

14.07.2008

**GIROLAMO SCIULLO***La disciplina del paesaggio in Italia dopo la Convenzione europea*

### **Il paesaggio prima della Convenzione**

La considerazione che l'ordinamento italiano ha tradizionalmente riservato al **paesaggio** è stata di tipo **culturale-identitario**. Tale era quella che ispirò la l. 16 luglio 1905, n. 411, sulla pineta di Ravenna (la prima legge in materia paesaggistica dell'Italia unita), che fu presente nella l. 11 giugno 1922, n. 778 (promossa da Benedetto Croce) e che connotò la l. 22 giugno 1939, n. 1497, il testo normativo che per un sessantennio ha rappresentato l'asse portante della tutela paesaggistica nel nostro Paese. Non è un caso, in particolare, che quest'ultima legge utilizzasse gli stessi strumenti di protezione (il vincolo e l'autorizzazione) impiegati dalla coeva l. 1° giugno 1939, n. 1039, per la tutela delle cose di interesse artistico e storico, e che come questa ne affidasse la gestione al Ministero per l'educazione nazionale. Anche il 'piano territoriale paesistico', in essa previsto, era disciplinato in prevalente chiave di salvaguardia delle <<bellezze d'insieme>> individuate (art. 5 legge e art. 23 r.d. 3 giugno 1940, n. 1357, regolamento di attuazione).

Lo stesso d.l. 27 giugno 1985, n. 312, conv. nella l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso), che si innestò nella l. 1497 utilizzandone lo strumentario, pur ampliando il novero dei beni paesaggistici tutelati senza fare riferimento al pregio estetico, considerò specifiche porzioni del territorio nazionale in quanto reputate di particolare significato, ovvero munite, volendo utilizzare una terminologia oggi corrente, di valore identitario.

D'altra parte anche quella dottrina che avrebbe fornito una lettura del <<paesaggio>> oggetto dell'art. 9 Cost. non ristretta alle sole bellezze naturali, ma estesa all'intero ambiente naturale del Paese (o almeno a quello modificato dall'uomo), legherà il paesaggio con il <<patrimonio storico e artistico>> menzionato nella stessa disposizione, assegnando ad essi un comune valore, il carattere culturale<sup>1</sup>.

La medesima considerazione fungerà di base agli orientamenti del giudice costituzionale, ad avviso del quale il fatto che il paesaggio riceva tutela in quanto <<valore estetico-culturale>> giustificherà la non riconducibilità della disciplina

---

<sup>1</sup> Il riferimento d'obbligo è a F. Merusi, *Art. 9*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali (art.1-12)*, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma 1975, 445 e 447, e ad A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione*, Giuffrè, Milano 1969, 3 ss., in riferimento al quale il primo A. parlerà (*op. cit.*, 446) di <<moduli [interpretativi] che, per usare un termine di riferimento di immediata percezione, potremmo definire umanistico-rinascimentali>>.

paesaggistica a quella del territorio<sup>2</sup>.

## La Convenzione

Rispetto a questo ordine concettuale la Convenzione europea sul paesaggio<sup>3</sup> presenta **non poche novità**.

Anzitutto, anche se sarebbe inesatto affermare che essa equipari il paesaggio al territorio (nel senso che il territorio costituisca di per sé paesaggio), è indubbio che la Convenzione consideri ogni parte del territorio idonea ad esprimere un paesaggio, sia pure a condizione che essa risulti identificata (cfr. art. 6 comma 1, lett. a) nella percezione della popolazione. Il che giustifica il fatto che nella Convenzione il paesaggio o meglio i paesaggi possano riguardare <<spazi naturali, rurali, urbani e periurbani>> e soprattutto che possano darsi accanto a paesaggi <<eccezionali>>, paesaggi <<della vita quotidiana>> e paesaggi <<degradati>> (art. 2). Dunque una prima diversità, diremmo di **estensione ‘quantitativa’ del paesaggio**.

Ma poi anche un'**estensione ‘qualitativa’**, in rapporto ai parametri della percezione. Se è proprio anche della tradizione italiana l'elemento della <<cognizione>> del paesaggio<sup>4</sup>, i parametri per l'identificazione dei paesaggi non coincidono. Nella Convenzione il paesaggio è considerato come <<componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa>> e <<fondamento della identità>> delle popolazioni, ma anche come <<elemento importante della [loro] qualità della vita>> ed <<elemento chiave del benessere individuale e sociale>> (art. 5, lett. a), e Preambolo 5°, 6° e 9° capoverso). In breve alla base dell'identificazione dei paesaggi vi può essere una valenza identitaria, ma anche una valenza meno impegnativa, di contesto di vita accogliente o *friendly*.

Il che spiega anche –ed è questo un terzo elemento di novità– il tipo di **politiche** prefigurate dalla Convenzione: non solo di <<salvaguardia>>, ma **anche di <<gestione>> e di <<pianificazione>>** (attraverso azioni volte ad <<orientare e [a] armonizzare le ... trasformazioni>> dei paesaggi e azioni tese <<alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione>> degli stessi, cfr. art. 5, lett. b) e art. 1, lett. d) e f)).

In sintesi, rispetto all'approccio tradizionale della legislazione italiana, quello della Convenzione è più ampio nell'individuazione di ciò che costituisce paesaggio,

<sup>2</sup> Cfr., fra le altre, le sentenze nn. 239/1982, 359/1985, 151 e 153/1986, 327/1990, 417/1995 e 378/2000. Sul punto sia consentito altresì rinviare al mio scritto *Territorio e paesaggio (a proposito della l. reg. To. 3 gennaio 2005, n. 1)*, in *Riv. Giur. urb.*, 2007, 286 s.

<sup>3</sup> La Convenzione firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 entrò in vigore sul piano internazionale il 1° settembre 2006. La Repubblica italiana l'ha ratificata e vi ha dato esecuzione, con effetto dalla stessa data, con la l. 9 gennaio 2006, n.14, (art. 2). Peraltro il legislatore italiano ne ha tenuto conto già in sede di stesura della versione originaria del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

<sup>4</sup> L. Gambi, *La costruzione dei piani paesistici*, in *Urbanistica*, 1986, n. 85, 102.

perché più estesa è l'ottica con cui il paesaggio è valutato come valore, e di conseguenza più articolati sono i contenuti della politica pubblica in campo paesaggistico.

### **L'influenza della Convenzione**

In ragione dei dati appena accennati, trovano agevole spiegazione i termini (e i limiti) dell'influenza esercitata dalla Convenzione sulla disciplina italiana del paesaggio, ora contenuta nel Codice (d.lgs. 42/2004 e succ. mod.). **In sintesi** può dirsi che, mentre **la tradizionale considerazione culturale/identitaria non viene messa in discussione** e non mutano le conseguenze di regime giuridico che ne discendono, **ad essa si affianca** o meglio si sovrappone per stratificazione ulteriore **un approccio più ampio**: il paesaggio viene a 'dilatarsi' come nozione e come disciplina giuridica.

Va detto subito che la 'questione' del paesaggio nel quadro dell'assetto delle competenze Stato/Regioni, come delineato dal nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione, non subisce influenza di sorta. I paradigmi di riferimento per le decisioni della Corte costituzionale continuano a restare 'altri', e le previsioni della Convenzione non trovano neppure menzione (cfr. sentenze nn. 182/2006, 367/2007 e 180/2008). Il che peraltro non deve stupire ove si consideri che queste rinviano per l'applicazione da parte del singolo Stato firmatario alla <<ripartizione delle competenze proprio del suo ordinamento>> (art. 4).

Così come gli strumenti per la salvaguardia dei beni paesaggistici tradizionalmente intesi (il vincolo, l'autorizzazione e il piano) non sono toccati dalla Convenzione, che fa salve le disposizioni nazionali <<più severe in materia di salvaguardia, gestione o pianificazione dei paesaggi>> (art. 12).

Permane inoltre la valenza identitaria a base della disciplina di tutela: secondo l'art. 131, comma 1, d.lgs. 42/2004<sup>5</sup>, <<il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali>>. Viene così riaffermata la concezione per la quale paesaggio oggetto di tutela sono quei tratti del territorio che si esprimono in manifestazioni identitarie ovvero per la quale i valori identitari del territorio costituiscono il paesaggio ai fini della funzione di tutela.

Con una sottolineatura importante però. Si deve trattare di valori identitari 'qualificati', ossia espressivi dell'<<**identità nazionale**>>. **Solo per valori paesaggistici così connotati trova applicazione la disciplina di tutela.** Il che, se apre il problema della individuazione dei caratteri costitutivi dell'identità nazionale –problema che come subito si dirà va risolto sulla base delle stesse indicazioni del Codice- conferma che l'approccio del Codice si colloca nell'alveo della tradizione, che considera solo alcune parti del territorio ai fini dello specifico, peculiare regime di salvaguardia paesaggistica.

---

<sup>5</sup> Il d.lgs. 42/2004 viene considerato nel testo nella versione risultante a seguito del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

Nonostante tutto ciò non può dirsi che le previsioni della Convenzione non abbiano lasciato una traccia nel tessuto del Codice. Anzi per più aspetti la loro influenza non è trascurabile.

Anzitutto i **valori paesaggistici che costituiscono rappresentazione dell'identità nazionale sono più ampi dei beni paesaggistici** ex l. 1497/1939 e d.l. 312/1985. Essi comprendono anche le <<*caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali*>> -'altri' rispetto a quelli in cui sono presenti beni paesaggistici e che l'art. 143, comma 1, lett. e) C, definisce come <<*ulteriori contesti*>>- perché al pari dei beni paesaggistici in senso stretto sono sottoposti ad un regime di salvaguardia, la cui configurazione specifica è dal Codice demandata alla pianificazione regionale (art. 135, comma 4, lett. c) e art. 143, comma 1, lett. e) . Si può pensare, ad esempio, ai c.d. paesaggi rurali e ai siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO (la cui <<*salvaguardia*>> è menzionata del resto come compito di tale pianificazione (art. 135 comma 4, lett. d)).

In secondo luogo emergono dal Codice **nozioni di paesaggio ulteriori** rispetto a quella appena considerata ai fini della tutela. Una nozione più ampia è quella di paesaggio ai fini della funzione di valorizzazione: essa comprende anche <<*nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati*>> la cui realizzazione è affidata appunto a tale funzione (artt. 6, comma 1, e 131, comma 5).

Più ampia ancora è la nozione che si può definire 'generale', sia perché non legata come le precedenti alle funzioni di tutela e di valorizzazione, sia perché non limitata<sup>6</sup> all'ambito di applicazione del Codice: <<*per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*>> (art. 131, comma 1).

Si tratta di una nozione che riprende nella sostanza quella della Convenzione, pur discostandosene sul piano lessicale, sia perché non fa riferimento alla 'percezioni delle popolazioni' sia perché sottolinea la valenza identitaria del paesaggio. Peraltro i due elementi non vanno enfatizzati, giacché l'idea del paesaggio in ogni caso sembra presupporre un momento di contemplazione e di riflessione sul territorio o, come si è ricordato, una sua 'cognizione' e giacché il riferimento alla valenza identitaria è presente anch'esso, seppure non in via esclusiva, nella Convenzione. Importante è però sottolineare che l'identità cui si fa menzione, diversamente dall'identità nazionale' richiamata dalla nozione di paesaggio ai fini della tutela (art. 131, comma 2), è un'identità meno intensa, 'debole'. E' l'identità anche dei paesaggi della <<*vita quotidiana*>> menzionati dalla Convenzione (art. 2) ossia dei <<*paesaggi che senza avere caratteri di particolare valore [diremmo, senza essere espressivi dell'identità nazionale]*>>, *tuttavia raccontano una loro storia e presentano una loro identità*>><sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Nelle precedenti versioni dell'art. 131, comma 1, la nozione valeva <<*ai fini del presente Codice*>>.

<sup>7</sup> Così P. Baldeschi, *Territorio*, cit., 1.

In breve, nel Codice sono presenti come cerchi concentrici via via più ampi **due nozioni di paesaggio in senso culturale** (rispettivamente ai fini della funzione di tutela e di quella di valorizzazione) **ed una di paesaggio in senso generale**.

Se idealmente si ‘sottraggono’ le prime due dall’ultima residua il paesaggio della ‘vita quotidiana’, che si potrebbe dire rileva ai fini del <<*governo del territorio*>> menzionato dall’art. 117, comma 3, Cost., ancorché ad occuparsene sia lo stesso Codice. Invero, anche tale paesaggio va considerato ai fini della delimitazione per <<*ambiti*>> del territorio regionale e anche in relazione ad esso la pianificazione paesaggistica è tenuta a fissare <<*adeguati obiettivi di qualità*>> e a individuare <<*linee di sviluppo urbanistico ed edilizio*>> (cfr. art. 135, commi 2-4, lett. *d*), e art. 143, comma 1, lett. *i*). Così come anche con riguardo ad esso Ministero e Regioni sono chiamati dall’art. 133, comma 2, a cooperare per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l’attività di pianificazione territoriale.

L’influenza della Convenzione si avverte poi in ordine ai **caratteri della pianificazione paesaggistica**.

In particolare, **l’ambito di riferimento** del piano ‘paesaggistico’ e di quello ‘urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici’ – ambedue gli strumenti sono conservati dal Codice- è costituito non più dai soli beni paesaggistici (fra l’altro ora senza esclusione alcuna, cfr. art. 143, comma 1, lett. *b)-d*)<sup>8</sup>, ma dal <<**territorio**>> **regionale** –nell’ultima stesura dell’art. 135, comma 1, non necessariamente coincidente con l’intero territorio regionale<sup>9</sup>- considerato nei profili paesaggistici sopra indicati.

La pianificazione paesaggistica, poi, è chiamata ad operare secondo la **tecnica** (tipicamente urbanistica) **dello zoning**, ossia per <<*ambiti*>> (art. 135, commi 2-4, e art. 143, comma 1, lett. *i*). Il che appare in rapporto con il suo nuovo ambito di riferimento.

Conseguentemente **muta anche la funzione della pianificazione paesaggistica**, che ormai trascende la tradizionale tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici: in relazione a ciascun ambito individuato essa deve in particolare interessarsi anche dell’attribuzione di <<*adeguati obiettivi di qualità*>>, del <<*ripristino dei valori paesaggistici*>>, della <<*riqualificazione delle aree compromesse e degradate*>>, della <<*salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche*>>, e della <<*individuazione delle linee di sviluppo urbanistico edilizio in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati*>> (art. 135, commi 3 e 4, e art. 143, comma 1) fino alla possibile prefigurazione di <<*nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati*>> (art. 6, comma 1 e art. 131, comma 5). Come è stato detto con formula

<sup>8</sup> Per l’art. 149, comma 2, del d.lgs. 490/1999 la pianificazione paesistica era <<*facoltativa per le vaste località indicate alle lettere c) e d) dell’art. 139 incluse negli elenchi previsti dall’art. 140 e dall’art. 144 [le c.d. bellezze d’insieme]*>>.

<sup>9</sup> Cfr. in tal senso P. Carpentieri, *Si cambia con più piani infraregionali*, in *Guida al Diritto*, Dossier n. 5/2008 (*Beni culturali e paesaggio*), 102.

felice, la pianificazione paesaggistica è chiamata ormai ad occuparsi del <<paesaggio/territorio che si manifesta in tutte le sue possibili forme (dall'eccezionalità al degrado)>><sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Così P. Baldeschi, *Territorio*, cit., p. 3.