

CHIARA PRELE

## L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO E DELLA TUTELA DEL PAESAGGIO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Il tema del paesaggio interessa svariate discipline: oltre alla geografia, la storia, l'antropologia, la cultura. A esso si dedicano inoltre l'architettura e l'urbanistica, per garantirne i valori storico-culturali, precipuamente mediante l'attività di progettazione, aspetto pregnante del governo del territorio. Il dibattito sul paesaggio è pertanto presente, da tempo, nei diversi campi scientifici. A questi non è estraneo il diritto, il quale, oltre a regolare con norme adeguate le attività riguardanti il paesaggio, ha visto uno sviluppo concettuale della dottrina giuridica e della giurisprudenza, nonché l'evoluzione della nostra legislazione sui beni paesaggistici e sulla pianificazione volta alla tutela e valorizzazione. Questi temi appaiono meritevoli di esame, specie a seguito dell'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

*L'attuale disciplina del paesaggio.* – Nel nostro ordinamento la disciplina fondamentale in materia di paesaggio è contenuta nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, approvato con il decreto legislativo 42 del 22 gennaio 2004, entrato in vigore il 1° maggio 2004.

L'emanazione del decreto legislativo conseguiva all'articolo 10 della legge 137 del 6 luglio 2002, che ha delegato al governo, tra l'altro, il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, indicando, tra i principi e i criteri della delega l'«adeguamento agli articoli 117 e 118 della Costituzione» e «l'adeguamento alla normativa comunitaria e agli accordi internazionali». Questo adeguamento si imponeva, infatti, per il primo aspetto, non riguardante la sola materia del paesaggio, in conseguenza della modifica degli articoli 117 e 118 della *Costituzione* a opera della legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001, e, per il secondo aspetto, specificamente attinente il tema del paesaggio, a seguito della *Convenzione europea del paesaggio*, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, e dell'*Accordo tra il Ministro per i Beni e le Attività Culturali e le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio di poteri in materia di paesaggio*, sottoscritto il 19 aprile 2001.

Mentre l'adeguamento alla modifica costituzionale ha sostanzialmente inciso sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, l'adeguamento alla *Conven-*

zione e all'Accordo citati ha determinato la previsione di importanti e sostanziali innovazioni, concettuali e operative, in tema di paesaggio, corrispondenti all'evoluzione che il concetto di paesaggio ha avuto con il mutare del tempo e l'elaborazione degli studiosi. In particolare, si tratta della definizione del termine «paesaggio», contemplata per la prima volta nel nostro ordinamento, e della indicazione della politica del paesaggio in chiave di tutela e valorizzazione, ossia in senso dinamico, finalizzata a uno sviluppo sostenibile.

È quindi risultata una disciplina fortemente innovativa rispetto alla precedente, sebbene quest'ultima risalga a pochi anni addietro e cioè al testo unico delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali, approvato con il decreto legislativo 490 del 29 ottobre 1999.

Invero, le innovazioni che hanno determinato la necessità di adeguamento della disciplina, indicate, come si è detto, tra i principi e criteri per l'esercizio della delega (ossia la legge costituzionale 3/2001 e la *Convenzione europea del paesaggio*), sono intervenute nel breve lasso di tempo che ha separato l'emanazione della legge delega 137/2000 dal testo unico. Inoltre, quest'ultimo, seppure recente, ha carattere compilativo e non innovativo: il titolo II, dedicato ai «beni paesaggistici ed ambientali», consiste nella trasposizione di disposizioni già contenute, prevalentemente, nella legge 1497 del 29 giugno 1939 e nel decreto legge 312 del 27 giugno 1985, convertito con legge 431 dell'8 agosto 1985. Le disposizioni di tali ultime fonti legislative sono infatti state abrogate dal testo unico: la prima interamente, la seconda con l'eccezione di due articoli.

Il carattere meramente compilativo del testo unico 490/1999, ora interamente abrogato dal *Codice*, non aveva consentito il recepimento, da parte dell'ordinamento, di considerazioni in materia di paesaggio che risultavano, all'epoca, già elaborate da parte degli studiosi della materia.

*Paesaggio e beni culturali.* – Il paesaggio è, dunque, nel nostro ordinamento, disciplinato da un *corpus* legislativo dedicato ai beni culturali e al paesaggio.

La trattazione congiunta o con provvedimenti quasi contestuali dei beni culturali e del paesaggio da sempre caratterizza la nostra legislazione. Le leggi fondamentali nelle due materie, che hanno retto le medesime fino al *Codice*, seppure modificate e integrate, sono state emanate entrambe nel giugno 1939 (legge 1089 del 1° giugno 1939, *Tutela delle cose di interesse artistico e storico*; legge 1497 del 29 giugno 1939, *Norme sulla protezione delle bellezze naturali*); la *Costituzione* contempla tali beni nella stessa norma – l'articolo 9, comma 2 – ai sensi del quale la Repubblica «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»; nella organizzazione del governo, i beni culturali e i beni paesaggistici fanno capo allo stesso Ministero – il Ministero per i Beni e le Attività Culturali – il cui regolamento di organizzazione ultimo emanato (dpR 173 dell'8 giugno 2004) li assegna al medesimo dipartimento (1).

(1) Più precisamente, il Ministero è articolato in quattro dipartimenti (Dipartimento per i Beni Culturali e Paesaggistici; Dipartimento per i Beni Archivistici e Librari; Dipartimento per la Ricerca,

Il *Codice*, dopo avere specificamente menzionato, nella prima norma, l'articolo 1, comma 1, le disposizioni costituzionali di riferimento – («In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice») – specifica, all'articolo 2, che «Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici» (2). Il *Codice* dedica quindi la parte seconda ai beni culturali e la parte terza ai beni paesaggistici, mentre la parte prima, contenente le disposizioni generali, e la parte quarta, dedicata alle sanzioni, sono riferite a entrambe le categorie di beni.

I beni culturali e il paesaggio sono materie con tradizionali interrelazioni, entrambe riconducibili a un concetto di «bellezza» variamente inteso; per entrambe la sola tutela risulta oggi affiancata dalla valorizzazione, così passando da un approccio statico a un approccio dinamico; per entrambe sono previste funzioni in capo allo Stato e funzioni in capo alle Regioni.

La interrelazione tra paesaggio e cultura va combinata con la interrelazione tra paesaggio e ambiente e con lo stretto legame tra paesaggio e territorio. Questi aspetti si sono manifestati con l'avvenuta evoluzione economica e sociale e hanno informato l'evoluzione del concetto di paesaggio, nella legislazione e nella giurisprudenza.

*Il paesaggio nella Costituzione.* – La disposizione di grado superiore nella gerarchia delle fonti, l'articolo 9, comma 2, della *Costituzione* (3), è collocata

---

l'Innovazione e l'Organizzazione; Dipartimento per lo Spettacolo e lo Sport), a loro volta articolati in direzioni generali. All'interno del Dipartimento per i Beni Culturali e Paesaggistici, il paesaggio è affidato alla Direzione Generale per i Beni Architettonici e Paesaggistici. Sono organi consultivi centrali il Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici e comitati tecnico-scientifici, tra i quali il Comitato Tecnico-Scientifico per i Beni Architettonici e Paesaggistici. Analogamente, nell'amministrazione periferica figurano le direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici (articolazioni territoriali di livello dirigenziale generale del Dipartimento per i Beni Culturali e Paesaggistici, introdotte dal citato dpR 173/2004, con il compito di curare i rapporti del Ministero con le Regioni, gli enti locali e le altre istituzioni presenti nella regione medesima), nonché quattro soprintendenze, tra le quali le soprintendenze per i beni architettonici e del paesaggio. Pur senza addentrarsi in aspetti organizzativi, giova menzionare che il *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, conformemente al dpR citato, contempla specifici compiti del direttore regionale nel procedimento per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni, che presenta modificazioni rispetto alla disciplina previgente (articoli da 137 a 141 del *Codice*) (si veda *infra* il paragrafo *I beni paesaggistici*).

(2) Il ministro per i Beni e le Attività Culturali al tempo dell'approvazione del *Codice*, Giuliano Urbani, ha sottolineato l'importanza dell'inserimento del paesaggio nel patrimonio culturale, affermando che «È ormai acquisito che, almeno in un Paese come il nostro, il patrimonio dei beni culturali non deve essere considerato separatamente dall'ambiente naturale».

(3) L'elaborazione dell'articolo 9 in seno all'Assemblea Costituente è descritta nel saggio di F. FRANCESCHINI, *L'impegno della Costituzione Italiana per la salvaguardia dei beni culturali*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, II, pp. 227-241. Il comitato di redazione ritenne di dover scindere l'oggetto di protezione dei beni culturali, «separando la materia artistica e storica da quella naturale, che esso tuttavia restrinse al solo concetto di "paesaggio"».

nei principi fondamentali ed è collegata ai diritti inviolabili dell'uomo (articolo 2), al pieno sviluppo della persona umana (articolo 3, comma 2), allo sviluppo della cultura (articolo 9, comma 1).

La necessità di definire il concetto di paesaggio – soltanto ora fornito, nel diritto positivo, dall'articolo 131 del *Codice* – ha condotto a elaborazioni della dottrina e a numerose pronunce della Corte Costituzionale.

La Corte Costituzionale ha chiarito che il paesaggio è valore «primario», «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro» (sentenza 151 del 24 giugno 1986). Il carattere primario di questo valore tutelato dalla *Costituzione* è desumibile, oltre che dalla collocazione dell'articolo 9 nei principi fondamentali, anche da una lettura combinata di questa materia con i già citati articoli 2 e 3, comma 2, dalla quale si ricava che il paesaggio è inteso come valore collegato alla persona umana <sup>(4)</sup>. Detto carattere primario comporta che la tutela del paesaggio sia temperata con altri valori anch'essi considerati primari dalla *Costituzione*, quali sono ritenuti il diritto al lavoro (articolo 4), la ricerca scientifica e tecnica (articolo 9, comma 1), la tutela della salute (articolo 32) <sup>(5)</sup>, la difesa nazionale (articolo 52: sentenza 1917 del 21 maggio 1987); mentre rispetto a valori non primari, quali l'iniziativa economica privata (articolo 41) e la proprietà (articolo 42), il paesaggio rientra nella «utilità sociale» o «funzione sociale» che costituisce limite all'esercizio di tali diritti (sentenza 9 del 6 febbraio 1973).

Altra necessaria specificazione riguarda l'individuazione di ciò che debba intendersi ricompreso nel valore costituzionale «paesaggio». In proposito la Corte Costituzionale ha ritenuto che «la nozione di paesaggio ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione deve ora ritenersi comprensiva di ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio e che ad ogni elemento del genere deve ritenersi potenzialmente estesa [...] la protezione assicurata dal precepto costituzionale» (sentenza 39 del 26 febbraio 1986). Questa interpretazione della Corte recepisce l'orientamento unanime espresso dalla dottrina <sup>(6)</sup>, la quale ritiene che la nozione costituzionale di paesaggio non sia limitata alle «bellezze naturali», cui era, invece, informata la legislazione precostituzionale.

*La legislazione precostituzionale. I mutamenti intervenuti con la Costituzione.* – Per quanto concerne la legislazione ordinaria, una prima disciplina della materia era contenuta nella legge 778 dell'11 giugno 1922, approvata

(4) M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1995, X, p. 578, osserva che «la preservazione e la valorizzazione di un bene comune quale il paesaggio si inserisce come specifico svolgimento rispetto agli anzidetti più generali contenuti».

(5) Corte Costituzionale, sentenza 210 del 22 maggio 1987. La Corte Costituzionale ha applicato gli articoli 9 e 32 della *Costituzione* alla tutela dell'ambiente, «protetto come elemento determinativo della qualità della vita» (sentenza 641 del 17 dicembre 1987).

(6) A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, Torino, UTET, 1991, XXXI, p. 506, ritiene che «paesaggio» significa «la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione tra la natura e l'uomo».

dopo anni di discussioni e rinvii, con la quale «Sono dichiarate a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale e della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria» e «Sono protette altresì [...] le bellezze panoramiche».

La successiva legge 1497 del 29 giugno 1939, *Protezione delle bellezze naturali*, risulta anch'essa ispirata, come la precedente, al «notevole interesse pubblico» attribuito a immobili e aree rientranti nelle categorie di cui all'articolo 1 della legge: «1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico o tradizionale; 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

La tutela è intesa, in questa legge, come del resto nella legge 1089/1939 relativa ai beni di interesse artistico e storico, in senso di «preservazione» (7). La tutela accordata dalla legge risiede, dunque, nel «notevole interesse pubblico» degli immobili o delle cose sopraelencate (8), accertato da una commissione, all'uopo istituita, prevista dalla legge e dal regolamento di attuazione, approvato con regio decreto 1357 del 3 giugno 1940, mediante la compilazione di due distinti elenchi, rispettivamente delle cose di cui ai numeri 1 e 2 (cosiddette bellezze individue) e delle cose di cui ai numeri 3 e 4 (cosiddette bellezze d'insieme) dell'articolo 1 (9). Il «notevole interesse pubblico» che giustifica la tutela, ancorché non specificato dalla legge, sussiste in un interesse essenzialmente estetico, cui si riconduce il concetto di bellezza (10). A questo interesse se ne aggiungono altri, quali l'interesse della singolarità geologica (articolo 1, numero

---

(7) In questo senso si esprime F. SANTORO PASSATELLI, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, II, p. 432, che osserva che le leggi conseguivano a «un fenomeno di depauperamento del nostro territorio artistico e paesistico, sempre più compromesso anche dai rapidi mutamenti sociali, determinati, tra l'altro, dallo sviluppo della società industriale».

(8) Si rinvia un'analogia con la tutela accordata alle cose di interesse artistico e storico con la legge 1089 del 1° giugno 1939, basata, anch'essa, sul notevole interesse pubblico delle cose in essa elencate, espresso in termini di «interesse artistico, storico, archeologico o etnografico» (articolo 1) e anch'esso accertato dall'autorità amministrativa.

(9) La Corte Costituzionale ha specificato la natura accertativa della dichiarazione di notevole interesse pubblico: i beni hanno «valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge [...] l'amministrazione non ne modifica la situazione preesistente ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa» (sentenza 4 del 9 marzo 1968).

(10) M. CANTUCCI (*Bellezze naturali*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1958, II, p. 296) osserva che l'interesse pubblico «attiene ad entità diverse, in ciascuna delle quali la bellezza può venire diversamente apprezzata e valutata in ordine ad elementi reali ed esteriori, capaci di completare quell'interesse pubblico cui corrisponde l'interesse della protezione».

1) <sup>(11)</sup>, il valore tradizionale proprio di certi complessi di cose immobili (articolo 1, numero 3), la fruibilità pubblica, connessa al criterio estetico, propria dei punti di vista o di belvedere (articolo 1, numero 4).

La legislazione precostituzionale si riferisce pertanto al paesaggio sotto il profilo del quadro naturale che realizza, non comprendente la natura vera e propria, quali la flora e la fauna, ed escludente, altresì, il paesaggio alla cui determinazione concorre l'opera dell'uomo.

Diversamente, come si è prima osservato citando la giurisprudenza costituzionale, la *Costituzione* comprende nel paesaggio l'intera forma del territorio nazionale. Si passa, quindi, dalla concezione precostituzionale del paesaggio limitato ad aree determinate a una concezione che comprende tutto il territorio, comprese la flora e la fauna <sup>(12)</sup>, con una interazione tra la natura e l'uomo <sup>(13)</sup>. Si tratta, pertanto, di una realtà in continuo mutamento, ciò che impone non già una tutela meramente statica, quale prevista per le bellezze naturali dalla legislazione precostituzionale, bensì con carattere dinamico, in una prospettiva di valorizzazione del paesaggio. Ciò risulta, come si vedrà, oggi previsto dal *Codice*.

Il paesaggio tutelato dalla *Costituzione* consiste, come ha affermato la Corte Costituzionale, in «un valore estetico-culturale relativo alle bellezze paesaggistiche» <sup>(14)</sup>. Il paesaggio assume dunque valore estetico, ma non consistente in una immagine pittorica, bensì inteso come percezione, apprezzamento, consapevolezza da parte dell'uomo di una unità etnica, economica o ambientale <sup>(15)</sup>. In questo senso il concetto di paesaggio si avvicina a quello di ambiente, come si dirà nel prossimo paragrafo <sup>(15)</sup>.

(11) La giurisprudenza amministrativa, ancora nella vigenza della legge 778/1922, aveva incluso tra le bellezze naturali le grotte, per le loro singolarità geologiche (Consiglio di Stato, Sez. V, 26 maggio 1934).

(12) Relativamente alla flora e alla fauna, la dottrina aveva negato che esse potessero essere incluse nella tutela di cui all'articolo 9, comma 2, della *Costituzione* se non quale elemento di un quadro naturale e quindi rientrante nella tutela delle bellezze naturali (A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in «Rivista Giuridica dell'Edilizia», Milano, 1967, p. 73). Parimenti, la giurisprudenza amministrativa aveva ritenuto che la flora dovesse essere intesa non in senso botanico, ma in senso estetico (Consiglio di Stato, Sez. I, 19 gennaio 1966). Più recentemente, la giurisprudenza amministrativa ha affermato la rilevanza della flora e della fauna, quali interessi scientifico-naturalistici meritevoli di tutela, pur non afferenti specificamente all'assetto estetico del territorio (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 1069 del 12 dicembre 1992).

(13) Tale concezione corrisponde, del resto, al significato attribuito al termine nella lingua italiana e in geografia.

(14) Corte Costituzionale, sentenza 239 del 20 dicembre 1982. Tale interpretazione è stata poi ribadita dalla Corte in successive pronunce. La Corte specifica che l'articolo 9, comma 2, della *Costituzione* «accomuna la tutela del paesaggio e quella del patrimonio storico ed artistico e detta il suo precetto, come già ha rilevato parte della dottrina, ai fini di proteggere e migliorare i beni (culturali) suddetti e contribuire così all'elevazione intellettuale della collettività». In altra pronuncia (sentenza 9 del 6 febbraio 1973) la Corte Costituzionale ha osservato che «la tutela del paesaggio [...] trattandosi di attuazione collegata in concreto ai principi informativi contenuti nella legge 21 giugno 1939, n. 1497 [...] ha carattere di generalità e tutela espressamente tutte le bellezze panoramiche».

(15) Il «paesaggio» corrisponde, in questo senso, al francese «pays» e all'inglese e tedesco «land» (P. GEORGE, *L'action humaine*, Parigi, PUF, 1968).

*I beni culturali ambientali. Paesaggio e ambiente.* – Parallelamente a tale evoluzione concettuale cresce la constatazione del progressivo deterioramento della natura, del paesaggio e anche del patrimonio artistico, storico e archeologico del nostro paese. La preoccupazione espressa da scienziati non viene, per lungo tempo, considerata con sufficiente attenzione dai pubblici poteri, le cui decisioni sono informate principalmente al soddisfacimento di altri interessi pubblici, quali quelli dello sviluppo edilizio, delle infrastrutture, industriale o turistico.

In realtà, aspetti riconducibili all'ambiente non erano del tutto assenti nella legislazione: si pensi, ad esempio, alla normativa, risalente agli inizi del Novecento, sui consorzi idraulici e di irrigazione, sulle acque, sulle foreste, sulla montagna. Si tratta, peraltro, di disciplina settoriale e, soprattutto, non adeguata alla mutata situazione, specie conseguente allo sviluppo economico.

La consapevolezza, lentamente formatasi, del settore pubblico verso il problema del degrado sfocia nella costituzione, con legge 310 del 26 aprile 1964, della «Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico e del paesaggio», nota come «Commissione Franceschini», dal nome del suo presidente. Il lungo lavoro della Commissione approda a una relazione <sup>(16)</sup> con contenuto anche propositivo che si sostanzia in un nuovo assetto concettuale. Vengono definiti «beni culturali» «i beni che costituiscono testimonianza materiale avente valore di civiltà»; questi beni sono distinti in cinque categorie, tra le quali quella dei «beni culturali ambientali» <sup>(17)</sup>, nella quale rientrano le bellezze naturali oggetto di tutela da parte della legge 1497/1939. La limitazione alle bellezze naturali viene superata comprendendo anche altri beni che possono costituire «testimonianza materiale avente valore di civiltà», quali le opere effettuate sul territorio e formanti con questo una unità inscindibile e rappresentativa. Un esempio è costituito dal comprendere nella categoria i centri storici, quali strutture insediative, testimonianza di civiltà urbana <sup>(18)</sup>.

---

(16) *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, 1967.

(17) In dottrina (M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», Milano, 1976, 1, pp. 29-30) è stato ritenuto che il bene ambientale non è il bene patrimoniale materiale (ossia l'insieme degli edifici o delle aree o il parco eccetera): «È invece l'entità immateriale che dalle molte e varie cose fisiche, conformate in taluni modi, sorge a costituire un valore culturale», il quale può essere estetico, storico, naturalistico o finanche puramente affettivo. Sempre secondo Giannini (M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», Milano, 1973, 1, p. 36), i beni ambientali sono complessi di cose che racchiudono quel che potrebbe dirsi un valore collettivo, dalla norma individuato come oggetto di tutela giuridica». Peraltro (P. MANTINI, *La tutela dei beni paesistici*, in *Trattato di diritto amministrativo*, XXXIII, *I beni e le attività culturali*, Padova, Cedam, 2002, p. 431) è stata criticata «l'accezione di tipo culturale dei beni ambientali, essendo questi ultimi protetti in sé, come risorse naturali, e non tanto per il riflesso culturale che pure possono esplicitamente esprimere».

Più precisamente, la Commissione Franceschini distingue, nella categoria dei beni culturali ambientali, due classi di beni: i beni ambientali di tipo paesaggistico e i beni ambientali di tipo urbanistico<sup>(19)</sup>. I beni ambientali «di tipo paesaggistico» sono i beni naturali di rilevante interesse ai fini della storia naturale e i beni che documentano una civile trasformazione dell'ambiente a opera dell'uomo. Essi si distinguono in tre sottocategorie: le aree naturali caratterizzate da singolarità geologica (quali vette, coste, rocce, rive, spiagge, isole, vulcani eccetera); le aree ecologiche dotate di pregio naturalistico (in cui si manifestano forme tipiche o singolari di simbiosi flori-faunistiche permanenti o stagionali di particolare pregio e da tutelare ai fini della conservazione della specie); i paesaggi artificiali creati dall'uomo, di particolare pregio (quali paesaggi agrari, strade, ponti, canali eccetera, ritenuti documenti di civiltà). Nei beni culturali «di tipo urbanistico» rientrano le strutture insediative urbane, non urbane, o minori e isolate (quali borghi, abbazie, castelli, ville eccetera) integrate con l'ambiente naturale in modo da formare una unità rappresentativa<sup>(20)</sup>.

Emerge dunque una interrelazione tra il paesaggio e l'ambiente, le cui nozioni vanno distinte. L'introduzione del termine «ambiente» nella legislazione, segnatamente a opera della legge 349 dell'8 luglio 1986, *Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale*, non ha ben chiarito il significato del termine: il legislatore utilizza infatti, indifferentemente, i termini «ambiente» e «bene ambientale».

In dottrina è stata osservata l'ampiezza del termine «ambiente», non riconducibile a una nozione giuridica unitaria. Più precisamente, secondo un'autorevole tesi, esso è distinto in tre aspetti: «1) l'ambiente cui fanno riferimento la normativa ed il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente cui fanno

(18) La materia dei centri storici costituisce oggetto di vivo dibattito. Senza entrare nello specifico, merita menzionare la distinzione tra centro storico urbanistico, ossia ambiente urbanistico degli insediamenti abitativi, e centro storico, ambiente nel senso di bene culturale ambientale.

(19) Una successiva «Commissione di studio per la revisione ed il coordinamento delle norme di tutela dei beni culturali», presieduta da Antonino Papaldo, aggiunge a tali due classi di beni i belvedere pubblici e i luoghi e gli specchi d'acqua da o attraverso i quali possono essere visti dal pubblico i beni esplicitamente indicati. I lavori di questa Commissione non ebbero, peraltro, alcun seguito.

(20) La nozione di bene culturale ambientale risultante dai lavori della Commissione Franceschini corrisponde alla preferenza, tra le due posizioni emerse, per la tesi più restrittiva. Secondo questa posizione il bene ambientale deve essere dapprima identificato come bene culturale; altra tesi sosteneva, invece, una nozione aperta di bene ambientale, non necessariamente richiedente la qualificazione del bene come culturale. È evidente che questa seconda posizione consentiva la tutela di beni non qualificabili culturali, ma ugualmente necessitanti rispetto (cosiddetti «beni intermedi»). Pur nella preferenza per la prima tesi, la prospettata esigenza di tutela di questi ultimi beni fu soddisfatta dalla legislazione urbanistica emanata al tempo della conclusione dei lavori della Commissione (legge 765 del 7 luglio 1967), che prevedeva come obbligatorio l'intervento dei soprintendenti nel procedimento di formazione degli strumenti urbanistici, ancorché non aventi a oggetto beni culturali ambientali intesi in senso più ampio. Ciò costituisce un esempio di interrelazione tra bene ambientale e urbanistica o, meglio, di tutela di tali beni da parte dell'urbanistica, aspetto trattato al paragrafo su *Paesaggio e urbanistica*.

riferimento la normativa e il movimento di idee relativamente alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica» (21). Il primo aspetto comprende zone circoscritte di territorio di cui si vuole la conservazione; il secondo aspetto viene in considerazione quale ambiente aggredito che reagisce aggressivamente; il terzo è l'ambiente nella sua globalità, oggetto della potestà amministrativa di pianificazione territoriale. Altra tesi dottrinaria propende per una nozione unitaria di ambiente (22). Ciò che importa è osservare che il termine «paesaggio» presenta interazioni con l'ambiente, ma è concetto più ristretto e specifico (23).

Parimenti, nella disciplina comunitaria il paesaggio è considerato uno dei fattori di valutazione di impatto ambientale (direttiva 85/337 del 27 giugno 1985, modificata con direttiva 97/11 del 3 marzo 1997); il danno al paesaggio costituisce pregiudizio all'ambiente (direttiva 75/442 del 15 luglio 1975).

La Corte Costituzionale ha ritenuto l'ambiente «un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente o separatamente, oggetto di cura e tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità» (sentenza 641 del 30 dicembre 1987) e ha «riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione» (sentenza 210 del 22 maggio 1987). «L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme» (sentenza 641 del 30 dicembre 1987) (24).

Giova menzionare che è attualmente all'esame del Senato della Repubblica un disegno di legge costituzionale per l'introduzione dei concetti di ambiente e di paesaggio nell'articolo 9 della *Costituzione* (25).

(21) M.S. GIANNINI, «L'ambiente»: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici, cit., p. 23.

(22) In questo senso E. CAPACCIOLI e C. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')* (Parte generale e diritto amministrativo), in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, Torino, UTET, 1980, p. 258; A. CORASANITI, *Profili di tutela giurisdizionale contro il danno ecologico*, in *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 41 e segg.; e A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in «Rivista di Diritto Civile», Padova, 1978, pp. 180-204. La tesi si basa su una lettura correlata degli articoli 9, comma 2, e 32 della *Costituzione* che riconduce la tutela dell'ambiente alla tutela della salute. L'opinione è condivisa da A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., p. 510.

(23) In questo senso, C. MALINCONICO, *I beni ambientali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1991, V, p. 106, osserva che «il paesaggio "registra" con l'andamento stesso del territorio e con la sua conformazione morfologica lo stato più generale dell'ambiente».

(24) Orientamento analogo è espresso dalla giurisprudenza di legittimità. La Corte di Cassazione ha ritenuto che «l'ambiente in senso giuridico costituisce un insieme che, pur comprendente vari beni o valori – quali la flora, la fauna, il suolo, le acque, ecc. – si distingue ontologicamente da questi e si identifica con una realtà, priva di consistenza materiale, ma espressiva di autonomo valore collettivo costituente, come tale, specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento» (Sez. I, sentenza 4362 del 9 aprile 1992).

(25) Atto Senato n. 553, *Modifica dell'articolo 9 della Costituzione con l'introduzione del concetto di ambiente*. Propone la sostituzione del comma 2 con «Tutela l'ambiente naturale in tutte le sue forme, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Al presente, il disegno di legge, approvato dalla Camera, è assegnato al Senato in seconda lettura.

Per quanto di interesse del presente studio, le conclusioni della Commissione Franceschini, delle quali si è sopra detto, hanno comportato il superamento dell'identificazione del paesaggio con le sole bellezze naturali, introducendo, come si è detto, la categoria dei beni culturali ambientali, e, segnatamente, dei beni ambientali di tipo paesaggistico. L'interesse per il bene paesaggistico è, dunque, al contempo, di tipo culturale e di tipo ambientale. Il paesaggio è bene ambientale (categoria dei beni culturali), ossia bene avente rilevanza nel contesto fisico in cui l'uomo vive; il paesaggio è bene ambientale connotato dal riferimento estetico-culturale connesso alla forma del territorio. Tale innovazione ha condotto, nella legislazione, alla istituzione di un Ministero preposto alla tutela dei beni culturali ambientali (decreto legge 657 del 14 dicembre 1974, convertito nella legge 5 del 29 gennaio 1975, istitutivo del Ministero per i Beni Culturali e l'Ambiente) <sup>(26)</sup> e alla previsione dei «beni ambientali» tra le materie delegate alle regioni (articolo 82 del dPR 616/1977). Ha condotto, altresì, alla emanazione del decreto legge 312 del 27 giugno 1985, convertito nella legge 431 dell'8 agosto 1985.

*La legge 431 dell'8 agosto 1985.* – La legge 431/1985, nota come «legge Galasso», amplia i beni da sottoporre, da parte delle Regioni, a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 1497/1939, includendovi beni che connotano la struttura geografica del territorio nazionale (territori costieri; territori contermini ai laghi; fiumi, torrenti e corsi d'acqua; parte elevata delle montagne; ghiacciai e circhi glaciali; parchi, riserve nazionali e regionali e territori della loro protezione esterna; foreste e boschi; aree assegnate alle università agrarie e aree gravate da usi civici; zone umide; vulcani; aree di interesse archeologico) (articolo 1); prevede che le Regioni, entro un termine stabilito, «sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali» (articolo 1-bis).

La Corte Costituzionale ha evidenziato la natura diversa di tali piani: i piani paesistici trovano la loro prima base normativa nella disciplina relativa alla protezione delle bellezze naturali, mentre i piani urbanistico-territoriali attengono alla materia urbanistica riconducibile alla legge 1150 del 17 agosto 1942, e sono specificamente regolati dalla disciplina regionale. Al di là di tale inquadramento, la materia è di competenza regionale, ai sensi del dPR 8/1972 (sentenza 327 del 26 giugno 1990) <sup>(27)</sup>. Il piano territoriale paesistico era già contemplato dalla legge 1497/1939, quale strumento prevalentemente vincolistico e con finalità di

---

(26) Nel decreto istitutivo del Ministero e nel regolamento di organizzazione del medesimo (dPR 805 del 3 dicembre 1975) vengono disciplinati congiuntamente la protezione del patrimonio storico e artistico e dell'ambiente, così rifacendosi a un ampio concetto di cultura riconducibile alla interpretazione dell'articolo 9, comma 2, della *Costituzione*, della quale si detto al paragrafo 3.

(27) È stata, pertanto, rimessa alla Regione la scelta tra l'adozione del piano paesistico o del piano urbanistico-territoriale (analoga previsione è ora contenuta nel *Codice*). Molte Regioni hanno

conservazione «al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica». A seguito dell'avvento delle Regioni, la redazione dei piani paesistici è stata a queste trasferita dal dpR 8 del 15 gennaio 1972.

La legge 431/1985 presenta carattere innovativo non soltanto in quanto considera la valenza ambientale del paesaggio bensì, soprattutto, in quanto introduce, per la prima volta, una tutela del paesaggio intesa in senso dinamico<sup>(28)</sup>: il paesaggio, valore costituzionalmente garantito, è tutelato non soltanto in virtù della conservazione dell'esistente, ciò che avviene mediante attività autorizzate, ma anche in virtù della regolazione di ogni intervento umano che concorra al divenire del paesaggio, ciò che avviene mediante attività di pianificazione. Si tratta dunque di una tutela attiva del paesaggio, che ne consente la valorizzazione e la fruizione<sup>(29)</sup>.

Nella legge il piano non viene considerato come mera imposizione di vincolo per la conservazione dei beni paesistici coincidenti con le bellezze naturali; è, invece, considerato come riferito al territorio. È stato osservato in dottrina e in giurisprudenza che la legge 431/1985, nella tutela del paesaggio, considera l'intero territorio nazionale, nella sua globalità<sup>(30)</sup>.

*Paesaggio e urbanistica.* – Dalla lettera della legge 431/1985 ora trattata si ricava l'interazione tra paesaggio e urbanistica.

Invero, ciò può dirsi anche per il precedente decreto del presidente della Repubblica 8/1972, che trasferiva alle Regioni la redazione dei piani territoriali paesistici, nell'ambito di un trasferimento di funzioni in materia di urbanistica, e per l'articolo 82 del dpR 616/1977, di delega alle Regioni delle funzioni amministrative relative ai beni ambientali, inserite nel capo dedicato all'urbanistica. Ciò può dirsi, altresì, per la normativa successiva e più recente, segnatamente per il *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, che individua nell'attività di pianifica-

---

optato per la seconda soluzione. In proposito, in dottrina è stato rilevato che con tale alternativa la legge 431/1985 ha definitivamente accantonato i piani paesistici (M. FILIPPI, *Piano paesistico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1996, XI, p. 202).

(28) Questa necessità era emersa nel corso dei lavori della Commissione Franceschini. La Corte Costituzionale (sentenza 151 del 24 giugno 1986) ha osservato che l'articolo 1-bis della legge 431/1985 «fa emergere della tutela del paesaggio il carattere non più conservativo e statico, ma gestionale e dinamico».

(29) Gli stessi obiettivi di «conservazione» e di «valorizzazione» si ritrovano in successive leggi ispirate agli stessi principi, che sanciscono le medesime finalità. La legge 183 del 18 giugno 1989 si prefigge, tra l'altro, la tutela degli aspetti ambientali del suolo e del patrimonio idrico (articolo 1, comma 1). La legge 394 del 6 dicembre 1991, sull'istituzione e gestione delle aree naturali protette quali «patrimonio naturale del paese», prevede di «realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici ed architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali» (artt. 1, comma 1, e 3, lettera b). Analoghe previsioni sono contenute nella legislazione regionale in materia paesistica.

(30) R. TOMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesistici*, Milano, Giuffrè, 2004 (III edizione), p. 147; Corte Costituzionale, sentenza 151 del 24 giugno 1986.

zione il fulcro della tutela paesaggistica, come si dirà in un prossimo paragrafo. In realtà, il riferimento, con il termine «paesaggio», alla «forma esteriore del territorio» comporta interrelazioni con l'urbanistica o con il governo del territorio, secondo la terminologia adottata dall'articolo 117 della *Costituzione* a seguito della modifica con legge costituzionale 3/2001 e, segnatamente, con l'attività di pianificazione in essa rientrante.

La Corte Costituzionale è più volte intervenuta sull'argomento, in quanto avente effetti sul riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni: come si è detto, con i decreti del presidente della Repubblica 8/1972 e 616/1977 erano state trasferite alle Regioni la redazione e approvazione dei piani paesistici (articolo 1 del dpR 8/1972) e delegate le funzioni amministrative per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e relative sanzioni (articolo 82 del dpR 616/1977). La Corte Costituzionale ha chiarito che «l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso del territorio (e non solo gli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture» (sentenza 239 del 20 dicembre 1982) e in questo senso vada interpretato l'articolo 80 del dpR 616/1977, relativo all'urbanistica, trasferita alle Regioni, che definisce quest'ultima «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente». In tale trasferimento di funzioni riguardante «l'intero settore organico dell'urbanistica [...] a causa della inscindibilità esistente tra l'attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali, sono state trasferite alle Regioni le funzioni ed attribuzioni relative alla redazione ed all'approvazione dei piani territoriali paesistici» (sentenza 141 del 6 luglio 1972). Non rientrano nell'urbanistica, sostiene la Corte nelle citate pronunce, le funzioni attinenti la protezione delle bellezze naturali, le quali infatti, ai sensi dell'articolo 82 del dpR 616/1977, sono delegate e non trasferite alle Regioni. Dunque, «urbanistica e paesaggio sono due distinte materie e [...] l'art. 80 si riferisce alla prima, mentre è l'art. 82 a riferirsi alla seconda» (sentenza 359 del 18 dicembre 1985).

Paesaggio e urbanistica sono considerate materie distinte dalla giurisprudenza amministrativa, anche dopo l'ampliamento della nozione di urbanistica ad opera dell'articolo 80 del dpR 616/1977; esse sono riconducibili a interessi funzionalmente differenziati. Ciò può comportare che un singolo progetto sia compatibile con la destinazione urbanistica, ma appaia in concreto incompatibile «con i valori paesaggistici che a tal fine sono autonomamente tutelati» <sup>(31)</sup>. Del resto, «Ai vincoli imposti a tutela delle bellezze naturali è attribuita una operatività indipendente dalle concorrenti prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici» <sup>(32)</sup>. Quindi, rispetto alle bellezze naturali, la tutela paesaggistica e la

(31) Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 828 del 14 novembre 1991; Sez. VI, sentenza 78 del 25 gennaio 1995; Sez. VI, sentenza 1001 del 30 giugno 1997; Sez. VI, sentenza 2724 del 20 maggio 2002; Sez. VI, sentenza 6567 del 29 novembre 2002.

(32) Consiglio di Giustizia amministrativa per la regione siciliana, Sezione giurisdizionale, sentenza 2 del 14 gennaio 1968.

tutela urbanistica sono compatibili, quali «forme complementari di protezione, preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici» (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenze 1734 del 4 dicembre 1998 e 1679 del 20 marzo 2001). La Corte Costituzionale ha, altresì, osservato il collegamento esistente tra la disciplina del territorio e dell'ambiente che, nell'ambito delle competenze regionali, tra le quali rientra appunto l'urbanistica, è funzionalmente collegato all'assistenza sanitaria (sentenza 382 del 30 settembre 1999).

Giova menzionare che in dottrina è stata avanzata una tesi secondo la quale la legge 431/1985 ha prodotto il «superamento, a livello di pianificazione territoriale, della distinzione tra urbanistica e paesaggio»; ciò conseguirebbe «per effetto delle due evoluzioni convergenti: da un lato, l'affermarsi dell'urbanistica come pianificazione dell'intero territorio [...] dall'altro, il superamento [...] dell'equivalenza tra paesaggio e bellezze naturali, e l'affermarsi della nozione totalizzante del paesaggio, sia come forma del paese, creato dall'azione cosciente e sistematica della comunità che si è insediata (ambiente "costruito"), sia come ambiente naturale» (33).

Occorre, peraltro, avere ben presente il paesaggio quale valore primario costituzionalmente tutelato, definito nel paragrafo *Il paesaggio nella Costituzione*: nel sistema dei valori la tutela del paesaggio presenta prevalenza rispetto agli strumenti di pianificazione urbanistica. L'interpretazione si ricava dalla elaborazione da parte della Corte Costituzionale dell'articolo 9, comma 2, della *Costituzione*, della quale si è detto. In dottrina è stato, in questo senso, osservato che «i beni paesistici [...] costituiscono, secondo un consolidato insegnamento dottrinario, un *prius* logico, giuridico e cronologico, ma soprattutto sostanziale, rispetto all'urbanistica la quale, a differenza di detti beni che rappresentano in concreto un patrimonio della collettività, *non è un bene ma solo uno strumento* che disciplina il territorio» (34).

*Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*. – L'elaborazione del concetto di paesaggio compiuta dagli studiosi, che ha influenzato l'interpretazione del medesimo da parte della giurisprudenza e della dottrina giuridica, della quale si è sin qui detto, ha condotto, nel tempo, all'emanazione dei provvedimenti sopra descritti; essa ha, da ultimo, condotto alla definizione del termine «paesaggio», per la prima volta nella legislazione italiana, nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio*. Può, del resto, preliminarmente osservarsi come il *Codice* sia dedicato al «paesaggio», utilizzi cioè tale termine per indicare il bene, o valore, da tutelare (35). In ciò si differenzia dalla disciplina previgente, il testo unico

(33) M. FILIPPI, *Piano paesistico*, cit., pp. 203-204.

(34) R. TOMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, cit., p. 166.

(35) Il riferimento al «paesaggio» nel *Codice* può essere ricondotto all'adempimento di un obbligo previsto nella *Convenzione europea*, il cui articolo 5, lettera *a*, prevede che «Ogni parte si impegna a: a. riconoscere giuridicamente il paesaggio».

490/1999, dedicato ai «beni ambientali» <sup>(36)</sup>, nel quale era stata trasfusa la normativa precedentemente in vigore, segnatamente le leggi 1497/1939 e 431/1985.

In realtà, la definizione codicistica di paesaggio recepisce previsioni della *Convenzione europea* del paesaggio. Invero, le sedi comunitaria e internazionale manifestano tradizionalmente sensibilità ai temi di cui qui si tratta.

La necessità di salvaguardare il patrimonio culturale e il patrimonio naturale, con le stesse finalità e gli stessi strumenti, era già stata manifestata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), con la *Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*, firmata a Parigi il 23 novembre 1972. Questa *Convenzione*, pur riferendosi ai beni unici e insostituibili, di valore eccezionale, che costituiscono il «patrimonio mondiale dell'umanità», contiene obiettivi che si ritrovano in atti internazionali e in legislazioni aventi finalità più generali successivamente intervenuti. Ogni Stato ha riconosciuto il proprio «obbligo di assicurare l'identificazione, la tutela, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle future generazioni del patrimonio culturale e naturale» (articolo 4). «Al fine di assicurare una tutela ed una conservazione più efficaci e una valorizzazione più attiva possibile», gli Stati si sono impegnati ad «adottare una politica generale mirante ad assegnare al patrimonio culturale e naturale determinate funzioni nella vita sociale e ad inserire la tutela di tale patrimonio nei programmi di pianificazione generale» e ad «adottare misure giuridiche, scientifiche, tecniche, amministrative e finanziarie» (articolo 5, lettere *a* e *d*).

Per quanto riguarda la sede europea, la Commissione, ispirandosi a una concezione ampia del termine «ambiente», ha adottato il 22 luglio 1971 la *Prima comunicazione sulla politica della Comunità in materia di ambiente*.

L'adozione della *Convenzione europea sul paesaggio*, il 20 ottobre 2000, si ricollega alla consapevolezza degli Stati membri del Consiglio d'Europa che il paesaggio rappresenta un bene prezioso da mantenere e gestire mediante una cooperazione internazionale della quale la *Convenzione* costituisce il cardine. Oltre a specifiche disposizioni sulla cooperazione, la *Convenzione* contiene specifiche disposizioni nella materia e l'impegno degli Stati ad adottare provvedimenti. La *Convenzione* inserisce il paesaggio nel quadro dello sviluppo sostenibile, che consiste nel garantire nel tempo lo sviluppo economico e sociale, nel rispetto dell'ambiente <sup>(37)</sup>.

Gli Stati membri sono consapevoli delle importanti funzioni di interesse generale proprie del paesaggio, sul piano ambientale e culturale, nonché per la

(36) Più precisamente, il testo unico 490/1999 si riferisce ai «beni ambientali» nel titolo del decreto legislativo, ai «beni paesaggistici e ambientali» nel titolo II, ai «beni ambientali» nell'articolo 138.

(37) Il concetto di sviluppo sostenibile in connessione a temi ambientali si ritrova nella risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, *Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, del 1° febbraio 1993, e nella decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio, *Verso uno sviluppo sostenibile*, del 20 luglio 1998.

qualità della vita delle popolazioni; ritengono necessari interventi normativi di adattamento della disciplina sul tema all'evoluzione economica e delle produzioni.

La sensibilità del nostro paese per tale tema è testimoniata dall'adozione, il 19 aprile 2001, dell'*Accordo tra il Ministro per i Beni e le Attività Culturali e le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio*. L'*Accordo* ha lo scopo di impegnare le amministrazioni competenti in materia di paesaggio – sino all'approvazione della legge di ratifica della *Convenzione* – al rispetto, nell'esercizio delle loro attribuzioni, dei principi della *Convenzione* medesima e riproduce esso stesso alcune norme della *Convenzione* adattandoli alla realtà nazionale.

Il *Codice* si ispira, dunque, alla *Convenzione* europea <sup>(38)</sup> e all'*Accordo* Stato-Regioni, del quale riproduce le previsioni. Si ritrovano, anche, nel *Codice* alcune disposizioni, non contrastanti con le norme codicistiche, del testo unico dei beni culturali ambientali (dlgs 490/1999), che il *Codice* stesso abroga.

*La definizione di «paesaggio» e la sua tutela.* – Come si è accennato, il *Codice* fornisce la definizione di paesaggio, corrispondente a «una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni» (articolo 131, comma 1).

La definizione è mutuata dalla *Convenzione*, che intende riferire il paesaggio a un tutto, comprensivo di elementi diversi, in evoluzione nel tempo per mano dell'uomo o della natura. La *Convenzione europea*, all'articolo 2, *Campo di applicazione*, specifica che essa «si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono considerarsi eccezionali, che i paesaggi della vita urbana e i paesaggi degradati».

Pertanto, l'odierno concetto di paesaggio, previsto dalla normativa e unanimemente condiviso dalla dottrina e dagli operatori del settore, riguarda l'intero territorio. Comprende in ogni sua parte caratteristiche anche diverse: bellezze naturali, ma anche parti degradate; ambiti montani, rurali, urbani, metropolitani. Il territorio, così inteso nel suo complesso, è destinatario di interventi confacenti alle diverse necessità: con la conservazione delle bellezze o con il recupero del degrado diviene risorsa per uno sviluppo sostenibile.

In realtà, la *Convenzione* rileva che «il paesaggio è in ogni luogo un elemento della qualità della vita delle popolazioni» (*Preambolo*); i cittadini europei «non possono più subire i loro paesaggi» (*Relazione esplicativa*, n. 23). Si può

---

(38) La *Convenzione* è stata ratificata dall'Italia con la legge 14 del 9 gennaio 2006 ed è prossima alla sua entrata in vigore. L'entrata in vigore della *Convenzione* è regolata dall'articolo 13, ultimo comma, ai sensi del quale «essa entrerà in vigore il primo giorno successivo allo scadere di un periodo di tre mesi dalla data di deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione».

osservare come questo assunto sia assimilabile alla connessione, enunciata in giurisprudenza, tra il paesaggio e la tutela della salute, ossia tra gli articoli 9 e 32 della *Costituzione*.

La *Convenzione* sottolinea pertanto, nella *Relazione esplicativa*, come i temi di cui qui si tratta non possano essere soltanto oggetto di studi e di ricerche; essa intende, quindi, obbligare i pubblici poteri ad attuare una attenta politica del paesaggio<sup>(39)</sup>.

Nella *Convenzione*, la politica del paesaggio consiste nella adozione di misure riconducibili a tre funzioni: salvaguardia, gestione e pianificazione del paesaggio. La salvaguardia attiene ad una attività di conservazione; la gestione consiste nella cura del paesaggio nelle sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali in una prospettiva di sviluppo sostenibile; la pianificazione riguarda le azioni per la valorizzazione, il ripristino e la creazione dei paesaggi<sup>(40)</sup>. La tutela del paesaggio è, quindi, intesa in senso dinamico: non soltanto in chiave di conservazione, bensì di valorizzazione e di armonizzazione con i processi di sviluppo.

Obiettivi sostanzialmente analoghi sono previsti dal *Codice*, ancorché esso non preveda le sopradette funzioni (salvaguardia, gestione e pianificazione), riferendosi, invece a «tutela» e «valorizzazione». Questi termini si conformano, infatti, a quanto previsto, all'articolo 1, comma 2, del *Codice*, con riferimento al «patrimonio culturale». Questa norma, rubricata *Principi*, è infatti riferita sia ai beni culturali sia ai beni paesaggistici, entrambi costituenti il patrimonio culturale. Del resto, l'utilizzo dei termini «tutela» e «valorizzazione» informa la legislazione italiana: nella stessa Carta fondamentale, proprio per le materie qui trattate, i due termini si ritrovano negli articoli 9 e 117<sup>(41)</sup>.

Pertanto, si può agevolmente ritenere che il nostro legislatore abbia usato tali termini per conformità con altre disposizioni, evitando in tal modo dubbi all'interprete, ancorché abbia inteso, sostanzialmente, non distaccarsi dalle funzioni indicate dalla *Convenzione europea* come rientranti nella politica del paes-

(39) La *Relazione esplicativa* precisa che «l'obiettivo generale della convenzione è di obbligare i pubblici poteri ad attuare, a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale, delle politiche e dei provvedimenti atti a salvaguardare, gestire e pianificare i paesaggi d'Europa, al fine di conservare o di migliorarne la qualità e di far sì che le popolazioni, le istituzioni e gli enti territoriali ne riconoscano il valore e l'interesse e partecipino alle decisioni pubbliche in merito» (II, n. 25).

(40) La *Relazione esplicativa* della *Convenzione* precisa che la presenza delle tre funzioni (intese come «tipologie di intervento») può variare nelle diverse zone, a seconda delle loro caratteristiche.

(41) In dottrina (A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., pp. 512-513) è stato ritenuto che la tutela del paesaggio di cui all'articolo 9 della *Costituzione* è «diretta» e «indiretta». La tutela diretta è «l'attività dei pubblici poteri che, coscientemente, vuole o nega una determinata modificazione del paesaggio operando direttamente» (per esempio con la costruzione di un'opera, una autorizzazione o un divieto); la tutela indiretta è «l'attività dei pubblici poteri che porta ad una modificazione del paesaggio, e il più delle volte di lunga durata, nella sua manifestazione ma anche nella sua permanenza, non per l'intervento che di per sé modifica il territorio con un'opera posta in esso ma per le conseguenze di una normazione o di un'altra attività pubblica che incide mediatamente» (per esempio il maso chiuso o la prosecuzione della risicoltura).

saggio dei singoli Stati. Infatti, l'articolo 131, comma 2, prevede che «La tutela e la valorizzazione salvaguardano i valori che il paesaggio esprime quali manifestazioni identitarie percepibili» e l'articolo 135 dispone che la tutela e valorizzazione del paesaggio è assicurata dalle regioni, mediante i piani paesaggistici. D'altra parte, lo stesso *Codice*, all'articolo 133, prevede che «Le attività di tutela e di valorizzazione del paesaggio si conformano agli obblighi e ai principi di cooperazione tra gli Stati derivanti dalle convenzioni internazionali»<sup>(42)</sup>.

Per quanto concerne la realizzazione della politica del paesaggio è interessante notare che la *Convenzione* prevede di «integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio e in quelle di carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio» (articolo 5, lettera *d*)<sup>(43)</sup>. Questo aspetto è previsto, nella norma citata, come obbligo delle Parti. Si può osservare il riferimento a materie delle quali, nei paragrafi precedenti, è stata descritta l'interazione con il paesaggio: l'approccio congiunto di esse con il paesaggio consente il soddisfacimento di valori connessi, garantiti dall'ordinamento, e di più interessi pubblici.

La *Convenzione* prevede, inoltre, all'articolo 6, misure specifiche per l'attuazione della politica del paesaggio. Esse sono: la sensibilizzazione degli attori sociali e delle amministrazioni pubbliche; la formazione ed educazione da parte di queste ultime; l'individuazione e valutazione dei paesaggi; la determinazione degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardante i paesaggi individuati e valutati; l'attuazione degli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione del paesaggio. Altri mezzi indicati dalla *Convenzione* (capitolo III), riconducibili alla valorizzazione o alla promozione del paesaggio, sono la cooperazione tra gli Stati, specie per i paesaggi transfrontalieri<sup>(44)</sup>, nonché premi e incentivi, segnatamente il *Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa*.

---

(42) Norma analoga era già contenuta nel testo unico, che peraltro specificava di riferirsi alle «convenzioni in materia, rese esecutive in Italia» (articolo 148 del dlgs 490/1999). Tale formulazione non permetteva, nella vigenza del testo unico, di informare l'attività di tutela e valorizzazione alla *Convenzione*, non ratificata in Italia; ciò sarebbe stato, del resto, difficile, in quanto il testo unico e la *Convenzione*, per i diversi principi ispiratori, contengono norme contrastati. Un esempio è costituito dallo stesso articolo 148 del testo unico che riferisce l'attività di tutela e valorizzazione ai «beni ambientali», espressione non coincidente con quella di «paesaggio» propria della *Convenzione*. Ora infatti l'articolo 133 del *Codice* si riferisce al «paesaggio».

(43) La *Relazione esplicativa* della *Convenzione* (n. 50) specifica che «Alla base di questa disposizione è l'idea che il paesaggio non è un tema da prendere in esame in quanto settore specializzato di competenza degli affari pubblici. Il paesaggio può subire influenze positive o negative esercitate da interventi plurisettoriali. Ne deriva la necessità per i governi di vigilare affinché gli obiettivi connessi con il paesaggio siano presi in considerazione in tutti i settori pertinenti alla vita pubblica».

(44) Dell'aspetto transfrontaliero si occupa la *Convenzione europea*, all'articolo 9, nel quale le Parti si sono impegnate «ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale, ricorrendo, se necessario, all'elaborazione e alla realizzazione dei programmi comuni di valorizzazione del paesaggio». All'articolo 11, comma 3, la *Convenzione* contempla la possibilità che il *Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa* venga assegnato a «collettività locali e regionali transfrontaliere».

Il *Codice* recepisce tali indicazioni e detta, in proposito, norme per la loro applicazione nel nostro ordinamento. Recepisce, del resto, una domanda di paesaggio<sup>(45)</sup> che la collettività da qualche tempo esprime. È stato, in proposito, menzionato il «diritto sociale alla qualità del paesaggio», proprio per evidenziare il limite di una politica incentrata sulla sola conservazione.

Per la definizione di indirizzi e criteri di tutela, pianificazione, recupero e valorizzazione del paesaggio è prevista la cooperazione delle amministrazioni pubbliche (articolo 132 del *Codice*). Queste attività sono dunque improntate a forme di collaborazione tra gli enti coinvolti, previste da disposizioni del *Codice* relative a specifici aspetti<sup>(46)</sup>.

Ai termini del *Codice* (art. 132, ultimo comma), che recepisce quanto già previsto dall'*Accordo* Stato-Regioni, le politiche di tutela e valorizzazione del Ministero e delle Regioni sono definite tenendo conto anche degli studi, delle analisi e delle proposte formulate dall'Osservatorio nazionale e degli Osservatori regionali per la qualità del paesaggio<sup>(47)</sup>.

*I beni paesaggistici.* – Al concetto di paesaggio previsto dal *Codice*, nonché al riferimento della pianificazione paesaggistica all'intero territorio, come si dirà fra breve, consegue l'ampliamento della qualificazione dei beni paesaggistici. Questi sono definiti dal *Codice* nella parte prima, «disposizioni generali», nella quale viene, tra l'altro, specificato l'ambito di applicazione del *Codice* stesso. L'articolo 2 specifica che il patrimonio culturale è costituito da due tipologie di beni: i beni culturali, ossia le cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico o che costituiscono testimonianze di civiltà, già disciplinate dalla legge 1089 del 1° giugno 1939; i beni paesaggistici, ossia «gli immobili e le aree indicate 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» (articolo 2, commi 2 e 3).

I beni paesaggistici sono elencati all'articolo 134 del *Codice*. Essi sono: gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico; le aree tutelate per legge; gli

---

(45) È stato rilevato, da parte degli studiosi di urbanistica, che questa domanda «investe ormai più complessivamente i paesaggi nella loro contemporaneità e i luoghi urbani» e che, «Talvolta confusa con la domanda di un ambiente sicuro, sano e confortevole, la domanda di paesaggio esprime in particolare una crescente attenzione alla qualità dei contesti di vita e ai problemi posti dallo snaturamento delle immagini e delle forme fisiche ereditate dal nostro passato che ha modellato un territorio di straordinaria bellezza» (A. CLEMENTI, *La rigenerazione dei paesaggi italiani*, in *Il Paesaggio Italiano. Idee, Contributi, Immagini*, Milano, Touring Club Italiano, 2000, p. 213).

(46) Il criterio collaborativo era già stato ritenuto necessario, in materia di paesaggio, dalla Corte Costituzionale (si veda in proposito la nota 52).

(47) Del resto, per la scala europea, la *Convenzione europea* prevede proprio che le valutazioni sui paesaggi avvengono mediante «scambi di esperienze e di metodologie» (articolo 6, lettera C, n. 2) e che gli Stati si impegnano a «prestarsi reciprocamente assistenza, dal punto di vista tecnico e scientifico, tramite la raccolta e lo scambio di esperienze e di lavori di ricerca in materia di paesaggio» (articolo 8, lettera a).

immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici. Il testo unico 490/1999 comprendeva soltanto le prime due categorie, proprio in forza del diverso e più ristretto concetto di paesaggio cui era ispirato.

La prima categoria di beni citata – gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico – consiste nei beni paesaggistici che si ricollegano al concetto di bellezza naturale. Il *Codice*, all'articolo 136, elenca le quattro categorie di immobili e aree già contemplate nell'articolo 1 della legge 1497/1939 e poi trasfuse nel testo unico. Tali beni vengono dichiarati di notevole interesse pubblico a seguito di una procedura prevista dal *Codice*, che ha in proposito apportato innovazioni rispetto a quanto previsto dal testo unico, disciplinando in modo più puntuale il procedimento che può essere attivato da enti diversi e potenziando la partecipazione al medesimo. Su iniziativa del direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici, della Regione e degli altri enti territoriali interessati, viene attivata la Commissione istituita in ogni provincia dalla Regione <sup>(48)</sup>, avente il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico, previa acquisizione delle necessarie informazioni attraverso le soprintendenze e gli uffici regionali e provinciali.

Il nuovo concetto di paesaggio è ripreso nella previsione, nel *Codice*, che la proposta Commissione «è motivata con riferimento alle caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche proprie delle aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni e contiene le prescrizioni, le misure ed i criteri di gestione indicati dall'articolo 143, comma 3» (articolo 138, comma 1). La proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico incide singolarmente su ciascuna cosa immobile o area, in quanto è diretta a stabilirne «una specifica disciplina di tutela e valorizzazione» e integra la disciplina prevista dal piano paesaggistico (articolo 138, comma 2). La proposta della Commissione è sottoposta a pubblicità al fine di garantire la presentazione di osservazioni alla Regione da parte degli enti territoriali e delle associazioni portatrici di interessi diffusi di carattere ambientale. La Regione ha altresì la facoltà di indire una inchiesta pubblica. Successivamente possono essere presentate osservazioni (per gli immobili indicati alle lettere *a* e *b* dell'articolo 136), da parte del proprietario, possessore o detentore del bene, nonché della Città Metropolitana o del Comune interessato, ai quali la Regione comunica l'avvio del procedimento di dichiarazione di

---

(48) Il *Codice* ha modificato la composizione della Commissione, rendendola più snella e dotata di professionalità, essendo costituita dal direttore regionale, dal soprintendente per i beni architettonici e il paesaggio e dal soprintendente per i beni archeologici (membri di diritto) e da sei membri nominati dalla Regione tra soggetti dotati di professionalità ed esperienza nella tutela del paesaggio. Precedentemente la Commissione era invece composta dai soprintendenti (membri di diritto), da rappresentanti regionali e provinciali e dai sindaci dei comuni interessati e veniva integrata di volta in volta con esperti. Secondo l'attuale formulazione, dei sindaci è effettuata un'audizione; la Commissione, già a composizione che garantisce professionalità, può altresì consultare esperti.

notevole interesse pubblico <sup>(49)</sup>. Questa previsione si conforma alla previsione nella *Convenzione europea* di «avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione di politiche paesaggistiche» (articolo 5, lettera c). È ora previsto, altresì, l'intervento sostitutivo del Ministero qualora la Commissione provinciale non proceda, o il provvedimento regionale non venga emanato, entro i termini stabiliti. Tale intervento sostitutivo può essere attivato dal direttore regionale; il procedimento prevede adempimenti e garanzie analoghe a quanto prima si è detto. È confermata l'integrazione degli elenchi da parte del Ministero, su proposta del direttore regionale (e non del soprintendente, come prevedeva la normativa previgente); le integrazioni possono attenersi alla conservazione, gestione e valorizzazione paesaggistica delle aree, nonché al recupero e alla riqualificazione delle aree compromesse e degradate.

La seconda categoria di beni paesaggistici contemplata dall'articolo 134 e specificatamente oggetto dell'articolo 142 – le aree tutelate per legge – corrisponde ai beni ambientali, la cui tutela è stata introdotta a opera della legge 431/1985 e da questa trasfusa nel testo unico <sup>(50)</sup>.

L'ultima categoria di aree contemplate dall'articolo 134 – le aree comunque sottoposte a tutela dai piani paesaggistici – costituisce una novità introdotta dal *Codice*, collegata all'ampliamento del concetto di paesaggio e, anche, al rilievo attribuito ai piani. Possono, infatti, secondo le più ampie concezioni ora accolte, sussistere immobili o aree, non rientranti tra le aree dichiarate di notevole interesse pubblico, né tra quelle tutelate per legge, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione.

La nuova legislazione esprime una preferenza per la tutela prevista dai piani paesaggistici: poiché, come si è menzionato, sono considerati beni paesaggistici, ai sensi dell'articolo 134 del *Codice*, gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici, le aree tutelate per legge conservano il carattere di bene paesaggistico anche dopo l'approvazione del piano paesaggistico, se questo le sottopone a tutela. La differenza può apparire sottile, ma corrisponde alla rilevanza attribuita dal *Codice* ai piani: mentre nella vigenza del testo unico dette aree erano considerate «beni tutelati per legge», secondo il *Codice* le stesse aree sono «tutelate per legge» fino all'adeguamento dei piani, intervenuto il quale divengono tutelate ai sensi delle previsioni del piano.

(49) Secondo la disciplina previgente, le osservazioni erano presentate in unico tempo, da parte degli enti e dei soggetti interessati, e non era prevista la comunicazione dell'avvio del procedimento, conformemente alle prescrizioni della legge 241 del 7 agosto 1990. Del resto il testo unico, per il suo carattere compilativo, non poteva innovare adeguando il procedimento di dichiarazione di interesse pubblico alla legge che ha disciplinato il procedimento amministrativo.

(50) Tra le corrispondenti norme del testo unico (articolo 146) e del *Codice* (articolo 142) sussistono alcune differenze: la rubrica della norma codicistica si riferisce alle «aree», mentre quella del testo unico si riferiva ai «beni»; la norma del *Codice* dispone che le aree in oggetto sono sottoposte alle disposizioni codicistiche fino all'adeguamento, da parte della Regione, del piano paesaggistico alle disposizioni ora vigenti.

*Le attribuzioni di Stato e Regioni in materia di paesaggio.* – Il *Codice*, come si è detto, individua nella pianificazione paesaggistica lo strumento mediante il quale il paesaggio è tutelato e valorizzato.

La pianificazione paesaggistica è compito delle Regioni (articolo 135, comma 1), alle quali l'articolo 5, comma 6, del *Codice* conferisce le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici<sup>(51)</sup>. In materia di paesaggio sussistono attribuzioni dello Stato e delle Regioni. La norma fondamentale, l'articolo 9, comma 2, della *Costituzione*, del quale si è detto, riconosce la funzione di tutela del paesaggio in capo alla Repubblica. È pressoché unanimemente ritenuto che questa espressione non si riferisca allo Stato-persona, bensì allo Stato-ordinamento, ossia alla comunità statale complessivamente intesa: la tutela del paesaggio è dunque esercitata dai soggetti facenti parte dello Stato-ordinamento, secondo le funzioni a essi attribuite.

Assume, dunque, importanza l'articolo 117 della *Costituzione*, norma fondamentale in tema di riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni. La rilevanza delle previsioni dell'articolo 117 per l'attribuzione delle funzioni in materia di paesaggio è sancita dal *Codice*, nella sua prima norma. L'articolo 1, comma 1, detta infatti: «In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica valorizza e tutela il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni dell'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice».

L'articolo 117 è stato modificato dalla legge costituzionale 3/2001. Per quanto qui di interesse, relativamente alla funzione legislativa, l'articolo 117 riserva ora allo Stato la competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e affida alla legislazione concorrente delle Regioni il «governo del territorio» e la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», spettando allo Stato, in dette materie, la determinazione dei principi fondamentali. Anche nella nuova formulazione dell'articolo 117 della *Costituzione*, dunque, come già nella precedente<sup>(52)</sup>, il paesaggio non è specificamente contemplato. Come si evince dalle considerazioni svolte nel presente studio sulle interazioni con cultura, ambiente e urbanistica, il paesaggio, in detta norma, può rientrare nella «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» – materie di legisla-

---

(51) La disposizione appare innovativa: dette funzioni di tutela sono «conferite» alla Regione, mentre nella disciplina previgente (articolo 8 del dPR 616/1972) erano «delegate». L'innovazione ricalca la modificazione apportata all'articolo 118 della *Costituzione*, ai termini del quale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le «funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato». Si tratta, dunque, di funzioni riconosciute alla Regione, ossia attribuite direttamente in capo a essa dalla legge, quindi di funzioni proprie dell'ente. Diversamente, le funzioni delegate non sono proprie dell'ente, né da esso svolte nell'esercizio della propria autonomia amministrativa; le funzioni delegate sono esercitate dall'ente delegato non in proprio, bensì per conto del delegante, temporaneamente e nei limiti della delega.

(52) Nel precedente testo dell'articolo 117 della *Costituzione* il paesaggio poteva rientrare nelle materie «urbanistica», «turismo», «cave e torbiere», «agricoltura e foreste», materie nelle quali le Regioni ordinarie avevano potestà legislativa concorrente. Diversamente, alcuni statuti di Regioni a statuto speciale prevedono la competenza legislativa esclusiva in materia di paesaggio (così Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia).

zione esclusiva dello Stato – nonché nel «governo del territorio» e nella «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», materie di legislazione concorrente delle Regioni, nelle quali spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

Dagli articoli 9 e 117 della *Costituzione* discende, dunque, la coesistenza di attribuzioni statali e regionali nella materia oggetto del presente studio. Nella vigenza del precedente testo dell'articolo 117 della *Costituzione*, come si è accennato, erano state trasferite funzioni alle Regioni: con il dPR 8 del 15 gennaio 1972, è stata trasferita la redazione e l'approvazione da parte della Regione dei piani paesistici; con l'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 616 del 24 luglio 1977, relativo ai beni ambientali, sono state delegate alle Regioni l'individuazione e tutela delle bellezze naturali. Successivamente, proprio in materia paesistica, il decreto legge 312/1985, convertito con legge 431/1985, che ha innovato profondamente la materia introducendo il concetto di tutela ambientale, ha previsto l'obbligatorietà della redazione da parte delle Regioni dei piani paesistici o dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, prevedendo altresì l'intervento sostitutivo del Ministero in caso di inattività delle Regioni stesse.

Dopo la modifica dell'articolo 117 della *Costituzione*, una valutazione più puntuale delle reali potestà regionali potrà essere compiuta successivamente all'emanazione della legislazione statale di principi prevista dall'articolo 1 della legge 131 del 5 giugno 2003, concernente disposizioni di adeguamento alla legge costituzionale 3/2001. Ci si riferisce alla potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio, cui il paesaggio afferisce. Progetti di legge nella materia sono attualmente all'esame del Parlamento: è auspicabile che si pervenga a un'approvazione in tempi brevi e, per quanto specificamente concerne il paesaggio, si addivenga a una formulazione di facile coordinamento con le disposizioni del *Codice*. La coesistenza di funzioni statali e regionali è stata oggetto di numerose pronunce della Corte Costituzionale; si può osservare che la materia del paesaggio e quella dell'urbanistica sono tra quelle sulle quali la Corte è maggiormente intervenuta per conflitto di attribuzioni. Le decisioni della Corte hanno unanimemente sancito che la tutela paesaggistica deve essere ispirata al «principio di leale collaborazione» tra gli enti <sup>(53)</sup>. Anche per questo aspetto il *Codice* ha recepito le elaborazioni giurisprudenziali: esso si informa al principio della collaborazione tra enti, al quale dedica apposita norma, l'articolo 132, collocato tra le disposizioni generali del titolo *Tutela e valorizzazione* della parte dedicata ai beni paesaggistici <sup>(54)</sup>.

(53) Il principio informa tutta la giurisprudenza costituzionale nella materia. Si ricordano le sentenze della Corte Costituzionale: 359 del 18 dicembre 1985; 151 del 24 giugno 1986; 437 del 25 ottobre 2000. Nello stesso senso è la giurisprudenza amministrativa: Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 1663 del 24 maggio 2000.

(54) In dottrina è stato osservato che «le differenti attribuzioni di potestà legislative e la natura ibrida dei piani paesistici, sospesi tra l'accezione urbanistico-territoriale e quella culturale-ambientale, non alterano di molto, sotto il profilo sistematico, l'attuale configurazione "cooperativa" tra i diversi poteri in gioco essendo tuttavia evidente la centralità assunta dalle regioni in tema di governo del territorio» (P. MANTINI, *La tutela dei piani paesistici*, cit. p. 436).

*La tutela e valorizzazione del paesaggio.* – Nel *Codice* tutela e valorizzazione sono trattate quali funzioni complementari: la tutela deve essere esercitata in un'ottica di valorizzazione e fruizione del bene da parte della collettività, così passando da una tutela meramente passiva a una tutela attiva.

Per quanto specificamente riguarda i beni paesaggistici, il *Codice* conferisce alle Regioni, come si è detto, le funzioni amministrative di tutela, secondo le disposizioni della parte del *Codice* dedicata a detti beni, e prevede in capo al Ministero per i Beni e le Attività Culturali le potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza.

La tutela, nella moderna concezione, che si associa alla valorizzazione, comporta la rilevanza di una attribuzione specificamente conferita alla Regione: la pianificazione paesaggistica. Detta rilevanza discende dal contenuto dinamico ora attribuito alla tutela del paesaggio<sup>(55)</sup>. Giova peraltro ricordare che, come si è detto, la pianificazione paesaggistica era già contemplata dalla legislazione precedente, ancorché con minore rilievo di quello ora attribuito dal *Codice*. Si tratta della legge 431/1985, incentrata sul piano paesistico; in tempi ormai lontani, della legge 778/1922, che prevedeva l'adozione da parte dell'amministrazione di prescrizioni per la tutela del panorama; successivamente, della legge 1497/1939 e del regolamento attuativo 1357/1940<sup>(56)</sup>.

Il *Codice*, infatti, dedica alla «pianificazione paesaggistica» una norma (articolo 135) così rubricata, inserita nelle disposizioni generali in materia di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici. Tale scelta metodologica può essere interpretata come la volontà di elevare la pianificazione al livello dei principi generali del paesaggio. Vi dedica, poi, un apposito capo. Già nella impostazione, pertanto, il *Codice* si differenzia dalla normativa previgente – il testo unico 490/1999 – che trattava la pianificazione e le autorizzazioni in un unico capo *Gestione dei beni*. Ne consegue che l'articolo 135 del *Codice*, collocato nelle *Disposizioni generali*, riconosce la funzione paesaggistica della regione

---

(55) Relativamente al contenuto dinamico della tutela la dottrina ha osservato che «la difesa del paesaggio va realizzata non solo attraverso la conservazione, la salvaguardia e la valorizzazione dell'esistente, ma attraverso la regolamentazione di ogni intervento umano che concorra al divenire del paesaggio» e che «secondo questa tesi la disciplina del paesaggio viene a coincidere con la pianificazione urbanistica nell'accezione di governo del territorio» (M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, cit., p. 574).

(56) È stato osservato che «Il piano paesistico nasce come strumento di tutela delle bellezze panoramiche ma, nello stesso tempo, come limite alla discrezionalità attribuita alla Pubblica amministrazione nell'esercizio del potere di controllo degli interventi da realizzarsi in aree sottoposte a tale tutela» (M. FILIPPI, *Piano paesistico*, cit., p. 196). La connessione tra tutela dinamica ed urbanistica è stata rilevata anche dalla Corte Costituzionale (sentenza 151 del 24 giugno 1986). La giurisprudenza amministrativa, con riferimento ai piani paesistici disciplinati dall'articolo 5 della legge 1497/1939, ne ha specificato la finalità di tutela delle bellezze naturali; «più che una funzione di sviluppo urbanistico (che resta di competenza del piano regolatore generale), ha un compito di contenimento di questo, entro le condizioni che assicurano la compatibilità con la conservazione della bellezza tutelata» (Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 415/93 del 2 marzo 1994). La natura urbanistica del piano paesistico è stata esclusa dal Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 700 del 23 giugno 1997.

(comma 1) e prevede il contenuto del piano (comma 2) <sup>(57)</sup>; le norme del capo dedicato alla pianificazione paesaggistica (articoli da 143 a 145) dispongono più dettagliatamente in merito al piano e al coordinamento con altri strumenti di pianificazione.

L'importanza riconosciuta alla pianificazione paesaggistica – e le innovazioni introdotte dal *Codice* alla disciplina previgente, risalente alla legge 431/1985, poi trasfusa nel testo unico 490/1999, di cui si è detto – discende dalla *Convenzione europea*. In quest'ultima la pianificazione è intesa quale attività proiettata verso il futuro per la valorizzazione dei paesaggi esistenti, il ripristino dei paesaggi degradati e la creazione di nuovi paesaggi, conformemente alla evoluzione della società e al suo sviluppo sostenibile. Le indicazioni della *Convenzione* erano già state recepite dall'*Accordo Stato-Regioni*, che è incentrato sulla pianificazione e ha anticipato le indicazioni ora contenute nel *Codice*.

*Il piano paesaggistico.* – In conformità con tali previsioni, il *Codice* sancisce che il piano paesaggistico, approvato dalla Regione, concerne l'intero territorio regionale. A quest'ultimo si riferisce il piano: i beni paesaggistici costituiscono l'oggetto cui il piano si riferisce in particolare, ma non in via esclusiva. Infatti è riconosciuta al piano una funzione, che supera la mera tutela, come si è detto: esso definisce «le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e dalle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile» (articolo 135, comma 2).

Si tratta di una sostanziale innovazione rispetto alla disciplina previgente (TU 490/1999), non limitata alla diversa concezione cui il piano è ispirato. Il testo unico, non riferito all'intero territorio regionale, prevedeva l'obbligatorietà del piano soltanto per il territorio includente i beni ambientali (già oggetto della legge 431/1985), mentre era facoltativo per il complesso di cose immobili con valore estetico e tradizionale e le bellezze panoramiche, dichiarate di rilevante interesse pubblico.

Il *Codice*, all'articolo 143, specificamente dedicato al piano paesaggistico, conformandosi alla *Convenzione europea* e all'*Accordo Stato-Regioni*, prevede i criteri cui la pianificazione paesaggistica è informata, non contemplati nella disciplina previgente. Ciò risulta oggi opportuno, in considerazione dell'obbligatorietà del piano e, in particolare, dell'estensione a tutto il territorio regionale, nonché della acquisita consapevolezza del valore del paesaggio per la collettività e per i singoli.

---

(57) L'articolo 135, prima di affidare alle Regioni l'approvazione dei piani paesaggistici, innova rispetto alla disciplina previgente, dettando: «Le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente tutelato e valorizzato». Questa espressione pare formulata come principio del riconoscimento, in capo alle Regioni, delle funzioni di tutela e valorizzazione del paesaggio, funzioni attuate mediante la pianificazione.

Il territorio è ripartito in ambiti omogenei, in base alle caratteristiche naturali e storiche e in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici. Possono risultare ambiti diversi, da quelli di elevato pregio fino a quelli degradati <sup>(58)</sup>. A ciascun ambito territoriale sono attribuiti corrispondenti obiettivi di qualità paesistica che in particolare prevedono: «il mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi»; «la previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesaggistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO e delle aree agricole»; «il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela o degradati, al fine di integrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati con quelli» (articolo 143, comma 2) <sup>(59)</sup>.

Il piano ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo. La sua elaborazione è articolata per fasi: «ricognizione dell'intero territorio, attraverso l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni e la conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare»; «analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo»; «individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica»; «definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati»; «determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e, ove necessario, dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico»; «individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate»; «individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico, alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate»; «individuazione, ai sensi dell'articolo 134, lettera c, di eventuali categorie di immobili o di aree, diverse da quelle indicate agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifiche misu-

---

(58) In ciò consiste una innovazione riconducibile alla *Convenzione europea*. Come evidenziato nella *Relazione esplicativa* di quest'ultima (n. 45) «L'originalità della Convenzione risiede nella sua applicazione tanto ai paesaggi ordinari, che a quelli eccezionali, poiché tutti sono determinanti per la qualità dell'ambiente di vita delle popolazioni in Europa [...] Altro motivo che giustifica questo vasto campo di applicazione sono le profonde modifiche che subiscono attualmente i paesaggi europei, in particolar modo quelli periurbani».

(59) La *Convenzione europea* (articolo 6, lettera D) prevede che gli obiettivi di qualità paesaggistica siano stabiliti previa consultazione pubblica. Ciò costituisce applicazione della previsione di cui all'articolo 5, lettera c, di cui si è detto. Sempre in tema di obiettivi, la *Relazione esplicativa* (punto 60) specifica che «Deve apparire una chiara relazione tra gli obiettivi, i risultati delle analisi di individuazione e di valutazione e i provvedimenti giudicati necessari per conseguire tali obiettivi».

re di salvaguardia e di utilizzazione» (articolo 143, comma 3). Per la realizzazione di opere e interventi di trasformazione territoriale, il piano individua le aree nelle quali essa è consentita sulla base della disciplina prevista e le aree per le quali vengono anche definiti parametri vincolanti per le specifiche previsioni da introdurre negli strumenti urbanistici, precisando la tipologia delle aree e le relative prescrizioni (articolo 143, da comma 4 a comma 8).

Il carattere attivo e dinamico della tutela, di cui si è detto, si desume da una disposizione particolarmente innovativa, contenuta nel *Codice* e ripresa dall'*Accordo Stato-Regioni*: l'individuazione di progetti prioritari per la conservazione, il recupero, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale. L'individuazione dei progetti è compiuta nel piano, che ne indica gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti.

La norma sulla pianificazione paesaggistica inserita nelle disposizioni generali della parte terza del *Codice* prevede che le Regioni approvano «piani paesistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei piani paesistici» (articolo 135, comma 1). Da questa espressione, già contenuta nella legge 431/1985, si desume il contenuto di rilevanza urbanistica che il piano paesaggistico può rivestire, della quale si è già detto. Si può qui evidenziare che le connessioni tra paesaggio e urbanistica o, meglio, governo del territorio, desumibili fin dalla emanazione del regolamento attuativo della legge 1497/1939, approvato con regio decreto 1357 del 3 giugno 1940, e poi della legge 431/1985, risultano ancora maggiormente affermate a seguito del riferimento del piano a tutto il territorio, introdotto dal *Codice*.

Per quanto specificamente concerne il piano paesaggistico, le sue implicazioni territoriali ne determinano la necessità di raccordo con altri strumenti di pianificazione di competenza di soggetti diversi. Giova in proposito menzionare che l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale è, nel nostro ordinamento, compito di rilievo nazionale. Pertanto il *Codice*, come già il testo unico 490/1999, attribuisce al Ministero per i Beni e le Attività Culturali la individuazione di tali linee fondamentali con finalità di indirizzo della pianificazione; il *Codice*, peraltro, specifica il riferimento di tali linee alla tutela del paesaggio.

Quanto al coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione, il *Codice*, anche recependo quanto anticipato nell'*Accordo Stato-Regioni*, afferma in modo deciso la prevalenza della pianificazione paesaggistica. Stabilisce infatti che lo stesso piano paesaggistico prevede «misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché gli strumenti nazionali e regionali di sviluppo economico» (articolo 145, comma 2). Interessante appare il riferimento allo sviluppo economico<sup>(60)</sup>: que-

(60) Allo «sviluppo socio-economico» faceva già riferimento la Corte Costituzionale nel 1985, ritenendo la necessità di una tutela dinamica del paesaggio, «cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere nel territorio e nell'ambiente» (Corte Costituzionale, sentenza 94 del 29 marzo 1985).

sto e lo sviluppo territoriale sono strettamente interrelati; il paesaggio deve essere salvaguardato e tutelato in modo attivo per garantire uno sviluppo sostenibile. Il paesaggio e l'ambiente non devono essere compromessi dalle trasformazioni demografiche ed economiche e dall'estendersi delle attività turistiche; la loro tutela deve pertanto integrarsi anche con la programmazione economica.

Il piano paesaggistico stabilisce esso stesso le misure di coordinamento che gli altri strumenti di pianificazione devono osservare per garantire un'effettiva tutela del paesaggio, bene primario.

Le previsioni dei piani paesaggistici 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 e sono vincolanti per gli interventi settoriali. Le disposizioni del piano paesaggistico sono comunemente prevalenti per quanto attiene alla tutela del paesaggio. Sussiste pertanto la prevalenza immediata delle disposizioni specificamente riferite alla tutela del paesaggio; per le disposizioni riferite ad aspetti diversi della tutela stessa, la prevalenza del piano paesaggistico consiste nella conformità che tali disposizioni devono rivestire rispetto a esso <sup>(61)</sup>. Il piano paesaggistico stabilisce il termine, non superiore a due anni dalla sua approvazione, entro il quale Comuni, Città Metropolitane, Province ed enti gestori delle aree naturali protette devono conformare e adeguare i piani territoriali e urbanistici ai piani paesaggistici. Detti enti, recependo il contenuto dei piani paesaggistici, introducono negli strumenti territoriali e urbanistici le modifiche utili per assicurare l'ottimale salvaguardia del paesaggio. Il piano paesaggistico, in relazione alle opere e interventi di trasformazione del territorio, definisce, per le aree da esso individuate, parametri vincolanti per le specifiche previsioni da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e adeguamento al piano.

Da quanto si è appena detto emerge il coinvolgimento, nella materia, di enti pubblici. Emerge la rilevanza del ruolo della Regione in materia di paesaggio: la Regione è l'ente competente nella elaborazione e approvazione dei piani, i quali

---

(61) Quanto al coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione, il testo unico 490/1999 disponeva che i piani urbanistici si conformassero ai piani urbanistici o ai piani urbanistico-territoriali con finalità di salvaguardia dei valori paesaggistici e ambientali e che il piano regolatore generale dovesse indicare i vincoli relativi alle zone a carattere storico, ambientale e paesaggistico. L'articolo 150 del testo unico riproduceva, al riguardo, quanto contenuto, nella materia, dalla legge urbanistica 1150 del 17 agosto 1942. Questa, tra l'altro, prevede che il decreto di approvazione del piano regolatore possa apportare le modifiche indispensabili per assicurare «la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici» (articolo 10, comma 2, lettera c, legge 1150/1942). È evidente come tale formulazione corrisponda a concezione del paesaggio ora superata da quella, ben più ampia, contenuta nel *Codice* e nella *Convenzione europea*. Le attuali previsioni appaiono conformi alla stessa tutela riconosciuta al paesaggio quale valore primario. Con riferimento alla «primarietà del valore estetico culturale, come indicato e voluto dalla Costituzione [...] è la regolazione urbanistica che deve conformarsi a quella paesaggistica, e non viceversa» (Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 268 del 31 marzo 1999).

prevalgono, o comunque condizionano, altri strumenti di pianificazione di competenza di altri enti. Emerge anche, nel *Codice*, come già nella *Convenzione europea*, il principio di cooperazione tra amministrazioni pubbliche (articolo 132), di cui si è detto: ai sensi di questo principio, nonché del principio di sussidiarietà, che informa la legislazione nel suo complesso, le scelte in materia di paesaggio conseguono a concertazione istituzionale (articolo 144) <sup>(62)</sup>. Questa deve essere assicurata nel procedimento di approvazione dei piani, che deve altresì assicurare «la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi, individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e ampie forme di pubblicità» (articolo 144, comma 1) <sup>(63)</sup>.

Al principio di cooperazione è, altresì, riconducibile la previsione di elaborazione dei piani paesaggistici d'intesa tra le Regioni, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, previa stipulazione di accordi, che definiscono anche la revisione periodica del piano. Il piano viene quindi elaborato d'intesa entro un termine stabilito e conseguentemente approvato, entro altro termine, dalla Regione. Qualora all'elaborazione d'intesa non consegua l'approvazione del piano da parte della Regione, provvede in via sostitutiva il ministro per i Beni e le Attività Culturali con proprio decreto, sentito il ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (articolo 143, comma 10) <sup>(64)</sup>. La previsione di forme di collaborazione tra enti e, in particolare, dell'elaborazione dei piani paesaggistici d'intesa tra Stato e Regioni, oltre a recepire, come si è detto, l'indicazione contenuta nella *Convenzione europea* e nell'*Accordo* Stato-Regioni è, altresì, in linea con il principio, più volte affermato dalla Corte Costituzionale in ordine al paesaggio, del principio collaborativo, come si è detto.

In proposito, la previsione, nell'articolo 143, comma 10, del *Codice*, della stipulazione di accordi tra le Regioni, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio corrisponde al principio, da qualche tempo seguito dalla legislazione relativa a settori diversi, secondo il quale all'autonomia effettivamente riconosciuta a enti diversi nelle

(62) La concertazione istituzionale può essere realizzata mediante forme di collaborazione tra enti quali la conferenza di servizi o l'accordo di programma (in questo senso: Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 25 del 5 gennaio 2001). La materia dovrà essere esaminata dalla Regione nel conformare la propria disciplina in tema di approvazione di governo del territorio alle previsioni del *Codice*.

(63) La norma recepisce la previsione dell'articolo 6, lettera C.

(64) La normativa previgente, ossia il testo unico 490/1999, prevedeva, all'articolo 150, comma 3, la facoltà di Regioni e Comuni di «concordare con il Ministero speciali forme di collaborazione delle competenti soprintendenze alla formazione dei piani». La formulazione del testo unico appare piuttosto generica, specie nel riferimento ai piani: citando anche i Comuni, oltre le Regioni, enti competenti all'adozione del piano paesaggistico, pare riferirsi alla pianificazione territoriale nel suo complesso e non a quella specifica relativa al paesaggio. Il riferimento nel *Codice* a «accordi» e a «elaborazioni d'intesa» è meno generico del termine «forme di collaborazione» contenuto nel testo unico: esso permette alle Regioni e ai due Ministeri di pervenire a rapporti operativi più efficaci.

rispettive sfere di attribuzione è ben confacente l'esercizio di funzioni mediante intesa, alla quale gli enti partecipano in posizione paritaria, secondo le loro competenze. Ciò risulta ben applicabile per una materia quale il paesaggio, bene tutelato dalla Repubblica intesa come Stato-ordinamento.

THE EVOLUTION OF LANDSCAPE CONCEPT AND PROTECTION IN ITALIAN LAW.

– The essay deals with the evolution of landscape concept and protection in Italian law. This evolution is the result of the achievements in juridical doctrine and decisions of Courts as well as the studies achieved in different sciences (especially geography). It has now been completed in the Code issued in 2004 which applies principles and contents of the European Landscape Convention. The change of the concept of landscape in Italian law passed through different steps. Now the Code provides for the first time the notion of landscape as a homogeneous part of land whose characters derive from nature, human history and reciprocal interrelations. Landscape policies are not only focused on landscape protection but are based on landscape planning as well. The essay also examines the interactions of landscape with culture, environment and urban policies.

*chiaraprele@yahoo.it*