolo 136 (ovvero mediante ricognizione delle caratteristiche paesaggistiche e puntuale motivazione in ordine agli specifici profili di pregio che ciascun bene presenta) e non più mediante indicazione di categorie tipologiche di beni (diverse da quelle canonizzate nell'articolo 136 dello stesso Codice³⁰²). Secondo alcune pronunce dei giudici amministrativi, anche per questo terzo genere di vincolo resta necessario il successivo intervento di una dichiarazione di notevole interesse pubblico³⁰³.

Il vincolo paesaggistico è un altro strumento di tutela presente nel Codice, certamente

²⁹⁹ *"c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156".*

³⁰⁰ TAR Sardegna, Cagliari, sez. I, sent. 31 gennaio 2022, n. 71.

³⁰¹ *"Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge".* Secondo Cass. pen., sez. III, sent. 4 maggio 2018, n. 19146: «Non sono "beni paesaggistici" ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 134, gli immobili e le aree sottoposti a tutela dai piani paesaggistici ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 143, comma 1, lett. e)».

³⁰² Come era invece previsto nella precedente versione della disposizione che faceva implicito rinvio alla metodologia di vincolo di cui all'articolo 142 del Codice.

³⁰³ TAR Campania, sez. VII, sent. 17 novembre 2009, n. 7546.

ereditato dalle precedenti legislazioni generali o settoriali³⁰⁴; come sarà illustrato analiticamente nel capitolo seguente, i vincoli sui beni immobili e le aree sono apposti dalla legge (art. 142), dai piani paesaggistici (artt. 143-156) o mediante il procedimento amministrativo di dichiarazione di notevole interesse pubblico (artt. 138-141bis). I vincoli paesaggistici derivanti da provvedimento specifico costituiscono tipologie differenti rispetto ai vincoli paesaggistici di cui all'art.142 del Codice cosicché, ove incidenti sulla stessa area, le due tipologie di vincolo ben possono coesistere parallelamente³⁰⁵. Il vincolo ha la funzione di tutelare l'assetto complessivo di una porzione di territorio ritenuta di valore sotto il profilo estetico o storico-culturale, al fine di prevenirne la modificazione e di garantirne la fruizione da parte del pubblico, conservando i valori di cui è riconosciuto portatore. Il contenuto dei vincoli consiste nell'imposizione di obblighi di fare, quali conservare, mantenere etc., e di obblighi di non fare (alterare, modificare in senso pregiudizievole etc.). si tratta di ordini amministrativi che determinano una condizione di immodificabilità relativa, non assoluta, superabile solo a seguito di autorizzazione³⁰⁶.

L'ultimo dei tre strumenti di tutela è quello dell'autorizzazione paesaggistica³⁰⁷, di cui si illustrano solo gli elementi essenziali, per completezza espositiva, connessi alla pianificazione. La disciplina fondamentale risiede negli articoli 146 e 147 del Codice e condivide con il vincolo gli aspetti di apprezzamento tecnico-discrezionale e gli effetti di questo sulla validità degli atti o sui poteri di sindacato giurisdizionale. La competenza al rilascio dell'autorizzazione è attribuita alla regione, la cui pronuncia deve essere preceduta dal parere vincolante del soprintendente, con riguardo alle opere concernenti immobili od

³⁰⁴ E. Follieri, *Paesaggio e tutela giurisdizionale - la tutela del paesaggio culturale negata per la tesi sulla graduazione di ufficio degli effetti dell'annullamento*, cit.; G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, cit.; A. Crosetti e D. Vaiano, op. cit., 215; G. F. Cartei, *La disciplina dei vincoli paesaggistici: regime dei beni ed esercizio della funzione amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1/2006, 18. V. l. n. 778 del 11 giugno 1922 per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico (art. 2), l. n. 1497 del 29 giugno 1939 recante *Protezione delle bellezze naturali* (art. 7), d.lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999, recante *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della L. 8 ottobre 1997, n. 352* (art. 6).

³⁰⁵ TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 29 agosto 2022, n. 11301.

³⁰⁶ S. Tuccillo, op. cit.

³⁰⁷ G. Iacovone, *Autorizzazione paesaggistica e delegificazione nei rapporti con gli strumenti di pianificazione*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, 2017, 231.

aree oggetto di specifica tutela normativa o in applicazione della legge, ex art. 146 comma 1, e fatta eccezione per gli interventi riguardanti le aree degradate o compromesse, diretti a recuperare o riqualificare le medesime. Tale parere, reso a conclusione dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati o a seguito del controllo, con esito positivo, effettuato dal Ministero (a richiesta della regione interessata) in ordine all'adeguamento degli strumenti urbanistici, ha invece carattere obbligatorio, ma non vincolante³⁰⁸. L'autorizzazione è funzionale al rispetto di un preesistente vincolo paesaggistico e ha l'obiettivo di verificare la compatibilità di un'opera edilizia che si intende realizzare con l'esigenza di conservazione dei valori paesistici protetti dal vincolo, dovendo l'autorità preposta unicamente operare un giudizio in concreto circa il rispetto da parte dell'intervento progettato delle esigenze connesse alla tutela del paesaggio stesso³⁰⁹. Sull'ambito di applicazione oggettivo si è sviluppato un filone giurisprudenziale che ravvisa la necessità dell'autorizzazione anche per gli interventi e i progetti di opere che debbano eseguirsi nella parte del mare a ridosso del territorio costiero vincolato, anch'essi potenzialmente in grado di pregiudicare il mantenimento dei valori paesaggistici tutelati³¹⁰, sostanziando una tutela allargata, indiretta. Il presidio dell'interesse paesaggistico autorizza l'esercizio di un potere inibitorio che necessita di adeguata motivazione³¹¹ perciò essa deve recare la descrizione: I) dell'edificio mediante indicazione delle dimensioni, delle forme, dei colori e dei materiali impiegati; II) del contesto paesaggistico in cui esso si colloca, anche mediante l'indicazione di eventuali altri immobili esistenti, della loro posizione e dimensioni; III) del rapporto tra edificio e contesto, anche mediante l'indicazione dell'impatto visivo al fine di stabilire se esso si inserisca in maniera armonica nel paesaggio³¹². Inoltre, sussiste anche nell'adozione dell'autorizzazione in esame, al pari di qualunque potestà pubblica -ossia di un potere autoritativo suscettibile di conformare l'attività privata a un interesse pubblico- (così come accade con il nulla-osta rilasciato dalla

³⁰⁸ A. Caracciolo La Grotteria, op. cit.

³⁰⁹ Cons. St., sez. VI, sent. 19 novembre 2021, n. 7735.

³¹⁰ TAR Sardegna, Cagliari, sent. 14 ottobre 2019, n. 782, Cons. St., sez. VI, sent. 31 agosto 2004, n. 5723.

³¹¹ G. Iudica, *Profili ricostruttivi e differenziali della motivazione «rafforzata» e «analitica»*, in *Foro amm.*, n. 6/2020, 1313.

³¹² Cons. St., sez. VI, sent. 21 febbraio 2022, n. 1221.

Soprintendenza), la necessità di parametrare la ragionevolezza del sacrificio imposto al privato (es. attività di rimozione stagionale dei manufatti realizzati su bene demaniale in concessione) in relazione alla sua utilità per l'interesse pubblico (in questo caso, l'interesse ambientale e paesaggistico all'integrità della costa) istituzionalmente perseguito dalla Soprintendenza. I principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità, come progressivamente elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, non entrano nel merito della discrezionalità tecnica sottesa alle modalità dell'intervento autoritativo e quindi ai contenuti tecnici del parere della Soprintendenza³¹³

Con d.P.R. n. 31 del 13 febbraio 2017 è stato adottato Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata. Con il d.l. n. 77 del 31 maggio 2021³¹⁴, conv. con modif., dalla l. n. 108 del 29 luglio 2021 è stata istituita una Soprintendenza speciale per il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici nei casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi previsti dal PNRR sottoposti a v.i.a. in sede statale oppure rientrino nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero. Il d.lgs. n. 199 del 8 novembre 2021 ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili secondo cui, in relazione agli impianti e alle cd. "aree idonee", l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante³¹⁵. Con il d.l. n. 17 del 1 marzo 2022³¹⁶, conv. con modif. dalla l. n. 34 del 27 aprile 2022, sono state ampliate le misure di semplificazione per la realizzazione di interventi di efficienza energetica e per

³¹³ Cons. St., sez. VII, sent. 29 dicembre 2022, n. 11699.

³¹⁴ Recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*. M. Meli, *Quando l'ambiente entra in conflitto con sé stesso: fonti energetiche rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2021.

³¹⁵ A. Grignani, *Un nuovo sviluppo degli impianti di energia da fonti rinnovabili: l'agrifotovoltaico*, in *Amb. e svil.*, n. 6/2022, 411; C. Viviani e S. Giani, *Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1/2022, 5.

³¹⁶ Recante *Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*.

l'installazione di piccoli impianti a fonti rinnovabili³¹⁷. Inoltre, il d.l. n. 115 del 9 agosto 2022, n. 115³¹⁸ ha introdotto nel d.lgs. n. 152/2006 l'art. 27-ter, *Procedimento autorizzatorio unico accelerato regionale per settori di rilevanza strategica*, che tratta anche delle varianti al piano paesaggistico necessarie per la realizzazione dei piani o dei programmi di cui al comma 1³¹⁹.

§-3 I piani paesaggistici nella legislazione nazionale

La pianificazione paesaggistica è stata introdotta dalla legislazione del 1939³²⁰ (c.d. legge Bottai) che attribuiva allo Stato la facoltà di predisporre un piano territoriale paesistico a tutela delle “*bellezze naturali d'insieme*”, non tutto il paesaggio, con l'intenzione di tutelare la bellezza panoramica con funzione conservativa essenzialmente statica. Nel 1985, con un intervento legislativo straordinario³²¹ (c.d. legge Galasso), si incrementa il livello di protezione del paesaggio essendosi sviluppata una sensibilità maggiore che superava l'interesse estetico di località determinate per aprirsi a tutto il territorio. La legge Galasso ha

³¹⁷ Modificando l'art. 7-bis del d.lgs. n. 28 del 3 marzo 2011, n. 28 recante *Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*. S. Crocitto, *La liberalizzazione è una minaccia per il paesaggio? prime osservazioni a margine dell'art. 9, co. 1, l. 34/2022*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2022.

³¹⁸ Recante *Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali*.

³¹⁹ 1. *Nell'ambito delle aree di interesse strategico nazionale per la realizzazione di piani o programmi comunque denominati che prevedano investimenti pubblici o privati anche cumulativamente pari a un importo non inferiore ad euro 400.000.000,00 relativi ai settori ritenuti di rilevanza strategica, caratterizzati da più elementi progettuali corrispondenti a diverse tipologie soggette a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA o, laddove necessario, a VAS, rientranti in parte nella competenza statale e in parte nella competenza regionale, l'autorità ambientale competente è la regione e tutte le autorizzazioni sono rilasciate, se il proponente ne fa richiesta nell'istanza di cui al comma 5, nell'ambito di un procedimento volto al rilascio di un provvedimento autorizzatorio unico accelerato regionale (PAUAR), come disciplinato secondo quanto previsto dai commi 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14.*

³²⁰ V. art. 5 della legge n. 1497 del 29 giugno 1939 e il connesso regolamento attuativo R.d. n. 1357 del 3 giugno 1940. Per C. Cost., sent. 29 maggio 2009, n. 164 le disposizioni della legge Galasso costituiscono norme «di grande riforma economico-sociale».

³²¹ D.l. n. 312 del 27 giugno 1985, n. 312 recante *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, conv. con modif. dalla l. n. 431 del 8 agosto 1985.

avuto il primato di aver introdotto una tutela del paesaggio improntata a «integrità e globalità» in quanto implicante una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce del valore «estetico-culturale» del paesaggio, sancito nell'art. 9 della Costituzione e assunto come valore primario. Partendo dalla soluzione alla piaga dell'abusivismo edilizio, tale legge è diventata sinonimo di tutela ambientale e il primario interesse paesistico-ambientale sarebbe stato definitivamente tutelato dai piani paesistici e, nelle more della loro adozione da parte delle regioni, sarebbe stato garantito con strumenti vincolistici temporanei per evitare iniziative preordinate a soddisfare interessi costituzionalmente subordinati³²². Il legislatore del 1939 affidava al piano il compito - in termini negativi - rispetto ad aree già tutelate con atto amministrativo, di limitare la discrezionalità delle scelte autorizzatorie dell'autorità preposta al vincolo e di impedire che le aree interessate fossero utilizzate con scelte frammentarie e disorganiche in modo pregiudizievole alla bellezza paesaggistica³²³. Il legislatore del 1985 ha invece posto, accanto ai vincoli specifici gravanti su determinati territori o località, una diffusa tutela del paesaggio, attraverso l'introduzione di vincoli estesi e intensi in ordine a vaste porzioni del territorio nazionale specificamente individuate (*ex lege* per categorie e specie, es. criterio ubicazionale/morfologico) o individuabili con atto amministrativo³²⁴. Dopo la legge Galasso, l'imposizione del vincolo (rimasto disciplinato dalla citata l. n. 1497/1939) comportava esclusivamente la sottoposizione del bene al particolare regime della legislazione previgente, ovvero alla richiesta di autorizzazione, mentre il piano paesistico territoriale (o piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, art. 1-bis) atteneva a una fase successiva e cioè alla fase di pianificazione della tutela delle zone di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico, con una specifica disciplina del territorio, al fine di programmare la salvaguardia dei valori paesistico-ambientali di tali zone con strumenti idonei ad assicurare il superamento della episodicità inevitabilmente connessa ai semplici interventi

³²² C. Cost., sent. 28 luglio 1995 n. 417 e precedenti richiamati.

³²³ Cons. St., sez. VI, sent. 23 novembre 2004, n. 7667 secondo cui i vincoli di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico (di cui alla l. n. 1497/1939) e i piani paesistici costituiscono strumenti con effetti del tutto diversi, anche se talvolta concorrenti, con la conseguenza che l'approvazione di questi ultimi non può mai vanificare il vincolo paesaggistico, il quale resta in ogni caso il parametro necessario da tenere presente per valutare la congruità in relazione alle disposizioni approvate e ai fini che si intendono raggiungere.

³²⁴ C. Cost. sent. 27 giugno 1986, n. 151.

autorizzatori³²⁵. Il piano paesistico costituiva, pertanto, uno strumento di attuazione e specificazione del contenuto precettivo del vincolo paesaggistico, mediante l'individuazione delle incompatibilità assolute e dei criteri e dei parametri di valutazione delle incompatibilità relative, condizionando, prevalentemente in negativo, la successiva attività di pianificazione del territorio vincolato anche sotto il profilo urbanistico³²⁶. La rivitalizzazione dello strumento pianificatorio, con l'ampiezza descritta, era frutto della consapevolezza dell'insufficienza degli interventi autorizzatori puntiformi e dell'avvertita necessità di predeterminare in via generale il quadro delle compatibilità paesistico-ambientali sotto i profili qualitativo e quantitativo, fermo restando lo schema della immodificabilità relativa. Infatti la legge Galasso stabiliva che i piani contenessero “*specificativa normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio*”, dunque avessero non solo una funzione conservativa statica ma anche una funzione dinamica con auspicabili iniziative di ripristino e/o di recupero funzionale.

L'art. 1-bis della legge Galasso è stata abrogata dall'art. 166 del d.lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999 (c.d. Testo Unico dei beni culturali e ambientali) il quale, nell'art. 149, ha disciplinato i piani territoriali paesistici o piani urbanistico-territoriali aventi le medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali. Il Testo unico prevedeva quindi che il piano paesistico comprendesse beni vincolati per legge statale e beni vincolati specificamente dalla regione (ex art 140) e dallo Stato (art. 144); non prevedeva che per gli uni e gli altri il piano paesistico regionale dettasse norme di tutela, questa era rimessa alla valutazione di compatibilità formulata, in base all'art. 151, dalla regione e subordinata al potere di annullamento dell'organo statale. Le previsioni contenute nei piani territoriali paesistici regionali di cui al Testo Unico, oltre a non esaurire gli strumenti di tutela paesaggistica previsti dall'ordinamento, non facevano venire meno la tutela vincolistica statale *ex lege* introdotta dalla legge Galasso. Tali piani erano infatti strumenti di disciplina di uso e valorizzazione dei territori assoggettati a vincoli paesaggistici (solo quelli previsti dalla legge e non quelli dichiarati di notevole interesse pubblico), che – in attuazione del principio

³²⁵ Cons. St., sez. II, sent. 15 luglio 2020, n. 4576. Inoltre, per Cons. St., sez. VI, sent. 5 dicembre 2007, n. 6177, il vincolo di inedificabilità posto dai piani paesaggistici regionali è considerato riconducibile ai casi previsti dall'art. 33, comma primo, lett. a), della l. n. 47 del 28 febbraio 1985, in quanto posto a tutela di “interessi paesistici” di esclusione dalla sanatoria.

³²⁶ Cons. St., sent 10 dicembre 2003, n. 8145.

fondamentale dell'art. 9 Cost., prevalevano sui piani regolatori generali e sugli altri strumenti urbanistici, ai sensi dell'art. 150, comma 2, del medesimo Testo Unico e potevano imporre limitazioni di carattere generale, ovvero puntuali prescrizioni, con efficacia immediatamente precettiva a carico dei proprietari, quando fossero ravvisate ragioni di tutela dei valori paesaggistici, di cui i piani stessi debbono articolare la disciplina³²⁷. Una delle novità significative del testo unico era inoltre contenuta nel citato articolo 150 che prevedeva che lo Stato (il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo del tempo, oggi Ministero della Cultura) fissasse le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, allo scopo di indirizzare l'attività di pianificazione³²⁸, introducendo un atto di indirizzo statale intermedio tra la legislazione e la pianificazione paesaggistica.

In giurisprudenza³²⁹ era stata fatta una precisazione distintiva tra i due tipi di piani, ancorata alla evoluzione normativa precedente al Codice. Il piano paesistico (puro) costituiva uno strumento di attuazione e specificazione del contenuto precettivo dei vincoli paesaggistici mediante l'individuazione delle incompatibilità assolute e dei criteri e dei parametri di valutazione delle incompatibilità relative, condizionando, prevalentemente in negativo, la successiva attività di pianificazione del territorio vincolato anche sotto il profilo urbanistico. Questo aveva valore di direttiva per la pianificazione di livello inferiore e non aveva effetti diretti generali verso i privati. Il piano urbanistico territoriale, pur avendo anche valenza paesistico-ambientale, invece non presupponeva necessariamente un preesistente vincolo e può perciò riguardare anche ambiti non vincolati. Quest'ultimo poteva produrre effetti diretti sui privati³³⁰.

Il testo unico è stato abrogato dall'art. 18 del Codice vigente (c.d. Codice Urbani). Esso tratta

³²⁷ Cons. St., sez. VI, sent. 23 febbraio 2011, n. 1114.

³²⁸ Parimenti, l'art. 58, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 152/2006, riserva a quello che ha assunto la denominazione di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero della Transizione ecologica) il compito di *"individuare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali;"*.

³²⁹ Cons. St., sez. IV, sent. 29 luglio 2003, n. 4351 e precedenti richiamati.

³³⁰ Cass. pen., sez. III, sent. 11 dicembre 2007, n. 800.

la pianificazione paesaggistica negli artt. 135 e 143-145 e ha conferito ai piani una natura composita e un contenuto complesso con, prima di tutto, un'ampia e articolata funzione regolatoria rafforzata dal «principio cd. di prevalenza» (art. 145, comma 3)³³¹. Con l'entrata in vigore del Codice (e delle modifiche del 2006 e 2008), i piani paesaggistici (c.d. puri) o i piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (art. 135³³²) ricomprendono tutte le tipologie di beni paesaggistici e, come visto nelle pagine precedenti, possono persino individuarne di nuovi (art. 134, comma 1, lett. c)³³³. Inoltre, la pianificazione copre tutto il territorio regionale, avvicinandosi a un approccio pan-paesaggistico³³⁴ secondo cui il territorio deve essere interamente conosciuto e protetto (art. 135, comma 1³³⁵) mentre non tutto debba essere vincolato (livello di tutela più elevato) o debba essere sottoposto a oneri indifferenziati.

³³¹ C. Cost., sent. 13 maggio 2022, n. 121 con nota di G. Spina, *Corte Costituzionale - Fonti rinnovabili*, in *Amb. e svil.*, n. 8-9/2022, 567. Cons. St., sez. VI, sent. 25 gennaio 2019, n. 642.

³³² "1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143".

³³³ TAR Sicilia, Palermo, sez. II, sent. 29 novembre 2021, n. 3273 e Cons. St., sez. VI, sent. 3 marzo 2011, n. 1366 secondo cui tale tipologia di vincolo paesaggistico, c.d. di "terzo genere" per quanto comporti un controllo sui singoli interventi analogo a quello dei vincoli tradizionali, è pur sempre espressione del più ampio potere di pianificazione paesaggistica, dove l'intero territorio è, per la natura stessa del piano paesaggistico regolato dal Codice, necessariamente considerato nella sua globalità e assoggettato a prescrizioni, anche più incisive, modulate al di fuori dei vincoli. Perciò, per quanto concerne la rilevazione di quegli elementi fattuali, così come per l'attribuzione delle qualificazioni e delle prescrizioni limitative della modificabilità del paesaggio vincolato, similmente al resto del territorio non richiede, oltre la ricognizione delle caratteristiche paesaggistiche, un'indagine del medesimo spessore del vincolo provvedimento amministrativo (artt. 136 ss.), né una specifica motivazione.

³³⁴ L. Di Giovanni, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. edil.*, cit.; N. Vettori, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, cit.

³³⁵ Prima della riforma del 2008, l'art. 131, comma 1, stabiliva che "1. Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti omogenee di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni".

Il contenuto dei piani è descritto nell'art. 135, commi 2 e segg., e poi nell'art. 143 del Codice³³⁶. Con riferimento al territorio considerato, i piani (sia paesaggistici puri sia quelli urbanistico-territoriali) ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne *“delimitano i relativi ambiti”*. Ciascun ambito deve avere una normativa d'uso che sia proporzionata alle relative caratteristiche e ciò significa che il piano stabilisca un'unica e indifferenziata disciplina per tutte le zone non soggette a vincolo³³⁷. Il piano ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio³³⁸. Infatti, l'analisi dell'art. 135 consente di ravvisare quegli intrecci inestricabili tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica dato che il contenuto del piano deve considerare la comparazione proporzionata tra l'interesse paesaggistico (che orienta le scelte) e gli interessi urbanistico-edilizi e di sviluppo socio-economico. L'articolo 135 declina i contenuti normativi e strategici del piano, volti a una gestione dinamica incrementale della tutela del paesaggio; si legge di *“normative d'uso”*, di *“prescrizioni e previsioni ordinate”* e di *“adeguati obiettivi di qualità”*³³⁹ che sono idonei a realizzare la programmata c.d.

³³⁶ P. Lombardi, op. cit.

³³⁷ Cons. St., sez. VI, sent 15 dicembre 2009, n. 7944.

³³⁸ C. Cost., sent. 23 novembre 2021, n. 219 cit. secondo cui il piano paesaggistico regionale è strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio. Per tale motivo è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali e la legge regionale deve disciplinare le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione, anche allorquando la Regione si sia a ciò volontariamente vincolata mediante apposito accordo. V. già C. Cost., sent. 23 luglio 2018, n. 172.

³³⁹ V. art. 135, comma 4, *“a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei*

vestizione dei vincoli, locuzione significativa la trasformazione dei vincoli paesaggistici, da vincoli c.d. nudi, cioè meramente perimetrali, in vincoli corredati dall'indicazione di obiettivi, criteri, limiti necessari per valutare efficacemente la compatibilità con la salvaguardia dei valori tutelati delle singole modifiche del territorio progettate e sottoposte ad autorizzazione³⁴⁰. La trasformazione (vestizione) del vincolo risulterà efficace solo dopo che gli strumenti urbanistici l'avranno recepita. Il piano, inoltre, deve contenere esplicite previsioni di indirizzo dell'uso, pubblico e privato, del territorio e peraltro le prescrizioni d'uso non costituiscono dei divieti assoluti ma dettano condizioni per le trasformazioni del territorio, con riferimento agli effetti paesaggistici sui caratteri connotativi e valoriali di dette aree³⁴¹. Tra gli obiettivi sensibili che i piani devono considerare, l'art. 135 annovera quello relativo alla tutela dei siti UNESCO e tale disciplina non può essere collocata in un altro atto pianificatorio, compreso il piano di "gestione e valorizzazione" del sito UNESCO previsto dalla legislazione speciale³⁴² perché potrebbe determinarsi un difetto di coordinamento o persino un vuoto di tutela³⁴³, paradossale rispetto alle finalità di conservare i luoghi di valore simbolico "*assolutamente eccezionale*" per qualunque Popolo della Terra. L'art. 143 del Codice riporta i contenuti obbligatori e i contenuti facoltativi che i piani devono avere,

materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;

d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO".

³⁴⁰ La vestizione del vincolo può avvenire anche con la procedura di cui all'art. 141-bis del Codice, in base a cui l'amministrazione può sempre integrare le dichiarazioni di interesse pubblico, aventi per oggetto l'ambito delle aree protette in base a un provvedimento di vincolo o in base alla legge. La procedura è finalizzata a vestire i vincoli antecedenti al Codice, meramente identificativi di aree di pregio, attrezzandoli quindi con le norme e le prescrizioni d'uso previste dall'art. 140, comma 2, del Codice (Cons. St., sez. I, par. 4 giugno 2021, n. 1002).

³⁴¹ TAR Toscana, sez. I, sent. 27 luglio 2021, n. 1108.

³⁴² L. n. 77 del 20 febbraio 2006, recante *Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'lista del patrimonio mondiale', posti sotto la tutela dell'UNESCO*.

³⁴³ TAR Lazio, Roma, sez. II-Quater, sent. 29 maggio 2020, n. 5757.

evidenziandosi nella parte obbligatoria l'eredità –quantomeno ispirativa– della legge Bottai e della legge Galasso. Per quanto attiene invece ai contenuti facoltativi, questi possono essere discrezionalmente individuati dalle regioni che primariamente devono, con legge regionale, disciplinare e precisare le formule usate nell'art. 143, comma 4³⁴⁴.

§-4 La discrezionalità nelle scelte pianificatorie.

Prima di passare alla descrizione degli elementi più significativi dell'iter di adozione dei piani è opportuno ritornare sulla discrezionalità programmatica che connota il potere pianificatorio, anche nel caso del paesaggio. Il tema, connesso anche alla quantità e qualità di interessi pubblici/privati da considerare, risente della presenza di due concezioni, quella «oggettiva», basata sulla comparazione tra i valori del paesaggio e altri valori, a cui consegue una discrezionalità amministrativa piena, e quella «soggettiva», basata sulla la giuridificazione del valore paesaggio (art. 9 Cost.) e sulla sua prevalenza, a cui consegue una discrezionalità solo tecnica³⁴⁵. Naturalmente le considerazioni al riguardo risentono anche delle evoluzioni che nel tempo si sono compiute riguardo al concetto di discrezionalità tecnica e alla sua sindacabilità giurisdizionale (sindacato estrinseco, sindacato intrinseco, intrinseco-debole/intrinseco-forte), su cui molto è stato scritto³⁴⁶. Vi sono state anche alcune posizioni secondo cui trattasi di ampia discrezionalità tecnico-amministrativa che riconducono a «un apprezzamento di merito», perciò del tutto sottratto al sindacato di legittimità generale, salvo che gli atti di esercizio del potere pianificatorio siano inficiati da

³⁴⁴ “4. Il piano può prevedere:

a) la individuazione di aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale;

b) la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146”.

³⁴⁵ G. Severini, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, cit., 14.

³⁴⁶ A. Giusti, *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? riflessioni a margine di una recente “attenta riconsiderazione” giurisprudenziale*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/2021, 335; C. Ventimiglia, op. cit.; G. D. Comperti, *Piani paesaggistici*, op. cit., 1048; F. Cintioli, op. cit.

errori di fatto, abnormi illogicità o profili di eccesso di potere per palese travisamento dei fatti o manifesta irrazionalità³⁴⁷, dunque con un sindacato puramente estrinseco. La sede pianificatoria è certamente luogo di ponderazioni e scelte che investono una pluralità di interessi e, pur in presenza della forte valenza (persino costituzionale) del valore paesaggio rispetto ad altri interessi (recessivi), il potere di pianificazione paesaggistica sembra oggi essere espressione di un potere prevalentemente tecnico-discrezionale che è tuttavia sindacabile innanzi al giudice amministrativo in presenza solo di manifeste illogicità, irragionevolezza ovvero travisamento dei fatti/difetto dei presupposti³⁴⁸, cioè con un sindacato intrinseco (debole), senza alcun potere sostitutivo dal parte del giudice. In materia paesaggistica, seppur con riferimento al momento autorizzatorio (ma tanto è traslabile, con le differenze del caso, al momento programmatico o al momento dichiarativo), la posizione giurisprudenziale dominante attuale vede che il sindacato sugli atti della pubblica amministrazione deve rispondere ai principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, dovendo, pertanto, da un lato, estendersi anche all'accertamento dei fatti operato sulla base di concetti giuridici indeterminati o di regole tecnico-scientifiche opinabili, al fine di evitare che la discrezionalità tecnica tramodi in arbitrio specialistico, dall'altro, implicare la verifica del rispetto dei limiti dell'opinabile tecnico-scientifico, attraverso gli strumenti processuali a tal fine ritenuti idonei (ad. es., consulenza tecnica d'ufficio, verifica, ecc.). Un tale sindacato, non può, tuttavia, spingersi fino al punto di sostituire le valutazioni discrezionali dell'amministrazione. Orbene, qualora a un certo problema tecnico ed opinabile l'amministrazione abbia dato una determinata risposta, il giudice (sia pure all'esito di un controllo c.d. intrinseco, che si avvale cioè delle medesime conoscenze tecniche appartenenti alla scienza specialistica applicata dall'Amministrazione) non è chiamato, sempre e comunque, a sostituire la sua decisione a quella dell'amministrazione, dovendosi piuttosto limitare a verificare se siffatta risposta rientri o meno nella ristretta gamma di risposte plausibili, ragionevoli e proporzionate, che possono essere date a quel problema alla luce della tecnica, delle scienze rilevanti e di tutti gli elementi di fatto. In sintesi, il giudice amministrativo può censurare la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, in quanto il suo apprezzamento,

³⁴⁷ Cons. St., sez. VI, sent. 3 luglio 2014, n. 3367.

³⁴⁸ TAR Lazio, Roma, sez. II-Quater, sent. 18 febbraio 2022, n. 1991.

inevitabilmente opinabile, finirebbe per affiancarsi a quello altrettanto opinabile dell'Amministrazione, sostituendolo ed invadendo l'ambito delle attribuzioni riservate alla medesima³⁴⁹. Tanto vale anche per le scelte programmatiche basate sulla medesima discrezionalità tecnica, mentre, aderendo alla tesi dell'atto a contenuto misto (normativo/prescrittivo/programmatico)³⁵⁰, le scelte operate nella parte di piano recanti norme, regole, obiettivi etc., quando riconducibili più propriamente a valutazioni di opportunità e convenienza settoriale, riscontrabili maggiormente nei piani urbanistico-territoriali rispetto ai piani paesaggistici puri, saranno governate essenzialmente dalla discrezionalità amministrativa e sindacabili coi parametri a questa applicabili. Qualora un piano abbia scelto un criterio preferenziale sulle aree destinate ad ospitare, per esempio, impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e contempli prescrizioni specifiche riferite ad apposite aree, aventi particolarità rilevanti di natura morfologica o idrologica nonché abbia previsto disposizioni relative ad aree già protette, singolarmente individuate, «non occorre una specifica motivazione sulle opzioni pianificatorie adottate quando le stesse sono coerenti con le direttrici del medesimo piano paesaggistico»³⁵¹. Ciò anche in ragione di quanto disposto in materia di motivazione dall'art. 3 della legge n. 241/1990.

§-5 Il procedimento pianificatorio.

L'iter di formazione, conclusione e revisione dei piani è definito dall'art. 143, comma 2, dall'art. 144. L'assetto che il Codice detta, dopo la riforma del 2008³⁵², è quello della copianificazione -quale condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del piano- che vede protagonista la regione ma anche la presenza importante dello Stato a cui è anche attribuito un limitato potere sostitutivo. La partecipazione degli

³⁴⁹ Cons. St., sez. VI, sent. 3 febbraio 2022, n. 757 e precedenti richiamati.

³⁵⁰ R. Dipace, op. cit., 679; G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit.

³⁵¹ TAR Puglia, Lecce, sez. I, sent. 18 gennaio 2022, n. 95.

³⁵² Rispetto all'originaria versione del Codice, che indicava le regioni nel principale soggetto cui era attribuita la pianificazione, già con il primo correttivo è avvenuto un affiancamento dello Stato alle regioni; significativa è la sostituzione del termine "le regioni" con "lo Stato e le regioni" al primo comma dell'art. 135, che contiene i principi della pianificazione paesaggistica. Con il secondo correttivo (2008), tale accentramento di competenze è stato accentuato sotto diversi profili.

organi ministeriali mira a garantire l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente. La collaborazione tra regioni e Stato opera con lo schema negoziale dell'accordo tra pubbliche amministrazioni per lo svolgimento, appunto, di attività di interesse pubblico, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990. Le regioni, che sono titolari (in compartecipazione paritaria con lo Stato) della funzione di tutela e valorizzazione del paesaggio³⁵³, di cui alla Parte III del Codice (art. 5, comma 6, e art. 6), hanno la competenza diretta per la pianificazione paesaggistica previo accordo con lo Stato, obbligatorio per le aree vincolate e solo facoltativo per le aree non vincolate³⁵⁴. L'art. 143, comma 2, prevede la possibilità di stipulare *“intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo”*, l'intesa ritorna anche nell'art. 156 a proposito della *“Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici”*, con ciò significando che oggetto dell'intesa ai sensi dell'art. 156 non è il contenuto del piano (adeguato), bensì la disciplina dello svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Poi, dopo la verifica e l'adeguamento, il piano deve essere oggetto di accordo fra il Ministero e la regione (art. 156, comma 3, terzo periodo). Nell'ipotesi in cui l'accordo sul contenuto del piano adeguato non sia raggiunto non trovano applicazione i commi 4 e 5 dell'art. 143³⁵⁵. Con riguardo a come procedere all'elaborazione congiunta dei piani, le modalità possono essere diverse: intesa sulle procedure, costituzione di una commissione mista, elaborazione provvisoria da parte delle regioni e sottoposizione alle osservazioni ministeriali. L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale. I problemi possono sorgere sia nel caso di pretermissione dello Stato sia nel caso non si raggiunga una unanimità di intenti e il disaccordo può riguardare sia il *modus operandi* che il contenuto del piano³⁵⁶. Lo schema delle «reiterate trattative» è stato più volte richiamato

³⁵³ C. Vitale, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana “gentile” e la riduzione delle diseguaglianze*, in *Aedon.it*, n. 2/2021, 86.

³⁵⁴ P. Chirulli, op. cit.

³⁵⁵ C. Cost., sent. 17 novembre 2020, n. 240.

³⁵⁶ R. Chieppa, *Vecchie problematiche e nuove questioni in tema di piani e autorizzazioni paesaggistiche dopo il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63*, in *Aedon.it*, 2008.

nella giurisprudenza costituzionale³⁵⁷ per alludere al corretto funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione ed esprime al meglio la necessità di un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione. Anche i comuni partecipano, ma solo nella fase istruttoria che precede l'adozione del piano e ciò non comporta affatto che gli stessi siano autorizzati a partecipare alla fase di adozione del piano, nella forma di concerto in senso tecnico. In altri termini, la normativa vigente (artt. 135, comma 1, e 143, comma 2, del Codice) non prevede che il provvedimento di adozione del piano sia riferibile anche agli enti comunali che hanno preso parte al relativo procedimento. Dunque, la funzione paesaggistica spetta allo Stato e alle regioni che devono operare in leale collaborazione istituzionale³⁵⁸ e assicurando gli apporti degli enti esponenziali del territorio e quindi non può affermarsi che il piano abbia la natura di atto complesso (diseguale), non manifestando i Comuni alcuna volontà provvedimentale nel relativo procedimento di adozione³⁵⁹.

Secondo l'art. 143, comma 2, *“Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo”*, con ciò comportando che il piano non sia adottato con legge regionale (come in passato spesso è avvenuto, con notevoli problemi di tutela giurisdizionale del privato che intendesse agire contro un sacrificio imposta dal piano) ma ammettendo tacitamente che la legge regionale possa disciplinare l'iter di formazione e approvazione del piano, con inevitabili effetti sui rapporti interistituzionali verticali (Stato e comuni). La competenza interna all'adozione del provvedimento è essenzialmente consiliare ma possono esservi varianti determinate dall'assetto statutario regionale. Il procedimento pianificatorio è la sede di analisi e composizione degli interessi pubblici che insistono sul territorio, di cui possono essere portatori enti diversi da quelli principalmente coinvolti del processo, per cui si parla di asimmetria³⁶⁰ (un territorio vs. più interessi/più enti) che coesiste alla parallela asimmetria originaria tra enti pianificatori e privati titolari di diritti sui beni oggetto di

³⁵⁷ C. Cost., sent. 5 giugno 2013, n. 117

³⁵⁸ A Carminati, *La Corte applica il principio di leale collaborazione in materia di pianificazione paesaggistica a favore dello Stato, ma la via consensuale produce impasse e squilibri*, in *Forum di Quaderni cost.*, n. 2/2021, 366.

³⁵⁹ CGARS, sez. giurisd., sent. 21 gennaio 2015, n. 36 cit.

³⁶⁰ L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la tutela integrale del territorio*, cit., 119.

pianificazione (regime speciale), spesso oggetto di vari livelli di pianificazione/regolazione condizionanti.

§-6 I piani paesaggistici nella legislazione regionale: la Puglia e la Toscana.

Il presente paragrafo è dedicato all'analisi delle esperienze regionali di pianificazione con particolare riferimento a quelle frutto dell'elaborazione stabilita dal Codice vigente. I piani oggetto di co-pianificazione sono stati adottati dalle regioni Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Puglia e Toscana e, per esigenze di sintesi si tratteranno prevalentemente tali ultime due regioni che hanno adottato piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici e non piani paesaggistici puri, dunque contengono analisi, valutazioni e scelte che tengono conto dei plurimi usi del territorio oggetto di pianificazione. La pianificazione regionale deve essere necessariamente coerente con i principi costituzionali e con le norme fondamentali contenute nel Codice ma risente anche delle scelte politiche fatte dal legislatore regionale; a questo compete «l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale»³⁶¹, e in questo contesto, gli spetta il compito di farsi garante dei valori paesaggistici – ambientali, anche adottando un regime più restrittivo di quello previsto dal legislatore nazionale³⁶².

Il procedimento di formazione dei piani paesaggistici delle regioni Puglia e Toscana³⁶³ è delineato, per quanto non stabilito dal Codice, da due leggi regionali che hanno anche altri contenuti, ulteriori rispetto alla disciplina del solo piano, soprattutto nel caso della Toscana, pertinenti alla materia paesaggistica e territoriale.

§-6.1 La pianificazione della regione Puglia

La regione Puglia si è dotata di una disciplina legislativa di contenuto minimo, la l.r. 7 ottobre 2009, n. 20³⁶⁴ reca infatti “*Norme per la pianificazione paesaggistica*”, è composta

³⁶¹ C. Cost. sentt. 21 aprile 2021, n. 77, 12 aprile 2017, n. 73 e 19 novembre 2015, n. 233.

³⁶² Cons. St., sez. VI, sent. 18 luglio 2022, n. 6149.

³⁶³ M. R. Gisotti, op. cit., 4; L. Di Giovanni, *I Piani della Toscana e della Puglia: due diversi modi di pianificare il paesaggio*, in G. F. Cartei e D. M. Traina, *Il piano paesaggistico della Toscana*, Napoli, 2015, 199.

³⁶⁴ Modificata dalla l. r. Puglia n. 19 del 10 aprile 2015, dalla l. r. n. 28 del 26 ottobre 2016. La l. r. n. 20 del 27 luglio 2001 invece reca *Norme generali di governo e uso del territorio*.

di quattro Capi e di soli undici articoli. Oltre alla pianificazione, a cui sono dedicati i primi due articoli, essa disciplina la costituzione di un Osservatorio regionale, l'autorizzazione paesaggistica per la trasformazione degli immobili soggetti a tutela paesaggistica per le opere sottoposte a procedimento di valutazione di impatto ambientale (v.i.a.) di competenza regionale, nonché pochi altri aspetti di dettaglio. Secondo l'intenzione del legislatore regionale, le finalità del piano paesaggistico territoriale della Puglia (PPTR) sono quelle di assicurare la tutela e la conservazione dei valori ambientali e l'identità sociale e culturale e lo sviluppo sostenibile del territorio regionale.

Il PPTR è stato approvato con delibera della Giunta regionale della Puglia del 2015, pubblicata sul Bollettino Ufficiale, a seguito di una intesa (del 2007) con il Ministero per la sua elaborazione³⁶⁵. Fino all'adozione del PPTR è rimasto efficace il precedente Piano Urbanistico Territoriale Tematico / Paesaggio (c.d. PUTT/P), approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 1748 del 15/12/2000, a cui era stata riconosciuta la valenza di piano paesaggistico compatibile con i principi del Codice³⁶⁶. La stesura del PPTR era stata preceduta da un'apposita delibera di Giunta del 2007 con cui era stato approvato il programma per la elaborazione del nuovo piano paesaggistico adeguato al Codice e da una successiva delibera, sempre del 2007, recante un Documento programmatico di aggiornamento, finalizzato alla miglior definizione del precedente programma. L'approvazione è stata preceduta da varie fasi di consultazione pubblica piuttosto estesa e partecipata (*open government*), anche ben oltre gli obblighi legislativi. Il PPTR è composto dalla Relazione generale, dalle Norme Tecniche di Attuazione (NTA), dall'Atlante del patrimonio ambientale, territoriale e paesaggistico, dallo Scenario strategico, dalle schede

³⁶⁵ R. Masoni, *Quadro sinottico sullo stato della pianificazione paesaggistica in Italia aggiornato a ottobre 2015*, in *La pianificazione paesaggistica in Italia*, op. cit., 53 e 64.

³⁶⁶ Cons., St., sez. IV, sent. 27 luglio 2018, n. 4614. Per Cons. St., sez. VI, sent. 27 gennaio 2018, n. 1201, secondo cui il PUTT/P è «strumento di integrazione» della disciplina dettata dal Codice del 2004, ha poi recentemente osservato che la qualificazione di piano paesaggistico trova riscontro anche nell'espletamento di forme di pubblicità e di partecipazione analoghe a quelle previste dall'art. 144 del Codice. Per Cass. pen., sez. III, sent. 25 ottobre 2016 n. 5435, secondo cui il «Piano urbanistico territoriale tematico della Regione Puglia, riconducibile alla categoria dei piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, costituisce un intervento di pianificazione a carattere generale efficace su tutto il territorio regionale, non limitato alle aree ed ai beni elencati dall'art. 82, quinto comma, d.P.R. n. 616/1977 ovvero alle aree già sottoposte ad uno specifico vincolo paesistico».

degli undici Ambiti paesaggistici, dal sistema delle tutele sui beni paesaggistici e ulteriori contesti e infine dal rapporto ambientale. Inoltre, sono state approvate Linee Guida del PPTR che disciplinano, in via interpretativa, aspetti collegati, soprattutto in materia di interventi edilizi rilevanti a fini paesaggistici. Il PPTR dichiara le seguenti finalità: la promozione e la realizzazione di uno sviluppo socioeconomico autosostenibile e durevole e di un uso consapevole del territorio regionale, anche attraverso la conservazione ed il recupero degli aspetti e dei caratteri peculiari dell'identità sociale, culturale e ambientale, la tutela della biodiversità, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati, coerenti e rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità³⁶⁷. Le finalità perseguite dal PPTR sono ulteriormente declinate negli obiettivi generali e specifici presenti nello Scenario strategico. La regione Puglia è stata la prima regione italiana ad aver dato piena attuazione alla previsione degli artt. 135 e 143 del Codice adottando un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici che, pertanto, assume un ruolo centrale di criterio di conformità e di compatibilità delle previsioni urbanistiche degli enti locali, che sono tenute a conformarsi o ad adeguarsi alle previsioni e alle prescrizioni del PPTR sopravvenuto³⁶⁸.

Il PPTR sceglie le sue «invarianti strutturali» cioè quegli elementi che definiscono i caratteri e indicano le regole statutarie che costituiscono l'identità di lunga durata dei luoghi e dei loro paesaggi. Esse riguardano specificamente le regole riproduttive di figure territoriali complesse, esito di processi coevolutivi di lunga durata fra insediamento umano e ambiente, persistenti attraverso rotture e cambiamenti storici. Le invarianti strutturali descrivono le regole e i principi che le hanno generate (modalità d'uso, funzionalità ambientali, sapienze e tecniche) e le hanno mantenute stabili nel tempo; tramite la definizione del loro stato di conservazione e/o di criticità, descrivono le regole che ne garantiscono la riproduzione a fronte delle trasformazioni presenti e future del territorio³⁶⁹. Il PPTR inoltre individua e

³⁶⁷ M. R. Gisotti, op. cit., 19.

³⁶⁸ Cons. St., sez. I, par. 29 marzo 2021, n. 490.

³⁶⁹ Art. 7 NTA: *“La definizione delle invarianti strutturali interessa tutto il territorio regionale e costituisce riferimento ai fini della individuazione delle stesse nei piani comunali e di area vasta, secondo quanto previsto dal Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali (PUG) e dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), e criteri per la formazione e la localizzazione dei Piani Urbanistici Esecutivi (PUE), ai sensi della L.R.27 luglio 2001, n. 20, art. 4”.*

tutela i c.d. Ulteriori contesti, costituiti dagli immobili e dalle aree sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. e) del Codice, e ciò costituisce riconoscimento delle caratteristiche intrinseche e connaturali di tali immobili ed aree³⁷⁰.

Uno dei problemi di carattere generale che ha generato il PPTR è stato quello derivante dall'approvazione, ai sensi dell'art. 2 della legge citata³⁷¹, dalla Giunta regionale e non dal Consiglio, coinvolto solo per l'espressione di un parere da parte della commissione consiliare competente. Tuttavia, l'obiezione è stata superata in ragione della considerazione che, pur in presenza di competenze riservate dalla Costituzione ai Consigli regionali, le altre funzioni – ivi compresa quella di pianificazione paesaggistica del territorio per mezzo di atti amministrativi generali o misti – sono distribuite secondo criteri di organizzazione e di funzionamento che spetta allo Statuto regionale stabilire. E lo Statuto della regione Puglia (approvato con l. r. n. 7 del 12 maggio 2004, e s.m.i.) non attribuisce espressamente al Consiglio regionale l'approvazione degli atti di pianificazione paesaggistica mentre, ai sensi dell'art. 44, comma 4 dello Statuto spetta alla Giunta “...esercitare ogni altra attribuzione e funzione amministrative che dalla Costituzione, dal presente Statuto o dalle leggi non sono demandate espressamente alla competenza del Consiglio Regionale”. Non sussiste una sfera di competenza costituzionalmente garantita del Consiglio regionale in materia di approvazione del piano paesaggistico territoriale³⁷².

Un secondo è stato quello inerente le contestazioni sulla completezza e accuratezza dell'istruttoria che gli uffici regionali avevano compiuto. A tale proposito è stato evidenziato che nella redazione del PPTR la regione si è avvalsa della Carta dei beni culturali, progetto volto a dare sistematicità alla conoscenza del patrimonio culturale regionale attraverso la catalogazione e la localizzazione georeferenziata (ossia con riferimenti catastali), dei beni culturali della Puglia. La Carta dei beni culturali della regione Puglia, affidata alle quattro

³⁷⁰ L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 109.

³⁷¹ “6. Tenuto conto del parere della Commissione e valutate, a seguito di istruttoria a cura del servizio regionale competente, le osservazioni presentate ai sensi del comma 4, la Giunta regionale approva in via definitiva il PPTR entro i successivi trenta giorni.

7. Il PPTR acquista efficacia dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia.”.

³⁷² TAR Puglia, Bari, sez. III, sent. 10 gennaio 2022, n. 52.

Università pugliesi e alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Puglia, con la collaborazione tecnica di una società *in house* regionale, raccoglie le conoscenze sul patrimonio culturale pugliese. Essa ha come oggetto il censimento dei beni immobili e delle aree di valore culturale e paesaggistico localizzati in aree extraurbane, anche di rilevanza locale, o i cui dati erano presenti negli archivi delle Soprintendenze (beni vincolati e non), delle Università o di altri enti di ricerca operanti sul territorio pugliese, o ancora in vario modo censiti da precedenti strumenti di pianificazione a livello regionale (PUTT/P e relativi adeguamenti dei piani comunali), provinciale (PTCP) e comunale (PRG o PUG). Si tratta, perciò, di un *corpus* di dati quantitativamente e qualitativamente rilevante, raccolto e gestito grazie a un unico sistema informatizzato di gestione dei dati, composto da una piattaforma GIS e da un archivio alfanumerico ad esso associato, attualmente fruibile online nell'ambito della componente pubblica del SIT della Regione. I risultati di una siffatta ricognizione sono stati dunque ritenuti adeguatamente istruiti e dotati di un più che sufficiente grado di approfondimento³⁷³.

Un altro problema sorto è stato quello del coordinamento verticale/gerarchico con altri strumenti di pianificazione, in particolare con il piano regionale di gestione dei rifiuti³⁷⁴. Premesso quanto stabilito dall'art. art. 143, comma 9, e dall'art. 145, comma 3³⁷⁵, del Codice, l'art. 4, comma 3, del PPTR stabilisce che *“Le disposizioni normative del PPTR individuano i livelli minimi di tutela dei paesaggi della regione. Eventuali disposizioni più restrittive contenute in piani, programmi e progetti di cui al comma 2 sono da ritenersi attuative del PPTR, previa acquisizione del parere di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 96 volto alla verifica di coerenza rispetto alla disciplina del PPTR”*. Tale disposizione consente di assolvere, con modalità dinamiche e adattative, alla funzione prevista dalla legislazione statale relativa alla tutela dell'ambiente e del paesaggio che costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale (e paesaggistica) più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla

³⁷³ TAR Puglia, Bari, sez. III, sent. 14 dicembre 2021, n. 1886.

³⁷⁴ Art. 199 del d.lgs. n. 152/2006 recante *Norme in materia ambientale*.

³⁷⁵ *“Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”*.

Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente³⁷⁶ (c.d. inderogabilità *in peius*). Sul tema e a proposito della supremazia del PPTR si è di recente espressa, a proposito di una legge della regione Puglia, la Corte Costituzionale che ha ribadito:

- a) il «principio di prevalenza della tutela paesaggistica» cosicché al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme statali di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche³⁷⁷;
- b) la normativa sul c.d. piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell'attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del Codice e «per tale ragione il PPTR deve essere messo al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali, che possono mettere in discussione la complessiva ed unitaria efficacia del Piano paesaggistico»³⁷⁸.

Riguardo alla tematica delle aree boscate soggette a vincolo (DM 21 settembre 1984³⁷⁹ e poi art. 141, comma 1, lett. g), anche nel caso della Puglia è stato ribadito che alla pianificazione paesaggistica non può attribuirsi portata costitutiva del regime vincolistico. Il piano opera una mera ricognizione e detta la normativa d'uso, sicché tale (preesistente) vincolo opera senza necessità di alcun recepimento in atti, cartografie, strumenti urbanistici³⁸⁰.

Infine di interesse risulta la scelta del pianificatore pugliese di dettare prescrizioni d'uso, per così dire generali per i beni paesaggistici e per gli ulteriori contesti paesaggistici, a seconda della loro tipologia e della struttura e delle componenti di cui fanno parte (vedasi l'art. 39

³⁷⁶ C. Cost., sent. 18 aprile 2008, n. 104 richiamata da Cons. St., sez. IV, sent. 2 agosto 2021, n. 5666.

³⁷⁷ C. Cost., sent. 21 aprile 2021, n. 74.

³⁷⁸ C. Cost., sent. 25 luglio 2022, n. 192 cit.

³⁷⁹ Recante *Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici*.

³⁸⁰ TAR Puglia, Lecce, sez. III, sent. 24 febbraio 2022, n. 327; Cass. pen., sez. III, sent. 25 gennaio 2007, n. 2864.

del Titolo VI delle NTA), immediatamente cogenti per i soggetti pubblici come per i privati ai sensi dell'art. 6 NTA. Le menzionate prescrizioni d'uso si affiancano a tutta una serie di altre disposizioni normative, che per lo più assumono carattere e contenuto di indirizzi, direttive, raccomandazioni e linee guida, più o meno cogenti, rivolte alle amministrazioni locali e di settore preposte alla gestione del territorio, che devono recepirle ed attuarle negli strumenti di loro competenza. Alle citate disposizioni di ordine generale si aggiungono, inoltre, le specifiche normative d'uso contenute nelle schede d'ambito di cui all'art. 36 NTA, definite per l'appunto per ambiti ossia pur sempre aree vaste, che offrono più attenta considerazione³⁸¹. Tuttavia le disposizioni del PPTR e delle relative NTA sono considerate recessive, anche per ragioni cronologiche, rispetto alle disposizioni del d.lgs. n. 199/2021 e della legislazione PNRR in materia di localizzazione di impianti agrivoltaici (o agrofotovoltaici), che comportano minor impatto sul suolo agricolo³⁸².

§-6.2 La pianificazione della regione Toscana

La regione Toscana ha operato una scelta di maggior ampiezza dotandosi della l. r. n. 65 del 10 novembre 2014, recante *Norme per il governo del territorio*, più volte modificata e integrata, che contiene un *corpus* normativo molto articolato³⁸³. Essa infatti è composta di ben 256 articoli, suddivisi in ben nove Titoli composti da numerosi Capi e Sezioni, e ha la finalità di dettare “*le norme per il governo del territorio al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando il nuovo consumo di suolo, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle*

³⁸¹ TAR Puglia, Bari, sez. III, sent. 14 dicembre 2021, n. 1886 cit.

³⁸² TAR Puglia, Lecce, sez. II, sentt. 15 novembre 2022, n. 1799; 12 ottobre 2022, nn. 1583-1586 e giurisprudenza richiamata secondo cui la normativa tecnica (art. 4.4.1 PPTR) è ormai del tutto anacronistica – e ciò a maggior ragione dopo l'emanazione della previsione di cui all'art. 20, comma 8, lett. c-quater del d. lgs. n. 199 del 8 novembre 2021, che in uno al successivo art. 22, ha completamente modificato, sia pure *pro futuro*, l'assetto normativo di riferimento – perciò non può essere assunta ad “architrave” del diniego. «Architrave del tutto sterile, in quanto dimentica della profonda, strutturale differenza esistente tra il fotovoltaico classico e l'agrivoltaico...».

³⁸³ F. De Santis, *L'incidenza della legge regionale n. 65 del 2014 sul piano paesaggistico della Toscana*, in G. F. Cartei e D. M. Traina, op. cit., 59. Sulla legislazione regionale previgente, G. Sciuolo, *Territorio e paesaggio (a proposito della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005, n. 1)*, in *Aedon.it*, n. 2/2007.

generazioni presenti e future". Il quarto Titolo è dedicato alle disposizioni generali per la tutela del paesaggio e la qualità del territorio nonché in materia di porti regionali. La legge è parallela ad altra relativa alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale³⁸⁴. La regione Toscana ha scelto di dotarsi di un Piano di Indirizzo Territoriale (PIT)³⁸⁵ che è un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ai sensi dell'art. 135, comma 1, del Codice. La scelta di non adottare un piano separato e ulteriore rispetto a quello territoriale è riconducibile alla scelta legislativa di aver definito il (proprio) "*patrimonio territoriale*" comprensivo anche del patrimonio culturale, costituito dai beni culturali e paesaggistici³⁸⁶. Il PIT è disciplinato dall'art. 88 della citata legge regionale che ne ribadisce l'importanza dato che precisa che a esso "*si conformano le politiche regionali, i piani e i programmi settoriali che producono effetti territoriali, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli strumenti della pianificazione urbanistica*". Il legislatore regionale ha valorizzato il principio dello sviluppo sostenibile, di cui all'art. 133, comma 2, del Codice, demandando la sua attuazione proprio al PIT, in forza del combinato disposto degli artt. 1, 66 e 88 della suddetta legge. Per espressa scelta regionale, il PIT è uno dei piani che necessita della concomitante valutazione ambientale strategica (c.d. v.a.s.), di cui agli artt. 4, 5 e 11-18 del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., come precisato dalla l. r. Toscana n. 10 del 10 febbraio 2010, recante *Norme in materia di valutazione ambientale strategica (v.a.s.), di valutazione di impatto ambientale (v.i.a.), di*

³⁸⁴ L. r. Toscana n. 30 del 19 marzo 2015, recante *Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010*. V. anche l. r. Toscana n. 18 del 5 aprile 2017, recante *Agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana*, che disciplina le agevolazioni fiscali a favore dei soggetti che effettuano erogazioni liberali relative a progetti di promozione e organizzazione di attività culturali e di valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio.

³⁸⁵ M. R. Gisotti, op. cit., 7.

³⁸⁶ V. art. 3 della l. r. Toscana n. 15 del 10 novembre 2014, secondo cui: "*4. Il patrimonio territoriale come definito al comma 2 comprende altresì il patrimonio culturale costituito dai beni culturali e paesaggistici, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), di seguito indicato come "Codice", e il paesaggio così come definito all'articolo 131 del Codice.*

5. Gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale, le loro interrelazioni e la loro percezione da parte delle popolazioni esprimono l'identità paesaggistica della Toscana". L. Di Giovanni, *I progetti paesaggistici toscani quali strumenti per una migliore salvaguardia del territorio*, in M. Frank e M. Pilutti Namer (a cura di), op. cit., 208.

*autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA)*³⁸⁷.

Il PIT riconosce gli aspetti e i caratteri peculiari del paesaggio regionale, ne delimita i relativi ambiti, individua obiettivi di qualità e ne definisce la normativa d'uso. Il patrimonio territoriale comprende il patrimonio culturale, composto dai beni culturali e dai beni paesaggistici e, secondo l'art. 3, comma 5, "*Gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale, le loro interrelazioni e la loro percezione da parte delle popolazioni esprimono l'identità paesaggistica della Toscana*". La legge regionale (art. 5) identifica i criteri e requisiti per identificare le «invarianti strutturali» del territorio, segnando così in modo più marcato l'importanza e il valore di tali elementi. Si tratta dei "*caratteri specifici, i principi generativi e le regole che assicurano la tutela e la riproduzione delle componenti identitarie qualificative del patrimonio territoriale*". Il secondo comma dell'art. 5 stabilisce un criterio flessibile quando afferma che l'individuazione delle invarianti riguarda l'intero territorio, comprese le sue parti degradate e che tale individuazione non costituisce un "*vincolo di non modificabilità del bene ma il riferimento per definire le condizioni di trasformabilità*". La relazione di accompagnamento al PIT esplicita le quattro «invarianti strutturali»³⁸⁸:

1. i caratteri idrogeomorfologici dei sistemi morfogenetici e dei bacini idrografici³⁸⁹, che costituiscono la struttura fisica fondativa dei caratteri identitari alla base dell'evoluzione storica dei paesaggi della Toscana. La forte geodiversità e articolazione dei bacini idrografici è infatti all'origine dei processi di territorializzazione che connotano le specificità dei diversi paesaggi urbani e rurali;

³⁸⁷ «Art. 5 bis Atti di governo del territorio soggetti a v.a.s..

1. La Regione, la città metropolitana, le province, le unioni di comuni e i comuni, nell'ambito della rispettiva competenza, provvedono all'effettuazione della v.a.s. sugli atti di cui agli articoli 10 e 11 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

2. Non sono sottoposti a v.a.s. né a verifica di assoggettabilità i piani attuativi, comunque denominati, che non comportino variante, quando lo strumento sovraordinato sia stato sottoposto a v.a.s. e lo stesso strumento definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti plano-volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste.

3. Le varianti agli atti di cui al comma 1 sono soggette a v.a.s. ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera b bis)».

³⁸⁸ G. F. Cartei, *Dal Codice al PIT: contenuti e caratteri della pianificazione paesaggistica della Toscana*, in G. F. Cartei e D. M. Traina, op. cit., 15; T. Bonetti, *Le discipline normative regionali in materia di governo del territorio*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 3/2016, 402.

³⁸⁹ B. Ballerini, op. cit.

2. i caratteri ecosistemici del paesaggio, che costituiscono la struttura biotica che supporta le componenti vegetali e animali dei paesaggi toscani. Questi caratteri definiscono nel loro insieme un ricco ecomosaico, ove le matrici dominanti risultano prevalentemente di tipo forestale o agricolo, cui si associano elevati livelli di biodiversità e importanti valori naturalistici;
3. il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, infrastrutturali e urbani, struttura dominante il paesaggio toscano risultante dalla sua sedimentazione storica dal periodo etrusco fino alla modernità. Questo policentrismo è organizzato in reti di piccole e medie città di alto valore artistico la cui differenziazione morfotipologica risulta fortemente relazionata con i caratteri idrogeomorfologici e rurali, solo parzialmente compromessa dalla diffusione recente di modelli insediativi centro-periferici³⁹⁰;
4. i caratteri identitari dei paesaggi rurali toscani, pur nella forte differenziazione che li caratterizza, presentano alcuni caratteri invariati comuni: il rapporto stretto e coerente fra sistema insediativo e territorio agricolo; l'alta qualità architettonica e urbanistica dell'architettura rurale; la persistenza dell'infrastruttura rurale e della maglia agraria storica, in molti casi ben conservate; un mosaico degli usi del suolo complesso alla base, non solo dell'alta qualità del paesaggio, ma anche della biodiversità diffusa sul territorio.

Il PIT è stato approvato con delibera del Consiglio regionale nel 2015, pubblicato sul Bollettino della regione Toscana, dopo un apposito Accordo di co-pianificazione tra Ministero e regione Toscana³⁹¹ e una fase di consultazione pubblica (ex. art. 144 d.lgs. del Codice), ed è composto di quattro documenti fondamentali:

- a) la Relazione generale del piano, che individua tre macro-obiettivi e dieci obiettivi strategici nonché i venti Ambiti geografici in riferimento ai quali predisporre specifiche normative d'uso ed adeguati obiettivi di qualità;
- b) la disciplina del piano, composta di trentaquattro articoli, in cui si specifica che il PIT contiene disposizioni riguardanti lo Statuto del territorio (art. 6 della legge regionale

³⁹⁰ L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 109.

³⁹¹ R. Masoni, op. cit., 57 e 69; A. Gualdani, *Prime riflessioni sulla "copianificazione" paesaggistica in Toscana*, in *Giustamm.it*, 2014.

sopra citata³⁹²) e disposizioni riguardanti la Strategia dello sviluppo territoriale (di cui all'art 24 della disciplina medesima);

c) il documento di piano, la cui parte iniziale è dedicata allo scenario al futuro in cui si iscrive il PIT e che poi si dipana in paragrafi dedicati agli argomenti individuati dalla programmazione paesaggistica;

d) gli Abachi delle invariati, gli elaborati vari, le cartografie degli Ambiti, gli elenchi dei beni paesaggistici vincolati (e quelli per cui era pendente il procedimento dichiarativo), la disciplina dei beni paesaggistici (artt. 134 e 157 del Codice), etc.

Inoltre il PIT è corredato da quattro allegati riferiti alle energie rinnovabili³⁹³, alle attività estrattive, alla riqualificazione paesaggistica, alla fruizione del paesaggio³⁹⁴.

La struttura descritta denota l'ampiezza delle relazioni territoriali e il carattere misto dell'atto pianificatorio, composto di una parte a contenuto generale, prevalentemente normativa³⁹⁵, e

³⁹² "1. Lo statuto del territorio costituisce l'atto di riconoscimento identitario mediante il quale la comunità locale riconosce il proprio patrimonio territoriale e ne individua le regole di tutela, riproduzione e trasformazione.

2. Lo statuto del territorio comprende gli elementi che costituiscono il patrimonio territoriale ai sensi dell'articolo 3, e le invariati strutturali di cui all'articolo 5."

³⁹³ V. anche il piano ambientale ed energetico regionale (PAER), istituito dalla l. r. Toscana n. 14 del 19 marzo 2007, e approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n.10 del 11 febbraio 2015, pubblicata sul Burt n.10 parte I del 6 marzo 2015. Secondo C. Cost., sent. 20 gennaio 2022, n. 11, sono costituzionalmente legittime le disposizioni legislative regionali (della Toscana) che, in pendenza del procedimento di modifica del PAER, introducono una misura di salvaguardia ambientale per quanto riguarda l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti geotermici, senza alcun pregiudizio per la pianificazione paesaggistica in vigore, sì che non sussiste un contrasto con il principio della prevalenza degli strumenti paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio, risultante dall'articolo 145, comma 3, del Codice, a sua volta norma interposta rispetto all'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, che stabilisce la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema".

³⁹⁴ Allegato 1a - Norme comuni energie rinnovabili impianti di produzione di energia elettrica da biomasse – Aree non idonee e prescrizioni per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio

Allegato 1b - Norme comuni energie rinnovabili impianti eolici – Aree non idonee e prescrizioni per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio

Allegato 2 - Linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbanizzati della città contemporanea

Allegato 3 - Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale

Allegato 4 - Linee guida per la valutazione paesaggistica delle attività estrattive

³⁹⁵ D. M. Traina, *La struttura normativa del piano paesaggistico*, in G. F. Cartei e D. M. Traina, op. cit., 75.

una parte a contenuto latamente strategico, in cui si trova “*una nuova visione integrata della Toscana*”, “*la strategia del PIT*”, “*gli orientamenti per la definizione degli obiettivi per la città toscana*” e un accenno ai “*progetti infrastrutturali*”.

Nel PIT viene valorizzato il principio del contenimento del consumo di suolo³⁹⁶, soprattutto in luoghi di rilievo paesaggistico, quali per esempio le formazioni boschive costiere che caratterizzano figurativamente il territorio, e in quelle planiziarie³⁹⁷. Anche per i territori isolani vige, al posto della originaria direttiva di “*evitare*”, la direttiva di “*limitare*”, e in più l’orientamento di “*evitare nuovo consumo di suolo*”³⁹⁸,

Il PIT riguarda l’intero territorio regionale (sia le aree e gli immobili vincolati, sia quelli non coperti da vincoli paesaggistici), come consentito dall’art. 135 del Codice, e reca una disciplina dedicata alle attività estrattive di cava³⁹⁹, per cui esiste un apposito piano regionale cave che, tuttavia, è subordinato al PIT⁴⁰⁰ (v. anche artt. 18-22 della Disciplina di piano).

Il PIT non solo ha disciplinato i beni vincolati *ex lege* o dichiarati di notevole interesse ma ha anche legittimamente imposto (*ex novo*) dei vincoli paesaggistici, ad esempio “*zona di interesse archeologico*”, ai sensi dell’art. 142, comma 1, lett. m) del Codice, analiticamente descritto (anche con riferimento alle prescrizioni di vincolo) da una specifica scheda allegata, su una porzione di territorio intercludente un bene soggetto a vincolo archeologico, con sacrificio per le attività estrattive in precedenza autorizzate sulla medesima porzione di territorio⁴⁰¹. Per quanto attiene alle relazioni tra PIT, piano attuativo a scala di bacino estrattivo, piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di

³⁹⁶ La Commissione europea ha stabilito per il 2050 l’obiettivo del consumo di suolo pari a zero, chiedendo che già per il 2020 ogni Stato membro orienti le proprie politiche tenendo conto delle conseguenze derivanti dagli usi del territorio. Per “consumo di suolo” si intende qui l’artificializzazione del suolo, ovvero la trasformazione degli usi del suolo verso funzioni di tipo urbano, corrispondente all’espansione delle superfici edificate con perdita irreversibile di suolo agricolo e di ambienti naturali e quindi di patrimonio di valore paesaggistico, ambientale e sociale.

³⁹⁷ V. Elaborato 8B, Disciplina dei beni paesaggistici, art. 12.3.

³⁹⁸ TAR Toscana, sez. I, sent. 9 marzo 2018, n. 357.

³⁹⁹ P. Milazzo, *La disciplina delle attività estrattive nel PIT*, in G. F. Cartei e D. M. Traina, op. cit., 115.

⁴⁰⁰ Cons. St., sez. I, par. 24 dicembre 2021, n. 1970.

⁴⁰¹ Cons. St., sez. IV, sent. 14 febbraio 2022, n. 1059.

riutilizzo dei residui recuperabili (c.d. PRAER) e piano del Parco delle Alpi Apuane, la giurisprudenza ha ribadito la superiorità gerarchica del PIT. In particolare, il PIT (v. art. 20 della “*Disciplina del Piano*”) detta una disciplina che si applica a tutti i paesaggi regionali, oltre le aree vincolate e anche al di fuori del perimetro dell’area naturale protetta apuana e il PRC, previsto dall’art. 6 della l. r. Toscana n. 35 del 25 marzo 2015, è lo strumento di pianificazione territoriale settoriale, parte del citato PIT⁴⁰². L’ordinamento ammette il potere regionale di introdurre misure di tutela ambientale e paesaggistica più severe rispetto agli standard nazionali minimi uniformi allorquando la regione eserciti le sue funzioni normative e amministrative nelle materie di sua competenza, qual è sicuramente quella delle cave, oggettivamente interconnesse con la materia «trasversale» di tutela dell’ambiente⁴⁰³. Il “piano paesistico”, secondo il vigente Codice, ha la sua funzione precipua nell’individuare in negativo gli interventi che, per l’inconciliabilità con il contesto, sono in posizione di incompatibilità assoluta con i valori salvaguardati dal vincolo; e per questi introduce un regime di immodificabilità per zone, o per categorie di opere reputate comunque incompatibili con i valori protetti, e dunque non realizzabili⁴⁰⁴, cosicché eventuali divieti non costituiscono sviamento dalle finalità previste dal Codice, il quale attribuisce al piano una funzione conservativa degli ambiti ritenuti meritevoli di salvaguardia. Peraltro, l’attività estrattiva in questione, anche grazie alle moderne tecnologie, produce rapidi e profondi effetti di trasformazione del paesaggio e di vette montane, cosicché le contestate misure di tipo conservativo e inibitorio rispondono alla finalità, coerente con esigenze di tutela ambientale valorizzate dal Codice, di impedire o ridurre le trasformazioni irreversibili dei tratti naturalistici delle montagne Apuane⁴⁰⁵.

Come risulta dalla relazione di Piano, il PIT contiene la cosiddetta «vestizione», ovvero la codificazione della descrizione, interpretazione e disciplina dei beni paesaggistici vincolati ai sensi di specifici decreti o di legge, oltre che della cartografazione georeferenziata delle

⁴⁰² Lo sforzo compiuto nel processo di definizione del PRC, adottato con Deliberazione del Consiglio Regionale del 31 luglio 2019, n. 61, è stato apprezzato, seppur con qualche osservazione, dalle associazioni ambientaliste sia per l’impianto normativo, che per il processo logico seguito per la sua stesura.

⁴⁰³ Cons. St., sez. I, par. 24 dicembre 2021, n. 1970 cit.

⁴⁰⁴ Cons. St., sez. VI, sent. 13 settembre 2012, n. 4875.

⁴⁰⁵ TAR Toscana, sez. I, sent. 21 luglio 2017, n. 945 (pende appello) con nota di L. Di Giovanni, *Paesaggio e cave nell’attività di governo del territorio toscano*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 6/2017, 786.

aree interessate da ciascun vincolo, con alcune eccezioni dovute alla mancanza delle informazioni di riferimento (usi civici). Il PIT ha tradotto i decreti ministeriali impositivi dei vincoli in schede contenenti appunto la ricognizione, identificazione e perimetrazione dei beni tutelati per legge e in base alla legge, dando vita a una disciplina d'uso ripartita in *“obiettivi con valore di indirizzo”*, *“direttive”* e *“prescrizioni”*. Queste ultime vincolano il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e i pareri della Soprintendenza⁴⁰⁶. L'orientamento ha il rango di mera esemplificazione non vincolante, la direttiva è definita dall'art. 4 come disposizione che impegna l'ente territoriale, pur con libertà di scelta delle modalità di raggiungere l'obiettivo di riferimento, mentre gli indirizzi rappresentano un riferimento per l'elaborazione del regolamento urbanistico ai fini del raggiungimento degli obiettivi del piano (art. 4, comma 2, lettera e) e, a loro volta, gli obiettivi di qualità (indicati delle schede d'ambito) rappresentano un *“riferimento per l'applicazione delle norme a livello di ambito al fine di garantire la qualità paesaggistica delle trasformazioni”* (art. 4, comma 2, lettera b)⁴⁰⁷. Tuttavia, è stato affermato che gli obiettivi contenuti nelle schede di paesaggio del PIT sono vincolanti non solo per le attività pianificatorie delle pubbliche amministrazioni, ma anche per la valutazione dei progetti presentati dai privati, in modo tale che tali progetti non compromettano la realizzazione degli obiettivi medesimi⁴⁰⁸. La determinazione delle prescrizioni d'uso delle aree vincolate ha il fine di circoscrivere, nei limiti del possibile, l'ampia discrezionalità di cui le amministrazioni competenti godono in materia e che, evidentemente, può esprimersi tanto nella direzione dell'assenso, quanto nella direzione del dissenso alla realizzazione dell'opera. Ne risultano ridotti, in maniera corrispondente, gli spazi sottratti al sindacato di legittimità delle scelte adottate. Le prescrizioni d'uso non modificano, né potrebbero farlo, i beni-interessi oggetto della tutela paesaggistica. Esse introducono, tuttavia, un grado di precettività a fronte del quale ben si spiega come un progetto in precedenza assentito possa non superare il vaglio del riesame al quale venga eventualmente sottoposto: paradigmatico è il caso del rinnovo delle autorizzazioni paesaggistiche scadute, che esige la verifica di compatibilità dell'intervento con le specifiche

⁴⁰⁶ Cfr. art. 4 dell'Elaborato 8B.

⁴⁰⁷ TAR Toscana, sez. I, sent. 9 marzo 2018, n. 357 cit.

⁴⁰⁸ Cons. St., sez. IV, sent. 11 gennaio 2022, n. 181.

prescrizioni di tutela sopravvenute al rilascio dell'autorizzazione originaria⁴⁰⁹.

L'adozione del PIT ha comportato, per i 273 comuni della regione Toscana, un processo di conformazione e adeguamento (o meglio, la rielaborazione pressoché completa) di oltre 540 strumenti, tra piani strutturali e piani operativi⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ TAR Toscana, sez. III, sent. 10 settembre 2021, n. 1479.

⁴¹⁰ Cfr. Osservatorio regionale paesaggio Toscana, Primo rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio in Toscana, 2020.

CAPITOLO III - LA REGOLAZIONE PAESAGGISTICA DELLA PROPRIETÀ PRIVATA

§-1 Proprietà privata e limitazioni

Il paragrafo è dedicato all'analisi critica degli strumenti che l'ordinamento appresta per condizionare la proprietà privata, soprattutto per interessi legati alla tutela del paesaggio. La conseguenza primaria della regolamentazione territoriale è proprio quella di imprimere ai beni immobili presenti sul territorio una destinazione d'uso andando così a incidere un regime giuridico del diritto di proprietà sui tali beni. L'argomento è tanto importante quanto ampio poiché, in generale, riguarda la capacità conformativa o afflittiva del potere pubblico sul diritto individuale che, nel nostro ordinamento, è un diritto reale assoluto.

Secondo l'art. 832 del cod. civ. *“il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico”*⁴¹¹. Il significato della norma citata e delle altre in materia si è evoluto nel tempo⁴¹², soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione e, in particolare, dell'art. 42 che dapprima contempla la proprietà pubblica⁴¹³ accanto alla proprietà privata e poi afferma che *“la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”*⁴¹⁴; il terzo comma ammette l'espropriabilità del diritto, in presenza di motivi di interesse generale e nei casi previsti dalla

⁴¹¹ Secondo l'art. 436 del codice civile del 1865, la proprietà era *“il diritto di godere e di disporre della cosa nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti”*.

⁴¹² G. Pagliari, M. Sollini, G. Farri, op. cit.

⁴¹³ Art. 822 e 826 cod. civ.

⁴¹⁴ Per A. Predieri: «L'imposizione di fini o di funzioni è posta dalla norma costituzionale, che subordina il godimento dei beni alle esigenze di tutela del paesaggio, e all'imposizione di un uso adeguato, demandando ad atti di attuazione della norma costituzionale la finalizzazione della proprietà. E questi beni sono tutti quelli che costituiscono l'ambiente tutelabile, modificabile, controllabile, non solo una parte di essi» (1969, op. cit.).

legge⁴¹⁵. La Costituzione àncora la funzionalizzazione e le limitazioni, soprattutto se estreme, della proprietà al principio di legalità formale e sostanziale⁴¹⁶, di cui si è fatto cenno nei capitoli precedenti, a cui deve attenersi l'esercizio del potere legislativo prima e amministrativo poi. Le riserve di legge indicate nell'art. 42, relative all'acquisto/godimento (comma 2) e all'esproprio (comma 3), sono comunque ritenute non assolute, essendo infatti indispensabili margini operativi di intervento da parte degli organi amministrativi, con discrezionalità variabile ma sempre nel rispetto delle fonti primarie che nella Costituzione hanno un vincolo di scopo in cui l'interesse egoistico del proprietario privato non è prevalente. La collocazione della proprietà al di fuori dei "principi generali" e del titolo sui "rapporti civili" mette in evidenza la scelta di valorizzare l'aspetto economico-sociale dell'istituto rispetto a quello giuridico-patrimoniale; tant'è vero che le disposizioni non fanno riferimento a un "diritto di" proprietà.

L'art. 1⁴¹⁷ del Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, sottoscritto a Parigi nel 1952, annovera il "diritto di proprietà" tra i diritti fondamentali dell'uomo⁴¹⁸. L'art. 17⁴¹⁹ Carta dei diritti fondamentali

⁴¹⁵ V. Caputi Jambrenghi, *Proprietà privata*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1997. V. art. 834 cod. civ.: *Nessuno può essere privato in tutto o in parte dei beni di sua proprietà se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata, e contro il pagamento di una giusta indennità.*

Le norme relative all'espropriazione per causa di pubblico interesse sono determinate da leggi speciali."

⁴¹⁶ D. Simeoli, op. cit., 178.

⁴¹⁷ Articolo 1 - Protezione della proprietà.

Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.

⁴¹⁸ La Corte di Strasburgo è giunta a costruire un sistema di tutela non della proprietà ma degli interessi patrimoniali di fronte all'azione, non solo espropriativa, dei poteri pubblici.

⁴¹⁹ 1. *Ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.*

2. *La proprietà intellettuale è protetta.*

dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel 2000, annovera tra le "libertà" il diritto di proprietà; la scelta è riconducibile al generale liberalismo europeo⁴²⁰, prevalente rispetto alle tendenze di alcuni costituenti nazionali alla fine della seconda guerra mondiale. Le differenze tra norme comunitarie e norme costituzionali vanno oltre il confronto degli enunciati (oltre all'accennato "diritto di proprietà", la differenza tra "*motivi di interesse generale*" e "*causa di pubblico interesse*", tra "*indennizzo*" e "*giusta indennità*" e l'assenza del riferimento alla funzione sociale) e riguardano beni e valori costituzionali tanto da rendere utile la ricerca di un contenuto minimo del diritto di proprietà europeo⁴²¹ ai fini della sua limitazione da parte del legislatore nazionale e, in via attuativa, da parte delle amministrazioni preposte, cui si contrappone l'interesse oppositivo del titolare del diritto di proprietà (o di altro diritto sul bene) e quello pretensivo a un giusto indennizzo. Nel quadro europeo, i limiti alla proprietà privata trovano giustificazione in rapporto all'esigenza di salvaguardare quattro valori fondamentali: ambiente, salute, sicurezza, concorrenza. Tuttavia, i giudici europei sono sensibili al principio di tassatività delle cause di condizionamento del "diritto di proprietà". Infatti, riguardo al primo contrafforte (ambiente) essi hanno affermato, pur in presenza di un impatto ambientale/visivo negativo importante, nessun rilievo può ammettersi alla violazione dell'equo bilanciamento tra interesse della collettività e interesse del singolo proprietario, laddove non sia stato rigorosamente rispettato il principio di legalità della risposta sanzionatoria⁴²². La coesistenza della declinazione costituzionale italiana e della declinazione europea del diritto di proprietà è stata oggetto di frizioni in giurisprudenza essenzialmente determinate dal principio di *primauté* del diritto

⁴²⁰ L. Maruotti, op.cit.; A. Gambaro, *Diritto di proprietà e codice civile. Conformazione della proprietà e jus aedificandi*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, I, Torino, 2018, 97; L. Nivarra, *La proprietà europea tra controriforma e «rivoluzione passiva»*, in *Europa e dir. priv.*, Milano, 2011, 576 e 588.

⁴²¹ M. Comporti, *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Riv. Dir. civ.*, n. 2/2008, 10189 secondo il quale vi è un «contrasto insanabile tra le due configurazioni generali del diritto di proprietà europea ed italiana»; P. Urbani, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, Atti del Convegno AIDU, 2008

⁴²² Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 20 gennaio 2009 – Ricorso n. 75909/01 – Sud Fondi srl ed altri c. Italia. C. Botta, *L'interprete e l'indennità di espropriazione tra legislazione interna, diritto comunitario e CEDU*, in *Notariato*, n. 6/2012, 664; M. Robles, *La "nuova" proprietà: ovvero il "governo dei diritti" nel "dialogo" tra Corti*, in *Giur. it.*, n. 11/2009, 2398.

sovranaZIONALE e il primo orientamento⁴²³, ancorato al citato principio, è stato aggiornato con un orientamento diverso⁴²⁴, secondo cui le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo⁴²⁵, integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre a un livello sub-costituzionale, è perciò necessario che esse siano conformi a Costituzione⁴²⁶. Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno ben messo in evidenza come in un sistema necessariamente fondato sul rispetto del principio di legalità, non è accettabile, pena l'ineludibile violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU sulla tutela del diritto di proprietà, che il privato possa perdere il diritto reale in conseguenza di un mero fatto illecito (quale l'occupazione usurpativa o l'accessione invertita), perpetrato da una pubblica amministrazione⁴²⁷. Secondo la suprema Corte, la Convenzione, a parte il potere di espropriare per cause di pubblica utilità, fa salvo il diritto degli Stati di disciplinare l'uso dei beni posseduti, in modo conforme all'interesse generale, e ciò non preclude, ove lo impongano le esigenze connesse alla protezione dei beni paesaggistici e ambientali, oltre che all'interesse a un ordinato sviluppo del territorio, una compressione dello *ius aedificandi*⁴²⁸.

La disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione del diritto, tra cui il diritto edificatorio (*ius aedificandi*), è una componente fondamentale dello statuto della proprietà immobiliare, soprattutto urbana, essendo le capacità edificatorie (o di trasformazione) dell'immobile l'elemento che, più di altri, contribuisce a determinare il valore di scambio del (diritto sul) bene⁴²⁹. Dal codice civile è possibile ricavare che il diritto di edificare spetta

⁴²³ C. Cost., sentt. 27 dicembre 1973, n. 183; 8 giugno 1984, n. 170; 19 gennaio 1993, n. 10; 23 aprile 1985, n. 113; 10 novembre 1994, n. 384; 30 marzo 1995, n. 94; 24 aprile 1996, n. 126.

⁴²⁴ C. Cost., sentt. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349.

⁴²⁵ Sull'argomento cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 30 maggio 2000, Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia e 27 ottobre 1994, Katte Klitsche de la Grange v. Italia.

⁴²⁶ F. Amirante, *Il diritto di proprietà nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it, *Relazioni internazionali*, 2009.

⁴²⁷ TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 14 marzo 2022, n. 717; Cons. St., A.P., sent. 20 gennaio 2020, n. 4.

⁴²⁸ Cass. civ., sez. I, sent. 19 luglio 2002, n. 10542 cit..

⁴²⁹ L'art. 2643, comma 2-bis, cod. civ. prevede che debbono essere resi pubblici mediante trascrizione "i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale".

al proprietario del suolo, il quale può disporne; esso è riconducibile al diritto di godere e utilizzare il bene, sopra e sotto il suolo (art. 934 cod. civ.). Considerata la possibilità di concedere a terzi il diritto in questione, mediante costituzione della “superficie”, esso è ritenuto disponibile⁴³⁰, seppur nei limiti della tipicità dei diritti reali. Tuttavia, complice anche l’assenza nel codice civile di un nucleo normativo maggiormente descrittivo della proprietà edilizia o, meglio, delle facoltà edilizie spettanti del proprietario del diritto reale, tale disciplina è ampiamente integrata da fonte extra codicistica e, per di più, extra civilistica, essendo propria della materia pubblicistica del governo del territorio⁴³¹, composta per interessi e strumenti, come visto nei capitoli precedenti. Secondo l’orientamento dottrinale prevalente è essenzialmente la fonte legislativa a definire il contenuto del diritto di proprietà più che a dettare i limiti esterni a esso⁴³². Infatti l’esercizio dello *ius aedificandi*, particolarmente in ambito urbano dopo il 1942, è possibile solo a seguito dell’approvazione il piano urbanistico da parte degli enti preposti e, nel caso di bene/zona di rilievo paesaggistico, dopo che ne sia stata valutata anche tale compatibilità⁴³³. Lo *ius aedificandi* sarebbe conseguente alla pianificazione territoriale, nel quadro della regolamentazione urbanistica regionale e comunale, che può limitarlo e persino negarlo (si pensi a certe zone agricole)⁴³⁴. Come detto, infatti, già con la legge urbanistica nazionale (n. 1150/1942) era stato introdotto l’obbligo del previo titolo edilizio per le costruzioni nei centri abitati (centri

⁴³⁰ E. Bergamo, *La cessione di diritti edificatori*, in *Corr. merito*, n. 2/2012, 219.

⁴³¹ V. Art. 11 del d.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001, recante Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, secondo cui “1. Il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell’immobile o a chi abbia titolo per richiederlo.
2. Il permesso di costruire è trasferibile, insieme all’immobile, ai successori o aventi causa. Esso non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio. È irrevocabile ed è oneroso ai sensi dell’articolo 16”.

⁴³² I limiti esterni sono più propriamente invocabili nei rapporti orizzontali tra privati, nell’esercizio delle facoltà materiali etc. che trovano argine nel divieto di abuso del diritto, valido anche per i diritti assoluti.

⁴³³ S. Civitarese Matteucci e P. Urbani, op. cit., 258; V. Cerulli Irelli, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, cit.; C. Salvi, *La proprietà privata: diritto di libertà o funzione sociale*, in *Astrid-online*, 2009; Cons. St., sez. IV, sent. 31 maggio 2022, n. 4417 secondo cui lo *ius aedificandi*, inerente alla proprietà del suolo e di essa manifestazione, può essere attuato secondo quanto stabilito dagli atti di pianificazione i quali ne stabiliscono, oltre che la destinazione, gli indici di edificazione. Questi ultimi, a loro volta, in rapporto all’estensione dell’area, determinano la capacità edificatoria (o cubatura) realizzabile.

⁴³⁴ G. Pagliari, M. Sollini, G. Farri, op. cit.

urbani): siffatto obbligo, poi confermato da ulteriori fonti legislative e regolamentari per molteplici comuni, è stato esteso con la c.d. “legge ponte” (n. 765 del 6 agosto 1967) a tutto il territorio comunale⁴³⁵. La Consulta ha affermato che «Secondo i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale, resta escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri, dovendosi invece ritenerlo caratterizzato dall’attitudine di essere sottoposto nel suo contenuto, ad un regime che la Costituzione lascia al legislatore di determinare»⁴³⁶. La giurisprudenza amministrativa, nella disamina dei poteri di governo del territorio, afferma che gli interessi edilizi non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come una manifestazione delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione tendenzialmente minimale, ma devono essere ricostruiti nel contesto degli interventi di pianificazione del territorio anche in funzione della tutela paesaggistica derivante da un interesse costituzionalmente primario (art. 9 Cost.). In tale contesto, il piano paesaggistico può effettuare una mediazione tra i predetti valori e gli altri interessi coinvolti, quali quelli della produzione o delle attività antropiche più in generale, che comunque non possono ritenersi equiordinati in via assoluta⁴³⁷; qui si ripropone la ricerca dell’equilibrio sulla discrezionalità pianificatoria. Lo *ius aedificandi* non è più considerato un diritto soggettivo assoluto, ma una facoltà soggetta a conformazione da parte di normative preposte alla tutela di molteplici interessi generali, non solo di carattere urbanistico - edilizio; con la conseguenza che tale *ius*, persino se riconosciuto in virtù di giudicato, a fronte della normativa urbanistico - edilizia, non è né sussistente né esercitabile, se non riconosciuto anche dalle altre normative (a tutela del paesaggio e dell’ambiente, a tutela della salute) che devono essere rispettate per l’attività di edilizia privata⁴³⁸. La dottrina ha poi precisato sia che la mediazione amministrativa è presente ma sarebbe determinante solo in circostanze specifiche, cioè quando il privato intenda operare una trasformazione socialmente rilevante del bene immobile (tale da incidere sugli interessi della collettività al corretto uso del territorio) e sia che, in ogni caso, è ormai completamente superato lo schema

⁴³⁵ Cons. St., sez. VI, sent. 1 giugno 2022, n. 4444. P. L. Portaluri, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio* cit.

⁴³⁶ C. Cost., sent. 29 maggio 1968, n. 56 cit.

⁴³⁷ Cons. St., sez. IV, sent. 10 dicembre 2018, n. 6937.

⁴³⁸ Cons. St., sez. VI, sent. 3 dicembre 2004, n. 7843.

concessorio amministrativo classico, precedentemente scelto dalla legislazione per consentire l'esercizio dei diritti edificatori⁴³⁹. Anche la dottrina civilista ha contribuito all'evoluzione dell'identificazione del contenuto oggettivo del diritto di disposizione (quello soggettivo inerente i titoli *inter vivos* o *mortis causa* non è di interesse in questo lavoro) confermando, da par suo, il declino della dimensione dell'appartenenza, alla quale era strettamente connesso il mito dell'individuo proprietario⁴⁴⁰, e avvalorando la prospettiva di garantire, attraverso le regole e i principi giuridici, la gestione razionale e sociale dei diritti, andando al di là delle formule definitorie strettamente dominicali⁴⁴¹.

La traslabilità del diritto edificatorio a fini compensativi del sacrificio derivante da un vincolo non urbanistico è stata formalizzata dalla l. n. 308 del 15 dicembre 2004⁴⁴² e sarà trattata nella parte finale di questo capitolo.

In via conclusiva bisogna prendere atto che i diritti edificatori dipendono dal loro regime amministrativo più che da quello civilistico e che il rapporto diritto-cosa si è spinto verso una tendenziale astrazione tanto da vedere persino un distacco vero e proprio del diritto edificatorio dal suolo che lo ha generato a vantaggio di soggetti che non sono titolari di diritti reali sul fondo stesso; secondo recente dottrina è possibile, al riguardo, ipotizzare una sorta di dematerializzazione dello *ius aedificandi* o ancor meglio qualificare la rispettiva fattispecie «alla stregua di un (nuovo ed autonomo) bene di natura non reale (superando, in tal modo, il problema del numero chiuso dei diritti reali)»⁴⁴³. Il potere amministrativo di pianificazione territoriale comunale è la sede nella quale esigenze di tipo conservativo del paesaggio possono trovare compensazione, senza tuttavia mai recedere completamente, con

⁴³⁹ V. Cerulli Irelli, op. ult. cit. secondo cui tale trasformazione può essere lecitamente effettuata dal proprietario (o da altro titolare di diritti di uso sulla cosa) se consentita dalla legge, ovvero da atti (generali e puntuali) dell'autorità amministrativa competente in base alla legge e secondo i criteri stabiliti (riserva di legge relativa).

⁴⁴⁰ P. Grossi, *I beni: itinerari fra 'moderno' e 'pos-moderno'*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 1063.

⁴⁴¹ F. Macario, *Absolutezza, pienezza, inviolabilità, esclusività: il diritto di proprietà nelle codificazioni europee. In memoria di Michele Costantino*, in *Riv. trim. giust. civ.*, n. 1/2014, 227.

⁴⁴² Recante *Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*.

⁴⁴³ G. Trapani, *Normative speciali e circolazione dei diritti edificatori*, in *Notariato*, n. 4/2012, 411; E. Boscolo, *Le perequazioni e le compensazioni*, in www.pausania.it, 2008.

quelle connesse allo sviluppo edilizio e, quindi, alle aspettative dei proprietari dei terreni; invece, in sede autorizzatoria, l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico deve trovare, nei casi in cui la disciplina urbanistica consenta l'esercizio dello *ius aedificandi*, il giusto temperamento nel rilasciare o denegare il necessario assenso al formarsi del titolo autorizzatorio⁴⁴⁴.

§-2 Vincoli conformativi e vincoli espropriativi

I vincoli costituiscono il presupposto giuridico concreto, fondato su considerazioni di diversa natura, determinante le limitazioni sul diritto di proprietà; i vincoli conformativi sono quelli che incidono sul contenuto del diritto di proprietà senza però comprometterlo del tutto, i vincoli ablativi sono invece maggiormente limitativi del diritto di proprietà immobiliare fino al punto di sottrarlo al titolare⁴⁴⁵. Come accennato all'inizio del paragrafo, l'art. 42, comma 2, della Costituzione prevede l'esclusione della proprietà privata di certe categorie di beni, sia l'imposizione in via generale, sempre per categorie di beni, talune limitazioni attinenti al regime di appartenenza e ai modi di godimento, sia infine la fissazione di limiti a titolo particolare su beni individuati, di ampiezza variabile inversamente proporzionale alle facoltà di godimento e di disposizione; nei commi 1 e 2 non è indicato l'indennizzo che è invece presente nel terzo comma. Tali imposizioni a titolo particolare non possono eccedere, senza indennizzo, quella ampiezza tollerabile o proporzionata alla funzione, secondo la sensibilità del momento storico; oltre tale limite di tollerabilità/proporzionalità funzionale le limitazioni assumono carattere espropriativo⁴⁴⁶.

I vincoli conformativi possono essere urbanistici oppure non urbanistici. Le autorità competenti all'adozione degli strumenti di governo del territorio, comprese quelle che hanno

⁴⁴⁴ TAR Lombardia, Milano, sez. II, sent. 5 ottobre 2020, n. 683. Infatti, in relazione allo *ius aedificandi* del privato si rileva che esso è condizionato a due diverse potestà pubbliche preordinate alla cura di due interessi pubblici (quello urbanistico e quello paesistico), entrambi primari, per la cui tutela sono legislativamente previsti due autonomi atti (il permesso di costruire e l'autorizzazione paesistica) costitutivi di altrettanti procedimenti di cui quello paesistico è connotato normativamente come presupposto di quello urbanistico.

⁴⁴⁵ G. Bobbio, M. Vallerga, op. cit., 161.

⁴⁴⁶ S. Moro, op. cit.; D. M. Traina, *Lo jus aedificandi può ritenersi ancora connaturale al diritto di proprietà?* in *Riv. giur. edil.*, n. 5/2013, 257.

finalità paesaggistica, hanno normalmente un'ampia discrezionalità nella conformazione del territorio⁴⁴⁷, nel rispetto, però, delle leggi, statali e regionali, di regolazione della materia. Tali leggi attribuiscono a tali autorità un'ampia discrezionalità proprio in ragione della normale difficoltà di dettare, mediante atti generali e astratti, puntuali regole prescrittive del territorio⁴⁴⁸. L'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio non è funzionale solo alle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che l'amministrazione pondera, con l'ampia discrezionalità amministrativa detta, e che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti⁴⁴⁹. Come osservato da autorevole dottrina, il verbo conformare ha due significati del tutto diversi: il significato di "dare una forma" e quella di "adeguare" o "rendere conforme"⁴⁵⁰. Il problema più delicato del potere conformativo è quello dell'incisività dei suoi effetti sulla proprietà privata e cioè fin dove, fino a quanto sia possibile conformare senza conculcare irrimediabilmente il diritto individuale, determinando un effetto sostanzialmente espropriativo, e quali siano le conseguenze per il privato che derivano dall'esercizio del potere conformativo.

I vincoli conformativi non urbanistici sono quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici, archeologici, culturali, sismici, aeronautici, cimiteriali, stradali, autostradali, ferroviari, vincoli c.d. indiretti o di completamento per la tutela dei beni culturali, etc, e di per sé hanno natura conformativa, perché consistono in limitazioni di carattere generale, attinenti a beni individuati dal legislatore in categorie per le loro caratteristiche oggettive⁴⁵¹. I beni culturali e paesaggistici costituiscono appunto una separata categoria eterogenea di beni⁴⁵² su cui, anche quando di proprietà privata, vi è ontologicamente un interesse pubblico prevalente.

⁴⁴⁷ G. Milo, *La potestà amministrativa riservata ai comuni di conformare i beni giuridici che trovano la propria materialità nel territorio comunale*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2019, 531; S. Tuccillo, op. cit., 609.

⁴⁴⁸ Cons. St., sez. VI, sent. 30 novembre 2020, n. 7520.

⁴⁴⁹ Cons. St., sez. IV, sent. 15 gennaio 2020, n. 379.

⁴⁵⁰ P. Stella Richter, *Conformare*, cit.

⁴⁵¹ A. Bartolini, op. cit., 10; F. Dallari, op. cit., 219; L. Maruotti, op. cit.; D. Chinello, op. cit..

⁴⁵² M. P. Genesin, *Le tutele differenziate*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente, La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, 237.

Conseguentemente i limiti di godimento, anche di ampiezza estrema, sono considerati “originari” cioè connaturali al regime giuridico di appartenenza. A tal fine l’amministrazione svolge un’analisi ricognitiva volta al mero accertamento delle caratteristiche obiettive dei beni e applicare la disciplina compatibile⁴⁵³, come si vedrà nel seguito. Come illustrato nel capitolo precedente, ai sensi dell’art. 134 del Codice i vincoli paesaggistici riguardano:

- gli immobili, tra quelli aventi le caratteristiche di cui all’art. 136 del Codice, dichiarati dall’autorità amministrativa “*di notevole interesse pubblico*” a seguito di apposito procedimento amministrativo, di cui si tratterà nel seguito;

- le “*aree tutelate per legge*”, elencate dall’art. 142 del Codice⁴⁵⁴;

- gli ulteriori immobili ed aree, tra quelli aventi le caratteristiche di cui all’art. 136 del Codice, sottoposti a tutela dai piani paesaggistici (c.d. vincoli di “terzo genere”).

Gli eventuali “*ulteriori contesti*”, diversi da quelli indicati all’articolo 134, che i piani possono sottoporre a “*specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione*” (art. 143, comma 1, lett. e) non vengono gravati da un vincolo conformativo di notevole interesse pubblico vero e proprio e gli interventi su tali beni non necessitano del parere obbligatorio e vincolante del soprintendente⁴⁵⁵.

Nel corso del tempo, anche in ragione delle tendenze normative e delle sensibilità interpretative, si sono polarizzate due posizioni una dichiarativa e l’altra costitutiva della dichiarazione paesaggistica e del conseguente vincolo sulla proprietà privata la cui massima espressione è quella di stabilire una inedificabilità assoluta (compressione totale dello *ius aedificandi* di cui si è trattato sopra). La prima posizione affermata, dopo la già citata sentenza della Corte Costituzionale n. 56 del 29 maggio 1968, riconosceva all’amministrazione una attività meramente ricognitiva della natura intrinseca del bene

⁴⁵³ C. Cost., sentt. 22 giugno 1971, n. 133; 29 maggio 1968, n. 56 e 14 maggio 1966, n. 38.

⁴⁵⁴ V. art. 5, comma 1-septies, della l. n. 84/1994, che riconduce tra le aree tutelate per legge di cui all’art. 142 del Codice gli ambiti portuali delimitati dal Documento di programmazione strategica di sistema dell’Autorità portuale.

⁴⁵⁵ Cass. pen., sez. III, sent. 4 maggio 2018, n. 19146, se il piano imponesse l’autorizzazione anche per gli interventi relativi a immobili o aree individuati ai sensi della lettera e) dell’art. 143, la loro esecuzione in mancanza del titolo non integrerebbe il reato di cui all’art. 181 del Codice in mancanza dell’oggetto materiale della condotta (il bene paesaggistico) che renderebbe l’azione atipica rispetto a quella tipizzata dalla fattispecie penale.

paesistico (qualità originaria)⁴⁵⁶; conseguentemente l'amministrazione svolgerebbe un'attività di individuazione/dichiarazione vincolata (quasi un mero accertamento tecnico), priva di discrezionalità⁴⁵⁷. La tesi trova conforto nell'art. 140 del Codice che prevede una "dichiarazione" di notevole interesse pubblico. Tuttavia una seconda posizione ravvisa nell'individuazione delle qualità paesaggistiche del bene non un mero riconoscimento ma un'attività di valutazione, nel senso di attribuzione di un valore anche giuridico, quindi avente natura costitutiva⁴⁵⁸ e conseguentemente connotato da tipica discrezionalità tecnica o persino di discrezionalità mista⁴⁵⁹. La tesi si appoggia anche sui poteri che l'amministrazione esercita nell'indicare le prescrizioni, le misure e i criteri di gestione del bene vincolato (art. 138 del Codice, vestizione del vincolo). In tal senso è stata affermata una certa maturità del valore costitutivo del vincolo, non meramente dichiarativo, maggiormente nel momento pianificatorio, con cui l'Amministrazione formula un giudizio tecnico-discrezionale rispetto all'interesse pubblico primario di tutela e conservazione e impone restrizioni o limitazioni al godimento e alla disponibilità del bene immobile da parte del titolare del diritto di proprietà o di godimento. La teoria costitutiva è fondata sull'esistenza di una ponderazione, su un giudizio di meritevolezza del bene all'attribuzione delle qualità giuridiche di cui alla legislazione speciale⁴⁶⁰. La giurisprudenza, anche a seguito della rivisitazione dei poteri di sindacato giurisdizionale sugli atti tecnico-discrezionali (non mero controllo estrinseco ma controllo intrinseco debole - metodologico), ritiene che l'amministrazione preposta al vincolo sia dotata di ampia discrezionalità tecnica e debba fare uso di cognizioni extragiuridiche di settore. La discrezionalità è amplissima in

⁴⁵⁶ F. Dallari, op. cit., 21; A. Crosetti e D. Vaiano, op. cit., 215 e 226; G.F. Cartei, *Paesaggio*, cit.; M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)* cit. C. Cost., sent. 29 maggio 1968, n. 56, cit. punti 4 e 5.

⁴⁵⁷ Secondo M. S. Giannini, il vincolo avrebbe funzione sia dichiarativa sia costitutiva di certezza in ordine all'interesse pubblico.

⁴⁵⁸ A. Crosetti e D. Vaiano, op. cit., 216 e 227; G. Crepaldi, op. cit., 479. E. Scotti, *Liceità legittimità e responsabilità dell'amministrazione*, Napoli, 2012, 153.

⁴⁵⁹ A. Crosetti e D. Vaiano, op. cit., 218 e 227; G. Sigismondi, *Valutazione paesaggistica e discrezionalità tecnica: il Consiglio di Stato pone alcuni punti fermi*, in *Aedon.it*, n. 3/2016. Per Cons. St., sez. IV, sent. 31 dicembre 2021, n. 8754, la "valutazione di impatto ambientale" è espressione di ampia discrezionalità tecnico-amministrativa da parte dell'amministrazione.

⁴⁶⁰ S. Baccarini, op. cit..

quanto correlata a valori primari di rango costituzionale e internazionale, rispetto ai quali la ponderazione degli interessi privati non deve essere giustificata neppure allo scopo di dimostrare che il sacrificio imposto sia stato contenuto al minimo possibile, collocandosi tale valutazione all'interno della tutela costituzionale del paesaggio⁴⁶¹. L'avvenuta edificazione, il degrado o l'antropizzazione di una determinata area non costituiscono ragioni sufficienti per recedere dall'intento di proteggere i valori estetici e culturali ad essa legati, per i profili espressivi di "identità" ambientale, storico e paesaggistica che vi si ritrovano⁴⁶². Considerato che le scelte riguardanti la classificazione dei suoli sono sorrette da ampia discrezionalità, in tale ambito la posizione dei soggetti coinvolti risulta di interesse legittimo e recessiva rispetto alle determinazioni dell'amministrazione, in quanto scelte di merito non sindacabili dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficcate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, potendosi derogare a tale regola solo in presenza di situazioni di affidamento qualificato a una specifica destinazione del suolo⁴⁶³. Come si vedrà più avanti, la partecipazione procedimentale dei privati portatori di interessi sul bene ha funzione di consentire la composizione delle posizioni, secondo i principi generali previsti dall'art. 1 della l. n. 241/1990⁴⁶⁴, tra cui gli ultimi introdotti nel 2020, cioè i principi di "collaborazione" e di "buona fede", in particolare quest'ultima è regola e limite del potere pubblico, non parametro privatistico di un'azione amministrativa contrattualizzata⁴⁶⁵.

Deve infine darsi conto dell'esistenza dei vincoli conformativi (non urbanistici o urbanistici) non ablatori, incidenti a tempo indeterminato sul regime di uso della proprietà nei confronti

⁴⁶¹ Cons. St., sez. VI, sent. 23 settembre 2022, n. 8167 cit.; TAR Lazio, Roma, sez. V, sent. 4 aprile 2022 n. 3870 e giurisprudenza richiamata; Cons. St., sez. VI, sent. 30 giugno 2021, n. 4923. G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon.it*, n. 3/2016; relativamente al parere della Soprintendenza nel procedimento di compatibilità ambientale: A. Gigli, op. cit., 195.

⁴⁶² TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sent. 13 febbraio 2014, n. 3577.

⁴⁶³ TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sent. 17 giugno 2020, n. 6645.

⁴⁶⁴ *Criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.*

⁴⁶⁵ TAR Sardegna, sez. II, sent. 19 marzo 2021, n. 191.

di una generalità di beni e di una pluralità indifferenziata di soggetti che, pur sacrificando massimamente lo *ius aedificandi* mediante divieti assoluti di edificabilità, mantengono la loro connotazione morfologica originaria e non determinano obbligo di indennizzo⁴⁶⁶. Il problema della non indennizzabilità di vincoli di tale portata è stato affrontato dalla dottrina secondo cui, ai fini dell'indennizzabilità, in realtà la natura paesistica o espropriativa dei vincoli non dovrebbe avere alcun rilievo⁴⁶⁷.

I vincoli conformativi urbanistici sono essenzialmente riconducibili alla pianificazione urbanistica che, nel conformare il territorio, conforma anche la proprietà infatti le zonizzazioni imprimono alle aree una destinazione d'uso, generale o speciale, che permea nel diritto reale (particella immobiliare) e lo condiziona, sia nella relazione titolare-amministrazione sia nelle relazioni titolare-terzi (ove per terzi ci sono i vicini, gli eredi, gli aspiranti acquirenti del bene etc.). I vincoli conformativi di origine urbanistica sono quelli che derivano dalla zonizzazione (art. 7 della legge urbanistica 1150/1942, come modificato sostituito dall'art. 1, comma 1, l. n. 1187 del 19 novembre 1968) - realizzata nel p.r.g. e le previsioni a verde privato o a verde agricolo. Essi definiscono le modalità di utilizzo di una generale categoria di beni, al fine di programmare l'ordinato sviluppo delle aree abitate e di salvaguardare i valori urbanistici e ambientali esistenti⁴⁶⁸. Si è posto l'interrogativo sulla portata dei vincoli urbanistici in materia ambientale o paesaggistica ossia se essi siano eteronomi, cioè ereditano vincoli imposti da altri atti (pianificatori o particolari), oppure se

⁴⁶⁶ Secondo Cons. St., sez. VI, 20 settembre 2002 n. 4777 cit.: «i beni immobili aventi valore paesistico costituiscono una categoria originariamente di interesse pubblico, la cui disciplina è estranea alla materia dell'espropriazione e dei relativi indennizzi, di cui all'art. 42 comma 3 Cost., rientrando, invece, a pieno titolo nella disposizione di cui al precedente comma 2 dello stesso articolo, che affida alla legge la disciplina dei modi di godimento della proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale. Pertanto, per tali beni vincolati, il divieto di ogni modificazione del territorio e di ogni opera edilizia, può protrarsi senza indennizzo oltre il quinquennio sancito per la durata dei vincoli urbanistici dall'art. 2 l. 19 novembre 1968 n. 1187 e comunque anche oltre il termine del 31 dicembre 1986, assegnato, dall'art. 1-bis l. n. 431 del 1985, alle Regioni per redigere i piani paesistici o i piani urbanistico-territoriali, qualora le Regioni rimangano inerti (Corte Cost., 20 maggio 1999 n. 179). Ne consegue che l'imposizione del vincolo d'inedificabilità assoluta preclude la possibilità della determinazione ministeriale d'esame della compatibilità ambientale del manufatto da realizzare».

⁴⁶⁷ D. Sorace, *Gli indennizzi espropriativi nella Costituzione: fra tutela dell'affidamento, esigenze risarcitorie e problemi della rendita urbana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1989, 417.

⁴⁶⁸ TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 18 maggio 2022, n. 6291.

siano autonomi, potendo essere istituiti *ex novo* dal p.r.g.⁴⁶⁹ (art. 7, comma 2, n. 5 della legge urbanistica). La giurisprudenza ha aperto a questa seconda lettura ritenendo che la citata disposizione, come modificata nel 1968, legittima l'autorità titolare del potere di pianificazione urbanistica a valutare autonomamente tali interessi e, nel rispetto dei vincoli già esistenti posti dalle amministrazioni competenti, ad imporre nuove e ulteriori limitazioni. Ne consegue che la sussistenza di competenze statali e regionali in materia di bellezze naturali non esclude che la tutela di questi stessi beni sia perseguita in sede di adozione e approvazione di un piano regolatore generale⁴⁷⁰; ciò consente che il p.r.g. riporti (doverosamente anche) i vincoli paesaggistici o culturali *aliunde* imposti. I vincoli paesaggistici e ambientali (propri), non divengono vincoli (meramente) urbanistici per il solo fatto di essere recepiti nel p.r.g. ma mantengono la loro natura di vincoli -dichiarativi a effetto costitutivo non sottoposto a termine-, in quanto discendenti non da una scelta discrezionale dell'amministrazione, bensì da qualità intrinseche del bene tutelato, che il provvedimento di vincolo deve soltanto riconoscere e dichiarare⁴⁷¹. Hanno natura non espropriativa, ma conformativa del diritto di proprietà esistente sui suoli, tutti quei vincoli che non solo non siano esplicitamente preordinati all'esproprio in vista della realizzazione di un'opera pubblica, ma nemmeno si risolvano in una sostanziale ablazione dei suoli medesimi, consentendo al contrario la realizzazione degli interventi su di essi previsti anche da parte di privati ed in regime di economia di mercato. In questi casi interviene unicamente la cennata zonizzazione (e non una localizzazione) dei suoli che non è espressione di potere espropriativo (neanche in senso lato), ma più in generale si atteggia a potestà di pianificazione del territorio spettante all'amministrazione comunale alla quale è connaturata la facoltà di limitare l'edificabilità su determinate aree a specifiche categorie e tipologie di

⁴⁶⁹ S. Civitarese Matteucci e P. Urbani, op. ult. cit., 272.

⁴⁷⁰ Cons. St., sez. V, sent. 24 aprile 2013, n. 2265 e sez. IV, sent. 5 ottobre 1995, n. 781. Peraltro già in precedenza i giudici amministrativi avevano ritenuto che il p.r.g., nell'indicare i limiti da osservare per l'edificazione nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, potesse disporre che determinate aree siano sottoposte a vincoli conservativi, indipendentemente da quelli disposti dalle commissioni competenti nel perseguimento della salvaguardia delle cose di interesse storico, artistico o ambientale (Cons. St., sez. IV, sent. 14 febbraio 1990, n. 78).

⁴⁷¹ TAR Umbria, sez. I, sent. 4 marzo 2009, n. 71.

opere⁴⁷². Sono conformativi *ex lege* e comportano il divieto assoluto di inedificabilità quelli gravanti sulle fasce di rispetto stradale e autostradale⁴⁷³. Si ritengono conformativi (dunque al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo, non comportano indennizzo, non decadono al quinquennio e quindi non sussiste un dovere di ritipizzazione) i vincoli, quali per esempio quello a “parcheggio pubblico”, che determinino una destinazione, anche di contenuto specifico, realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e, quindi, siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di ablazione del bene⁴⁷⁴. La terza fattispecie da trattare, per esigenze di completezza, è quella dei vincoli non conformativi che sono essenzialmente urbanistici, salvi i casi in cui siano stabiliti direttamente e precisamente dalla legge, e sono conseguenti alle scelte di localizzazione di opere pubbliche da realizzare e conseguentemente determinano la inedificabilità del suolo interessato. Secondo la lettura unanime della giurisprudenza, la distinzione tra vincoli urbanistici conformativi e quelli urbanistici espropriativi non dipenderebbe dal fatto che siano imposti mediante una determinata categoria di strumenti urbanistici, piuttosto che di un'altra, ma, come visto nel primo capitolo, deve essere operata in relazione alla finalità perseguita in concreto dell'atto di pianificazione: il vincolo ha carattere conformativo qualora mediante lo stesso si provveda a una zonizzazione (o “azzonamento” o “zoning”) dell'intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche; invece il vincolo è preordinato all'esproprio quando è incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un'opera pubblica e conseguente regolarizzazione a fini edificatori qualora il piano ne prevedesse altri (es. agricola)⁴⁷⁵. I vincoli preordinati all'esproprio sono quelli che riservano alla mano pubblica l'edificazione in una specifica area (cd. localizzazione) o che svuotano sostanzialmente di contenuto del diritto di proprietà su di un determinato bene. Questi ultimi sono disciplinati dal d.P.R. n. 327 del 8 giugno 2001 recante

⁴⁷² Cons. St., sez. IV, sent. 13 maggio 2022, n. 3770.

⁴⁷³ Cass. civ., sez. I, sent. 5 giugno 2020, n. 10747.

⁴⁷⁴ TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 13 giugno 2022, n. 7777.

⁴⁷⁵ Cass. civ., sez. I, ord. 18 giugno 2018, n. 16084.

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità⁴⁷⁶. Parte della dottrina sottolinea che un conto è la qualificazione del vincolo come espropriativo o conformativo, un conto è, su un diverso piano, la più ampia valutazione relativa all'edificabilità o inedificabilità, che logicamente rimarrebbe questione distinta⁴⁷⁷, seppur consequenziale.

Un'ulteriore fattispecie, di genesi pretoria, sarebbe costituita dai vincoli denominati “di rinvio” o “indiretti”, cioè inseriti nel p.r.g e che non preludono immediatamente a una futura espropriazione o inedificabilità dei suoli, ma che, imponendo l'interposizione di uno strumento urbanistico attuativo, subordinano l'edificazione a un momento successivo all'approvazione di quest'ultimo. In pratica, queste scansioni hanno la funzione di evitare per il momento la realizzazione di trasformazioni, in attesa che l'amministrazione compia realmente le scelte di dettaglio col mezzo della strumentazione esecutiva riguardante quella zona o quel comparto. Un tale *modus procedendi* sposta in avanti le scelte amministrativo-urbanistiche e l'esercizio della relativa discrezionalità, e con esse l'utilizzabilità dei suoli⁴⁷⁸. La giurisprudenza in materia è divisa ma certamente piuttosto severa, riferendosi al paradigma del principio di legalità amministrativa e di tipicità degli strumenti espropriativi⁴⁷⁹.

§-3 Responsabilità della pubblica amministrazione nell'uso del territorio.

Oggetto di interesse in questa parte del lavoro sono le conseguenze prodotte dall'esercizio lecito dei poteri dei poteri amministrativi, mediante l'adozione di atti generali o mediante

⁴⁷⁶ Cons. St., sez. II, sent. 28 febbraio 2022, n. 1367 e giurisprudenza richiamata.

⁴⁷⁷ R. Artaria, *I vincoli preordinati all'esproprio, secondo la cassazione - il commento*, in *Urb. e app.*, n. 2/2017, 211; S. Tuccillo, op. cit., 609.

⁴⁷⁸ S. Civitarese Matteucci e P. Urbani, op. ult. cit., 261.

⁴⁷⁹ TAR Marche, sez. I, sent. 31 dicembre 2018, n. 834; Cons. St., sez. IV, sent. 18 febbraio 2020, n. 1236 secondo cui l'art. 8 del d.P.R. n. 327/2001 (T.U. Espropriazioni) prevede che la specifica opera pubblica “da realizzare” deve essere prevista nel PRG e sul bene “da espropriare” deve essere apposto il vincolo preordinato all'esproprio, e non un “mero vincolo di rinvio” condizionante la successiva lottizzazione dell'area. In mancanza del vincolo preordinato all'esproprio la dichiarazione di pubblica utilità non è efficace ai sensi dell'art. 12, comma terzo, del D.P.R. n. 327/2001 e il decreto di esproprio è conseguentemente illegittimo e deve essere annullato.

provvedimenti amministrativi (sfavorevoli adottati o favorevoli non adottati). La tematica ricalca lo schema logico della responsabilità civile verso terzi, fondata sull'art. 2043 cod. civ., sebbene senza l'elemento dell'antigiuridicità della condotta (attiva od omissiva) dell'amministrazione che poi produce un "danno ingiusto". Il diritto civile conosce la fattispecie e la tratta diffusamente, senza dedicarle una parte come per l'illecito contrattuale o quello extracontrattuale; un'ipotesi di responsabilità da atto lecito la si trova nella disciplina delle c.d. immissioni (art. 844 cod. civ.) e che prevede che "oltre la normale tollerabilità" l'immissione produca un danno da atto lecito⁴⁸⁰; un'altra riguarda la posizione del proprietario di sciami di api (art. 924 cod. civ.), che ha il diritto di inseguirli sul fondo altrui ma è chiamato a sopportare i costi relativi ai danni in tal modo (eventualmente) cagionati al proprietario del fondo; altrettanto per gli animali mansuefatti⁴⁸¹. Anche l'inadempimento della promessa del fatto del terzo (art. 1381 cod. civ.) determina l'obbligo di indennizzo. Gli articoli 2044 e 2045 cod. civ. sottraggono al nesso logico danno ingiusto – risarcimento i fatti commessi in presenza di una causa di giustificazione e dunque per "legittima difesa" o in "stato di necessità"; in questi casi il danno è ristorato non con un risarcimento ma con una "indennità". La nozione di "indennità" e quella assimilabile di "indennizzo" sono pertanto riconducibili a un compenso non esattamente risarcitorio per il sacrificio di un diritto o di un interesse⁴⁸². Sia la tutela indennitaria che quella risarcitoria hanno in comune l'elemento dal quale originano, ovverosia il danno⁴⁸³. Nelle relazioni precontrattuali è previsto un indennizzo nel caso di revoca della proposta contrattuale (art. 1328 cod. civ.)⁴⁸⁴. Nelle relazioni contrattuali, ipotesi di indennizzo è prevista nel caso di

⁴⁸⁰ C. Caricato, *Danno e indennità*, Torino, 2012, 121 e segg.; G. Alpa e R. Speciale, *Beni culturali e ambientali*, (voce in) *Dig. civ.*, II, 1988.

⁴⁸¹ S. Patti, *Danno patrimoniale*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1989.

⁴⁸² G. Manfredi, *Indennità e principio indennitario*, Torino, 2003; A. Police, *L'indennità di espropriazione al vaglio della Corte Costituzionale: problemi vecchi e nuovi*, in *Giur. it.*, n. 1/1995; A. Pubusa, *Indennità e indennizzo*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1993.

⁴⁸³ G. S. Conforti, *Indennizzo e fondi di solidarietà: il FIR*, in *Nuova giur. civ.*, n. 1/2022, 234.

⁴⁸⁴ Cons. St., A. P., sent. 4 maggio 2018, n. 5 secondo cui «l'obbligo di indennizzo previsto dall'art. 1328, primo comma, cod. civ., a carico del revocante la proposta contrattuale non costituisce un'ipotesi di responsabilità precontrattuale, ma una forma di responsabilità da atto lecito dannoso: l'obbligo indennitario prescinde, infatti, dalla violazione delle regole di correttezza e sussiste solo per l'affidamento suscitato dalla proposta

recesso del committente verso l'appaltatore (art. 1671 cod. civ.) e similmente nel contratto d'opera (art. 2227 cod. civ.). Autorevole dottrina ha affermato che l'ordinamento giuridico può vietare un atto in vista delle sue conseguenze, facendolo diventare antiggiuridico e può, per converso, prendere in considerazione il danno, ma non vietare l'atto: l'atto allora non è illecito, poiché non si oppone alla norma, non la viola, ma il danno è giuridicamente rilevante⁴⁸⁵.

Nella categoria dogmatica "atti leciti dannosi" vengono ricondotte ipotesi in cui la pubblica amministrazione pone in essere un'attività legittima, in molti casi anche doverosa, per il perseguimento di interessi generali, ma arrecante un effetto, noto o meno, pregiudizievole alla sfera giuridica del privato⁴⁸⁶. L'argomento è vasto perciò viene trattato selettivamente. In dottrina è stata teorizzata l'esistenza di un principio di compensazione finalizzato al rafforzamento della protezione dei diritti della persona: la percezione di una doverosa riparazione dei sacrifici imposti ai singoli, anche fuori dallo specifico campo della responsabilità, sia pure da atto lecito⁴⁸⁷; tale principio opererebbe solo in presenza di margini di discrezionalità (apprezzamento) e non nei casi di attività vincolata. La dottrina si interroga sull'esistenza o meno di un principio generale di compensazione e, conseguentemente, se le ipotesi di indennizzo da attività lecita possano essere atipiche oppure se siano solo quelle tassativamente previste dal legislatore⁴⁸⁸. A questo proposito si può certamente tener presente l'evoluzione parallelamente sviluppatasi, in seno alla giurisprudenza della Corte di cassazione e della dottrina civilistica, della responsabilità precontrattuale. La situazione di chi sta trattando con un'altra parte presenta, infatti, numerosi profili di assimilabilità alla posizione del cittadino di fronte all'amministrazione. In entrambi i casi vi è un soggetto che aspira al raggiungimento del bene della vita anelato ma di cui l'ordinamento non assicura

revocata. Il quantum dell'indennizzo, infatti, non copre interamente il danno subito, ma è circoscritto solo alle spese e alle perdite riconducibili all'inizio di esecuzione».

⁴⁸⁵ D. Rubino, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Milano, 1939, 205 ss.

⁴⁸⁶ A. Giusti, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione a centocinquanta anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 1/2017, 478; E. Baffi e D. Nardi, *Atto lecito dannoso: un'analisi giuseconomica*, in *Danno e resp.*, n. 12/2016, 1157.

⁴⁸⁷ E. Scotti, op. cit., 193.

⁴⁸⁸ V. Ruoppo, *Responsabilità pubblica per atto lecito e per atto legislativo*, in *Corriere giur.*, n. 3/2017, 365.

l'ottenimento e confida (*rectius*, si affida) alla correttezza di controparte. L'orientamento della giurisprudenza di legittimità è prevalentemente ancorato alla tradizionale concezione della responsabilità precontrattuale come responsabilità di tipo aquiliano, con la conseguenza che, diversamente dall'illecito contrattuale, la prova dell'esistenza e dell'ammontare del danno, nonché del dolo o della colpa del danneggiante, è a carico del danneggiato e che il termine di prescrizione del diritto azionato è quinquennale, ai sensi dell'art. 2947 cod. civ. Da ultimo, tuttavia, la bipartizione fondamentale delle fonti delle obbligazioni, da atto lecito, ossia da contratto, e da fatto illecito, ossia da delitto, si è arricchita della valorizzazione riservata alla terza fonte delle obbligazioni, rappresentata da "ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico; il che non ha consentito di dare il giusto rilievo, sul piano giuridico" (art. 1173 cod. civ.), alla peculiarità di talune situazioni non inquadrabili né nel torto né nel contratto, e tuttavia singolarmente assimilabili più alla seconda fattispecie, che non alla prima⁴⁸⁹. Ancora, si sono registrate posizioni che rievocano al c.d. "responsabilità oggettiva"⁴⁹⁰, applicando alla pubblica amministrazione il regime delle responsabilità particolari di cui agli artt. 2047-2053 cod. civ.⁴⁹¹ Pur in presenza di qualche tentativo di apertura correlato al principio di solidarietà sociale e giustizia distributiva, non sussiste nel nostro ordinamento uno specifico principio di obbligo di indennizzo da atto lecito, positivizzato in via generale (come per il fatto illecito, *ex art. 2043 cod. civ.*)⁴⁹². Certamente è però ormai riconosciuto che, in materia di obbligo indennitario da atto lecito della pubblica amministrazione, indipendentemente dall'esistenza di un principio generale, vi è un principio di riserva di legge fondato sull'art. 23 Cost.⁴⁹³ che non consente alle amministrazioni di procedere a indennizzi se non nei casi stabiliti da fonte primaria, anche regionale. Solo la copertura legislativa consente agli interessi di mero fatto di assurgere a pretese qualificate e, perciò, rivendicabili. Volendo scendere maggiormente in profondità, si può anche considerare che nel caso di responsabilità

⁴⁸⁹ CGARS, sez. giurisd., sent. 15 dicembre 2020, n. 1136; Cass. civ., sez. I, sent. 12 luglio 2016, n. 14188.

⁴⁹⁰ P. Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961

⁴⁹¹ L. Viola, *Analisi economica del diritto e responsabilità della pubblica amministrazione da attività lecita*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012.

⁴⁹² G. Corso, *La responsabilità della pubblica amministrazione da attività lecita*, in *Dir amm.*, n. 2/2009, 203.

⁴⁹³ TAR Sardegna, sez. I, sent. 26 maggio 2020 n. 295 e giurisprudenza richiamata.

da atto lecito della pubblica amministrazione, diversamente che nei rapporti civili, il principio di cui all'art. 2 Cost. opera in direzione biunivoca, per un verso imponendo al privato di subire, *singulatim*, un pregiudizio per finalità di interesse pubblico e, per altro verso, alla collettività di farsi carico, attraverso l'indennizzo, del nocimento patito dal privato nell'interesse della generalità dei consociati.

A tale proposito, nell'ordinamento italiano non qualsiasi lesione di situazioni protette nella vita di relazione per ragioni di interesse pubblico obbliga la pubblica amministrazione a riconoscere un indennizzo al danneggiato⁴⁹⁴. Il dovere di solidarietà sociale impone la previsione dell'indennizzo solo qualora ricorrano i seguenti requisiti:

- a) il danneggiato subisca il (lecito) sacrificio di situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente riconosciute. Nel caso di situazioni giuridiche non garantite dalla Costituzione, la previsione di un'indennità sembra, invero, rimessa alla valutazione discrezionale del legislatore;
- b) il pregiudizio imposto consista in un sacrificio a carattere particolare su specifiche persone ovvero su beni e non inerisca, invece, in via generale alla conformazione giuridica del patrimonio nel suo complesso (in tali casi, si tratterebbe di limitazioni astratte inscritte *in apicibus* nella situazione giuridica soggettiva e vevoli per tutti indistintamente i titolari)⁴⁹⁵;
- c) il sacrificio sia previsto esclusivamente per utilità sociale e non anche nell'interesse del soggetto danneggiato;
- d) il sacrificio per ragioni di interesse pubblico di una posizione individuale costituzionalmente protetta sia imposto dalla legge, come avviene nel caso in cui sia prevista la possibilità di esecuzione coattiva, ovvero sia elemento eventualmente costitutivo di una politica pubblica incentivante (e non discenda, invece, da una libera autodeterminazione

⁴⁹⁴ G. Manfredi, *Indennità e principio indennitario*, cit., 56.

⁴⁹⁵ C. Cost., sent. 20 gennaio 1966, n. 6, secondo cui «la legge può non disporre indennizzi quando i modi ed i limiti che essa segna, nell'ambito della garanzia accordata dalla Costituzione, attengano al regime di appartenenza o ai modi di godimento dei beni in generale o di intere categorie di beni ovvero quando essa regoli la situazione che i beni stessi abbiano rispetto a beni o a interessi della pubblica Amministrazione; sempre che, la legge, sia destinata alla generalità dei soggetti i cui beni si trovino nelle accennate situazioni, salva la possibilità di accertare con singoli atti amministrativi l'esistenza di tali situazioni rispetto a singoli soggetti ed a singoli beni. Per questo può anche dirsi che le imposizioni devono avere carattere obbiettivo, nel senso che devono scaturire da disposizioni che imprimano, per così dire, un certo carattere a determinate categorie di beni, identificabili a priori per caratteristiche intrinseche».

dell'interessato)⁴⁹⁶.

Volendo sistematizzare, le direttrici su cui il legislatore ha positivizzato l'obbligo indennitario nel diritto amministrativo sono essenzialmente⁴⁹⁷:

- a) la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e le connesse operazioni di esproprio di diritti reali privati (d.lgs. n. 325 del 8 giugno 2001, sull'indennità di esproprio etc. e d.P.R. n. 327 del 8 giugno 2001, art. 42-bis Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico);
- b) il ritardo amministrativo, ai sensi dell'art. 2-bis della l. n. 241/1990⁴⁹⁸ che, secondo il primo comma, determina un vero e proprio "danno da ritardo" nella conclusione del procedimento amministrativo mentre, secondo il comma 1-bis, determina un obbligo di indennizzo nei casi di "mero ritardo";
- c) i provvedimenti amministrativi in autotutela: revoche, recessi, autoannullamenti; provvedimenti leciti anch'essi, perché consentiti da norme quali gli artt. 11, comma 4⁴⁹⁹, e

⁴⁹⁶ G. Micari, op. cit.

⁴⁹⁷ Si omettono le azioni riparatorie in materia di amministrazione della giustizia, v. l. n. 89 del 24 marzo 2001, recante *Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile*; v. l'equa riparazione per ingiusta detenzione ex art. 314 cod. proc. pen. o la riparazione dell'errore giudiziario ex artt. 643-647 cod. proc. pen.

⁴⁹⁸ A. Blasini, *Tempo e azione della P.A.: un nuovo paradigma del c.d. "danno da ritardo"*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 4/2020, 458; G. Micari, *P.A., danno da ritardo "mero" ed atipicità degli atti legittimi dannosi*, in *Danno e resp.*, n. 2/2007, 121. TAR Puglia, Lecce, sez. II, sent. 12 giugno 2015, n. 2025 secondo cui nel comma 1 vi è la previsione di un "danno da ritardo" riconducibile al paradigma dell'illecito aquiliano di cui all'art. 2043 cod.civ. (ciò risulta avvalorato dalla norma di carattere processuale di cui all'art. 30, comma 4, C.p.a. che conferma l'intento del legislatore di replicare, anche all'interno dell'azione avverso il silenzio inadempimento della P.a., lo schema classico di responsabilità risarcitoria extracontrattuale civilistica) mentre nel comma 1-bis allude ad una ipotesi ben diversa di "responsabilità da atto lecito dannoso".

⁴⁹⁹ TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. II, sent. 6 luglio 2020, n. 459 secondo cui «si assiste, in altri termini, a una sorta di progressiva neutralizzazione di ogni profilo colposo e di tendenziale oggettivizzazione della rilevanza del danno, per cui il *revirement* genera un'obbligazione indennitaria (riconducibile al modello dogmatico della responsabilità da atto lecito dannoso) a carico dell'Ente in relazione agli eventuali pregiudizi che dovessero verificarsi a carico degli amministratori, "al di fuori non solo di qualsivoglia profilo di illegittimità intrinseca del provvedimento, ma anche indipendentemente da ogni concreto profilo dei canoni comportamentali di correttezza, buona fede e di tutela dell'affidamento".».

21-*quinquies*, della l. n. 241/1990⁵⁰⁰, che però, nel momento stesso in cui li legittimano, obbligano l'amministrazione agente a indennizzare il privato⁵⁰¹;

d) i trattamenti sanitari variamente riferibili all'iniziativa pubblica⁵⁰²;

e) i condizionamenti nelle attività agricole, zootecniche etc. per esigenze sanitarie⁵⁰³ o di altro genere.

Per quanto riguarda la funzione dell'indennizzo, nei casi in cui questo è previsto dalla legge, essa è distinta per natura e per presupposti da quella del risarcimento del danno poiché consiste nell'assicurare al privato legittimamente leso da provvedimenti adottati dall'amministrazione nell'esercizio del suo ampio *ius poenitendi* un ristoro del pregiudizio patrimoniale patito, per ragioni di opportunità⁵⁰⁴. Si tratta in altri termini di una compartecipazione dell'amministrazione ai pregiudizi economici conseguenti al legittimo esercizio del suo ampio potere di ripensamento, a sua volta espressivo dell'immanente obbligo di cura del pubblico interesse, rispetto a scelte precedentemente assunte e generatrici

⁵⁰⁰ Si ricorda l'art. 1, comma 136, L. n. 311 del 30 dicembre 2004: "Al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche, può sempre essere disposto l'annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso. L'annullamento di cui al primo periodo di provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati deve tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante, e comunque non può essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione sia perdurante.", abrogato nel 2015. S. Dettori, *Esercizio legittimo del potere di revoca e doveri di comportamento della pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, n. 4/2017, 861.

⁵⁰¹ J. Bercelli, *La revoca negli appalti pubblici tra danno precontrattuale e indennizzo - il commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 2/2013, 169. Secondo Cons. St., sez. VI, sent. 6 aprile 2007, n. 3045, tale forma di responsabilità, da atto legittimo, determina l'obbligo dell'indennizzo nei limiti del c.d. "interesse contrattuale negativo", vale a dire dell'interesse del soggetto a non essere leso nell'esercizio della sua libertà negoziale, e consiste nel c.d. "danno emergente", ossia nel pregiudizio subito per avere inutilmente confidato nella conclusione del contratto, limitatamente alle sole spese inutilmente sostenute.

⁵⁰² L. n. 210 del 25 febbraio 1992, recante *Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati*. C. Cost., sent. 23 giugno 2020, n. 118 che ha esteso il campo applicativo dell'indennizzo anche alle vaccinazioni c.d. "raccomandate".

⁵⁰³ Indennità per abbattimento di bestiame prevista dalla L. n. 615 09 giugno 1964, recante *Bonifica sanitaria degli allevamenti dalla tubercolosi e dalla brucellosi*.

⁵⁰⁴ Cons. St., sez. III, sent. 18 luglio 2017, n. 3540.

nei destinatari di affidamenti: una responsabilità da atto lecito⁵⁰⁵.

L'evoluzione socio-economica ha visto l'emergere di nuovi interessi coesenziali alla persona, quali quelli ambientali e paesaggistici, ordinati, come tali, intorno ai principi dello sviluppo sostenibile, sintesi di uguaglianza e di solidarietà⁵⁰⁶. Riguardo la materia del governo del territorio, sia al momento delle scelte di pianificazione (in particolare le scelte di zonizzazione, art. 8, comma 1, lett. a) sia al momento delle scelte puntuali mediante provvedimenti specifici, l'atto che impone un sacrificio sul diritto reale (es. art. 834 cod. civ.) determina un danno all'onerato anche se l'atto è conforme a legge. La fattispecie del "risarcimento del danno da atto lecito" è stata originariamente fondata, infatti proprio in questo ambito, sugli artt. 46 e 62 della l. n. 2359 del 25 giugno 1865, recante *Espropriazioni per causa di utilità pubblica*⁵⁰⁷, il cui contenuto è rinvenibile oggi, con le debite proporzioni, nell'art. 44 del d.P.R. n. 327/2001 che determina una responsabilità e un'obbligazione indennitaria la cui *ratio* affonda nel principio costituzionale di solidarietà, cosicché la qualificazione dell'ingiustizia prescinde, sempre di più, dalla connotazione di illiceità della condotta⁵⁰⁸.

L'indennità di esproprio, di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 327/2001, è norma di applicazione del precetto costituzionale contenuto nel già citato art. 42, comma 3. L'art. 40 della legge urbanistica (l. n. 1150/1942, come modificato dalla l. n. 1187/1968) e le sentenze della Consulta n. 55 del 29 maggio 1968 e n. 179 del 20 maggio 1999 hanno inoltre delineato un quadro, costituzionalmente compatibile, che obbliga le amministrazioni procedenti a indennizzare i titolari dei diritti sui beni quando reiterano i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino *sine die* l'inedificabilità⁵⁰⁹. Pur trovando l'indennità di esproprio fondamento costituzionale e pur essendo un diritto patrimoniale consequenziale al sacrificio imposto al privato titolare del diritto conculcato, i profili

⁵⁰⁵ Cons. St., sez. V, sent. 21 dicembre 2017, n. 6009.

⁵⁰⁶ E. Scotti, op. cit., 12.

⁵⁰⁷ Cons. St., sez. IV, sent. 7 febbraio 2012, n. 662.

⁵⁰⁸ L. Viola, op. ult. cit.

⁵⁰⁹ TAR Lazio, Roma, sez. II Bis, sent. 2 dicembre 2013, n. 10317. Sul tema S. Civitarese Matteucci, *Un tentativo di ricostruzione della nozione giuridica di «previsioni urbanistiche sostanzialmente espropriative» dopo la sentenza n. 179 del 1999 della Corte costituzionale*, in Ferrari (a cura di) *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano 2000, 232.

attinenti alla determinazione di tale indennità, e più in generale quelli attinenti al quadro economico dell'iniziativa ablatoria, non costituiscono requisiti di legittimità degli atti espropriativi, cosicché la mancata indicazione di un adeguato piano finanziario a sostegno del procedimento espropriativo avviato non lo rende, di per sé, illegittimo⁵¹⁰.

L'indennizzo per l'occupazione espropriativa, di cui all'art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001, costituisce anch'esso ristoro del danno da atto che, da illecito, diventa lecito, dal momento che il provvedimento di acquisizione comporta - *secundum ius* - l'adeguamento dello stato di fatto a quello di diritto⁵¹¹. La natura indennitaria, e non risarcitoria, riguarda sia le somme qualificate dallo stesso legislatore come indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale per la perdita della proprietà del bene immobile, sia riguardo all'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale dell'immobile, menzionato al comma 3 del suddetto articolo. Si tratta di una voce del complessivo indennizzo per il pregiudizio patrimoniale previsto dal comma 1, il diritto al quale sorge solo a seguito dell'adozione del provvedimento di acquisizione, sicché l'uso dell'espressione "*a titolo risarcitorio*" costituisce mera imprecisione lessicale, che non altera la natura della corrispondente voce dell'indennizzo, il quale essendo unitario non può che avere natura unitaria⁵¹². Di conseguenza le controversie sulla determinazione e corresponsione (non sulla spettanza) di tale indennizzo sono devolute al giudice ordinario e alla Corte d'Appello in unico grado, in considerazione della natura intrinsecamente indennitaria del credito vantato dal proprietario del bene e globalmente inteso dal legislatore come *unicum* non scomponibile nelle diverse voci, con l'effetto non consentito di attribuire una diversa e autonoma natura e funzione a ciascuna di esse. A seguire, l'attribuzione di una somma forfettariamente determinata a titolo risarcitorio vale unicamente a far luce sulla genesi di uno degli elementi, cioè il mancato godimento del bene per occupazione senza titolo del cespite da parte dell'amministrazione, che vengono in considerazione per la determinazione dell'indennizzo in favore del proprietario il quale non fa valere una duplice legittimazione di soggetto avente titolo ora a un indennizzo ora a un risarcimento di un danno scaturito da un comportamento *contra ius*

⁵¹⁰ TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. II, sent. 2 maggio 2017, n. 340.

⁵¹¹ Cons. St., sez. IV, sent. 3 ottobre 2019, n. 6636.

⁵¹² Cons. St., sez. IV, sent. 11 marzo 2022, n. 1746.

dell'amministrazione⁵¹³.

§-4 Conformazione del diritto di proprietà senza indennizzo.

Come visto, i vincoli conformativi possono essere di origine urbanistica oppure di origine diversa. I vincoli di natura non urbanistica sono tutti quelli che derivano dall'applicazione delle leggi che attribuiscono peculiari poteri alle cosiddette 'autorità preposte alla tutela dei vincoli' e che non derivano da strumenti urbanistici⁵¹⁴.

La compatibilità dei vincoli conformativi è stata attentamente valutata dalle massime Corti in varie occasioni e ha sempre ricevuto scrutinio favorevole; per quanto riguarda gli effetti pregiudizievoli generati dal vincolo conformativo sul privato titolare del diritto limitato, la ricostruzione della discrezionalità esercitata dall'amministrazione riverbera i suoi effetti anche sul piano indennitario. Per i giudici costituzionali la norma impositiva di vincoli di tal genere non prevede nessuna ablazione del diritto di proprietà, ma, riconoscendo l'inerenza di un pubblico interesse rispetto alla categoria dei beni predetti, ne disciplina il regime, accordando alla pubblica amministrazione il potere di imporre dei limiti all'esercizio dei diritti privati in relazione ad un preciso interesse pubblico in base a apprezzamento tecnico sufficientemente definito e controllabile, la cui discrezionalità è chiaramente determinata⁵¹⁵. La Consulta ha affermato⁵¹⁶ come l'indennizzo non spetti a coloro che subiscono limitazioni al godimento del diritto di proprietà per l'apposizione di limiti aventi finalità di natura paesaggistica e ambientale, poiché non si tratta di vincoli di natura espropriativa; parimenti non è stata riconosciuta neanche la violazione per il mancato rispetto dei vincoli derivanti dalla CEDU in materia di diritto di proprietà, perché la Corte europea ha sottolineato il margine di apprezzamento delle autorità nazionali nella valutazione dell'interesse generale, anche con riferimento specifico alla materia ambientale, e ha definito il divieto di edificazione imposto per finalità di tutela ambientale come un limite volto a disciplinare

⁵¹³ Cass. civ., SS.UU., sent. 20 luglio 2021, n. 20691.

⁵¹⁴ L. Maruotti, op. cit.

⁵¹⁵ C. Cost., sent. 4 luglio 1974, n. 202.

⁵¹⁶ C. Cost., sent. 13 luglio 2000, n. 276.

l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale⁵¹⁷. Per i giudici civili sulla base dell'assunto che il sistema di tutela del paesaggio, dell'ambiente o del patrimonio storico e artistico giustifica l'affermazione di limitazioni all'uso della proprietà dei beni vincolati alla luce dell'equilibrio costituzionale tra gli interessi in gioco, che vede alcune delle facoltà del diritto dominicale recessive di fronte alle esigenze di salvaguardia dei valori culturali ed ambientali, in attuazione della funzione sociale della proprietà. Il sistema di tutela del paesaggio, dell'ambiente, del patrimonio storico e artistico, giustificano l'affermazione di limitazioni all'uso della proprietà dei beni vincolati, senza limitarne, peraltro, la commerciabilità, o una redditività diversa da quella dello sfruttamento edilizio, alla luce dell'equilibrio costituzionale tra gli interessi in gioco, che vede alcune delle facoltà del diritto dominicale recessive di fronte alle esigenze di salvaguardia dei valori culturali ed ambientali (art. 9 Cost.), in attuazione della funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma, Cost.)⁵¹⁸. Secondo i giudici amministrativi:

- i vincoli non indennizzabili, che sfuggono alla previsione dell'art. 2 della legge n. 1187/1968⁵¹⁹, sono quelli urbanistici che riguardano intere categorie di beni, quelli di tipo conformativo e i vincoli paesistici mentre
- i vincoli urbanistici soggetti alla scadenza quinquennale, che devono invece essere indennizzati, sono: a) quelli preordinati all'espropriazione ovvero aventi carattere sostanzialmente espropriativo, in quanto implicanti uno svuotamento incisivo della proprietà, se non discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore statale o regionale, attraverso l'imposizione a titolo particolare su beni determinati di condizioni di inedificabilità assoluta; b) quelli che superano la durata non irragionevole e non arbitraria ove non si compia l'esproprio o non si avvii la procedura attuativa preordinata a tale esproprio con l'approvazione dei piani urbanistici esecutivi; c) quelli che superano quantitativamente la normale tollerabilità, secondo una

⁵¹⁷ Cons. St., sez. IV, sent. 30 maggio 2022, n. 4311.

⁵¹⁸ Cass. civ., sez. I, sent. 27 novembre 2013 n. 26496 e sent. 19 luglio 2002 n. 10542, cit. F. Longobucco, *Beni culturali e conformazione dei rapporti tra privati: quando la proprietà 'obbliga'*, in *Riv. giur. edil.*, n. 5/2016, 527.

⁵¹⁹ Recante *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*.

concezione della proprietà regolata dalla legge nell'ambito dell'art. 42 Cost.⁵²⁰.

Va dunque attribuita natura non espropriativa, ma conformativa del diritto di proprietà sui suoli, a tutti quei vincoli che non solo non siano esplicitamente preordinati all'esproprio in vista della realizzazione di un'opera pubblica, ma nemmeno si risolvano in una sostanziale ablazione dei suoli medesimi, consentendo al contrario la realizzazione di interventi da parte dei privati; e ciò in linea con quanto statuito dalla Corte Costituzionale con la nota pronuncia n. 179 del 20 maggio 1999, che ha sancito appunto il principio per cui non sono annoverabili tra i vincoli espropriativi quelli derivanti da scelte urbanistiche realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata. In sostanza, vengono ad atteggiarsi con valenza conformativa – al di fuori, quindi, dallo schema ablatorio-espropriativo (non comportando indennizzo, o conseguenze decadenziali al compimento del quinquennio) – i vincoli che importano una destinazione, anche di contenuto specifico, realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non implicino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e, quindi, siano attuabili anche da parte del soggetto privato e senza necessità di ablazione del bene⁵²¹. I giudici amministrativi, in continuità con la giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte EDU., riconoscono unanimemente la legittimità della mancata previsione di un indennizzo in conseguenza dell'esercizio dell'attività di pianificazione di natura conformativa e limitativa delle prerogative proprietarie⁵²².

Inoltre, non sono indennizzabili neppure i vincoli conformativi paesaggistici che hanno caratteristiche simili a quelle dei vincoli urbanistici di inedificabilità assoluta, poiché riguardano beni specifici, sono accompagnati a misure di salvaguardia molto stringenti e che non hanno una durata determinata, e finiscono per compromettere irrimediabilmente il potere di disposizione della cosa⁵²³.

⁵²⁰ Cons. St., sez. V, sent. 13 aprile 2012, n. 2116.

⁵²¹ Cons. St., sez. II, sent. 7 giugno 2021, n. 4364. P. Chirulli, *Mancata inclusione di aree in programmi pluriennali di attuazione e tutela delle aspettative edificatorie dei privati*, in *Giust. civ.*, n. 11/2006, 2568.

⁵²² Cons. St., sez. IV, sent. 2 settembre 2022, n. 7674 cit., Cons. St., sez. IV, sent. 22 marzo 2021, n. 2422 e giurisprudenza richiamata.

⁵²³ C. Cost., sent. 28 luglio 1995, n. 417 con commento di G. F. Cartei, *La tutela del paesaggio e i vincoli di inedificabilità*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 4/1996, 341.

Per i vincoli conformativi paesaggistici, l'impostazione descritta è confermata dal quadro normativo vigente, cioè nell'art. 145, comma 4, ultimo periodo del Codice secondo cui “*I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo*”.

Secondo la suprema Corte, è vero che l'apposizione dei vincoli paesaggistici non determina alcun obbligo di ristoro, né sotto forma di indennizzo né tantomeno sotto forma di risarcimento, ma è anche vero che è possibile che la regione possa adottare misure intese a compensare il pregiudizio arrecato ai gestori delle attività che sui beni si svolgevano prima dell'apposizione del vincolo, come nel caso della cessazione dell'attività estrattiva di cava e la dismissione degli impianti connessi. Una disposizione di legge regionale di tal genere sarebbe pienamente legittima, salvi i limiti generali inerenti gli aiuti pubblici e, in concreto, la verifica dei presupposti ai fini dell'*an* e del *quantum*⁵²⁴.

§-5 La dichiarazione di notevole interesse pubblico: elementi critici.

I vincoli paesaggistici di fonte amministrativa sono apposti mediante dichiarazione di notevole interesse pubblico secondo un articolato *iter* amministrativo, descritto dagli artt. 138 e segg. del Codice e dalle leggi regionali, che certamente costituisce uno degli elementi maggiormente distintivi rispetto alla previgente disciplina (artt. 140-145 del testo unico n. 490/1999)⁵²⁵. Questo momento, parzialmente trattato ad altri fini nel capitolo precedente, costituisce punto notale della disciplina e necessita della disamina degli aspetti più problematici e delle soluzioni individuate. Il vincolo paesaggistico è l'atto con il quale si sottopone il diritto di proprietà a una serie di limitazioni, prima fra tutte quella consistente nel divieto di iniziative volte ad alterare o a distruggere la cosa vincolata, senza previa autorizzazione della Regione o, su sua delega, del Comune con la quale si accerta l'assenza

⁵²⁴ Cass. civ., SS.UU., sent. 19 novembre 1998, n. 11713 con nota di G. de Marzo, *Osservatorio civile - vincolo paesaggistico e diritto all'indennizzo*, in *Urb. e app.*, n. 3/1999, 274 e altra nota di I. Nasti, *L'apposizione di un vincolo paesaggistico ed il diritto ad un equo indennizzo - il commento*, in *Corriere giur.*, n. 9/1998, 1151.

⁵²⁵ Sulla simile dichiarazione sussiste per l'accertamento dell'interesse culturale ex artt. 10, comma 3, lettera a), e 13 del Codice. Questa richiede, quale presupposto, una valutazione basata non sulle acquisizioni delle scienze esatte, bensì su riflessioni di natura storica e filosofica, spesso strettamente legate al contesto territoriale di riferimento, per loro stessa natura in continua evoluzione. La dichiarazione di interesse deve basarsi su di un solido e documentato apparato motivazionale e, pur dovendosi informare a criteri generali e predeterminati (in ossequio al canone della trasparenza amministrativa), deve necessariamente tenere conto di considerazioni che si impongono caso per caso, ben potendo la situazione concreta richiedere la maggiore (o minore) considerazione di alcuni criteri a discapito di altri.

di un qualsivoglia pregiudizio nella prospettata attività⁵²⁶.

La dichiarazione di notevole interesse pubblico su alcuni immobili o aree può essere preceduta dalla individuazione (preliminare) degli stessi nel piano paesaggistico, ai sensi dell'art. 134, comma 1, lett. c), e dell'art. 143, comma 1, lett. d) del Codice. Come detto, i piani infatti devono trattare tutto il territorio regionale ma ciò non significa che esso sia sottoposto interamente a un generale vincolo paesaggistico⁵²⁷; i vincoli sono specifici, su immobili determinati o su porzioni delimitate di territorio (aree), precisamente identificati⁵²⁸, di cui sia pronunciata la dichiarazione di notevole interesse, precedentemente o successivamente alla loro inclusione nel piano. E' possibile procedere verso un nuovo vincolo con un piano ma ciò non può prescindere da una dichiarazione *ad hoc*⁵²⁹ o da un segmento procedimentale aggiuntivo che garantisca i diritti di partecipazione previsti dal procedimento in esame⁵³⁰. Medesima impostazione logica nel caso di beni tutelati *ex lege*, elencati per categorie nell'art. 142 del Codice, qualificati normativamente in senso essenzialmente naturalistico e che pertanto necessitano di atti normativi e/o amministrativi formali di identificazione certa, non della qualità paesaggistica (poiché già *ex lege* riconosciuta) ma della consistenza, ubicazione e perimetrazione. Il vincolo, in quanto tale e per gli effetti limitativi che comporta, occorre che sia chiaramente individuato, sia per evitare la presenza di vizi negli atti amministrativi sia al fine di porre in condizione il titolare del

⁵²⁶ M. Zuccheretti, *Piani paesistici e vincoli: nozione giuridica e indennizzabilità*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2005, 551.

⁵²⁷ Cass. civ., sez. trib., sent. 26 giugno 2013, n. 16070 secondo cui il mero inserimento di una costruzione nel perimetro di un "piano paesistico" non implica di per sé che la stessa abbia le caratteristiche di eccezionale bellezza naturale, idonee, ai sensi degli art. 33 comma 3 l. 23 dicembre 2000 n. 388 e 76 l. 28 dicembre 2001 n. 448, alla sottoposizione a "vincolo paesistico".

⁵²⁸ TAR Toscana, sez. I, sent. 10 ottobre 2017, n. 1205.

⁵²⁹ TAR Campania, sez. VII, sent. 17 novembre 2009, n. 7546, cit. I piani paesistici antecedenti al Codice invece non potevano far altro che presupporre l'esistenza di un vincolo, apposto dalla legge o dall'autorità (elenchi), e apprestare le forme di tutela dinamica. A. Bartolini, op. cit., 10.

⁵³⁰ N. Aicardi, *I vincoli paesaggistici tra Codice e l.r. 23/2009*, in *Istit. del feder., Quaderni*, n. 1/2010, 81. Diversamente, con la disciplina di cui alla citata l. n. 1497/1939, i vincoli erano apposti solo dalla legge o dall'autorità, che poteva integrare gli "elenchi", e i piani paesistici, peraltro non obbligatori, erano strumenti attuativi ne dettavano la disciplina d'uso (Cons. St., sez. VI, sent. 23 novembre 2004, n. 7667, cit.).

bene di adeguare i propri comportamenti⁵³¹.

La dichiarazione di notevole interesse pubblico è di competenza:

- a) regionale, per gli immobili di cui all'art. 136 comma 1 lett. a) e b)⁵³² e per le aree di cui alla medesima disposizione, lett. c) e d)⁵³³ e
- b) statale, in via concorrente, ai sensi degli artt. 138, comma 3 e 141, comma 2.

Tenendo conto del quadro codicistico, aggiornato dai due correttivi del 2006 e del 2008, esiste un potere regionale (art. 138, commi 1 e 2) di avvio del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico, ai fini dell'apposizione di un conseguente vincolo (potere sollecitabile dai competenti di parte ministeriale o regionale della commissione di cui all'art. 137 o dagli altri enti pubblici interessati). Poi esiste altresì (art. 138, co. 3) un parallelo potere statale (analogo nelle finalità) di dichiarazione del notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'art. 136. Conseguentemente si annoverano due distinti procedimenti (per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni di cui all'art. 136), uno contemplato dall'art. 140 e l'altro avviato su proposta del Soprintendente, che si chiude con determinazione ministeriale, previo parere della regione. Non emerge dalle disposizioni ricordate che il potere statale possa esercitarsi esclusivamente in caso di inerzia da parte della regione⁵³⁴.

L'iniziativa del procedimento spetta ai componenti della commissione locale (interna), o agli altri enti pubblici territoriali interessati (esterna). A seguito dell'iniziativa, la commissione procede all'istruttoria mediante analisi dei beni e perciò si avvale delle strutture territoriali del Ministero della Cultura; la commissione può ascoltare i sindaci dei comuni interessati e può consultare esperti della materia.

⁵³¹ TAR Liguria, sez. I, sent. 18 marzo 2014, n. 428.

⁵³² a) *le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali;*
b) *le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;*

⁵³³ c) *i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;*
d) *le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.*

⁵³⁴ Cons. St., sez. VI, sent. 17 aprile 2018, n. 2309.

Per il confezionamento della proposta di vincolo non è prevista la consultazione o la partecipazione di privati, trattandosi ancora di un atto endoprocedimentale, non conclusivo di fase o di procedimento e con un'efficacia esterna di difficile inquadramento. Nonostante che il Codice collochi il potere di iniziativa solo in capo a enti pubblici, non è escluso tuttavia che soggetti privati, quali le associazioni esponenziali di interessi collettivi o singoli cittadini, possano presentare inviti o denunce volte a sollecitare l'imposizione del vincolo che, in omaggio al principio generale di partecipazione al procedimento amministrativo, sono idonee ad avviare una fase di delibazione preliminare in cui la commissione decide sulla loro fondatezza. Essendo la tutela del paesaggio riconosciuta quale principio fondamentale dell'ordinamento dall'art. 9 Cost., essa corrisponde anche a un interesse "collettivo", di cui possono farsi carico anche associazioni private quali Enti esponenziali della collettività, sulla base del principio di sussidiarietà "orizzontale" di cui all'art. 118, comma 5, Cost.. In questo quadro, l'elenco dei soggetti che possono dare avvio al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico, di cui all'art. 138 del Codice, non può essere considerato tassativo, ma deve piuttosto essere inteso come volto a individuare quelle Amministrazioni che, svolgendo anche funzioni tutela del paesaggio (le componenti di parte ministeriale o regionale delle commissioni di cui al precedente art. 137 ovvero gli enti pubblici territoriali interessati), hanno sicura legittimazione – se non un vero e proprio potere-dovere – di promuovere il riconoscimento del notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'art. 136⁵³⁵.

§-6 Gli interessi della comunità locale.

Un altro dei problemi più significativi che si è presentato è stato il peso istituzionale dei contributi proposti dai sindaci dei comuni territorialmente interessati (art. 138 del Codice), che potrebbero essere di sostegno dell'iniziativa oppure contrari all'apposizione del vincolo (per esempio per la preesistenza di scelte programmatiche comunali o addirittura di impegni formali, anche a contenuto patrimoniale). La consultazione di soggetti istituzionali qualificati e portatori di interessi pubblici che dalla apposizione o non apposizione del vincolo potrebbero riceverne un pregiudizio o un vantaggio deve, secondo i giudici amministrativi, essere tenuta in adeguata considerazione in ragione del principio di

⁵³⁵ TAR Piemonte, sez. I, sent. 10 giugno 2022, n. 563.

“leale collaborazione istituzionale” (artt. 112, 132 del Codice). Con l’onere di consultazione, infatti, il legislatore nazionale ha inteso introdurre un più ampio concetto di reciproco rapporto collaborativo tra le amministrazioni interessate, con la conseguenza che i mutati orientamenti in materia paesaggistica maturati dall’organo competente all’imposizione del vincolo non possono più essere calati autoritativamente sulle realtà locali, incidendone gli assetti urbanistici in corso, se non previa consultazione delle amministrazioni locali stesse e, quindi, quanto meno con il tentativo di ricerca di idonei accordi con tali primari interlocutori e tenendo debito conto, quindi, degli interessi pubblicistici potenzialmente incisi dalla pianificazione *in itinere*⁵³⁶. In senso opposto, nell’ambito del procedimento di formazione del piano paesaggistico, le osservazioni presentate dai soggetti interessati costituiscono invece un mero apporto collaborativo e non danno luogo a peculiari aspettative⁵³⁷.

Se la fase di iniziativa termina con una proposta, questa costituisce anche l’avvio della fase successiva volta alla dichiarazione di notevole interesse pubblico. La proposta è formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati e alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono, e contiene proposte per le prescrizioni d’uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi.

Per quanto attiene gli elementi oggettivi della dichiarazione, il vincolo non richiede necessariamente che ogni singola cosa compresa nel paesaggio abbia i caratteri di bellezza naturale, poiché per bellezze di insieme si può intendere un complesso di cose immobili che per la concordanza e la fusione con l’ambiente circostante, assume un particolare valore estetico. Nelle bellezze di insieme, infatti, va dato rilievo decisivo all’aspetto complessivo oltre che alle reciproche relazioni degli elementi di insieme alcuni dei quali possono anche non avere isolatamente presi valore estetico⁵³⁸ (visione olistica). Proprio per la peculiare natura dello stesso, il vincolo paesaggistico –diversamente da quello storico/artistico–

⁵³⁶ Cons. St., sez. IV, sent. 4 agosto 2008, n. 3893.

⁵³⁷ Con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore o della sua variante (Cons. St., sez. I, sent. 29 gennaio 2015, n. 283 e sez. IV, sent. 24 maggio 2013, n. 2836).

⁵³⁸ Cons. St., sez. VI, sent. 17 aprile 2018, n. 2309, cit.

interviene non già sul singolo edificio o bene, ma, ontologicamente, su un ambito territoriale più esteso, corrispondente, secondo la discrezionale valutazione delle Autorità preposte alla tutela del vincolo stesso, a quello necessario per garantire la sua effettività⁵³⁹. Per quanto attiene alla parziale sovrapposizione del vincolo archeologico e quello paesaggistico, per i beni di cui all'art. 142, comma 1, lett. m) del Codice, la giurisprudenza ha chiarito che la dichiarazione di vincolo paesaggistico di zone di interesse archeologico costituisce uno dei diversi casi di c.d. tutela del paesaggio per categorie legali che si caratterizza per avere ad oggetto non già, direttamente o indirettamente, i beni riconosciuti di interesse archeologico ma piuttosto il loro territorio⁵⁴⁰; nell'ordine logico-giuridico deve preesistere un bene soggetto a (dichiarato) vincolo archeologico rispetto all'apposizione di quello paesistico sull'area che comprende il primo.

Dal momento in cui la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico è pubblicata nell'albo del Comune interessato trova esplicitazione la prima tutela paesaggistica, ante dichiarazione: si tratta del c.d. "effetto preliminare" delle c.d. "misure di salvaguardia". Nella originaria formulazione del Codice (ma anche nella disciplina anteriore), peraltro, tale tutela preventiva/effetto preliminare poteva perdurare *sine die*, non essendo previsto un termine finale di efficacia della misura; pertanto l'adozione del provvedimento finale poteva intervenire anche a notevole distanza di tempo, senza che l'effetto preliminare di vincolo venisse meno. Con l'approvazione e pubblicazione del piano tali misure diventano perdono l'interinalità e divengono immediatamente cogenti e prevalenti, in via definitiva, sulle previsioni dei piani territoriali e urbanistici⁵⁴¹. La necessità che il provvedimento conclusivo del vincolo intervenga entro un termine perentorio, pena quindi la perdita di efficacia delle misure di salvaguardia scaturenti dal predetto effetto preliminare, è stata introdotta con i due correttivi cosicché oggi il termine per l'adozione del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico è stato fissato in 180 giorni dalla pubblicazione della proposta⁵⁴². Sulle questioni, ormai ampiamente superate, di diritto intertemporale per le proposte adottate

⁵³⁹ Cons. St., sez. VI, sent. 9 ottobre 2018, n. 5774.

⁵⁴⁰ Cons. St., sez. IV, sent. 14 febbraio 2022, n. 1059 cit.

⁵⁴¹ A. Angiuli, *Piani territoriali tra valore paesaggistico interessi rivali e partecipazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Roberto Marrama*, Napoli, 2012, 1313.

⁵⁴² TAR Molise, sez. I, sent. 13 gennaio 2022, n. 3.

prima dell'entrata in vigore delle modifiche citate si è pronunciata l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che affermato un principio di diritto risolutivo⁵⁴³.

Indipendentemente dall'avvenuta pubblicazione all'albo pretorio della suddetta proposta di dichiarazione, oppure dall'avvenuta comunicazione prescritta dall'articolo 139, comma 3, del Codice, la regione o il ministero hanno facoltà di:

- a) inibire che si eseguano lavori senza autorizzazione o comunque capaci di recare pregiudizio al paesaggio;
- b) ordinare, anche quando non sia intervenuta la diffida prevista alla lettera a, la sospensione di lavori iniziati.

Il Codice prevede, oltre alle misure di salvaguardia, le misure cautelari (art. 150) che le autorità tutorie possono adottare in una logica di salvaguardia anticipatoria, al fine di scongiurare il rischio compromissione di quei beni non ancora vincolati; gli enti hanno potere inibitorio-sospensivo esercitabile soltanto nella fase prodromica al perfezionamento dell'iter di apposizione del vincolo e non anche in tempi successivi alla relativa conclusione⁵⁴⁴. Anche in questo caso si tratta di atti amministrativi volti alla limitazione della sfera giuridica dell'interessato, di tipo non sanzionatorio.

La fase procedimentale che segue la proposta e giunge al provvedimento di vincolo è disciplinata con scadenze adempimentali e garanzie partecipative, sia per i soggetti pubblici sia per i privati, tra cui necessariamente il proprietario, possessore o detentore del bene. La partecipazione al procedimento si realizza mediante il riconoscimento della facoltà di depositare osservazioni e documenti presso l'amministrazione regionale competente.

⁵⁴³ Cons. St., A.P., sent. 3 dicembre 2017, n. 13 secondo cui «Il combinato disposto – nell'ordine logico – dell'art. 157, comma 2, dell'art. 141, comma 5, dell'art. 140, comma 1 e dell'art. 139, comma 5 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, deve interpretarsi nel senso che il vincolo preliminare nascente dalle proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico formulate prima dell'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo – come modificato con il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e con il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 – cessa qualora il relativo procedimento non si sia concluso entro 180 giorni». E. Follieri, *L'Adunanza Plenaria, "sovrano illuminato", prende coscienza che i principi enunciati nelle sue pronunzie sono fonti del diritto - il commento*, cit.; C. Pagliaroli, *L'Adunanza plenaria interviene sull'efficacia delle proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico in funzione nomopoietica*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2018, 1045; F. Aperio Bella, *La tutela del paesaggio "piega" le regole procedurali. Riflessioni a margine dell'Adunanza Plenaria n. 13/2017*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2018, 1022.

⁵⁴⁴ TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 4 agosto 2020, n. 999.

§-7 Gli interessi del titolare del diritto reale.

Il titolare del diritto sul bene oggetto di procedura dichiarativa ha una posizione qualificata sostanziale che assume rilevanza procedimentale non subito, nella fase di iniziativa, ma successivamente alla formalizzazione della proposta. La posizione del privato potrebbe essere, soprattutto se titolare del diritto sul bene, in tutto o in parte oppositiva all'adozione del vincolo o alle misure di vestizione e, conseguentemente, successivamente pretensiva di una revoca o modifica del vincolo e/ delle misure di tutela. Per altro verso potrebbero esserci privati interessati all'apposizione del vincolo, specialmente se su beni altrui, per opportunismi egoistici, patrimoniali e non patrimoniali, e correlativamente aventi interessi oppositivi alla revoca o riforma del vincolo. Infine ci sono i soggetti portatori di interessi diffusi che potrebbero avere interessi pretensivi per il vincolo o per un vincolo quali-quantitativamente diverso da quello in proposta.

Come visto, la proposta di apposizione del vincolo, come quella speculare di sua modificazione, non spettano al proprietario dell'area ma solo ai titolari dell'interesse paesistico protetto o agli enti pubblici territoriali. Ne consegue che la richiesta del privato di modificazione del vincolo non è idonea ad aprire un procedimento per la modifica del vincolo medesimo, se non condivisa da uno dei soggetti pubblici titolari del potere di iniziativa secondo l'art. 138 del Codice. *Ad abundantiam* parte della giurisprudenza ha sottolineato che, per la primazia dei valori culturali, il provvedimento che si pronuncia sull'esistenza di una situazione notevole interesse pubblico di un immobile è sufficientemente motivata con riferimento (solo) ai valori culturali e paesaggistici presenti sull'area, in quanto atto di imposizione del vincolo e non di gestione⁵⁴⁵. Ciò incide poi sull'esercizio del diritto di difesa per la revoca o l'annullamento, in tutto o in parte, del vincolo.

Sull'argomento della ponderazione degli interessi in fase procedimentale, di cui si è fatto cenno nelle pagine precedenti a proposito dei margini di discrezionalità delle amministrazioni procedenti, la Consulta⁵⁴⁶ ha rammentato tuttavia la assoluta prevalenza delle esigenze di tutela ambientale sugli obiettivi di pianificazione urbanistica e sviluppo del

⁵⁴⁵ TAR Lombardia, Milano, sez. III, sent. 23 marzo 2017, n. 700

⁵⁴⁶ C. Cost., sent. 13 luglio 2020, n. 276 cit.

territorio, sicché questi ultimi, in linea di principio, non possono essere opposti alle prime, al fine di paralizzare l'efficacia del vincolo paesaggistico. In particolare, i soggetti che all'apertura del procedimento dichiarativo invocano esigenze di tutela dell'affidamento di posizioni consolidate oltre la mera aspettativa di fatto possono opporre una posizione qualificata meritevole di considerazione rispetto al vincolo sopraggiunto solo se l'attività di edificazione sia già iniziata, il che vale anche nei casi di azioni di annullamento giurisdizionale i cui ricorsi siano affidati a motivi di eccesso di potere per disparità di trattamento rispetto ad altre situazioni già trattate⁵⁴⁷.

Per altro verso è stata riconosciuta una certa doverosità, quantomeno nella ponderazione, della considerazione delle posizioni soggettive dei titolari dei beni su cui il vincolo produce effetto. La giurisprudenza infatti ha affermato che, in una prospettiva di ragionevolezza e proporzionalità, l'imposizione di un vincolo aggiuntivo dovrebbe essere preceduta da un'attenta valutazione dell'operatività di quelli già esistenti, per stabilire se e quanto consentano di assicurare un'adeguata tutela al bene in contestazione, approfondendo, in un'ottica comparativa delle diverse misure alternative possibili, se e come la nuova misura risulti a tal fine "necessaria" (secondo test di proporzionalità), non potendo la stessa finalità essere conseguita con la misura di protezione alternativa più lieve (cioè come zona di interesse archeologico). L'amministrazione deve dunque attentamente considerare tutte le conseguenze discendenti dall'aggravamento del regime di vincolo, che comporta il sacrificio di importanti interessi (nel caso specifico, interessi pubblici la cui cura rientra tra i compiti istituzionali dell'Università pubblica, che avrebbero meritato di essere attentamente ponderati, anche perché di rilievo costituzionale)⁵⁴⁸. Quindi, l'analisi degli effetti, quantomeno nel *quomodo*, deve essere fatta tenendo conto dell'apporto che l'interessato adduca con la partecipazione procedimentale. Non si tratta di una comparazione tra interessi che si conclude con un giudizio di prevalenza su di essi, in generale, ma si tratta di una valutazione istruttoria volta all'adozione del provvedimento massimamente adatto alla tutela paesaggistica ma anche minimamente lesivo per il destinatario titolare del diritto sul bene.

⁵⁴⁷ TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 13 giugno 2022, n. 7786. G. Tulumello, *La tutela dell'affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione fra ideologia e dogmatica*, in *Giustamm.it*, 2022.

⁵⁴⁸ TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 27 gennaio 2021, n. 1080, cit. con commento di G. Iacovone, *Paesaggio e ricerca scientifica (nota a TAR Lazio - Roma, sez. II quater, n. 1080/2021)*, in *Giustizia insieme*, 2021.

Inoltre, si ritiene che, anche nel caso in cui, mediante il diniego di un'autorizzazione a operare modificazioni sul bene sottoposto a vincolo, cosicché la diminuzione da potenziale si trasformi in attuale, non si possa trattare di vincolo ablativo/espropriativo in senso stretto essendo conseguenza esclusiva di un giudizio tecnico-discrezionale e non puramente volitivo-discrezionale⁵⁴⁹, quest'ultimo più proprio delle scelte di pianificazione urbanistica.

Il titolare del diritto sottoposto a vincolo conformativo subisce le limitazioni funzionali alla conservazione del bene. In quest'ambito, le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, pur rientrando nel nucleo del diritto dominicale che deve ritenersi normalmente incomprimibile da parte degli strumenti urbanistici e territoriali, possono essere conformate nell'*an* e nel *quomodo* proprio in funzione di specifiche esigenze quali, solitamente, quelle che attengono alla tutela del paesaggio o del patrimonio storico artistico⁵⁵⁰. La presenza di vincoli paesaggistici di inedificabilità inoltre preclude la possibilità di conseguimento del titolo edilizio anche se tali vincoli siano sopravvenuti rispetto alla data di esecuzione delle opere, dovendosi valutare la situazione al momento in cui la domanda per l'ottenimento del titolo viene esaminata⁵⁵¹.

È utile soffermarsi su una delle possibili conseguenze del vincolo sopravvenuto e delle facoltà riconosciute all'interessato titolare del bene: l'art. 1, commi 21 e 22 della l. n. 308 15 dicembre 2004⁵⁵² prevede che qualora, per effetto di vincoli sopravvenuti "*diversi da quelli di natura urbanistica*", non sia più esercitabile il diritto di edificare che sia stato già assentito, è in facoltà del titolare del diritto chiedere di esercitare lo stesso su altra area del territorio comunale, di cui abbia acquisito la disponibilità a fini edificatori; in caso di accoglimento dell'istanza presentata dall'interessato, la traslazione del diritto di edificare su area diversa comporta la contestuale cessione al comune, a titolo gratuito, dell'area interessata dal vincolo sopravvenuto. I vincoli interessati dalla norma in questione sono soprattutto quelli ambientali, paesaggistici e archeologici, al rinvenimento dei quali il privato

⁵⁴⁹ M. Zuccheretti, op. cit.

⁵⁵⁰ TAR Firenze, sez. III, sent. 10 novembre 2016, n. 1625. In dottrina v. R. Invernizzi, Art. 9, in M.A. Sandulli (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2015, 259.

⁵⁵¹ TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 2 novembre 2016, n. 2486.

⁵⁵² Recante *Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*.

si vedrebbe sospesa la possibilità di edificare in vaste aree senza alcun indennizzo, per le ragioni esposte. La disposizione non ammette un indennizzo monetario ma stabilisce un mezzo di compensazione. Si tratta di norme dettate per attuare la c.d. perequazione urbanistica - secondo le modalità previste dall'amministrazione negli strumenti urbanistici - consentendo a questa di ottenere la cessione gratuita di area destinata alla realizzazione di interessi pubblici senza procedere a espropriazione ma dando in corrispettivo la traslazione dei diritti edificatori su altra area di proprietà del cedente⁵⁵³. Lo strumento introdotto dalle fonti citate costituisce un mezzo di riparazione indennitaria funzionale a tutelare il legittimo affidamento riposto da un proprietario nelle capacità edificatorie del proprio terreno⁵⁵⁴ che incidono sul valore di scambio del bene e sull'*utilitas* per il titolare. La perequazione si pone come un'alternativa al vincolo e si fonda su una scelta razionale dei singoli proprietari che ritengono conveniente aderire alle scelte sull'assetto territoriale operate dal Comune. Norme del genere sono utilizzate per realizzare iniziative di "compensazione paesaggistico-ambientale", mediante politiche di riqualificazione urbana o di tutela ambientale. Invero, in tali casi il modello è prevalentemente basato sulla sequenza incentivo/premio, sulla base del quale l'incentivo all'azione positiva per la realizzazione della politica di interesse generale è l'attribuzione di una volumetria aggiuntiva rispetto alla dotazione del fondo (così come assegnata dal piano)⁵⁵⁵. La "compensazione urbanistica", diversamente dalla perequazione, funge sia da strumento della pianificazione generale tradizionale (c.d. compensazione "infrastrutturale"), sia discendere dall'esigenza di tenere indenne un proprietario al quale venga imposto un vincolo di *facere* o *non facere* per ragioni ambientali-paesaggistiche (c.d. compensazione "ambientale")⁵⁵⁶.

La sussistenza di vizi di legittimità di un provvedimento apposito di vincolo paesaggistico può essere fatta valere in giudizio dall'interessato mediante gli ordinari mezzi di impugnazione previsti dal Codice del processo amministrativo. Considerati i margini di

⁵⁵³ V. anche art. 1, comma 258, della l. n. 244 del 24 dicembre 2007, comma 258. Cass. civ., sez. II, sent. 12 novembre 2015, n. 23130.

⁵⁵⁴ M. Zuccheretti, op. cit.

⁵⁵⁵ S. De Paolis, *Riflessioni in tema di trasferimenti di volumetria*, in *Riv. giur. edil.*, n. 5/2011, 199.

⁵⁵⁶ I. Ottobrino, *Natura giuridica e regime impositivo dei diritti edificatori discendenti dalla c.d. compensazione urbanistica*, in *Corriere giur.*, n. 5/2021, 612.

opinabilità della discrezionalità (tecnica o, secondo la tesi costitutiva, mista) utilizzata dall'amministrazione, nel giudizio la legittimità deve verificarsi specificamente quanto ai presupposti, ai contenuti e al corretto esercizio della citata discrezionalità, nel quadro della costante giurisprudenza costituzionale sul valore comunque «primario e assoluto», che ha la tutela del paesaggio nella Costituzione, pur nella correlazione degli ulteriori interessi tutelabili⁵⁵⁷. L'imposizione del vincolo non è subordinata all'esistenza di punti di vista dai quali si possa godere di una visione estetico-panoramica perché la legge tutela il paesaggio di per sé come valore autonomo, sintesi e somma del rilievo naturalistico, ambientale, archeologico, culturale ed umano, del territorio⁵⁵⁸. Il potere pubblico esercitato con la dichiarazione di notevole interesse è sindacabile in sede giurisdizionale di legittimità solo in caso di manifesta illogicità, incongruità, irragionevolezza o arbitrarietà dei risultati che non ricorrono qualora non ogni singolo elemento compreso nell'area considerata presenta i caratteri della bellezza naturale, dato che appunto si tratta di tutelare l'insieme⁵⁵⁹.

⁵⁵⁷ Cons. St., sez. VI, sent. 29 gennaio 2013, n. 535. A Gigli, op. cit. Gli effetti del vincolo sulla proprietà privata saranno trattati nel terzo capitolo.

⁵⁵⁸ Cons. St., sez. VI, sentt. 29 gennaio 2013, n. 533, n. 534, n. 535 con riferimento al vincolo imposto su una area molto vasta della "Campagna Romana", denominata "ambito meridionale dell'agro romano compreso tra le vie Laurentina ed Ardeatina", ha affermato la irrilevanza rispetto ai fini paesaggistici della particolare ampiezza dell'area, in quanto è proprio l'estensione dell'area che costituisce il «presupposto per la sua qualificazione in termini di paesaggio, offrendo il contesto identitario dell'ampiezza dei quadri panoramici segnati dal permanente uso agricolo diffuso, nel cui ambito si sono stratificati gli ulteriori caratteri sia storici, archeologici e architettonici, che di vegetazione, con un effetto d'insieme qualificante l'intera area nella sua complessiva consistenza, non identificabile senza l'apprezzamento della configurazione assunta dalla stessa nella sua estensione, non essendo la tutela isolata delle sue singole componenti equivalente alla tutela del complesso in cui ciascun elemento si correla agli altri, integrandosi nell'insieme e rapportandosi ai tratti comuni di questo insieme i sistemi paesistici che lo compongono, anche con le trasformazioni intervenute».

⁵⁵⁹ Cons. St., sez. VI, sent. 06 novembre 2019, n. 7570.

CAPITOLO IV - LA TUTELA DEI PAESAGGI CONNOTATI

§-1 Il paesaggio storico urbano.

Il paesaggio urbano è sede dei processi di sviluppo economico e territoriale contemporanei, è perciò un luogo caratterizzato da elevata complessità e dall'interazione tra azioni antropiche e natura⁵⁶⁰; esso, anche in ragione della progressiva de-industrializzazione o della delocalizzazione produttiva, polarizza interesse crescente anche funzionale alla conversione o rigenerazione degli spazi verso nuove modalità di utilizzo⁵⁶¹. Il paesaggio urbano non ha una definizione positiva nel nostro ordinamento ma ha polarizzato interesse nell'ambito delle scelte urbanistiche comunali in quanto essenzialmente antropico⁵⁶² e riconducibile all'ambiente di vita o al luogo di incontro di molti, una superficie dinamica su cui agiscono e intervengono diversi spazi da esplorare, alcuni progettati, altri più o meno naturali che attendono di essere scoperti o semplicemente reinterpretati⁵⁶³. Anche su questo argomento, l'elemento fisico di base è il suolo che, nella sua disciplina giuridica, è soggetto alle normative di "governo del territorio" (art. 117 Cost.) dove le differenti unità insediative sono ricomposte in architettura organica di paesaggio urbano e per sistemi di luoghi interconnessi, le cui componenti sono ridefinite nella loro relazione reciproca e rispetto al sistema degli spazi aperti con i quali interagiscono⁵⁶⁴.

Alla Commissione Franceschini, nel 1964⁵⁶⁵, risultò evidente che la tutela dei centri storici

⁵⁶⁰ M. Pizzorni e M. Nardi, *Paesaggi urbani e cambiamento climatico. Il caso di Copenhagen*, in M. Frank e M. Pilutti Namer (a cura di), op. cit., 359.

⁵⁶¹ AA.VV., R. A. Albanese, E. Michelazzo e A. Quarta (a cura di), op. cit., 39.

⁵⁶² F. Indovina, che «la città è la nicchia ecologica della specie umana», in *La nuova dimensione urbana. L'arcipelago metropolitano*, Milano, 2005.

⁵⁶³ S. Caramaschi, *Forma, funzionalità e socialità come qualità progettuali degli spazi pubblici contemporanei*, in *U-tre UrbanisticaTre*, 2018.

⁵⁶⁴ P. Zermani, *Territorio e paesaggio delle differenze nello scenario di ricostruzione*, Firenze, 271.

⁵⁶⁵ Con la legge n. 310 del 26 aprile 1964, n. 310 recante *Costituzione di una Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*. La Commissione terminò i lavori nel 1966 e i relativi atti sono raccolti in: *Per la salvezza dei beni culturali in Italia*, I- II- III, Roma, 1967.

costituisse parte integrante del recupero civile e urbanistico delle città. In particolare, si teorizzò che l'intervento nei centri storici dovesse esplicarsi sia attraverso misure cautelari, quali la sospensione delle attività edilizie che potessero arrecare pregiudizio all'integrità degli immobili, sia mediante interventi definitivi, come l'adozione di piani regolatori che fossero in grado di tradurre i principi ispiratori della conservazione degli edifici, delle strutture viarie e delle caratteristiche costruttive, di consolidamento e di restauro, affinché i borghi antichi potessero appalesarsi come «tessuti culturali non mortificati»⁵⁶⁶.

Ciò che l'ordinamento ha considerato, seppur a fini prettamente urbanistici, è il "centro storico" dato che il citato decreto ministeriale n. 1444/1968⁵⁶⁷ include nelle "zone A" sia gli agglomerati urbani di antica origine dotati di importanza storico-artistico-ambientale sia le aree circostanti che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi.

Una delle fonti di riconoscimento (o di attribuzione) della rilevanza giuridica allo spazio urbano è certamente la già citata Convenzione europea del paesaggio del 2000, nella quale l'impostazione pan-paesaggistica è oltremodo evidente. Nelle premesse afferma infatti che *"il paesaggio 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, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana;"*. Poi, nell'articolo 2, indicando l'ambito di applicazione oggettivo della medesima, specifica che essa riguarda *"gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani"* e anche *"i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati"*. Essa dunque non è circoscritta unicamente agli elementi culturali o artificiali, oppure agli elementi naturali del paesaggio, ma si riferisce all'insieme di tali elementi, inclusi quelli cittadini, e alle relazioni esistenti tra di loro.

Il Codice dapprima appresta una tutela agli *"spazi aperti urbani di interesse artistico o storico;"* collocandoli nell'elencazione dei beni culturali dell'articolo 10, e poi colloca tra gli immobili e aree di notevole interesse pubblico, di cui all'art. 136, *"i complessi di cose*

⁵⁶⁶ R. Ciuti, *Il Paesaggio, problematiche e indirizzi di intervento*, Pisa, 2020, 27; A. Fanizza, *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, in *Foro amm. CDS*, n. 4/2002, 1067.

⁵⁶⁷ Recante *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967.*

immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici”⁵⁶⁸. Nell’ambito del patrimonio culturale (art. 2) vi sono alcune cose che formano oggetto di vincolo diretto e immediato (come i beni dichiarati di interesse culturale ai sensi dell’art. 13 del Codice o quelli di cui venga verificato l’interesse culturale ai sensi dell’art. 12 o, ancora, quelli dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell’art. 136), mentre altre ricadono in aree vincolate (per scelta del legislatore, come nel caso delle aree elencate dall’art. 142, o per valutazione tecnico-discrezionale dell’autorità amministrativa, come nel caso dei beni dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell’art. 140 i quali ben possono consistere anche in vaste aree e non beni puntualmente individuati, come nel caso – individuato dalla lett. c) dell’art. 136)⁵⁶⁹. I beni paesaggistici così individuati sono espressamente qualificati come “aree” dall’art. 137, comma 1, e dallo stesso art. 138, comma 3, comportando che non si tratta necessariamente di “località” puntuali e circoscritte (diversamente da quanto previsto nell’art. 10 del Codice), ma anche di aree eventualmente estese ovvero “vaste” secondo una risalente e consolidata tradizione della normativa di settore⁵⁷⁰. Inoltre, l’espressione “*complesso di cose immobili*” richiede la relativa contiguità o, per lo meno, la vicinanza delle aree interessate che, seppur differenziate al loro interno, e sebbene non omogenee, costituiscono nel loro insieme inscindibile un unico complesso paesaggistico; pertanto, secondo la legislazione attuale, l’imposizione del vincolo non può più essere subordinata all’esistenza di punti di vista dai quali si possa godere di una visione estetico-panoramica (che comunque possono esserci ed essere considerati nel provvedimento), perché la normativa tutela il paesaggio di per sé come valore autonomo, sintesi e somma del rilievo naturalistico, ambientale, archeologico, culturale e umano, del territorio⁵⁷¹.

La tutela paesaggistica sui centri urbani storici può avvenire sia mediante inclusione delle aree nei piani paesaggistici sia mediante dichiarazione di notevole interesse culturale.

Il primo strumento indicato è applicativo delle disposizioni di cui agli articoli 142 e 143 del

⁵⁶⁸ Testo vigente, come modificato dal correttivo del 2008. La versione iniziale del 2004 era la seguente: “*i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;*”.

⁵⁶⁹ TAR Lazio, Roma, sez. II bis, sent. 28 marzo 2022, n. 3486.

⁵⁷⁰ Cons. St., sez. II, par. 6 maggio 2019, n. 1378.

⁵⁷¹ Cons. St., sez. VI, sent. 29 gennaio 2013, n. 535.

Codice infatti, come descritto nei capitoli precedenti, quest'ultimo prevede che lo strumento di pianificazione regionale, in quanto fondamentale per la tutela particolareggiata del paesaggio sull'intero territorio regionale, possa avere portata ed effetti anche più ampi di quelli predeterminati dal Codice stesso. Infatti, per il tramite del piano, la regione può ampliare le categorie di beni da sottoporre a vincolo rispetto a quelle individuate in via generale dall'art. 134 del Codice citato, ovvero può anche modulare le forme di tutela, adattandole alla realtà specifica di interesse⁵⁷².

Il secondo strumento, la dichiarazione di cui all'art. 140 del Codice⁵⁷³, inoltre *“detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato. Essa costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo”*. Perciò, il decreto di vincolo, oltre a imprimere all'area la qualificazione di bene paesaggistico e a lasciare la sua concreta tutela alle autorizzazioni paesaggistiche da rilasciare di volta in volta a fronte dei singoli interventi, agisce in via diretta, prevedendo fin da subito con una serie di disposizioni puntuali gli usi del territorio considerato che sono ammessi e quelli che non sono ammessi⁵⁷⁴.

A seguire, siccome la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comprende non le sole attività di edificazione in senso stretto, ma anche quelle consistenti nella modificazione rilevante e duratura dello stato del territorio e nell'alterazione della conformazione del suolo, si rende indispensabile sia il titolo abilitativo edilizio (permesso di costruire) sia l'autorizzazione paesaggistica (art. 146)⁵⁷⁵. L'autorizzazione paesaggistica è indispensabile ogni qualvolta l'intervento edilizio sia idoneo a incidere sui citati complessi di cose immobili

⁵⁷² TAR Sardegna, sez. I, sent. 31 gennaio 2022, n. 71.

⁵⁷³ Es. decreto ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, 5 settembre 2016, recante *Dichiarazione di notevole interesse pubblico del centro storico, del belvedere e terreni antistanti nel Comune di Alvito*, pubblicato nella Gazz. Uff. 13 settembre 2016, n. 214.

⁵⁷⁴ Cons. St., sez. VI, sent. 11 novembre 2019, n. 7715. La c.d. vestizione è stata prevista per la prima volta dall'art. 10 comma 1 del d. lgs. n. 157, del 24 marzo 2006, che ha modificato l'art. 140 comma 2 consentendo al decreto di vincolo di dettare *“una specifica disciplina di tutela”*, ed è stato reso più incisivo, nel senso di cui al testo attuale riportato, dall'art. 2 comma 1 lettera l) n. 2) del d. lgs. n.63, del 28 marzo 2008.

⁵⁷⁵ Cons. St., sez. I, par. 17 maggio 2021, n. 859.

che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale⁵⁷⁶. La tutela attiene proprio al complesso costituito dal “centro storico” di particolare pregio, così la compatibilità di un intervento edilizio (es. l’installazione dei pannelli solari) va valutata considerando l’alterazione che va a creare sull’insieme considerato; nella valutazione paesaggistica pertanto non si deve tener conto esclusivamente del singolo edificio ma dell’intero contesto nel quale lo stesso è inserito⁵⁷⁷. Infine il Codice (art. 52) ha attribuito ai Comuni il potere di individuare, con atto amministrativo generale, sentito il soprintendente, “*le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l’esercizio del commercio*” e poi quello di definire una fascia di rispetto, c.d. *buffer zone*, per assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti (art. 52, comma 1-ter)⁵⁷⁸. La *buffer zone* non esprime in sé un valore storico/paesaggistico/ambientale intrinseco, ma è piuttosto correlata alla necessità di ridurre i fattori di minaccia alle aree che hanno tale valore⁵⁷⁹, tra cui necessariamente i siti UNESCO, mediante limitazioni all’esercizio di attività economiche o edilizie. L’intreccio delle competenze comunali-urbanistiche e statali-paesaggistiche evidenzia come la tutela dei beni in questione abbia una dimensione di interesse locale e una dimensione di interesse generale⁵⁸⁰.

Nel 2011 la Conferenza generale dell’UNESCO ha adottato la nuova Raccomandazione sul paesaggio urbano storico⁵⁸¹ quale area urbana intesa come risultato di una stratificazione storica di valori e caratteri culturali e naturali che vanno al di là della nozione di “centro storico”, sino a includere un più ampio contesto urbano che comprende la topografia, la geomorfologia, l’idrologia e le caratteristiche naturali del sito; il suo ambiente costruito, sia

⁵⁷⁶ TAR Calabria, Reggio Calabria, sez. I, sent. 31 marzo 2020, n. 274.

⁵⁷⁷ TAR Toscana, sez. III, sent. 7 giugno 2013, n. 958.

⁵⁷⁸ Il comma è stato inserito dal d.l. n. 91 del 8 agosto 2013 recante *Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo*, conv., con modific., dalla L. n. 112 del 7 ottobre 2013. TAR Lombardia, Milano, sent. 20 giugno 2022, n. 1429.

⁵⁷⁹ Cons. St., sez. I, par. 6 luglio 2021, n. 1191.

⁵⁸⁰ C. Videtta, *I "centri storici" nella riforma del Codice dei beni culturali*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1/2010, 47.

⁵⁸¹ *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, Parigi, 10 novembre 2011, www.unesco.it.

storico che contemporaneo; le sue infrastrutture; i suoi spazi aperti e giardini, i suoi modelli di utilizzo del suolo e di organizzazione spaziale; percezioni e relazioni visive, così come tutti gli altri elementi della struttura urbana. Esso include anche le pratiche e i valori sociali e culturali, i processi economici e le dimensioni intangibili del patrimonio così come collegate a diversità e identità (artt. 8 e 9)⁵⁸². Secondo l'approccio del paesaggio storico urbano UNESCO (Historic Urban Landscape - HUL), la qualità del paesaggio e, in particolare, la qualità visiva del paesaggio urbano diventa inoltre una componente di importanza centrale per l'attrattività di un territorio e per i vantaggi che possono derivare da esso⁵⁸³.

§-2 Il paesaggio rurale.

La pratica di determinate tecniche di coltivazione e produzione agricola e conseguentemente la realizzazione di strutture funzionali all'esercizio dell'agricoltura, espressione della cd. architettura rurale, sono oramai percepiti e riconosciuti come aspetti tipici e identitari della morfologia di un territorio ed elementi portanti del paesaggio⁵⁸⁴. L'argomento, apparentemente ancillare rispetto al quadro normativo generale in materia di paesaggio, ha propria dignità e la sensibilità su di esso la si evince anche dal fatto che il legislatore ha approntato una disciplina specifica, anticipando, anche se di poco, quella codicistica dalla quale resta separata, ancorché collegata strettamente. Rinviando a dopo l'analisi della Convenzione europea sul paesaggio e l'intervento normativo del 2001⁵⁸⁵,

⁵⁸² A. Chavarría Arnau, *Paesaggi storici urbani tra tutela, conoscenza e partecipazione cittadina: l'esperienza padovana*, in AA.VV., *Il paesaggio tra conflittualità e integrazione, Materiali da un'esperienza formativa*, Padova, 2018, 91.

⁵⁸³ AA.VV., *Complex evaluations of hybrid landscapes*, Napoli, 2014, 62.

⁵⁸⁴ M. Brocca, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. giur. edil.*, n.1-2/2016, 1.

⁵⁸⁵ L. n. 57 del 5 marzo 2001, recante *Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati e conseguente d.lgs. n. 228 del 18 maggio 2001, recante Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della L. 5 marzo 2001, n. 57*, che considerano, a fini di sviluppo economico, l'ambiente rurale e il turismo rurale. L'art. 13 del decreto legislativo delegato inoltre intende salvaguardare il territorio e il paesaggio rurale attraverso le attività agricole e agroalimentari e, a seguire, gli artt. 14 e 15. P. Carpentieri,

esclusivamente diretto allo sviluppo del settore agricolo, è con la l. n. 378 del 24 dicembre 2003 che il legislatore nazionale, dopo la riforma costituzionale del 2001 e dopo la connessa legislazione di coordinamento⁵⁸⁶, ha dettato norme “*per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale*”. L'art. 2 della legge indica i seguenti “criteri” e principi direttivi:

- a) definizione degli interventi necessari per la conservazione degli elementi tradizionali e delle caratteristiche storiche, architettoniche e ambientali degli insediamenti agricoli, degli edifici o dei fabbricati rurali tradizionali, di cui all'art. 1;
- b) previsione di incentivi volti alla conservazione dell'originaria destinazione d'uso.

La medesima fonte, indica, nell'art. 1, quale finalità quella di “*valorizzare le tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale*”, demandando a un apposito atto amministrativo generale (decreto ministeriale di natura non regolamentare, da emanarsi di concerto con le Amministrazioni statali interessate) le tipologie di intervento da tutelare (cfr. art. 2, comma 2). Il decreto è stato adottato il 6 ottobre 2005 e in questo è stato previsto, quanto a “*1. Tipologie di architettura rurale e discipline applicabili*”, che: le tipologie di architettura rurale sono individuabili negli edifici e insediamenti, realizzati tra il XIII e il XIX secolo, che siano testimonianze significative, nell'ambito dell'articolazione e della stratificazione storica, antropologica e urbanistica del territorio, della storia delle popolazioni e delle comunità rurali, delle rispettive economie agricole tradizionali, dell'evoluzione del paesaggio. Rientrano in tali tipologie, costituendone parte integrante, gli spazi e le costruzioni adibiti alla residenza ed alle attività agricole⁵⁸⁷. L'impostazione legislativa,

Paesaggio contro ambiente, cit.; M. Varotto, *Nuovi modelli di «governance» dello sviluppo locale: i distretti rurali*, in *Azienditalia*, n. 5/2005, I. V. anche d.lgs. n. 387 del 29 dicembre 2013, recante *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*, che consente la realizzazione di impianti fotovoltaici “*anche in zone classificate agricole*”, salvo aggiungere la necessità di “*tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale*”. Sul tema delle “*aree idonee*” cfr., da ultimo, C. Cost., sent. 21 ottobre 2022, n. 216.

⁵⁸⁶ L. n. 131 del 5 giugno 2003, recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*.

⁵⁸⁷ TAR Campania, Napoli, sez. III, sent. 30 novembre 2020, n. 5647.

dunque, prevede che:

- a) l'individuazione da parte della regione dei manufatti rurali a rilevanza storica da sottoporre a tutela è meramente facoltativa, residuando in ogni caso, ai fini della prescritta tutela (che non potrebbe difettare soltanto per il mancato intervento regionale), l'applicazione dei parametri individuati in via generale e astratta dal richiamato DM 6 ottobre 2005;
- b) gli immobili sottoposti a tutela debbono essere in ogni caso antecedenti al XX secolo, ossia prima del 1900;
- c) i beni sono sottoposti a varie limitazioni dello *ius aedificandi* in quanto sussiste il divieto di modificare i volumi, di realizzare porticati e di modificare i prospetti⁵⁸⁸.

Con la novella del 2008⁵⁸⁹ il Codice, tenendo conto del processo di maturazione della necessità di tutela degli insediamenti rurali quale paesaggi prevalentemente antropici, espressivi della relazione tra uomo ed economia agro-pastorale, esprime il concetto di “*paesaggio rurale*” (art. 135), purtroppo senza darne una definizione⁵⁹⁰, e poi (art. 149) esonera dall'autorizzazione paesaggistica gli interventi edilizi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili né dell'assetto idrogeologico del territorio⁵⁹¹. La tutela della morfologia del territorio agricolo (di pianura, collina e montagna) può dunque essere attuata anche mediante la protezione accordata dagli strumenti

⁵⁸⁸ TAR Puglia, Lecce, sez. I, sent. 19 giugno 2008, n. 1814.

⁵⁸⁹ L'art. 135, sia nella versione iniziale del 2004 sia in quella riscritta nel 2006, non trattava del paesaggio rurale.

⁵⁹⁰ V. anche art. 166 del d.lgs. n. 152/2006 che accenna agli “*acquedotti rurali*” e d.P.R. n. 139 del 23 marzo 1998, *Regolamento recante norme per la revisione dei criteri di accatastamento dei fabbricati rurali, a norma dell'articolo 3, comma 156, della L. 23 dicembre 1996, n. 662*, e art. 9 del d.l. 557 del 30 dicembre 1993, recante *Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994*.

⁵⁹¹ Cons. St., sez. VI, sent. 16 agosto 2022, n. 7121 secondo cui «Il significato dell'art. 149, comma 1, lett. b), d.lg. n. 42 del 2004 è che l'ordinamento esenta dalla necessità della valutazione di compatibilità paesaggistica, e dunque dalla relativa autorizzazione, gli interventi sulla forma del territorio che siano funzionali alla pratica agronomica o silviculturale e non comportino opere edilizie o civili né alterino l'assetto idrogeologico. Si tratta infatti di modificazioni normali della forma del territorio, inerenti all'usuale pratica agricola anche per le piante da frutto o da legna, e alla parabola di esseri viventi e produttivi delle piante stesse, quand'anche interessino uliveti, vigne, pioppeti, frutteti e simili e dunque abbiano frequenza di rimozione tutt'altro che annuale (Cons. Stato, sez. VI, 10/02/2015, n. 718)».

previsti dal Codice⁵⁹².

Parallelamente, nella politica agricola comune (PAC), l'Unione europea adotta il Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, col quale istituisce il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), destinato a finanziare anche i programmi di sviluppo rurale⁵⁹³. In seguito adotta il Regolamento (Ue) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, secondo cui le attività finalizzate al restauro e alla riqualificazione del patrimonio naturale e culturale del paesaggio rurale rappresentano elementi essenziali di qualsiasi impegno teso a realizzare le potenzialità di crescita delle zone rurali e a favorirne lo sviluppo sostenibile⁵⁹⁴.

Con la ratifica della Convenzione europea sul paesaggio, avvenuta in Italia nel 2006, si consolida l'interesse sul tema dato che essa si dichiara rivolta alla tutela degli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani.

Nel 2012 il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali⁵⁹⁵ istituiva l'Osservatorio nazionale del paesaggio rurale, delle pratiche agricole e conoscenze tradizionali (ONPR)⁵⁹⁶, e contestualmente un Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali. La motivazione più caratterizzante dell'atto è stata quella della ravvisata importanza di procedere alla tutela e alla valorizzazione dei

⁵⁹² M. De Paolis, *Le architetture rurali, innovativa categoria di beni culturali testimonianza dell'agricoltura tradizionale*, in *Azienditalia*, n. 8-9/2019, 1318, secondo il quale l'archeologia rurale coincide con le architetture rurali.

⁵⁹³ Il FEASR sostituisce il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) che trattava anche dello sviluppo rurale (fino al 2006). S. Masini, *Territorio e sviluppo rurale*, (voce in), *Dig. disc. pubbl.*, 2016; D. Bianchi, *Politica agricola comunitaria* (voce in), *Dig. disc. pubbl.*, 2009.

⁵⁹⁴ L'art. 35 ammette il sostegno economico finalizzati alla gestione efficiente delle risorse idriche, all'uso di energia rinnovabile e alla preservazione dei "paesaggi agricoli".

⁵⁹⁵ D.m. n. 17070 del 19 novembre 2012.

⁵⁹⁶ L'ONPR ha il compito di censire i paesaggi, la conservazione e valorizzazione delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali, intese come sistemi complessi basati su tecniche ingegnose e diversificate, sulle conoscenze locali espresse dalla civiltà rurale che hanno fornito un contributo importante alla costruzione ed al mantenimento dei paesaggi tradizionali ad essi associati e di promuovere attività di ricerca che approfondiscano i valori connessi con il paesaggio rurale, la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione, anche al fine di preservare la diversità bio-culturale.

paesaggi storici e delle pratiche agricole tradizionali, al fine di preservare la diversità biologica e culturale del patrimonio rurale italiano e di promuoverne lo sviluppo sostenibile. Obiettivo dichiarato: un miglior indirizzo delle misure di sviluppo rurale per la valorizzazione e tutela del paesaggio rurale e delle sue tradizioni agricole nonché del patrimonio agroalimentare espressione di tali territori. Nel 2016⁵⁹⁷ il Ministero ha elaborato apposite “linee guida per il dossier di candidatura all’Osservatorio nazionale del paesaggio rurale” ove sono indicate, in generale, le caratteristiche rilevanti ai fini della valutazione. Sono infatti considerabili:

- paesaggi estensivi (foreste, pascoli): 500-1000 ha;
- paesaggi mediamente intensivi (prati, seminativi da pieno campo): 250-500 ha;
- paesaggi intensivi (viticoli, frutticoli, orticoli o altri in presenza di sistemazioni idraulico-agrarie intensive quali terrazzamenti, ciglionamenti, ecc.): 100–200 ha.

Elemento essenziale di un paesaggio rurale è la significatività storica e culturale: l'insieme di valori espressi dal paesaggio, che nel caso dei paesaggi rurali storici è collegata soprattutto alla nozione di persistenza storica della struttura degli usi del suolo (il mosaico paesaggistico) e degli ordinamenti colturali. In particolare, si tiene conto di caratteristiche di storicità del paesaggio associate anche alla permanenza di pratiche tradizionali che li determinano.

Nel 2013, nel dettare la disciplina in materia di sviluppo degli spazi verdi urbani⁵⁹⁸, il legislatore nazionale ha affidato ai comuni la possibilità di prevedere, i fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell’amministrazione comunale⁵⁹⁹.

La maturazione ha portato alla inclusione dei paesaggi rurali nel già menzionato d.lgs. n.

⁵⁹⁷ Decreto capo dipartimento del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali n. 1398 del 16 maggio 2014.

⁵⁹⁸ L. n. 10 del 14 gennaio 2013, recante *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*.

⁵⁹⁹ F. Scalia, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urban. e app.*, n. 10/2016, 1065.

34/2018⁶⁰⁰, che tra le proprie finalità (art. 2) ha quella di favorire l'elaborazione di principi generali, di linee guida e di indirizzo nazionali per la tutela e la “*valorizzazione del patrimonio forestale e del paesaggio rurale, con riferimento anche agli strumenti di intervento previsti dalla politica agricola comune*”;

Nel tempo la sensibilità sul tema si è evoluta, anche grazie alle scelte dei legislatori regionali, per gli interventi di valorizzazione, e di quelle dei pianificatori, sia regionali con i piani paesaggistico-territoriali sia comunali con i piani regolatori generali o altri strumenti di regolazione dell'assetto del territorio⁶⁰¹. La vocazione agricola delle aree e dei manufatti a servizio delle attività costituisce elemento condizionante delle eventuali trasformazioni. Volendo dare degli elementi di approfondimento della correlazione tra piani paesaggistico-territoriali e disciplina dei paesaggi rurali, è utile riferirsi alle scelte operate dalla regione Puglia e dalla regione Toscana, i cui piani sono stati esaminati nel terzo capitolo.

Per la regione Puglia, come visto, la materia paesaggistica è disciplinata dalla l.r. n. 20/2009 che accenna ai paesaggi rurali solo in occasione della descrizione delle funzioni dell'Osservatorio regionale (art. 4). L'art. 76 delle norme tecniche di attuazione del PPTR considera i paesaggi rurali, quali ulteriori contesti paesaggistici (art. 143, comma 1, lett. e) del Codice), da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione⁶⁰². La norma li definisce quali “*parti di territorio rurale la cui valenza paesaggistica è legata alla singolare integrazione fra identità paesaggistica del territorio e cultura materiale che nei tempi lunghi della storia ne ha permesso la sedimentazione dei caratteri*”, conseguentemente può costituire paesaggio rurale esclusivamente quell'area tipizzata quale agricola al momento dell'adozione del PPTR. La presenza in una particella di viabilità e/o di interventi edilizi ordinari invece non consentono un possibile inquadramento nell'ambito

⁶⁰⁰ Recante *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, adottato in esecuzione della delega legislativa di cui all'art. 5 della l. n. 154 del 28 luglio 2016, recante *deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale*. A. Crosetti, *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 34*, cit.

⁶⁰¹ V. Dini, *Pianificazione urbanistica e aree agricole: un problema aperto*, in *Amb. e svil.*, n. 3/2005, 247.

⁶⁰² V. anche l. r. Puglia n. 42 del 13 dicembre 2013 recante *Disciplina dell'agriturismo* che, all'art. 1, dichiara la finalità “*di recuperare e valorizzare il patrimonio rurale, naturale ed edilizio*”.

del paesaggio rurale⁶⁰³. L'art. 78 prescrive che gli enti locali, nei propri piani urbanistici, sottopongono i paesaggi rurali a specifiche discipline finalizzate alla salvaguardia e alla riproduzione dei caratteri identitari, alla conservazione dei manufatti e delle sistemazioni agrarie tradizionali, alla indicazione delle opere non ammesse perché contrastanti con i caratteri originari e le qualità paesaggistiche e produttive dell'ambiente rurale, ponendo particolare attenzione al recupero delle masserie, dell'edilizia rurale e dei manufatti in pietra a secco⁶⁰⁴, della rete scolante, della tessitura agraria e degli elementi divisorii, nonché ai caratteri dei nuovi edifici, delle loro pertinenze e degli annessi rurali (dimensioni, materiali, elementi tipologici). Dunque, il piano pugliese ha tra gli obiettivi quello di salvaguardare i paesaggi rurali e lo fa in via mediata cosicché sia la disciplina urbanistica comunale a dettare i vincoli conformativi all'esercizio dello *ius aedificandi*.

Per la regione Toscana è possibile notare un approccio diverso, dato che la legge fondamentale sul governo del territorio (l.r. Toscana n. 65/2014) dedica un Capo del Titolo IV al territorio rurale. La scelta regionale può essere persino definita pan-rurale dato che arriva a dichiarare che *“È comunque considerato territorio rurale tutto ciò che è esterno al territorio urbanizzato come definito dall'articolo 4 e come individuato negli atti di governo del territorio comunali in conformità alla presente legge, al PIT, al PTC⁶⁰⁵ e al PTCM⁶⁰⁶”⁶⁰⁷*. La legge affida agli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica

⁶⁰³ TAR Puglia, Lecce, sez. I, sent. 30 giugno 2022, n. 1120.

⁶⁰⁴ M. De Paolis, *Il patrimonio culturale immateriale e il ruolo delle autonomie locali*, in *Azienditalia*, n. 6/2019, 998.

⁶⁰⁵ PTC: piano territoriale di coordinamento.

⁶⁰⁶ PTCM: piano territoriale della città metropolitana.

⁶⁰⁷ Secondo TAR Toscana, sez. I, sent. 14 maggio 2018, n. 649 «alla luce di quest'ultima norma, anche le aree inedificate prive di un'attuale vocazione agricola possono essere incluse dal piano operativo nel territorio rurale se esterne al perimetro urbanizzato». L'art. 64 poi prevede che nel territorio rurale possono essere individuati:

“a) aree ad elevato valore paesaggistico il cui assetto concorre alla valorizzazione dei centri e dei nuclei storici di cui costituiscono il contesto, di seguito denominate "ambiti di pertinenza";

b) aree caratterizzate dalla prossimità con il territorio urbanizzato, di seguito denominate "ambiti periurbani";

c) paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini agricoli di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), come definiti dal PIT.”.

comunale la disciplina:

- del patrimonio edilizio e delle infrastrutture esistenti nel territorio rurale, nonché delle attività e i servizi in esso insediati, ancorché a carattere non agricolo, perseguendo gli obiettivi di qualità;

- volta ad assicurare il rispetto della morfologia insediativa originaria e dei tipi edilizi originari di interesse storico testimoniale in relazione ad eventuali interventi di trasformazione nonché a salvaguardare il patrimonio insediativo tradizionale di interesse paesaggistico e garantire il mantenimento e il recupero dei caratteri di ruralità del nucleo. Il rafforzamento *ex lege* di tutela deriva dalla disposizione che assoggetta al previo parere della conferenza di co-pianificazione *“le previsioni di trasformazione relative a interventi di ristrutturazione urbanistica che comportano la perdita della destinazione d'uso agricola verso altre destinazioni”*⁶⁰⁸.

Il PIT sceglie i paesaggi rurali⁶⁰⁹ quale quarta invariante strutturale e fa riferimento ai “morfotipi” delle diverse colture e delle associazioni colturali. Il PIT individua e riconosce (schedatura)⁶¹⁰ i paesaggi rurali storici della Toscana al fine di promuovere interventi di salvaguardia, riqualificazione e restauro (anche in forma di riproduzione dei caratteri più salienti), in considerazione della loro vulnerabilità e dei fattori di rischio che ne compromettono gli equilibri. L'art. 11 della Disciplina di piano dettaglia l'obiettivo generale, *“salvaguardia e valorizzazione del carattere multifunzionale”*, concernente l'invariante strutturale relativa ai paesaggi rurali.

Il PIT ribadisce il valore paesaggistico che deriva dal quadro naturale del contesto di riferimento, imponendo alle amministrazioni comunali di assumere regole di trasformazione non solo tese ad evitare trasformazioni esterne al perimetro urbano, ma anche regole insediative volte a garantire la qualità progettuale dei nuovi insediamenti e la dimensione

⁶⁰⁸ R. Ciuti, *Il Paesaggio, problematiche e indirizzi di intervento*, Pisa, 2020, 25.

⁶⁰⁹ V. anche par. 4.1.3, l'universo rurale della Toscana, del Documento di piano.

⁶¹⁰ La schedatura offre indicazioni descrittive sui principali paesaggi rurali che si è ritenuto di considerare (caratteristiche socio-economiche, paesistiche e insediative) utili ad individuare e a riconoscere nei paesaggi rurali di oggi, nonostante le trasformazioni avvenute, caratteri tradizionali che danno valore storico all'insieme di ciascun paesaggio.

dei medesimi⁶¹¹. In particolare, viene affermato che le parti del territorio rurale rivestono valore paesaggistico per la configurazione del sito, per il paesaggio agrario, per il rapporto morfologico fra città e territorio rurale. Analogamente riveste valore paesaggistico l'ambito rurale adiacente ai centri storici e agli aggregati nel quale si stabiliscono relazioni di carattere percettivo, morfologico e strutturale⁶¹².

§-3 Le zone agricole di pregio.

Le zone agricole di pregio sono presenti nel nostro ordinamento senza essere specificamente citate dal Codice. Sono infatti vari gli strumenti di tutela territoriale - non soggetti a decadenza né fonte di indennizzo⁶¹³ - imposti in via di pianificazione d'uso del territorio per ragioni *latu sensu* ambientali, per esempio in corrispondenza di fasce di rispetto inedificabili, per zone agricole di pregio o su aree destinate a parco o a verde attrezzato e così via⁶¹⁴, potendosi ritenere la relativa disposizione regolatrice di un modo di essere della proprietà, senza effetti espropriativi. Le medesime caratteristiche sono attribuite ai vincoli di tutela indiretta dei beni culturali, di cui agli artt. 45 e 46 del Codice⁶¹⁵, che sono uno strumento utile a tutelare i valori primari, culturali e ambientali, che giustificano l'imposizione di limiti alla proprietà e alla libertà di iniziativa economica, nei termini enunciati dagli articoli 41 e 42 della Costituzione. Tali vincoli hanno la funzione di completamento pertinenziale della visione e della fruizione dell'immobile principale (gravato da vincolo "diretto") e devono essere proporzionati all'interesse da tutelare ma

⁶¹¹ Secondo TAR Toscana, sez. I, sent. 29 maggio 2018 n. 758 il territorio rurale, elemento imprescindibile di connessione ambientale e paesaggistica, è non suscettibile di trasformazioni urbanistiche che ne sminuiscano la rilevanza e la funzionalità sistemica.

⁶¹² TAR Toscana, sez. III, sent. 1 giugno 2021, n. 837. M. De Paolis, *Le architetture rurali, innovativa categoria di beni culturali testimonianza dell'agricoltura tradizionale*, cit.

⁶¹³ G. Sciallo, *La distinzione fra vincoli conformativi ed espropriativi negli strumenti urbanistici*, cit.

⁶¹⁴ Cons. St., sez. IV, sent. 23 dicembre 2010, n. 9372.

⁶¹⁵ Cons. St., sez. VI, sent. 30 marzo 2015, n. 1642. G. Sabato, *La tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1/2017, 116.

anche all'interesse oppositivo del soggetto gravato. Sono state le leggi regionali settoriali⁶¹⁶ a individuare nell'interesse agricolo una specificità urbanistica – in questo senso l'urbanistica interviene a difesa dell'agricoltura – prevedendosi l'ammissione degli interventi edilizi solo in quanto funzionalizzati all'attività agricola e svolta da soggetti espressamente legittimati⁶¹⁷. La tutela è finalizzata alla salvaguardia di un territorio che nel tempo ha sempre mantenuto, e continua a mantenere, una vocazione agricola e caratteristiche ambientali con essa coerenti e degne di particolare interesse⁶¹⁸. Parallelamente gli strumenti pianificatori comunali hanno dettato discipline speciali per le aree agricole «di pregio paesaggistico»⁶¹⁹. Le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili⁶²⁰ prevedono che, nell'autorizzare progetti localizzati in zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, deve essere verificato che l'insediamento e l'esercizio dell'impianto non comprometta o interferisca negativamente con le finalità perseguite dalle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale. Non un vincolo di irrealizzabilità dell'impianto ma un onere di verifica rafforzata della compatibilità.

Nel 2021 il Consiglio di Stato aveva dichiarato legittima la scelta della regione Lombardia, caratterizzata da ampia discrezionalità, compiuta nell'ambito dello strumento di pianificazione energetica ambientale territoriale (P.E.A.R.), di non consentire l'installazione di talune tipologie di impianti fotovoltaici a terra in aree agricole qualificate come «non di pregio»: anche queste zone, infatti, meritano adeguata considerazione ed esprimono valori e

⁶¹⁶ V. Provincia autonoma di Trento, l. p. n. 10 del 30 ottobre 2019, recante *“Disciplina dell'agriturismo e modificazioni della legge provinciale sull'agriturismo 2001 e della legge provinciale sugli incentivi alle imprese 1999”*.

⁶¹⁷ P. Urbani, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in www.astrid-online.it.

⁶¹⁸ T.R.G.A. Trento, sent. 18 dicembre 2008, n. 322

⁶¹⁹ TAR Lazio, Roma, sez. II Quater, sent. 17 febbraio 2021, n. 1942.

⁶²⁰ Decreto Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, attuativo dell'art. 12 del già citato d.lgs. n. 387/2003, recante *“Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità”*.

interessi pubblici che esigono un'opportuna tutela, essendo senz'altro da escludere una qualsivoglia prevalenza assoluta, rispetto a essi, dei valori e degli interessi, privati e pubblici, allo sviluppo degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili⁶²¹. Di recente la Corte Costituzionale⁶²² ha invece dichiarato incostituzionale l'art. 4 della l. r. Abruzzo n. 8 del 23 aprile 2021⁶²³, nella parte in cui, nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, prevede la sospensione delle installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, delle grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti a edilizia libera, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale. Secondo la Corte, la disposizione era in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili⁶²⁴, risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici. L'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale non ha il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone⁶²⁵.

⁶²¹ Cons. St., sez. I, par. 28 aprile 2021, n. 843. M. F. Tropea, *Competenza regionale e diffusione delle fonti rinnovabili di energia tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2017, 923; G. Manfredi, *I limiti all'insediamento nelle aree agricole degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustamm.it*, 2016; S. Villamena, *Fonti rinnovabili e zone agricole (ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2015, 117.

⁶²² C. Cost., sent. 25 marzo 2022, n.77.

⁶²³ Recante "Esterneizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni".

⁶²⁴ C. Cost., sent. 23 dicembre 2019, n. 286.

⁶²⁵ Cons. St., sez. VI, sent. 23 settembre 2022, n. 8167, cit.

§-4 La servitù di panorama.

L'argomento è frutto di forme di tutela proprie del diritto civile a protezione del diritto alla veduta complessiva di un luogo da parte di un osservatore. La servitù di panorama⁶²⁶ attiene alla possibilità di godere, dal proprio immobile, di un "panorama" inteso come complesso, naturale o artificiale, di pregio o di significativa gradevolezza, senza essere pregiudicato da opere o da vegetazione, private o pubbliche, impeditive della fruizione⁶²⁷. La servitù di panorama non è che una servitù⁶²⁸ *altius non tollendi* (o anche una *servitus non aedificandi*⁶²⁹), nella quale l'*utilitas* è rappresentata dal fatto che al proprietario è riconosciuto il godimento di una particolare visuale (qualità positiva, eventuale e aggiuntiva), tale da impedire al proprietario del fondo servente di alzare costruzioni o alberature - quand'anche per altri versi consentite dagli strumenti urbanistici e dai conseguenti permessi - che pregiudichino o limitino tale visuale⁶³⁰. La Corte di Cassazione ha precisato in varie occasioni la natura del diritto al panorama, qualificandolo come un elemento né necessario né connaturale alle unità abitative, ma accidentale e derivante dallo stato dei luoghi al momento in cui si costituisce il diritto reale «e, precisamente, dalla posizione, dall'esposizione e dall'altezza del piano o della porzione di piano e dalla amenità dei luoghi nei cui pressi l'edificio è costruito»⁶³¹, concludendo per l'applicazione dell'art. 2043 cod. civ. in caso di lesione del diritto al panorama qualora vi sia violazione di norme edilizie. In tal modo si è riconosciuto espressamente il diritto soggettivo del proprietario a non essere lesa nella pienezza del godimento del proprio immobile dal punto di vista della

⁶²⁶ Diversamente, la servitù di veduta, consiste nel diritto, più limitato nei benefici, di guardare e di affacciarsi sul fondo vicino e garantisce unicamente tale vantaggio; in tal senso Cass. civ., sez. II, sent. 12 aprile 2006 n. 8572.

⁶²⁷ S. Florio, op. cit., 195.

⁶²⁸ Secondo Cass. civ., sez. II, sent. 27 febbraio 2012, n. 2973, tale servitù può essere acquistata, oltre che negozialmente, anche per destinazione del padre di famiglia o per usucapione, necessitando, tuttavia, tali modi di costituzione non solo, a seconda dei casi, della destinazione conferita dall'originario unico proprietario o dell'esercizio ultraventennale di attività corrispondenti alla servitù, ma anche di operi visibili e permanenti, ulteriori rispetto a quelle che consentono la veduta (servitù negativa apparente).

⁶²⁹ Cass. civ., sez. II, ord. 14 maggio 2019, n. 12793.

⁶³⁰ TAR Puglia, Lecce, sez. I, sent. 3 aprile 2008, n. 973.

⁶³¹ Cass. civ, sez. II, sent. 18 aprile 1996 n. 3679, in Foro it., 1997, I, 1236.

tutela della sua visuale panoramica⁶³². Specularmente si è affermato invece che, anche con riferimento ai rapporti tra privati, - salvo l'esistenza di servitù - il panorama può essere diminuito o escluso del tutto da una nuova costruzione, se legittimamente edificata in conformità con le norme civili ed amministrative vigenti. Così come sarebbe legittima la costruzione (sempre privata) autorizzata e realizzata a seguito di una modificazione dello strumento urbanistico. In questo caso, il pregiudizio subito dal proprietario non si qualifica come danno ingiusto e risarcibile ex art. 2043 cod. civ., in quanto l'opera lesiva fa seguito all'esercizio di un diritto. Colui che edifica nei modi consentiti è immune da responsabilità (salvo l'esistenza di servitù o la commissione di atti emulativi) nei confronti dei vicini, ancorché abbia recato danno privando gli immobili del panorama. Le conseguenze sono diverse, come visto sopra, se l'edificazione sia avvenuta invece in contrasto con la disciplina pubblicistica concernente l'assetto del territorio/paesaggio. Vale a dire, se le norme relative all'edilizia, in funzione della tutela degli interessi generali ad un ordinato regime urbanistico, territoriale o paesaggistico (quali le limitazioni del volume, dell'altezza e della densità degli edifici, le esigenze dell'igiene e della viabilità, la conservazione dell'ambiente o la tutela delle bellezze naturali agli edifici esistenti) garantiscano - sia pure indirettamente - il vantaggio del panorama, inibendo implicitamente che lo stesso sia diminuito od escluso dalle nuove costruzioni. In questo caso, si tratterebbe di ipotesi risarcitoria per responsabilità da atto illecito, e non di ipotesi indennitarie da atto lecito (cfr. art. 844, comma 2, cod. civ.). Una terza ipotesi si verifica qualora la compromissione del diritto al panorama sia prodotta dalla localizzazione di un'opera pubblica per cui il privato invochi l'applicazione del diritto all'indennità⁶³³ e dimostri l'imposizione di una servitù o la produzione di un danno avente carattere permanente, concretantesi nella perdita o nella diminuzione di un diritto, e il nesso di causalità tra l'esecuzione dell'opera pubblica e il danno (al panorama)⁶³⁴. Trattasi della c.d. "espropriazione di valore larvata", di cui alle considerazioni della Corte Costituzionale

⁶³² V. Bellomia, *Lesione del diritto al panorama senza violazione delle distanze: tra servitù, tutela ripristinatoria e risarcimento del danno*, in *Riv. giur. edil.*, n. 3/2019, 662.

⁶³³ Art. 46 della l. n. 2359 del 25 giugno 1865, recante *Espropriazioni per causa di utilità pubblica*, e oggi art. 44 del d.P.R. n. 327/2001.

⁶³⁴ Cons. St., sez. VI, sent. 18 maggio 2012, n. 2897 e Cass. civ., SS.UU., sent. 11 giugno 2003, n. 9341.

con la sentenza 19 gennaio 1966, n. 6⁶³⁵, e trova applicazione in presenza di un'attività lecita della pubblica amministrazione, consistente nell'esecuzione di un'opera pubblica, nell'imposizione di una servitù o nella produzione di un danno di natura permanente che si concretizza nella perdita o nella diminuzione di un diritto e nel nesso di causalità tra l'esecuzione dell'opera pubblica ed il danno⁶³⁶.

La negazione o compromissione del diritto al panorama può avvenire anche a seguito di opera privata in zona soggetta a vincolo paesaggistico realizzata a seguito di autorizzazione paesaggistica (art. 146 del Codice) illegittima. In casi del genere, il privato danneggiato non agisce in giudizio per la tutela del diritto soggettivo al rispetto di una servitù di panorama, ma aziona il proprio interesse legittimo all'annullamento dell'autorizzazione asseritamente lesiva della sua proprietà per inosservanza del vincolo paesaggistico e della normativa urbanistica, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo⁶³⁷. Come visto nel terzo capitolo, i vincoli paesaggistici non comportano di per sé l'inedificabilità del fondo (o la trasformazione del manufatto esistente), bensì solamente la necessità di sottoporre l'iniziativa edificatoria a un controllo a tutela del paesaggio, che sfocia nell'apposita autorizzazione, previo parere vincolante della Soprintendenza competente, che concerne una valutazione sia in ordine alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso, sia in relazione alla conformità dello stesso al piano paesaggistico e/o alla specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori protetti⁶³⁸. Dell'ampia discrezionalità tecnica che connota questo procedimento si è ampiamente trattato nei capitoli precedenti.

Roma, data della seduta, 18 gennaio 2023

f.to cav. avv. Massimo Asaro

⁶³⁵ V. Barba, *Spunti per un'analisi del diritto all'indennità in caso di espropriazione larvata - il commento*, in *Danno e resp.*, n. 5/2015, 468; E. Barilà, *Le immissioni da opere pubbliche come "espropriazioni larvate" indennizzabili - il commento*, in *Urban. e app.*, n. 10/2014, 1035.

⁶³⁶ Cons. St., sez. II, sent. 9 aprile 2021, n. 2906.

⁶³⁷ TAR Liguria, sez. I, sent. 11 agosto 2020, n. 582.

⁶³⁸ Cons. St., sez. VI, sent. 19 giugno 2017, n. 2968.

BIBLIOGRAFIA

Abbruzzo L., *Il confine (superato) tra atti amministrativi generali e regolamenti*, in *Osserv. sulle fonti*, n. 2/2022, 169 ss.

Aicardi N., *Recenti sviluppi sulla distinzione tra “tutela” e “valorizzazione” dei beni culturali e sul ruolo del Ministero per i beni culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, in *Aedon.it*, n. 1/2003.

Aicardi N., *I vincoli paesaggistici tra Codice e l.r. 23/2009*, in *Istit. del feder.*, *Quaderni*, n. 1/2010, 81 ss.

Allena V.M., *Annullamento d'ufficio e discrezionalità nell'an: rilievi critici*, in AA.VV., A. C Arbone ed E. Zampetti (a cura di) *Concetti tradizionali di diritto amministrativo e loro evoluzione*, Napoli, Jovene, 2018, 7 ss.

Alpa G. e Speciale R., *Beni culturali e ambientali*, (voce in) *Dig. civ.*, II, 1988.

Amirante F., *Il diritto di proprietà nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.cortecostituzionale.it*, *Relazioni internazionali*, 2009.

Amorosino S., *Note in tema di impugnabilità degli atti di indirizzo e programmazione*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/2009, 650 ss.

Amorosino S., *Piani paesaggistici e concetti giuridici indeterminati: le “aree compromesse e degradate” e gli “ulteriori contesti” di paesaggio (oltre quelli vincolati) da tutelare*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2014, 115 ss.

Angiolini V., *Direzione amministrativa*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1990 agg. 2011.

Angiuli A., *Piani territoriali tra valore paesaggistico interessi rivali e partecipazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Roberto Marrama*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, 1289 ss.

Anzon Demmig A., *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, in *Osserv. cost. AIC*, 2015.

Aperio Bella F., *La tutela del paesaggio “piega” le regole procedurali. Riflessioni a margine dell'Adunanza Plenaria n. 13/2017*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2018, 1022 ss.

Arena G., *Interesse generale e bene comune. Bene comune, beni comuni, interesse generale*, 2011, <https://www.labsus.org/2011/11/interesse-generale-e-bene-comune/>.

Ariete G., *Focus: la sentenza n.261/21 della corte costituzionale: il rapporto tra la pianificazione paesaggistica ed il piano casa*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2022.

Artaria R., *I vincoli preordinati all'esproprio, secondo la cassazione - il commento*, in *Urb. e app.*, n. 2/2017, 211 ss.

AA.VV., *Conferenza Nazionale per il Paesaggio, Atti MiBACT*, Roma, Gangemi, 1999.

AA.VV., *Complex evaluations of hybrid landscapes*, Napoli, BDC-Università Federico II, 2014.

AA.VV., *Alcune buone pratiche relative a significativi paesaggi rurali storici*, Roma, Ismea, 2018.

AA.VV., R. A. Albanese, E. Michelazzo e A. Quarta (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Torino, Quaderni dell'Università di Torino, 2020.

Baccarini S., *Sindacabilità della discrezionalità del potere di pianificare e legittimità della*

- normativa, in *Riv. giur. edil.*, n. 5/2013, 219 ss.
- Baffi E. e Nardi D., *Atto lecito dannoso: un'analisi giuseconomica*, in *Danno e resp.*, n. 12/2016, 1157 ss.
- Ballerini B., *Il PGRA e il contratto di fiume dell'Arno: strumenti per una "prevenzione consapevole" delle alluvioni*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2021.
- Barba V., *Spunti per un'analisi del diritto all'indennità in caso di espropriazione larvata - il commento*, in *Danno e resp.*, n. 5/2015, 468.
- Barca F., *Paesaggio: bene comune e risorsa economica*, Relazione agli Stati generali del paesaggio, Roma, Gangemi, 2017.
- Barilà E., *Le immissioni da opere pubbliche come "espropriazioni larvate" indennizzabili - il commento*, in *Urban. e app.*, n. 10/2014, 1035 ss.
- Bartolini A., *Patrimonio culturale e urbanistica*, in AA.VV., P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, Giuffrè, 2017, 1 ss.
- Bassi F., *Circolari amministrative*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1989 agg. 2011.
- Bellomia V., *Lesione del diritto al panorama senza violazione delle distanze: tra servitù, tutela ripristinatoria e risarcimento del danno*, in *Riv. giur. edil.* n. 3/2019, 662 ss.
- Bercelli J., *La revoca negli appalti pubblici tra danno precontrattuale e indennizzo - il commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 2/2013, 169 ss.
- Bergamo E., *La cessione di diritti edificatori*, in *Corr. merito*, n. 2/2012, 219 ss.
- Bertonazzi L., *Il contributo di Amorth alla nozione giuridica di gerarchia*, in *Dir. amm.*, n. 1/2021, 3 ss.
- Bianchi D., *Politica agricola comunitaria* (voce in), *Dig. disc. pubbl.*, 2009.
- Blasini A., *Tempo e azione della P.A.: un nuovo paradigma del c.d. "danno da ritardo"*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 4/2020, 458 ss.
- Bobbio G., Vallerga M., *Il governo del territorio tra legislazione urbanistica, ambientale e delle opere pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2010.
- Bonetti T., *Le discipline normative regionali in materia di governo del territorio*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 3/2016, 402 ss.
- Boscolo E., *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urban. e app.*, n. 7/2008, 707 ss.
- Boscolo E., *Le perequazioni e le compensazioni*, in www.pausania.it, 2008.
- Botta C., *L'interprete e l'indennità di espropriazione tra legislazione interna, diritto comunitario e CEDU*, in *Notariato*, n. 6/2012, 664 ss.
- Brambilla P., *L'annullamento giudiziale del piano paesaggistico con modulazione degli effetti caducatori e conformativi della sentenza: una salvaguardia giurisprudenziale?*, in *RGAonline*, n. 6/2019.
- Brocca M., *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1-2/2016, 1 ss.
- Cabiddu M.A., *La dimensione costituzionale dell'arte: il contributo delle arti alla cultura costituzionale. La "società del benessere" e il suo sistema*, in *Rivista AIC* n. 3/2022, 14 ss.

- Cabiddu M.A., *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2010.
- Cabiddu M.A., *Diritto alla bellezza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 367 ss.
- Caldarini M., *Le linee guida della Funzione pubblica nella circolare n. 3/2006*, in *Azienditalia - Il Personale*, n. 10/2006, 513 ss.
- Cammelli M., *Il diritto del patrimonio culturale: sfide aperte, risposte possibili*, in *Aedon.it*, n. 3/2017.
- Capone N., *La svolta spaziale costituzionale: Alberto Predieri e la nozione di Paesaggio*, in *Politica del diritto*, n. 1/2021, 113 ss.
- Caputo O. M., *Linee guida, attribuzioni precontenzione e potere sanzionatorio dell'ANAC*, in *Urban. e app.*, n. 1/2018, 5 ss.
- Caputi Jambrenghi V., *Proprietà privata*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1997.
- Carabba M., *Programmazione* (voce in), in *Dig. disc. pubbl.*, 1997.
- Caracciolo La Grotteria A., *Aspetti della tutela paesaggistica*, in *Foro amm. TAR*, n. 7-8/2009, 2319 ss.
- Caramaschi S., *Forma, funzionalità e socialità come qualità progettuali degli spazi pubblici contemporanei*, in *U-tre UrbanisticaTre*, 2018.
- Caricato C., *Danno e indennità*, Torino, Giappichelli, 2012.
- Carlone E., *Le linee guida del Garante: protezione dei dati e protezione dell'opacità - il commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 11/2014, 1113 ss.
- Carminati A., *La Corte applica il principio di leale collaborazione in materia di pianificazione paesaggistica a favore dello Stato, ma la via consensuale produce impasse e squilibri*, in *Forum di Quaderni cost.*, n. 2/2021, 366 ss.
- Carpentieri P., *Paesaggio, ambiente, urbanistica: interrelazioni e distinzioni*, in *Amb. e svil.*, n. 7/2003, 635 ss.
- Carpentieri P., *La nozione giuridica di Paesaggio*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2004.
- Carpentieri P., *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2005.
- Carpentieri P., *Paesaggio contro ambiente*, in *Urban. e app.*, n. 8/2005, 931 ss.
- Carpentieri P., *Il ruolo del paesaggio e del suo governo nello sviluppo organizzativo e funzionale del Ministero e delle sue relazioni inter-istituzionali*, in *Aedon.it*, n. 2/2018.
- Carpentieri P., *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia insieme*, 2021.
- Carrer M., *Delenda potestas. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016.
- Cartei G.F., *La tutela del paesaggio e i vincoli di inedificabilità*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 4/1996, 341 ss.
- Cartei G.F., *Paesaggio*, (voce in) in *Diz. dir. pubbl.*, V, 2006, 503 ss.
- Cartei G.F., *La disciplina dei vincoli paesaggistici: regime dei beni ed esercizio della funzione amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1/2006, 18 ss.

Cartei G.F., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Cartei G.F., *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2013, 703 ss.

Cartei G.F., *Dal Codice al PIT: contenuti e caratteri della pianificazione paesaggistica della Toscana*, in AA.VV., G. F. Cartei e D. M. Traina (a cura di), *Il piano paesaggistico della Toscana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 7 ss.

Caruso P., *L'analisi antropologica del paesaggio*, in *Edilizia moderna*, nn. 87-88/1966, 12 ss.

Casini L., *Le nuove modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio - la disciplina dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 62/2008: "erra l'uomo finché cerca"*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 10/2008, 1057 ss.

Casini L., *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, 2014, 385 ss.

Cassatella R., *Il dovere di motivazione discorsiva degli atti amministrativi - il commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 4/2011, 401 ss.

Cassese S., *Giannini e la rinascita del diritto amministrativo*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 6/1997, 580 ss.

Cassese S., *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo*, in AA.VV. *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016, 501 ss.

Cassetti L., *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022.

Cattaneo S. e Giovagnoli R., *Atti amministrativi e autotutela dopo le leggi n. 15 e n. 80 del 2005*, Torino, ITA, 2005.

Cavallaro M.C., *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon.it*, n. 3/2018.

Cavallaro M.C., *Attività vincolata dell'amministrazione e sindacato giurisdizionale*, in *Il processo*, n. 1/2020, 1 ss.

Cerrone F., *La tipologia dei regolamenti governativi nella legge n. 400 del 1988 in La potestà regolamentare fra forma di governo e sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 1991, 12 ss..

Cerrone F., *Fantasmia della dogmatica. Sul decreto legge e sulla legge di conversione*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015.

Cerulli Irelli V., *La giurisdizione amministrativa nella Costituzione*, in *Astrid-online.it*, 2009.

Cerulli Irelli V. e De Lucia L., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, n. 1/2014, 3 ss.

Cerulli Irelli V., *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. civ.*, n. 1/2015, 17 ss.

Chavarría Arnau A., *Paesaggi storici urbani tra tutela, conoscenza e partecipazione cittadina: l'esperienza padovana*, in AA.VV., B. Castiglioni, C.P. Santacroce, C. Quaglia, A. Dal Pozzo (a cura di) *Il paesaggio tra conflittualità e integrazione*, *Materiali da*

un'esperienza formativa, Padova, CLEUP, 2018, 91 ss..

Chieppa R., *Vecchie problematiche e nuove questioni in tema di piani e autorizzazioni paesaggistiche dopo il d.lg. 26 marzo 2008*, n. 63, in *Aedon.it*, 2008.

Chinello D., *Vincoli conformativi o espropriativi: natura giuridica e criteri di distinzione - il commento*, in *Urb. e app.*, n. 3/2016, 329 ss.

Chirulli P., *Mancata inclusione di aree in programmi pluriennali di attuazione e tutela delle aspettative edificatorie dei privati*, in *Giust. civ.*, n. 11/2006, 2568 ss.

Chirulli P., *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 697 ss.

Cianferotti G., *L'attività interna nella storia dell'amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2011, 725 ss.

Cintioli F., *Discrezionalità tecnica*, (voce in) *Enc. dir.*, annali II, 2008, 481 ss.

Cioffi A., *Paesaggio, ambiente e «beni comuni» nella giurisdizione amministrativa*, in *Dir. agroalim.*, n. 3/2016, 463 ss.

Cioffi A. e Ferrara R., *Ambiente e Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 2022.

Cirillo G.P., *La «cultura» nell'ordinamento giuridico*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2003.

Ciuti R., *Il Paesaggio, problematiche e indirizzi di intervento*, Pisa, Marchetti, 2020.

Civitaresse Matteucci S., *Un tentativo di ricostruzione della nozione giuridica di «previsioni urbanistiche sostanzialmente espropriative» dopo la sentenza n. 179 del 1999 della Corte costituzionale*, in AA.VV. E. Ferrari (a cura di) *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, Giuffrè, 2000, 232 ss.

Civitaresse Matteucci S. e Urbani P., *Diritto Urbanistico, organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2020.

Cocconi M., *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2009, 707 ss.

Cocozza G., *Riflessioni sul controllo giurisdizionale nei confronti dei regolamenti e degli atti amministrativi generali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017.

Colacino Cinnante L., *Pubblica amministrazione e trasformazioni dell'ordinamento*, Napoli, Jovene, 2007.

Colasante P., *La competenza concorrente in Italia fra neocentralismo statale e prospettive di riforma*, in *Italian papers on federalism*, n. 3/2014.

Comporti M., *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Riv. Dir. civ.*, n. 2/2008, 10189 ss.

Comporti G. D., *Piani Paesaggistici*, (voce in) *Enc. dir.*, 2012, 1047 ss.

Conforti G. S., *Indennizzo e fondi di solidarietà: il FIR*, in *Nuova giur. civ.*, n. 1/2022, 234 ss.

Concaro A., *Regolamenti regionali*, (voce in) in *Dig. disc. pubbl.*, 2005.

Corso G., *La responsabilità della pubblica amministrazione da attività lecita*, in *Dir. amm.*, n. 2/2009, 203 ss.

Crepaldi G., *Il regime vincolistico dei beni paesaggistici*, in AA.VV., Crosetti A., Gallo

- C.E.; Ferrara R.; Sandulli M.A.; Grassi S. (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente, La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2014, 467 ss.
- Crocitto S., *La liberalizzazione è una minaccia per il paesaggio? prime osservazioni a margine dell'art. 9, co. 1, l. 34/2022*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2022.
- Crosetti A., *Aree naturali protette*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 2008.
- Crosetti A. e Vaiano D., *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, Giappichelli, 2018.
- Crosetti A., *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 3*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2018.
- Crosetti A., *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2019, 113 ss.
- Crosetti A., *Il coordinamento con la normativa paesaggistica*, in AA.VV. (a cura di) N. Ferrucci, *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Padova, CEDAM, 2019, 185 ss.
- Cudia C., *La tutela giurisdizionale nei confronti dell'omessa adozione di atti amministrativi generali*, in *Giustamm.it*, n. 7/2013.
- D'Albergo S., *Direttiva*, (voce in) *Enc. dir.*, XII, 1964, 603 ss.
- Dallari F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, Bologna, BUP, 2018.
- D'Angelo F., *Gli incentivi per la tutela del Paesaggio*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, n. 2/2021, 609 ss.
- Del Lungo D., *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del presidente del consiglio dei ministri nell'esperienza recente*, in *Osserv. sulle fonti*, n. 2/2019.
- Della Cananea G., *Gli atti amministrativi generali*, Padova, CEDAM, 2000.
- Della Scala M. G., *La dimensione estetico-identitaria del paesaggio e i suoi confini*, in *Giustizia insieme*, 2022.
- De Marzo G., *Osservatorio civile - vincolo paesaggistico e diritto all'indennizzo*, in *Urb. e app.*, n. 3/1999, 274 ss.
- De Paolis M., *Boschi e foreste*, in *Azienditalia* n. 11/2017, 915 ss.
- De Paolis M., *Il danno erariale nella gestione del territorio*, in *Azienditalia*, n. 4/2018, 634 ss.
- De Paolis M., *Il patrimonio culturale immateriale e il ruolo delle autonomie locali*, in *Azienditalia*, n. 6/2019, 634 ss.
- De Paolis M., *Le architetture rurali, innovativa categoria di beni culturali testimonianza dell'agricoltura tradizionale*, in *Azienditalia*, n. 8-9/2019, 1318 ss.
- De Paolis S., *Riflessioni in tema di trasferimenti di volumetria*, in *Riv. giur. edil.*, n. 5/2011, 199 ss.
- De Santis F., *L'incidenza della legge regionale n. 65 del 2014 sul piano paesaggistico della Toscana*, in AA.VV., G. F. Cartei e D. M. Traina (a cura di), *Il piano paesaggistico della Toscana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 59 ss.
- Desideri C., *Aree protette e tutela della natura: nuovi modelli legislativi*, in *Amb. e svil.*, n.

5/1998, 397 ss.

Dettori S., *Esercizio legittimo del potere di revoca e doveri di comportamento della pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, n. 4/2017, 861 ss.

Di Giovanni L., *I Piani della Toscana e della Puglia: due diversi modi di pianificare il paesaggio*, in AA.VV., G. F. Cartei e D. M. Traina (a cura di), *Il piano paesaggistico della Toscana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 199 ss.

Di Giovanni L., *Valutazione tecnica e potere discrezionale nella tutela del paesaggio – il commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1/2016, 47 ss.

Di Giovanni L., *Paesaggio e cave nell'attività di governo del territorio toscano*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 6/2017, 786 ss.

Di Giovanni L., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2019, 559 ss.

Di Giovanni L., *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

Di Giovanni L., *I progetti paesaggistici toscani quali strumenti per una migliore salvaguardia del territorio*, in AA.VV., Frank M. e Pilutti Namer M. (a cura di), *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020) Ricezione, criticità, prospettive*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, 2021, 208 ss.

Dini V., *Il «Codice Urbani»: contenuti della riforma*, in *Amb. e svil.*, n. 7/2004, 645 ss.

Dini V., *Pianificazione urbanistica e aree agricole: un problema aperto*, in *Amb. e svil.*, n. 3/2005, 247 ss.

Dipace R., *L'attività di programmazione come presupposto delle decisioni amministrative*, in *Diritto e società*, n. 4/2017, 647 ss.

Di Porto F., *Regolazione, principio di proporzionalità e scienze cognitive*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018.

Falletta P., *Le linee guida dell'Agencia per l'Italia digitale*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 2/2021, 163 ss.

Fanizza A., *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, in *Foro amm. CDS*, n. 4/2002, 1064 ss.

Fattibene R., *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in *Federalismi.it*, n. 10/2016.

Feroni G. C., *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi.it*, n. 8/2019.

Ferrucci N., *Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, n. 1/2021, 119 ss.

Filice M., *Il sindacato giurisdizionale sull'attività delle autorità indipendenti*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 4/2015, 559 ss.

Flick G.M., *L'articolo 9 della Costituzione: dall'economia di cultura all'economia della cultura. una testimonianza del passato, una risorsa per il futuro*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015.

Flick G.M., *Il museo: un ponte per l'innovazione, tra passato e futuro*, in *Federalismi.it*,

2022.

Florio S., *Paesaggio – Ambiente – Panorama*, Roma, Aracne, 2020.

Foà S., *Dalla Convenzione Europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Obiettivi di tutela e valorizzazione*, in AA.VV., Crosetti A., Gallo C.E.; Ferrara R.; Sandulli M.A.; Grassi S. (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente, La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2014, 431 ss.

Follieri E., *L'Adunanza plenaria, "sovrano illuminato", prende coscienza che i principi enunciati nelle sue pronunzie sono fonti del diritto - il commento*, in *Urban. e app.*, n. 3/2018, 373 ss.

Follieri E., *Paesaggio e tutela giurisdizionale - la tutela del paesaggio culturale negata per la tesi sulla graduazione di ufficio degli effetti dell'annullamento*, in *Giur. it.*, n. 8-9/2021, 1942 ss.

Forte P., *Full jurisdiction, arte, cultura. Un discusso confine in movimento*, in *Persona e ammin.*, n. 2/2018, 163 ss.

Frediani E., *Amministrazione precauzionale e diritto della «scienza incerta» in tempo di pandemia*, in *Dir. amm.*, n. 1/2021, 137 ss.

Gambaro A., *Diritto di proprietà e codice civile. Conformazione della proprietà e ius aedificandi*, in Scoca F.G., Stella Richter P., Urbani P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, I, Torino, Giappichelli, 2018, 94 ss.

Garofoli R., *Il controllo giudiziale, amministrativo e penale dell'amministrazione*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, n. 2/2020, 405 ss.

Garzia G., *La difesa del suolo e il sistema di pianificazione nel nuovo testo unico*, in *Amb. e svil.*, n. 5/2006, 452 ss.

Genesin M.P., *Le tutele differenziate*, in AA.VV., in AA.VV., Crosetti A., Gallo C.E.; Ferrara R.; Sandulli M.A.; Grassi S. (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente, La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2014, 237 ss..

Giardino E., *Regolamenti comunali*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 2008.

Giannini M.S., *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, 1953, Milano, Foro it., 18 ss.

Giannini M.S., *Circolare*, (voce in) *Enc. dir.*, vol VII, 1960, 1 ss.

Giannini M.S., *«Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, n. 15/1973.

Giannini M.S., *Pianificazione*, (voce in) *Enc. dir.*, XXXIII, 1983, 629 ss.

Giampietro P., *Dal testo unico al «Codice dei beni culturali e del paesaggio»*, in *Amb. e svil.*, n. 7/2004, 605 ss.

Giardino E., *Il carattere unitario della tutela paesaggistica e l'ineludibilità del procedimento amministrativo*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1/2019, 102 ss.

Gigli A., *La funzione di tutela del paesaggio tra discrezionalità tecnica e compresenza di interessi primari*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, n. 2/2015, 204 ss.

Giordano M.C., *Regolamenti dei Comuni*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 2015.

Giovagnoli F., *Sul contenuto e i limiti nell'imposizione del vincolo di tutela indiretta*, su

Rassegna Avvocatura di Stato, n. 1/2010, 196 ss.

Gisotti M. R., *Dal vincolo al progetto. Il quadro della pianificazione paesaggistica in Italia e una proposta per un modello operativo* in *La pianificazione paesaggistica in Italia*, AA.VV. A. Magnaghi (a cura di), Firenze, Firenze University Press, 2016, 1 ss..

Giusti A., *Discrezionalità tecnica - discrezionalità tecnica dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Giur. it.*, n. 5/2015, 1211 ss.

Giusti A., *La responsabilità civile della pubblica amministrazione a centocinquanta anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 1/2017, 47 ss.

Giusti A., *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? riflessioni a margine di una recente "attenta riconsiderazione" giurisprudenziale*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/2021, 335 ss.

Grassi S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012.

Grignani A., *Un nuovo sviluppo degli impianti di energia da fonti rinnovabili: l'agrifotovoltaico*, in *Amb. e svil.*, n. 6/2022, 411 ss.

Grossi P., *I beni: itinerari fra 'moderno' e 'pos-moderno'*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 1063 ss.

Gualdani A., *Prime riflessioni sulla "copianificazione" paesaggistica in Toscana*, in *Giustamm.it*, 2014.

Guiglia G., *La legge n. 400 del 1988: profili generali*, in *Osserv. sulle fonti*, n. 1/2019.

Guzzo G. e Del Greco F., *La tutela del paesaggio nell'attuale codificazione legislativa*, su *AmbienteDiritto.it*, 2017.

Guzzo L.M., *La convenzione di Faro e il patrimonio culturale religioso: (alcune brevi) questioni di ordine definitorio*, in AA.VV., B. Cortese (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Roma, RomaTrE-Press, 2021, 141 ss.

Herrero de la Fuente A., *La Convenzione europea sul paesaggio (20 ottobre 2000)*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 6/2001, 893 ss.

Iacoviello A., *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019.

Iacovone G., *Autorizzazione paesaggistica e delegificazione nei rapporti con gli strumenti di pianificazione*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, Giuffrè, 2017, 231 ss.

Iacovone G., *Paesaggio e ricerca scientifica (nota a TAR Lazio - Roma, sez. II quater, n. 1080/2021)*, in *Giustizia insieme*, 2021.

Iervolino A., *La tipicità del regime dei vincoli paesaggistici e delle sue deroghe*, in *CamminoDiritto.it*, 2020.

Immordino M., *Paesaggio (tutela del)* (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, X, 1999.

Indovina F., *La nuova dimensione urbana. L'arcipelago metropolitano*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

Invernizzi R., *Art. 9*, in AA.VV., Sandulli M.A (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, Giuffrè, 2015, 259 ss.

Iudica G., *Profili ricostruttivi e differenziali della motivazione «rafforzata» e «analitica»*, in *Foro amm.*, n. 6/2020, 1313 ss.

Asaro Massimo, *Pianificazione e conformazione paesaggistica*, (2023).

Lettera F., *Subsidenza: uso dei suoli e delle acque*, in *Riv. amm. della Rep. it.*, n. 9/2013, 485 ss.

Libertini M. e Cadeddu S., *La prima attuazione della riforma costituzionale*, in *Urb. e app.*, n. 11/2003, 1245 ss.

Logroscino P., *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, 86 ss.

Lombardi P., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2010, 93 ss.

Lombardi P., *La pianificazione paesaggistica*, in *Federalismi.it*, n. 22/2012.

Longobucco F., *Beni culturali e conformazione dei rapporti tra privati: quando la proprietà ‘obbliga’*, in *Riv. giur. edil.*, n. 5/2016, 527 ss.

Lucarelli A., *Contributo alla teoria del sistema delle fonti. Ancora intorno al regolamento indipendente*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019.

Lucarelli A., *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

Lupo N., *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017.

Macario F., *Absolutezza, pienezza, inviolabilità, esclusività: il diritto di proprietà nelle codificazioni europee. In memoria di Michele Costantino*, in *Riv. trim. giust. civ.*, n. 1/2014, 227 ss.

Macchia M., *Il procedimento amministrativo a trent’anni dalla legge generale*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 6/2020, 697 ss.

Malo M., *Paesaggio: la Corte costituzionale ne ribadisce il valore costituzionale fondamentale, ma “avalla” il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, in nome dei “livelli essenziali delle prestazioni”*, in *Forumcostituzionale.it*, 2012.

Manfredi G., *Approvazione “ex lege” di piani territoriali e leggi provvedimento – commento*, in *Urb. e app.*, n. 11/1999, 1184 ss.

Manfredi G., *Indennità e principio indennitario*, Torino, Giappichelli, 2003.

Manfredi G., *I limiti all’insediamento nelle aree agricole degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustamm.it*, 2016.

Marcatajo G., *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell’ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2022.

Marcenò V., *Quando il formalismo giuridico tradisce sé stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osserv. sulle fonti*, n. 3/2011.

Marinelli F., *Beni comuni*, (voce in) *Enc. dir.*, 2014, 157 ss.

Maruotti L., *I vincoli conformativi della pianificazione e la tutela della proprietà privata tra Costituzione e CEDU*, su www.giustizia-amministrativa.it, 2020.

Marzuoli C., *Il Paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon.it*, n. 3/2008.

Masini S., *Territorio e sviluppo rurale*, (voce in), *Dig. disc. pubbl.*, 2016.

Masoni R., *Quadro sinottico sullo stato della pianificazione paesaggistica in Italia aggiornato a ottobre 2015*, in AA.VV., A. Magnaghi (a cura di), *La pianificazione paesaggistica in Italia*, Firenze, Firenze University Press, 2016, 37 ss.

Mazzamuto M., *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.* n. 4/2015, 683 ss.

Mazzarelli V., *Il «nuovo» Codice dei beni culturali e del paesaggio – commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 10/2006, 1067 ss.

Mazzarelli V., *Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio - la disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 63/2008*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 10/2008, 1057 ss.

Meli M., *I nuovi principi costituzionali in materia di ambiente e sostenibilità*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2022.

Mengozi M., *Il “Governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”*: linee di continuità e di evoluzione, in *Federalismi.it*, n. 15/2017.

Merusi F., *Commento all’art. 9 della Costituzione*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, 446 ss.

Micari G., P.A., *danno da ritardo “mero” ed atipicità degli atti legittimi dannosi*, in *Danno e resp.*, n. 2/2007, 121 ss.

Milani V., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 5/2004, 469 ss.

Milazzo P., *La disciplina delle attività estrattive nel PIT*, in in AA.VV., G. F. Cartei e D. M. Traina (a cura di), *Il piano paesaggistico della Toscana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 115 ss.

Milo G., *La potestà amministrativa riservata ai comuni di conformare i beni giuridici che trovano la propria materialità nel territorio comunale*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2019, 531 ss.

Mitrotti A., *L’atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne ‘tensione’ tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos* n. 1/2020.

Modugno F., *Fonti del diritto*, (voce in), in *Dig. disc. pubbl.*, 2010.

Montagna A., *Acque*, (voce in) *Enc. giur. Treccani*, 2004.

Montaldo R., *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022.

Morbidelli G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, (voce in) *Enc. giur. Treccani*, 1988.

Morbidelli G., *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, n. 1/2016, 33 ss.

Moro S., *I vincoli urbanistici per la tutela dei c.d. interessi differenziati e dell’equilibrio ecologico*, in *AmbienteDiritto.it*, 2015.

Moscarini A., *Sui decreti del governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*, n. 6/2008, 5075 ss.

Muratori A., *Riforma della P.A. e funzioni in campo ambientale*, in *Amb. e svil.*, n. 7/1998, 590 ss.

Nasti I., *L’apposizione di un vincolo paesaggistico ed il diritto ad un equo indennizzo - il commento*, in *Corriere giur.*, n. 9/1998, 1151 ss.

Naveh Z., Lieberman A.S., *Landscape Ecology. Theory and Application*, New York, Springer, 1984.

Nívarra L., *La proprietà europea tra controriforma e «rivoluzione passiva»*, in *Europa e dir. priv.*, 575 ss.

Ottobrino I., *Natura giuridica e regime impositivo dei diritti edificatori discendenti dalla c.d. compensazione urbanistica*, in *Corriere giur.*, n. 5/2021, 612 ss.

Pagliari G., Sollini M., Farri G., *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'unità d'Italia ad oggi*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2015, 282 ss.

Pagliaroli C., *L'Adunanza plenaria interviene sull'efficacia delle proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico in funzione nomopietica*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2018, 1045 ss.

Palazzolo S., *Acque pubbliche*, (voce in) *Enc. dir.*, 2000, 34 ss.

Paolantonio N., *Tipicità della determinazione amministrativa e fonti*, in *P.A. Persona e ammin.*, n. 1/2018.

Paone V., *La tutela dell'ambiente tra norme tecniche e linee guida del SNPA*, in *Amb. e svil.*, n. 6/2020, 505 ss.

Patti S., *Danno patrimoniale*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1989.

Perchinunno F., *Il principio di “prevalenza del piano paesaggistico” nel recente approdo della consulta (nota a corte cost. n.251/2021)*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2022.

Perfetti L.R., *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. ambiente RGAonline*, n. 1/2009.

Perfetti L.R., *Contributo ad una formulazione delle nozioni di paesaggio come simbolo e di ambiente come sistema ed alla critica delle nozioni tradizionali di cosa e bene in senso giuridico*, in G. Alpa, G. Conte, V. Di Gregorio, A. Fusaro, U. Perfetti (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione responsabilità assicurazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, 33 ss.

Perongini S., *Le strategie legislative di configurazione della determinazione provvedimento*, in *P.A. Persona e ammin.*, n. 1/2018.

Picozza E., *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Padova, CEDAM, 1988.

Picozza E., *Pianificazione dei parchi e silenzio assenso*, in AA.VV. P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, Giuffrè, 2017, 137 ss.

Pignatelli N., *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato - Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2022, 241 ss.

Pizzorni M. e Nardi M., *Paesaggi urbani e cambiamento climatico. Il caso di Copenhagen*, in Frank M. e Pilutti Namer M. (a cura di), *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020) Ricezione, criticità, prospettive*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, 2021, 359 ss.

Police A., *L'indennità di espropriazione al vaglio della Corte Costituzionale: problemi vecchi e nuovi*, in *Giur. it.*, n. 1/1995.

Portaluri P.L., *Il principio di pianificazione*, in AA.VV., Renna M. e Saitta F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 453 ss.

Portaluri P.L., *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019.

Portaluri P.L., *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2022.

Predieri A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di comunità, 1963.

Predieri A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA.VV. *Studi per il ventesimo anniversario dell'assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, 381 ss.

Predieri A., *Paesaggio* (voce in) *Enc. dir.*, XXXI, 1981, 502 ss.

Priore R., *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, 2005, in *www.fbsr.it*, Treviso.

Pubusa A., *Indennità e indennizzo*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1993.

Quaranta A., *Le linee guida sulle energie "rinnovabili" e la mancanza di una programmazione energetica (parte prima)*, in *Amb. e svil.*, n. 1/2011, 47 ss.

Rainaldi L., *I piani di bacino nella previsione della l. n. 183/1989*, Milano, Giuffrè, 1992.

Ramajoli V.M. e Tonoletti B., *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, n. 1-2/2013, 53 ss.

Robles M., *La "nuova" proprietà: ovvero il "governo dei diritti" nel "dialogo" tra Corti*, in *Giur. it.*, n. 11/2009, 2398 ss.

Roffi M., *Pianificazione urbanistica ed edilizia - regolamento edilizio e legge regionale: il complesso equilibrio delle fonti nella materia della pianificazione urbanistica*, in *Giur. it.*, n. 5/2021, 1176 ss.

Rota R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in AA.VV., *Dell'Anno P. E. Picozza* (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2012, 218 ss.

Roversi Monaco M., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa*, Bari, Cacucci, 2018.

Rubino D., *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Milano, Edizioni Scientifiche Italiane, 1939.

Ruoppo V., *Responsabilità pubblica per atto lecito e per atto legislativo*, in *Corriere giur.*, n. 3/2017, 365 ss.

Sabato G., *La tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1/2017, 116 ss.

Salvi C., *La proprietà privata: diritto di libertà o funzione sociale*, in *Astrid-online*, 2009.

Sandulli A.M., *Sugli atti amministrativi a contenuto non normativo*, in *Foro it.* Vol. 77, n. 10, 1954, Milano, *Il Foro italiano*, *www.jstor.org*, 217 ss.

Sandulli A.M., *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 809 ss.

Sandulli A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, pt. II, 1967, 69 ss.

Sandulli A. M., (a cura di) *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lg. 22 gennaio*

2004, n. 42 modificato con i DD.Lgs. 24 marzo 2006, nn. 156 e 157), Milano, Giuffrè, 2006.

Santaniello G., *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, Giuffrè, 1963.

Satta F., *Atto amministrativo* (voce in) *Enc. giur. Treccani*, 1982.

Saitta F., *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2018, 421 ss.

Scalia F., *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urban. e app.*, n. 10/2016, 1065 ss.

Scardaci P., *Gestione delle risorse idriche: considerazioni sulla nuova disciplina*, in *Amb. e svil.*, n. 7/2007, 584 ss.

Severini G., *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2019.

Scarselli G., *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale*, in *Giustizia insieme*, 2022.

Sciullo G., *Territorio e paesaggio (a proposito della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005, n. 1)*, in *Aedon.it*, n. 2/2007.

Sciullo G., *Le direttive*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1990 agg. 2011.

Sciullo G., *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon.it*, n. 3/2008.

Sciullo G., *La distinzione fra vincoli conformativi ed espropriativi negli strumenti urbanistici*, in *Urban. e app.*, n. 4/2013, 425 ss.

Scotti E., *Liceità legittimità e responsabilità dell'amministrazione*, Napoli, Jovene, 2012.

Settis S., *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Torino, Einaudi, 2010.

Severini G., *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon.it*, n. 3/2016.

Severini G., *I principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 5/2004, 469 ss.

Severini G., *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2019.

Severini G. e Carpentieri P., *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 2021.

Sigismondi G., *Valutazione paesaggistica e discrezionalità tecnica: il Consiglio di Stato pone alcuni punti fermi*, in *Aedon.it*, n. 3/2016.

Simeoli D., *Appunti sul principio di legalità amministrativa*, in *Questione giustizia*, n. 4/2016, 174 ss.

Sorace D., *Gli indennizzi espropriativi nella Costituzione: fra tutela dell'affidamento, esigenze risarcitorie e problemi della rendita urbana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, Napoli, Jovene, 1989.

Sorace D., *Atto amministrativo* (voce in) *Enc. Giur. Treccani, Annali*, 2010.

Spina G., *Corte Costituzionale - Fonti rinnovabili*, in *Amb. e svil.*, n. 8-9/2022, 567 ss.

- Spina G., *Corte Costituzionale - Leale collaborazione*, in *Amb. e svil.*, n. 6/2022, 433 ss.
- Stella Richter P., *Conformare*, in *Dir. proc. amm.*, n.1/2020, 165 ss.
- Tanca M., *Il paesaggio come bene comune. Alla ricerca di "buone pratiche" per l'organizzazione del territorio*, in *Rivista CNS-Ecologia Politica*, n. 2/2014, 1 ss.
- Tassone A. R., *Motivazione nel diritto amministrativo*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 1997 e 2011.
- Timo M., *Processo amministrativo - il ruolo del giudice amministrativo e l'esaurimento della discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, n. 6/2019, 1405 ss.
- Tonelli G., *Lo stato di attuazione della legge n. 183/1989 a livello regionale*, in *Amb. e svil.*, n. 7/1997, 564 ss.
- Torelli G., *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *Federalismi.it*, n. 2/2020.
- Torsello M.L., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2004.
- Torsello M.L., *Profili generali del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2005.
- Tosco C., *La storia assente: i limiti della Convenzione Europea del Paesaggio*, in AA.VV., Frank M.e Pilutti Namer M. (a cura di), *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020) Ricezione, criticità, prospettive*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, 2021, 70 ss.
- Trabucco D., *I «virus» nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19 Tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, in *Nomos*, n. 2/2020.
- Traina D.M., *Lo jus aedificandi può ritenersi ancora connaturale al diritto di proprietà?* in *Riv. giur. edil.*, n. 5/2013, 257 ss.
- Traina D.M., *La struttura normativa del piano paesaggistico*, in AA.VV., G. F. Cartei e D. M. Traina (a cura di), *Il piano paesaggistico della Toscana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 75 ss.
- Traina D. M., *Il ventennale della convenzione europea sul paesaggio: un primo bilancio del suo stato d'attuazione*, in *Federalismi.it*, n. 30/2020.
- Trapani G., *Normative speciali e circolazione dei diritti edificatori*, in *Notariato*, n. 4/2012, 411 ss.
- Trimarchi P., *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, Giuffrè, 1961.
- Tropea M.F., *Competenza regionale e diffusione delle fonti rinnovabili di energia tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2017, 923 ss.
- Tuccillo S., *Piani territoriali paesistici e vincoli di inedificabilità. Il difficile contemperamento tra "limitazioni amministrative" e diritti dei privati*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2004, 609 ss.
- Tulumello G., *La tutela dell'affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione fra ideologia e dogmatica*, in *Giustamm.it*, 2022.
- Verrienti L., *Regolamenti amministrativi*, (voce in) in *Dig. disc. pubbl.*, 1997 e 2012.
- Vesperini G., *I «signori» dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in

Giorn. Dir. amm., n. 7/2003, 769 ss.

Villata R. e Sala G., *Procedimento amministrativo* (voce in), in *Dig. disc. pubbl.*, XV, 1996.

Vipiana P., *Legge-provvedimento regionale*, (voce in) *Dig. disc. pubbl.*, 2010.

Urbani P., *La costruzione del Piano paesaggistico*, in *Urban. e app.*, n. 4/2006, 381 ss.

Urbani P., *La pianificazione del rischio idrogeologico nella legislazione vigente. Problemi e prospettive*, in *Astrid-online.it*, 2006.

Urbani P., *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *Atti del Convegno AIDU*, 2008, www.pausania.it.

Urbani P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urb. e app.*, n. 1/2013, 59 ss.

Urbani P., *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in *Astrid-online.it*.

Urbani P., *L'edilizia*, su *Giorn. Dir. amm.*, n. 6/2020, 727 ss.

Varotto M., *Nuovi modelli di «governance» dello sviluppo locale: i distretti rurali*, in *Azienditalia*, n. 5/2005, I.

Ventimiglia C., *I confini del sindacato del g.a. sulla discrezionalità tecnica nella materia dei beni culturali - il commento*, in *Urb. e app.*, n. 12/2011, 1468 ss.

Vettori N., *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon.it*, n. 1/2017.

Videtta C., *I "centri storici" nella riforma del Codice dei beni culturali*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1/2010, 47 ss.

Villamena S., *Fonti rinnovabili e zone agricole (ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2015 117 ss.

Viola L., *Analisi economica del diritto e responsabilità della pubblica amministrazione da attività lecita*, in *Federalismi.it*, n. 19/2012.

Vitale C., *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle diseguaglianze*, in *Aedon.it*, n. 2/2021, 82-93

Viviani C. e Giani S., *Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 1/2022, 5 ss.

Volpe F., *Eccesso di potere giurisdizionale e limiti al sindacato della discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, n. 3/2013, 692 ss.

Zanini S., *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019.

Zermani P., *Territorio e paesaggio delle differenze nello scenario di ricostruzione*, Firenze.

Zeviani Pallotta F., *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento policentrico*, in *Foro amm.*, n. 7-8/1998, 2235 ss.

Zuccheretti M., *Piani paesistici e vincoli: nozione giuridica e indennizzabilità*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2005, 551 ss.