

SULLA PREMINENZA DEL PIANO PAESAGGISTICO SUGLI ALTRI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

La disciplina per il coordinamento tra la pianificazione paesaggistica e gli altri strumenti di pianificazione è espressamente prevista nell'articolo 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'esigenza di coordinare le varie forme di pianificazione che possono interessare il territorio fu avvertita sin dal tempo dell'attuazione delle leggi sulle bellezze naturali, e si è andata rafforzando nel corso degli anni, soprattutto dal momento che si è compreso che le varie forme di pianificazione si intersecano tra loro ed abbisognano di essere armonizzate.

Per vero, sotto l'etichetta del coordinamento vengono incluse previsioni eterogenee, alcune delle quali riconducibili soltanto in senso lato al concetto di coordinamento. A ben vedere, l'articolo 145 del Codice è dedicato principalmente all'efficacia della pianificazione paesaggistica ed al rapporto, da sempre di difficile coabitazione, con l'urbanistica. Nella materia della pianificazione del territorio la nozione di coordinamento richiama soprattutto la tipologia di piano definita appunto di coordinamento, che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio, ed orienta e connette l'attività urbanistica stabilendo le direttive da seguire nel territorio considerato. Nel caso dei piani territoriali a vocazione generale il coordinamento sembra assumere una dimensione al tempo stesso organizzata e funzionale. Del resto, il rapporto tra il piano territoriale di coordinamento statale ed i piani comunali è stato posto a base di una ricostruzione del sistema urbanistico connotato dal principio di gerarchia, che deriva dalla gerarchia tra i soggetti pubblici investiti dell'autorità di emanarli: lo Stato ed i comuni. Il piano di coordinamento può porre delle direttive perché ha uno sguardo più diffuso sul territorio, che i piani di scala inferiore non sono in grado di considerare. Quando, però, il rapporto non intercorre tra atti di pianificazione entrambi a contenuto indifferenziato, perché l'interesse che funge da coordinatore è specifico, il carattere funzionale e non organizzativo del coordinamento è ancora più evidente. In tali casi, infatti, l'interesse di settore è per così dire trasversale, posto che il paesaggio è un valore assoluto e fondamentale, ed il suo porsi come misura di coordinamento nei confronti di altri interessi prescinde da rapporti di gerarchia tra atti o tra soggetti¹.

Questa considerazione, del resto, trova il suo fondamento giuridico proprio nel Codice ove si dispone che «tutte le amministrazioni pubbliche devono cooperare nell'attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio e di gestione dei relativi interventi».

L'interrogativo sul quale ci si è soffermati è quello relativo alla natura del piano paesaggistico, cioè se esso sia un piano di settore o un piano generale. Invero, dalla esatta qualificazione giuridica del piano paesaggistico derivano importanti conseguenze in punto di rapporti con gli altri strumenti di pianificazione.

¹ Cfr. CIVITARESE MATTEUCCI S., *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2005.

La dottrina più illuminata ha considerato il piano paesaggistico come un atto avente portata generale. Per giungere a questa conclusione, si sono valutati diversi elementi che sembrano sostenere questa impostazione.

Se si considera la definizione di paesaggio che si rinviene nell'articolo 131 del Codice, il paesaggio non dovrebbe essere soltanto salvaguardato, ma anche valorizzato.

L'ampiezza dei significati sottesi alla norma, ed il richiamo alla leale cooperazione rivolto alle istituzioni coinvolte nello svolgimento delle funzioni a ciò indirizzate, si rinviene anche nella disciplina del piano paesaggistico, che si spinge alla previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore conosciuti.

Il fatto che per l'articolo 135 del Codice la pianificazione paesaggistica possa estendersi all'intero territorio regionale, conferma come il piano paesaggistico sia suscettibile di avere una portata generale, potendo riferirsi, appunto, all'intero territorio regionale: da quello che presenta il maggiore pregio ai territori compromessi o degradati².

Sulla differenza che intercorre tra piano territoriale urbanistico e piano paesaggistico, non appare più sufficiente la spiegazione secondo la quale attraverso il piano urbanistico si possa tutelare il paesaggio con eguale capacità rispetto al piano paesaggistico, potendosi agevolmente opinare che è vero anche il contrario, cioè che valorizzando il paesaggio si può programmare il territorio.

Si giunge così ad affermare che il coordinamento tra piani del paesaggio e piani del territorio diviene in senso ancor più pregnante un coordinamento tra interessi, che prescinde dagli strumenti e diviene parte di un *continuum* paesaggio-governo del territorio che informa e coinvolge l'intera disciplina urbanistica.

Il rapporto tra i diversi strumenti di pianificazione e le connesse questioni che riguardano il potere pubblico a cui spetta di intervenire approvando il piano, sia esso urbanistico, paesaggistico o di altro tipo, ed i problemi che possono emergere a seguito

² Cfr. D.Lgs. 42/2004, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio:

Articolo 135

Pianificazione paesaggistica

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

2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

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

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

del loro inevitabile sovrapporsi, sembrano riproporre l'ordinario problema del rapporto tra Stato e regioni in merito alla distribuzione di competenze in materia di tutela del paesaggio³.

La tendenza ad attribuire al piano paesaggistico la funzione di piano a portata generale e sopraordinata rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale, non è stata di certo avversata dal Codice, che, anzi, non appare ispirato dalla volontà di coordinare la pianificazione del paesaggio con le altre forme di pianificazione, quanto da quella di ribadire la superiorità e la preminenza del piano paesaggistico rispetto a qualsivoglia altro strumento pianificatorio. È stato del resto osservato da autorevole dottrina che «nella lotta intestina per la supremazia della titolarità nella conformazione dei beni sul territorio l'abbia spuntata la normazione sul paesaggio a danno della panurbanistica»⁴.

In tale prospettiva, è dunque irrilevante che le aree interessate dal vincolo paesaggistico siano state oggetto di precedenti interventi di urbanizzazione in quanto la finalità del provvedimento di tutela è proprio l'arresto dell'indiscriminato consumo del territorio, ovvero l'adozione di prescrizioni d'uso coerenti con la conservazione dei valori paesistici, concetto che non esclude una guidata trasformazione rispettosa dei caratteri peculiari del territorio⁵.

A tal proposito, una recentissima ed autorevole giurisprudenza amministrativa ha sottolineato che «la tutela paesaggistica, lungi dall'essere subordinata alla pianificazione urbanistica comunale, deve precedere ed orientare le scelte urbanistico-edilizie locali. In definitiva dunque, nella gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali il paesaggio prevale, in linea di principio, sugli altri strumenti urbanistici»⁶.

Questi dati trovano, peraltro, riscontro nella lettera della legge e, in particolare, nell'articolo 145, comma 3 del Codice dove si legge che «le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli strumenti settoriali»⁷.

³ Per un approfondimento sul punto sia consentito il rinvio a Magnosi F., *La questione del riparto delle competenze legislative nella materia paesaggistica. Le prospettive ed alcune possibili soluzioni*, su www.Pausania.it.

⁴ Cfr. URBANI P., *Relazione al VII Convegno Nazionale AIDU - "Urbanistica e Paesaggio"*, Parma, 18 novembre 2005, in www.Pausania.it. Secondo l'Autore, «si potrebbe attribuire al paesaggio la posizione *superior stabat lupus* conferendo così al primo una collocazione sovraordinata rispetto alle discipline d'uso del territorio, ragionando ancora in termini di vincoli alla proprietà e di mero adeguamento degli strumenti urbanistici alle scelte di conservazione per determinate categorie di beni detti paesaggistici».

⁵ Cfr. MAGNOSI F., *Il diritto al paesaggio. Tutela, valorizzazione, vincolo ed autorizzazione*, Exeodizioni, Padova, 2011.

⁶ Cfr. TAR Lazio, sez. II-*quater* Roma, 22 novembre 2010, n. 33741, in www.urbiium.it.

⁷ In modo conforme si è espressa anche una più risalente giurisprudenza, la quale ebbe motivo di esprimersi sui limiti della norma. Infatti fu rilevato che «se è vero che il terzo comma dell'articolo 145 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 sancisce la prevalenza immediata delle norme dei piani paesaggistici su quelle degli strumenti urbanistici, è anche vero che i piani cui si riferisce il Codice dei beni culturali e del paesaggio sono quelli che saranno adottati o conformati dopo la sua vigenza. Tanto si evince, sul piano logico-formale, dal riferimento, operato dall'articolo 145, agli articoli 143 e 156, d. lgs. 42/2004, il quale ultimo, in particolare, delinea il procedimento di conformazione della pianificazione regionale esistente alle nuove disposizioni. Del resto, sul piano sistematico e sostanziale, sarebbe illogico immaginare che una norma sopravvenuta

L'articolo 145 del Codice evidenzia che il piano paesaggistico si presenta come un provvedimento che è in grado di coordinare altri atti pianificatori, ed a cui questi devono in qualche modo subordinarsi. Ed invero, i piani paesistici hanno assunto nel tempo una portata territoriale e qualitativa sempre più ampia, affidandosi ad essi il compito di dettare una specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale. Questo processo è stato portato a compimento con il Codice, attraverso il quale la tutela del paesaggio ha assunto una portata generale e comunque una decisiva prevalenza di valore rispetto alla pianificazione urbanistica sull'intero territorio, venendo a disciplinare anche immobili non soggetti a vincolo paesaggistico. Ed inoltre, «all'interno di questo quadro si collocano le previsioni normative che stabiliscono che i piani paesaggistici dettino misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale di settore, nonché con gli strumenti regionali e territoriali per lo sviluppo economico; è coerente con tale impostazione la previsione del piano ambientale che imponga agli strumenti urbanistici di prevedere un intervento concertativo della Soprintendenza nella fase della progettazione di un piano attuativo di iniziativa privata»⁸.

Il dato letterale del richiamato articolo 145, comma 3 del Codice è abbastanza chiaro: le previsioni del piano paesaggistico non possono essere alterate da programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico. Considerata questa affermazione, ci si deve chiedere se il legislatore non abbia voluto attribuire al piano paesaggistico la capacità di programmare e progettare, o quantomeno di contribuire in modo decisivo, allo sviluppo economico dei settori di territorio pianificati, attraverso l'utilizzazione e la valorizzazione del paesaggio.

Questa ipotesi sembra tutt'altro che peregrina, posto che, come detto, per il Codice «tutto il territorio regionale deve essere adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono», e quindi, in estrema ipotesi, la pianificazione paesaggistica ed i suoi criteri potrebbero interessare l'intero territorio nazionale, che ad essi dovrà informarsi. Non pare esservi dubbio, infatti, che le concrete attività attraverso le quali si estrinseca la funzione di valorizzazione siano da ricondurre all'attività di pianificazione del paesaggio e, nell'ambito di questa, nell'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela.

Invero, con riferimento all'attività pianificatoria la distinzione tra le funzioni di tutela e valorizzazione sembra ancor più difficile, attesa la loro intima connessione in relazione alla pianificazione paesaggistica. La pianificazione paesistica, per le grandi potenzialità che le sono state attribuite, non deve quindi porsi solo in termini prescrittivi e riduttivi, ma deve proporre attività e progetti diretti alla incentivazione ed al recupero dei valori paesaggistici smarriti o compromessi. In questi termini, attraverso lo svolgimento delle funzioni rivolte alla valorizzazione del paesaggio integrale, siccome concepito alla luce

attribuisca alla disciplina pianificatoria preesistente, effetti ulteriori e più cogenti di quelli previsti tanto dalla disciplina stessa, quanto dalle norme generali vigenti al momento della pianificazione. Queste, invero, attribuiscono alla pianificazione paesistica e territoriale un'efficacia essenzialmente conformativa e non immediatamente prevalente». Così si è espresso il TAR Umbria, Perugia, sez. I, 1 agosto 2006, n. 402.

⁸ Per una migliore analisi sull'importanza dei piani paesistici dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio, si veda la nota a Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4244, a cura di MONTEDORO G., in www.aedonmulino.it, n. 3/2010.

della Convenzione europea del paesaggio e del Codice dei beni culturali, la nuova pianificazione dovrebbe poter aggiungere utilità e prospettive di sviluppo culturale ed economico per i consociati⁹.

Sarebbe infatti impensabile immobilizzare a tempo indeterminato le modificazioni del suolo vincolato, poiché si rischierebbe di paralizzare il settore edilizio e lo sviluppo delle infrastrutture, rischiando di compromettere la stessa economia nazionale.

Non più, dunque, una disciplina paesaggistica statica ed improduttiva, che tende solo a conservare senza valorizzare e sviluppare ma, vista l'importanza attribuita al piano paesaggistico, è necessario potenziare la dimensione paesaggistica del territorio in termini di produzione di ricchezza¹⁰.

La formula utilizzata dal Codice per affermare la prevalenza del piano paesistico sugli altri strumenti di pianificazione si sostanzia nello sviluppo degli effetti di cui esso è capace: immediata prevalenza su disposizioni difformi degli strumenti urbanistici; previsione di norme di salvaguardia; vincolatività per gli interventi settoriali. In questo senso, non sembra azzardato affermare che il piano paesaggistico rappresenta uno strumento contenente indicazioni e criteri direttivi cui gli altri soggetti detentori a diverso titolo del potere di pianificare devono necessariamente conformarsi, al fine del raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica. Questi obiettivi comportano che la tutela e la valorizzazione del paesaggio non si risolvano in mere attività di conservazione e salvaguardia, ma si estendano alla regolazione di ogni intervento destinato ad incidere sul paesaggio. In tale ottica, lo strumento principale con cui ogni intervento viene correttamente orientato rispetto ai profili paesaggistici è la pianificazione.

Il piano paesistico diviene così uno strumento di effettivo governo dello sviluppo sostenibile delle aree paesaggisticamente rilevanti.

In giurisprudenza non si sono mai manifestati dubbi sul fatto che i contenuti dei piani paesistici prevalgano sulla pianificazione urbanistica comunale, che è tenuta ad adeguarsi secondo un principio di sostanziale sopraordinazione degli strumenti di pianificazione e di controllo preordinati alla tutela degli interessi di conservazione dell'ambiente e del paesaggio rispetto alla tutela riservata agli altri interessi collegati alle esigenze di sviluppo¹¹.

Anche dopo l'emanazione del Codice rimase una certa indeterminatezza sulla questione se il piano paesaggistico fosse immediatamente conformativo della proprietà o agisca soltanto indirettamente sui suoli, ossia in cosa consista precisamente la suddetta prevalenza.

Al problema pose una definitiva soluzione la giurisprudenza, che ha fornito un modello dove, nei rapporti tra piano paesaggistico e gli altri piani territoriali il principio

⁹ Cfr. F. MAGNOSI, *op. cit.* Infatti, «deve essere superata la concezione meramente conservativa e monumentale che è riconnessa alla funzione di tutela, inserendo la disciplina paesaggistica all'interno dei processi sociali ed economici attraverso le attività di valorizzazione e di promozione del paesaggio».

¹⁰ A questo punto verrebbe da chiedersi in che modo realizzare questi obiettivi: ci pare di dover rimandare ad un ulteriore approfondimento l'analisi delle eventuali strategie ed interventi che potrebbero essere attuati per valorizzare economicamente il nostro paesaggio. N.d.a.

¹¹ Cfr. TAR Liguria, sez. I, 27 ottobre 1992, n. 392, e TAR Lazio, sez. I, 20 novembre 1989, n. 1270.

di prevalenza dell'istanza paesaggistica si converte in un vero e proprio «principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali»¹².

Occorre però analizzare anche i rischi determinati dallo “strapotere” della pianificazione paesistica e, in particolare, degli effetti che tale autorità indiscussa può avere sulla libertà di decisione dei pianificatori locali. Le scelte operate dal Codice¹³

¹² Così, Corte Cost., 19 maggio 2008, n. 180. L'opzione interpretativa scelta dal giudice delle leggi risulta coerente con buona parte delle pronunce del giudice amministrativo, ed è destinata a raccogliere il plauso di quelle opinioni critiche che invocano l'unificazione delle competenze «in capo allo Stato, il solo tra i veri enti istituzionali che sia depositario d'una visione generale, che viene inevitabilmente persa di vista man mano che si discende nei livelli locali, la Regione ed ancora di più il Comune».

¹³ Cfr. D.lgs. 42/2004, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio:

Articolo 143

Piano paesaggistico

1. L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

- a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135;
- b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;
- c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;
- d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1;
- e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;
- f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
- g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;
- h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;
- i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3.

2. Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'articolo 141-bis. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

3. Approvato il piano paesaggistico, il parere reso dal soprintendente nel procedimento autorizzatorio di cui agli articoli 146 e 147 è vincolante in relazione agli interventi da eseguirsi nell'ambito dei beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, salvo quanto disposto al comma 4, nonché quanto previsto dall'articolo 146, comma 5.

4. Il piano può prevedere:

- a) la individuazione di aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale;
- b) la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146.

5. L'entrata in vigore delle disposizioni di cui al comma 4 è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145, commi 3 e 4.

6. Il piano può anche subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la realizzazione di interventi senza autorizzazione paesaggistica, ai sensi del comma 4, all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate.

hanno comportato, infatti, un totale snaturamento delle caratteristiche dei piani paesaggistici rispetto a ciò che hanno tradizionalmente rappresentato, cioè strumenti di pianificazione territoriale in grado di condizionare la pianificazione urbanistica comunale senza potersi però sostituire, e senza che vi fosse la necessità di individuare a tutti i costi criteri di superiorità o di prevalenza di uno strumento sull'altro ma cercando, semmai, il coordinamento e la cooperazione tra le autorità preposte ad emanarli per un fine condiviso: la corretta ed equilibrata gestione del territorio. Si è invece puntualmente assistito ad un totale svuotamento della capacità pianificatoria a svantaggio degli enti locali ed in favore del piano paesistico e, dunque, delle prerogative statali che attraverso il Ministero partecipa all'attività di pianificazione¹⁴, nonostante l'obiettivo non fosse quello di creare uno strumento che si sostituisse agli altri piani territoriali, ma che costituisse, semmai, una guida per essi.

In sostanza lo Stato, attraverso l'individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione territoriale, si è appropriato della concreta capacità di definire i principi che dovranno guidare la stessa attività pianificatoria del territorio.

Considerata l'incontestata prevalenza del piano paesaggistico sugli altri strumenti di pianificazione, il risultato è stato che in molte realtà regionali lo Stato controlla e definisce anche le linee di pianificazione urbanistica, con un'inaccettabile invasione di campo nella disciplina del governo del territorio che, come detto, è materia a potestà legislativa concorrente, come oggi può considerarsi, per alcuni, anche quella paesistica¹⁵.

I nuovi piani paesaggistici, sia per la valenza onnicomprensiva che possiedono, sia per la specificità della disciplina da essi dettata, potrebbero assumere una forza di penetrazione e di condizionamento rispetto agli altri atti di pianificazione tali da svuotare questi ultimi della maggior parte del loro contenuto. Il piano paesaggistico, infatti, è «uno strumento di pianificazione a formazione progressiva poiché estende i suoi effetti e la sua efficacia alle azioni ed agli atti degli amministratori locali, nonché dei privati coinvolti, costituendo così il primo esempio di piano specializzato con contenuti di amministrazione attiva che non si limita semplicemente a prescrivere»¹⁶, ma si propone di realizzare dei risultati concreti a vantaggio delle popolazioni che vivono sui territori interessati dai molteplici interventi che sono proposti ed attuati con il piano paesaggistico.

Sarà necessario ed imprescindibile che in sede di concreta attuazione dei piani urbanistici da parte degli enti locali, essi non si traducano in atti di mera esecuzione dei

7. Il piano prevede comunque che nelle aree di cui al comma 4, lettera a), siano effettuati controlli a campione sugli interventi realizzati e che l'accertamento di significative violazioni delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli articoli 146 e 147, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni.

8. Il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti.

9. A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici.

¹⁴ Cfr. L'articolo 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo cui «l'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni...».

¹⁵ Cfr. Magnosi F., *cit.*

¹⁶ Cfr. Urbani P., *cit.*

piani paesaggistici che in altra, e superiore sede sono stati approvati e determinati, ma siano in grado di recepire i contenuti propositivi dei piani paesaggistici, attuando politiche del paesaggio che comportino azioni ed iniziative volte alla valorizzazione, al recupero ed alla conservazione del nostro paesaggio.

È auspicabile che la pianificazione urbanistica si realizzi in questa direzione, poiché è fondamentale che le regioni ed i comuni mantengano inalterate le loro prerogative in materia urbanistica e nella gestione del territorio, che costituiscono per le regioni e per i comuni le prerogative più importanti con cui amministrano, gestiscono e governano il proprio territorio.

In conclusione, le straordinarie potenzialità che il Codice dei beni culturali ha attribuito al piano paesaggistico devono costituire una ragione per realizzare piani paesaggistici funzionanti e creativi, capaci di contribuire alla realizzazione di un assetto territoriale soddisfacente e tendere ad orientare le scelte dei pianificatori locali nella direzione di una sostenibilità territoriale responsabile e lungimirante, che si ponga come strumento della protezione dell'integrità del territorio e favorisca, al contempo, lo sviluppo della qualità paesaggistica attraverso la valorizzazione della risorsa-paesaggio¹⁷.

Roma, lì 7 ottobre 2011

Dott. Francesco Magnosi

¹⁷ Cfr. Magnosi F., *op. cit.*