

**DIRITTO AL PAESAGGIO. UN APPROCCIO MULTILIVELLO.\***

di Lea Brizzi e Valentina Spagna\*\*

**Sommario.** 1. Introduzione: la nozione di paesaggio. – 2. La tutela del paesaggio nell'ambito della Convenzione UNESCO del 1972. – 3. Il procedimento di *World Heritage Listing*. – 4. Piani di gestione UNESCO nell'esperienza italiana – 5. La Convenzione europea del paesaggio. – 6. L'ordinamento italiano. – 7. Gli strumenti operativi del governo del paesaggio: i piani paesaggistici. – 8. Considerazioni conclusive.

244

**1. Introduzione: la nozione di paesaggio.**

Il tema relativo alla tutela del paesaggio non è nuovo, quanto piuttosto nuova appare la sensibilità e l'attenzione che lo stesso sta assumendo negli ultimi decenni, a tutti i livelli: internazionale, europeo, nazionale e regionale ed interno, tanto sul piano istituzionale che sociale. Ne dà atto anche la circostanza che di recente il MiBACT (Ministero dei beni e delle attività culturali e per il Turismo) abbia sentito l'esigenza di operare uno studio di settore altamente analitico e dettagliato confluito nel *Rapporto sullo stato delle politiche per il Paesaggio*, e di adottare uno strumento programmatico quale la Carta nazionale del paesaggio.

L'indagine sull'esistenza e la consistenza di un effettivo *diritto al paesaggio* non può prescindere da un'analisi circa la nozione di paesaggio<sup>730</sup>. Tale nozione, infatti, è stata a lungo confusa, pretestuosamente o meno, con le nozioni contigue di ambiente e urbanistica/governo del territorio, circostanza questa che ha ostacolato un'effettività della sua tutela. Se sul piano scientifico-descrittivo, infatti, è innegabile che le tre nozioni si inseriscano tutte in quella più ampia di territorio (nella sua accezione naturalistica), sul piano della scienza giuridica, però, un approccio panurbanistico è inaccettabile perché non idoneo a differenziare, gerarchizzare e, quindi, ponderare gli interessi giuridici sottesi a tali

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Lea Brizzi è Dottoressa di ricerca in Ordine internazionale e tutela dei diritti individuali – Università degli Studi di Napoli “Federico II”. Valentina Spagna è Dottoressa di ricerca in Diritto amministrativo – Università degli Studi di Napoli – “Federico II”. Il presente lavoro è stato concepito da entrambi gli Autori. In particolare, i paragrafi 2,3,4, sono stati elaborati da Lea Brizzi, mentre i paragrafi 5,6,7 da Valentina Spagna. I paragrafi 1 e 8 sono frutto di elaborazione congiunta.

<sup>730</sup> Sul punto si rinvia a P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2004, p. 366 ss.

nozioni, dal momento che è proprio la diversità degli interessi tutelati a giustificare i differenti regimi di tutele apprestati dall'ordinamento. Invero, le tre summenzionate nozioni afferiscono a differenti valori, seppur tutti inerenti al territorio. All'ambiente, infatti, sono riconducibili interessi relativi alla conservazione della biosfera; al paesaggio sono riferibili interessi e valori che appartengono alla dimensione culturale ed identitaria del territorio; all'urbanistica/governo del territorio, infine, sono ricollegabili soprattutto interessi di stampo economico-sociale inerenti alla salvaguardia e alla gestione del corretto assetto e sviluppo delle trasformazioni urbanistico-edilizie.

Autorevole dottrina ha definito il paesaggio come “la forma del territorio [...] creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo [...] in un processo creativo continuo”<sup>731</sup>.

Una nozione così caratterizzata da fattori materiali e immateriali, elementi naturalistici e antropici, colloca a pieno titolo il paesaggio nella categoria dei beni comuni<sup>732</sup>, con tutte le potenzialità e le criticità della fattispecie, non esclusi i rischi di *free-riding*<sup>733</sup>.

La complessità e la fluidità della nozione di paesaggio riflette, poi, la forte e continua tensione esistente tra le contrapposte esigenze ed essa sottese: quelle di tutela e valorizzazione culturale con quelle di protezione e conservazione della biosfera e quelle di più marcata natura socio-economica di sviluppo del territorio.

A fronte del disastro che l'assenza di una cultura del paesaggio e di politiche di gestione del territorio sempre più dissennate e corrotte hanno causato, dequalificando, sotto potenziando e svilendo quella propensione identitaria a cui i nostri paesaggi locali sono da sempre votati, vengono in rilievo le questioni relative alla ragionevolezza dei limiti alla trasformazione e alla ricerca di adeguati strumenti di *governance* del territorio che pongano la tutela del paesaggio come principio ispiratore.

<sup>731</sup> A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.

<sup>732</sup> Sul tema dei beni comuni cfr. P. Maddalena, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. cost.*, n. 3/2011, p. 2613 ss. S. Nespore, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6/2013, p. 665 ss., A. Iuliani, *Prime riflessioni in tema di beni comuni*, in *Europa e diritto privato*, n. 2/2012, p. 617 ss.

<sup>733</sup> Il *free-riding* è uno dei rischi a cui sono esposti i beni comuni. Al riguardo si veda G. Harding, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, n. 162/1968, ss. Questi, essendo caratterizzati da una fruibilità estesa, indipendentemente dalla natura proprietaria degli stessi, sono spesso oggetto di comportamenti opportunistici da parte di quanti fruiscono dei benefici derivanti da tali beni senza, però, sopportarne i costi. In tema, si veda L. Brizzi, S. Pugliese, M.L. Tufano e V. Spagna, *Towards an effective method of governance of cultural heritage sites (CH sites)*, in S. Pinton e L. Zagato (a cura di), *Cultural Heritage. Scenarios 2015-2017*, Edizioni Cà Foscari Digital Publishing, Volume IV of the series “*Sapere l'Europa, Sapere d'Europa*”, 389 ss.

## 2. La tutela del paesaggio nell'ambito della Convenzione UNESCO del 1972.

A livello internazionale la tutela del paesaggio può essere ricondotta alla Convenzione UNESCO del '72 sul patrimonio culturale e naturale mondiale, il cui art. 1 definisce «i siti» come opere coniugate dell'uomo e della natura. In quel contesto, tuttavia, è solo nel '92 che viene elaborata la peculiare categoria di «paesaggio culturale»<sup>734</sup> ad opera del Comitato del patrimonio culturale (WHC), poi inserita nelle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention – OG –* (par. 47 e all. 3). La nozione di paesaggio culturale è caratterizzata proprio dall'interazione tra il fattore umano e natura, dalla relazione intima dei popoli/comunità con il territorio. I paesaggi culturali sono quindi il simbolo dell'evoluzione della società umana e del suo insediamento nel tempo, caratterizzati per una diversità di manifestazioni nell'interazione di uomo e natura, in un ambito geografico e culturale definito, le quali spesso riflettono tecniche specifiche di uso sostenibile del suolo, tenuto conto anche delle caratteristiche e dei limiti dell'ambiente in cui sono inserite<sup>735</sup>.

Nell'ambito del diritto internazionale, in materia culturale, da alcuni decenni, si è assistito ad una evoluzione del concetto di patrimonio culturale<sup>736</sup>: originariamente limitato al solo patrimonio materiale, come risulta dalla Convenzione del '72, che all'art. 2, distingue le macrocategorie del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, poi esteso al patrimonio culturale immateriale con la Convenzione UNESCO del 2003. In tale nozione viene oggi ricompresa anche la categoria del paesaggio culturale, il quale include sia elementi

<sup>734</sup> Cfr. *Report of the Expert Group on Cultural Landscapes* (La Petite Pierre 24-26 October 1992), in <http://whc.unesco.org>.

<sup>735</sup> Al riguardo, si veda T. Scovazzi, *La Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale nella sua applicazione ai beni culturali*, in A. Cannone (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014, p. 1 ss.

<sup>736</sup> In particolare si vedano L. Zagato, *Diversità culturale e protezione/salvaguardia del patrimonio culturale: dialogo (e contaminazione) tra strumenti giuridici*, in G. Cataldi e V. Grado (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture. XVIII Convegno SIDI. Napoli 13-14 giugno 2013*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2014, 369 ss.; A. Ciampi, *Identifying and Effectively Protecting CH*, in *Riv. dir. int.*, 2014, p. 699 ss.; E. Triggiani, *Tutela europea dei beni culturali nel contesto internazionale*, in E. Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, p. 221 ss.; T. Scovazzi, *La Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale*, cit., p. 1 ss.; S. Barile, *Towards a Novel Conception of Bene culturale*, in G.M. Golinelli (a cura di), *Cultural Heritage and Value Creation, Towards New Patways*. Cham: Springer International Publishing Switzerland, 2015, p. 53 ss.; L. Brizzi, S. Pugliese, M.L. Tufano e V. Spagna, *Towards an effective method of governance of cultural heritage sites (CH sites)*, cit., p. 389 ss.

materiali che immateriali e nel quale si evidenzia l'aspetto dinamico dell'interazione tra l'elemento naturale del territorio e quelle forze, tanto naturali che culturali, capaci di trasformarlo, caratterizzarlo e differenziarlo.

L'evoluzione del concetto di patrimonio culturale è stata accompagnata da una presa di coscienza della potenzialità del patrimonio quale risorsa in grado di generare ricchezza<sup>737</sup>, per cui, ad esigenze di mera tutela, si sono affiancate esigenze di valorizzazione. Ne è seguito un cambio di prospettiva anche sulla più peculiare nozione di paesaggio culturale. Ai paesaggi culturali, definiti quali *cultural properties*, sono applicabili tutti i principi enucleati nella Convenzione del '72 e nelle OG.

Il principio fondamentale, che è alla base della Convenzione del '72, è che il patrimonio culturale e naturale di *valore eccezionale*, anche se riferibile ad una o più nazioni, è riconosciuto come appartenente all'intera comunità internazionale in una visione globale che ne amplifica e diffonde il significato<sup>738</sup> e, dunque, costituisce *patrimonio universale* per la protezione del quale tutta la comunità internazionale è chiamata a cooperare. Ciascuno Stato partecipe della Convenzione assume, pertanto, l'obbligo di garantire l'identificazione, la protezione, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle generazioni future del suo patrimonio culturale e naturale eccezionale (art. 3 e 4) e si impegna ad adottare una politica volta a realizzare un ruolo e una funzione del patrimonio culturale nella vita collettiva nonché a predisporre sistemi di protezione adeguati per far fronte ai pericoli che minacciano il patrimonio culturale (art. 5).

Obiettivo della Convenzione è quello di creare una rete di tutela e valorizzazione e un particolare regime di protezione per quella parte di patrimonio culturale e naturale dal valore eccezionale, attraverso un procedimento di *listing*, cd. *World Heritage Listing*<sup>739</sup>. Il

---

<sup>737</sup> Come si è rilevato in dottrina, l'analisi deve procedere attraverso una lettura sincronica dei diversi strumenti di tutela, a carattere universale e regionale, da un lato la Convenzione UNESCO del '72, la Dichiarazione universale UNESCO sulle diversità culturali del 2001, poi la Convenzione UNESCO del 2003 sul patrimonio immateriale, la Convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione delle diversità delle espressioni culturali, la Dichiarazione di Firenze del 2012, dall'altro la Convenzione europea del paesaggio del 2000, la Convenzione di Faro del 2005 sul valore dell'eredità culturale per la società. Per approfondimenti si veda L. Zagato, *Diversità culturale e protezione/salvaguardia del patrimonio culturale: dialogo (e contaminazione) tra strumenti giuridici*, in G. Cataldi e V. Grado (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture. XVIII Convegno SIDI. Napoli 13-14 giugno 2013*. Napoli, 2014, p. 369 ss.

<sup>738</sup> A. Cesi, *I piani di Gestione dei Siti UNESCO in Italia. Siti del Patrimonio Mondiale dell'Unesco e strumenti di gestione*, Ufficio Patrimonio Mondiale UNESCO, in *Rapporto MiBACT sullo stato delle politiche del paesaggio*, 2017, p. 326 ss.

<sup>739</sup> A. Cannone, *Listing e delisting nella Convenzione sul patrimonio mondiale culturale e naturale del 1972*, in A. Cannone (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014, p. 23 ss.

sistema UNESCO, infatti, ha previsto due differenti Liste: la *Lista del patrimonio mondiale* (WHL) (art. 11, par. 2), che comprende quei beni riconosciuti di valore universale eccezionale, e la Lista del patrimonio mondiale in pericolo (WHD), costituita da quei beni, della prima lista, che sono minacciati da danni gravi e precisi (art. 11, par. 4). I beni che figurano e sono suscettibili di figurare in tali liste possono beneficiare di forme di assistenza internazionale e delle risorse del fondo per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (art. 15).

### 3. Il procedimento di *World Heritage Listing*.

L'inserimento di un determinato bene/sito/paesaggio<sup>740</sup> in seno alla citata WHL, è disciplinato dalla Convenzione del '72, e dalle relative OG, le quali regolano le modalità di presentazione da parte degli Stati delle proposte di candidatura dei propri beni e definiscono le condizioni ed i criteri per il riconoscimento, ad opera degli organismi consultivi UNESCO, dell'*Outstanding Universal Value* (OUV).

Il *valore universale eccezionale* del patrimonio culturale e naturale, come condizione per la sua protezione, non è meglio descritto. La Convenzione del '72 all'art. 11 par. 2, utilizza questo concetto in maniera ampia, senza fornire ulteriori dettagli<sup>741</sup>, probabilmente al fine di permettere una sua evoluzione nel corso del tempo. Una definizione più precisa è contenuta nelle OG: "*Outstanding Universal Value means cultural and/or natural significance which is so exceptional as to transcend national boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity*" (par. 49 OG); "*the Convention is not intended to ensure the protection of all properties of great interest, importance or value, but only for a select list of the most outstanding of these from an international viewpoint*" (par. 52 OG).

Nel contesto dei paesaggi culturali, l'interazione tra l'uomo e natura deve assurgere a valore universale eccezionale<sup>742</sup>.

<sup>740</sup>A fini semplificativi, nella presente trattazione, ci si riferirà genericamente ai beni, in quanto le regole e i criteri generali valgono sia per i beni che per i siti che per i paesaggi culturali (cfr. All. 3 OG).

<sup>741</sup>T. Scovazzi, *La Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale*, cit., p. 1 ss..

<sup>742</sup>N. Mitchel, M. Rossler e P.M. Tricaud, *Paysages culturels du patrimoine mondial. Guide pratique de conservation et de gestion*, in *Cahiers 26 du patrimoine mondial*, Parigi, 2011, p.24.

Al fine della iscrizione del bene nella WHL, il WHC definisce i criteri, necessari per il riconoscimento dell'OUV (para 49-53 e 77-78 OG.).

Per essere considerato di OUV, è necessario che un bene soddisfi altresì i requisiti di autenticità ed integrità (para 79-95 OG e la Conferenza di Nara del 1994), nonché sia dotato di un adeguato sistema di gestione atto ad assicurarne un'idonea protezione nel tempo<sup>743</sup> (par. 78; para 96-119 OG).

Il requisito di autenticità è soddisfatto qualora un bene esprima in modo veritiero e credibile il suo valore<sup>744</sup> (para 79-86 OG). Nel contesto dei paesaggi culturali, per autenticità si intende rispetto della continuità territoriale, della funzione storica che deriva dal sito, della sua unicità, della sua specificità e ciò differisce a seconda del contesto culturale in cui ci si trova.

L'integrità (para 87-95 OG), invece, evoca un concetto di completezza, nel senso che il bene deve possedere gli elementi necessari per esprimere l'OUV: tali elementi e le interazioni tra gli stessi devono essere trasmessi in modo integro alle generazioni future.

Tutta la procedura, a partire dalla selezione delle proposte fino alla fase di gestione, deve avvenire in maniera partecipata attraverso lo scambio, la condivisione, il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* (pubblici e privati)<sup>745</sup>. La prassi in più casi ha dimostrato come vengano valutate positivamente, ai fini dell'iscrizione nella WHL, non soltanto la sussistenza dei criteri e condizioni, ma altresì le modalità di *governance* del sito, che devono essere basate sulla cooperazione tra attori locali e su una efficace gestione, come nei casi dell'area mineraria della *Great Copper Mountain* in Svezia, oppure il caso del *Lake District* in Inghilterra.

La presentazione delle candidature da parte dei singoli Stati avviene attraverso una procedura complessa e articolata, atta a dimostrare che il valore del bene è talmente eccezionale, da oltrepassare i confini nazionali e meritare l'iscrizione nella WHL<sup>746</sup>.

---

<sup>743</sup> Al riguardo si veda A. D'Auria e S. Pugliese, *The Governance of UNESCO Cultural Landscapes Between Universal values and Local Identity: The Case of Campania*, in *Society, Integration, Education*, 2013, p. 189 ss.

<sup>744</sup> T. Scovazzi, *La Convenzione per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale*, cit., p. 1 ss.

<sup>745</sup> A. Leask e A. Fyall, *Managing World Heritage Sites*, Oxford, 2006; in particolare si veda S. Miller, *Stakeholders and community participation*, in A. Leask e A. Fyall, *Managing World Heritage Sites*, op. cit., 37-54; A. D'Auria e S. Pugliese, *The Governance of UNESCO*, cit., p. 189 ss.

<sup>746</sup> Le proposte di iscrizione devono comprendere la identificazione del bene, la sua descrizione, le ragioni giustificative dell'iscrizione, lo stato di conservazione, il sistema di protezione e gestione, gli indicatori attualmente esistenti e proposti atti a misurare e valutare lo stato di conservazione, la documentazione, l'identità dei soggetti responsabili e la firma a nome dello Stato proponente (par. 130 O. G.).

Una volta che il bene è stato valutato dagli organi competenti, spetta al WHC assumere la decisione finale: nel caso in cui decida in senso positivo, il WHC adotta la dichiarazione di OUV (para 154-157 OG), motivando le ragioni alla base della valutazione stessa (par. 155 OG), iscrivendolo nella WHL; qualora, invece, il WHC ritenga che non sia possibile adottare la dichiarazione di OUV, la proposta di iscrizione non potrà essere nuovamente presentata, se non in casi eccezionali, a seguito di nuove scoperte, nuove informazioni scientifiche, o sulla base di criteri differenti da quelli relativi alla proposta iniziale (par. 158 OG)<sup>747</sup>.

#### 4. Piani di gestione UNESCO nell'esperienza italiana.

Ai fini della candidatura le OG prevedono l'obbligo che ogni proposta sia corredata da un piano di gestione, il quale dovrà specificare le modalità di preservazione dell'OUV e garantirne nel tempo la conservazione alle future generazioni<sup>748</sup> (par. 108-119 OG). Al fine di assicurare un controllo costante della gestione dei beni inclusi nella WHL, è infatti necessario che l'iscrizione nella WHL non venga considerata come risultato finale, ma come un punto di partenza per una sempre maggiore tutela e valorizzazione del valore eccezionale.

Quindi l'iscrizione nella WHL rappresenta solo l'inizio di un processo caratterizzato dal monitoraggio dell'UNESCO sullo stato di conservazione del bene e sull'effettivo rispetto del piano di gestione. È il WHC l'organo deputato a tal fine, in cooperazione con gli Stati, i quali sono tenuti a dare informazioni costanti attraverso l'inoltro di periodici rapporti (par. 29 Conv. UNESCO '72 e para 199-210 OG), ciò al fine di dimostrare il mantenimento del OUV ed evitare che il bene venga cancellato dalla WHL.

Infatti, nell'esercizio della sua funzione di controllo, il WHC può decidere altresì se il bene

---

<sup>747</sup> Il WHC in caso di necessità di carattere istruttorio può sempre chiedere ulteriori informazioni allo Stato proponente (*Referral of Nomination*) (par. 159 OG.), oppure differire la decisione (*Deferral of Nomination*) (par. 160 OG). L'iscrizione di molti siti è stata rinviata per attendere l'implementazione del piano di gestione, come nel caso del sito archeologico di Bagan in Birmania (cfr. A. Leask, A. Fyall, *Managing World Heritage Sites*, Oxford, 2006).

<sup>748</sup> In tema si vedano S. Miller, *Stakeholders and community participation*, *op. cit.*, 37-54; A. D'Auria e S. Pugliese, *cit.*, p. 189 ss.; G. Iacovone, *I piani di gestione relativi ai beni inseriti nella Lista del Patrimonio culturale e naturale*, in A. Cannone (a cura di) *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, Bari, 2014, p. 77 ss.; A.M. Ferroni, *Metodologia e criteri dei Piani di gestione italiani*, in *Rapporto MiBACT*, *cit.*, 2017, p. 328 ss.

debba transitare nella WHD, perché minacciato da danni precisi, o se esso sia cancellato dalla WHL, qualora abbia perso l'OUV (par. 176 OG).

Si è parlato, a tal proposito, dell'attribuzione di poteri sanzionatori e ispettivi al WHC, con verifica dell'esatto adempimento degli obblighi di conservazione del bene in capo allo Stato attraverso il cd. *name and shame*<sup>749</sup>.

Un modello di gestione efficace non può essere considerato in astratto, in quanto dovrà variare a seconda delle peculiarità, fisiche e culturali, del singolo bene e a seconda delle risorse disponibili (para 110-118 OG)<sup>750</sup>.

Tuttavia, l'UNESCO individua degli elementi imprescindibili per una gestione virtuosa tra i quali: una conoscenza approfondita e condivisa del bene da parte di tutti gli *stakeholders*, l'utilizzo dello strumento della pianificazione, oltre che di monitoraggio del bene, la valutazione della vulnerabilità del bene ai cambiamenti sociali economici, lo sviluppo di meccanismi di coordinamento delle diverse attività, l'allocazione delle risorse necessarie, un sistema trasparente di funzionamento del sistema di gestione<sup>751</sup>. Pertanto, i piani di gestione UNESCO devono essere realizzati attraverso processi partecipati<sup>752</sup> atti a coinvolgere tutti gli *stakeholders* (par. 117 OG), contenere obiettivi chiari, essere sintetici e facilmente consultabili. Ciò è stato fortemente ribadito con la Dichiarazione di Budapest del 2002, nella quale il WHC ha sottolineato l'importanza strategica dei piani di gestione, ribadendo agli Stati la necessità di tutelare il patrimonio mondiale con attività adeguate, volte a contribuire allo sviluppo socio-economico delle comunità con il coinvolgimento attivo degli *stakeholders* e attraverso forme di educazione, informazione, sensibilizzazione. Invero, i piani di gestione UNESCO si sono rivelati nel tempo un valido strumento in grado di conciliare esigenze di tutela e conservazione con esigenze di trasformazione, sviluppo socio economico e sostenibilità<sup>753</sup>. Essi presentano coordinate in sintonia con gli strumenti interni di governo del territorio, fondati su una strategia condivisa, realizzata attraverso procedure negoziate.

Per quanto riguarda specificamente l'ordinamento italiano, nel 2004 è stata istituita la Commissione Consultiva per i piani di gestione dei siti UNESCO e per i sistemi turistici

<sup>749</sup> G. Iacovone, *I piani di gestione*, cit., p. 77 ss.

<sup>750</sup> cfr. F. Riccio, *Siti UNESCO, legislazione nazionale e pianificazione territoriale*, in *Rapporto MiBACT*, cit., 2017, pp. 336-337.

<sup>751</sup> N. Mitchel, M. Rossler, P.M. Tricaud, *Paysages culturels*, op. cit., in particolare 33.

<sup>752</sup> A. Cesi, *I piani di Gestione dei Siti UNESCO*, in *Rapporto MiBACT*, cit., p. 326 ss.

<sup>753</sup> G. Iacovone, *I piani di gestione*, cit., p. 77 ss.

locali, con funzioni di indirizzo e orientamento per la redazione e l'attuazione uniforme dei piani di gestione dei siti italiani iscritti nelle Liste UNESCO.

Essa ha emanato le Linee guida<sup>754</sup> finalizzate a fornire un modello di piano, che si basa su un sistema di gestione integrata capace di coniugare l'esigenza di tutela, conservazione e valorizzazione, con quella di trasformazione e sviluppo sostenibile del territorio locale, mutuato dalle esperienze italiane in materia di conservazione e valorizzazione di beni culturali.

La suddetta programmazione integrata deve tener conto delle trasformazioni del territorio nel tempo, e ciò viene in rilievo soprattutto in relazione alla materia dei paesaggi culturali per il loro endemico carattere dinamico ed evolutivo, essendo essi il frutto di quel continuo dialogo tra uomo e natura.

A tal fine è necessario che le competenze dei soggetti coinvolti nelle attività di gestione siano quanto più variegate, e che sia assicurato il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*. Se è vero che i piani UNESCO costituiscono uno strumento strategico ed operativo di coordinamento della pianificazione territoriale atto ad intervenire, con modifiche e varianti, sui Piani regolatori e sui Piani Paesaggistici<sup>755</sup>, tuttavia il tema del rapporto tra piani di gestione dei siti UNESCO e gli strumenti interni di governo del territorio ha presentato spesso criticità.

Si evidenzia innanzitutto la difficile qualificazione normativa, in seno alla gerarchia delle fonti, dei piani UNESCO. Le criticità nascono dalla circostanza che l'UNESCO non definisce la struttura specifica dei piani di gestione; l'organismo internazionale fornisce ampie coordinate, attraverso standard generali di protezione del bene, che però, non presentando il carattere della cogenza, possono acquisire rilevanza giuridica in termini di effettività solo con la disciplina attuativa del legislatore statale<sup>756</sup>.

In Italia un passo in avanti, è stato fatto, in termini di effettività, con l'emanazione della legge n. 77/2006, la quale ha recepito i piani UNESCO, quali strumenti volti ad assicurare la conservazione dei siti e a creare le condizioni per la loro valorizzazione, orientando gli strumenti urbanistici, e prevedendo altresì gli strumenti finanziari a sostegno delle attività,

---

<sup>754</sup> Il modello del piano di gestione dei beni culturali iscritti alla lista del Patrimonio dell'Umanità, Linee Guida, MiBACT, 2004.

<sup>755</sup> A.M. Ferroni, *Metodologia*, in *Rapporto MiBACT*, cit., 2017, p. 328 ss.

<sup>756</sup> G. Iacovone, *I piani di gestione*, op. cit., 77 ss.

comunicazione e fruizione dei siti stessi<sup>757</sup>.

L'efficacia dei piani trova nuova linfa con l'utilizzo degli strumenti di programmazione negoziata previsti dalla legge del 2006 all'articolo 3<sup>758</sup>, secondo le modalità previste dal codice dei beni culturali del 2004, in particolare agli articoli 111 e 112.

Il tentativo di creare sinergie tra i piani è dimostrato dalla circostanza che i piani paesaggistici di nuova generazione, come nel caso del PPR del Friuli Venezia Giulia, della Puglia, del Piemonte e della Toscana, contengono riferimenti ai siti UNESCO<sup>759</sup>.

La diversità degli scopi e delle finalità dei piani di gestione UNESCO e degli strumenti generali di pianificazione del territorio rende auspicabile un coordinamento tra gli stessi, al fine di garantire l'effettività della tutela e il mantenimento nel tempo dell'OUV<sup>760</sup>.

## 5. La Convenzione europea del paesaggio.

A rivoluzionare l'approccio alla tutela del paesaggio è l'introduzione della Convenzione europea del Paesaggio (CEP)<sup>761</sup>, firmata a Firenze nel 2000<sup>762</sup>. Essa, evidenziando le interrelazioni tra la dimensione naturale e quella culturale del paesaggio, e esaltandone il

<sup>757</sup> Cfr. artt. 3 e 4, legge n. 77/2006.

<sup>758</sup> Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 77/2006, gli accordi tra i soggetti pubblici istituzionalmente competenti alla predisposizione dei piani di gestione e alla realizzazione dei relativi interventi sono raggiunti con le forme e le modalità previste dal decreto legislativo n. 42/2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>759</sup> Tali piani, infatti, prevedono strumenti specifici volti proprio alla salvaguardia dell'OUV.

<sup>760</sup> A tal fine l'ICOMOS ha predisposto una guida atta a fornire un'adeguata metodologia per l'*Heritage Impact Assessment* (HIA): una valutazione dell'impatto delle trasformazioni tarata proprio sulle peculiarità del patrimonio culturale mondiale (*Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties*, in [www.icomos.org/world\\_heritage/HIA\\_20110201.pdf](http://www.icomos.org/world_heritage/HIA_20110201.pdf)). Tale documento puntualizza che, qualora si proceda a una valutazione di impatto ambientale (VIA) su beni che facciano parte della WHL, è necessaria una sezione autonoma che prenda in considerazione specificamente i fattori che possano impattare sull'OUV, alla stregua delle indicazioni dettate nella Guida stessa. Nel caso in cui tale sezione non tenga compiutamente in conto le caratteristiche relative all'OUV, lo strumento valutativo dovrà essere considerato non rispondente agli *standards* fissati dall'ICOMOS per l'HIA. Al riguardo, si veda A. Pereira Roders e R. Van Oers, *Guidance on heritage impact assessments. Learning from its application on World Heritage site management*, in *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, Vol. 2, n. 2/2012, p. 104 ss.

<sup>761</sup> Sul tema cfr. C. Drigo, *Tutela e valorizzazione del paesaggio. Il panorama europeo*, in [www.giuricost.it](http://www.giuricost.it), 2010; M. Sassatelli, *Europeizzazione e politiche del paesaggio*, Bologna, 2009, 343 ss.; G. Sciuillo (a cura di), *Ordinamento europeo e pubblica amministrazione*, Bologna, 2009, 27 ss.; M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 649 ss.; G. Sciuillo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 3/2008; G. F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007; A.A. Herrero de la Fuente, *La Convenzione europea sul paesaggio (20 ottobre 2000)*, in *Riv. Giur. amb.*, 2001, 893 ss.

<sup>762</sup> Ratificata dall'Italia nel 2006.

valore identitario, quale frutto della percezione delle popolazioni (art. 1), ne estende la nozione e quindi la tutela. Secondo la CEP il concetto di *paesaggio* va ben oltre quella parte di territorio dal valore eccezionale, ricomprendendo tutti i luoghi della vita, anche quelli ordinari e degradati (art. 2)<sup>763</sup>.

La CEP, oltre a promuovere la cooperazione europea in materia, si pone anche l'obiettivo di favorire la salvaguardia, la gestione e la pianificazione paesaggistica (art.3).

Per gli Stati parte della CEP, questa prevede impegni di carattere generale, di cui all'art. 5 lett. a), b), c) e d) e misure specifiche, di cui all'art. 6. Per quel che concerne le misure del primo tipo, gli Stati parte sono tenuti a «riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità»; definire politiche paesaggistiche di tutela e valorizzazione attraverso modelli partecipati che coinvolgano la popolazione interessata<sup>764</sup> e gli altri attori pubblici, specialmente locali; integrare il paesaggio in tutti gli strumenti e le politiche territoriali, urbanistiche, ambientali e culturali.

Per quel che riguarda, invece, le misure specifiche, queste rappresentano impegni diretti a favorire la conoscenza e la sensibilizzazione del paesaggio e delle tematiche ad esso inerenti<sup>765</sup>, oltre che ad un miglioramento della qualità paesaggistica dei beni considerati<sup>766</sup>. Le differenze linguistico-culturali dei Paesi aderenti hanno comportato alcune difficoltà interpretative che hanno condotto nel 2008 all'adozione delle Linee guida ufficiali della CEP che sintetizzano nove principi tra loro complementari per l'attuazione della stessa: considerare il territorio nel suo intero; riconoscere il ruolo fondamentale della conoscenza; promuovere la sensibilizzazione; definire strategie per il paesaggio; integrare il paesaggio nelle altre politiche del territorio; integrare il paesaggio nelle politiche settoriali; mettere in

---

<sup>763</sup> Parte della dottrina ha autorevolmente rilevato come una nozione così ampia comporti il rischio di compromettere l'effettività della tutela del paesaggio, dal momento che il concetto di *tutto* è spesso molto prossimo a quello di *nulla*. In tal senso, S. Settis, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2012; cfr. anche P. Carpentieri, cit.

<sup>764</sup> Si rileva che il richiamo non è solo alla popolazione locale, ma anche alle genti lontane e a quelle che entrano temporaneamente in contatto con i luoghi, dal momento che il paesaggio è patrimonio comune, risorsa per tutti e fondamento per la loro identità. La strategia della partecipazione attiva è stata poi rafforzata dalla Convenzione di Faro del 2005 sul valore dell'eredità culturale. Cfr. L. Scazzosi, cit., pp. 28 e 29.

<sup>765</sup> La CEP richiede un'informazione e una sensibilizzazione diffusa che coinvolga cittadini, tecnici, amministratori, etc. [...], affinché le scelte che incidono sul territorio possano essere assunte nella piena consapevolezza delle loro implicazioni sia nel breve, che nel lungo periodo.

<sup>766</sup> C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata e G. Sciuillo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 256.

pratica la partecipazione del pubblico; rispettare gli obiettivi di qualità paesaggistica; sviluppare la mutua collaborazione e lo scambio di informazioni.

Le suddette Linee Guida forniscono una serie di orientamenti concettuali, metodologici e operativi che derivano proprio dalle concrete esperienze messe in atto dai Paesi membri<sup>767</sup>. Se, ciò che promuove la CEP è un paesaggio di qualità, esteso a tutto il territorio, anche a quello degradato e compromesso, è evidente che essa imponga un'integrazione tra paesaggio e ambiente. Ciò nonostante, sebbene a livello internazionale ed europeo si osserva una progressiva convergenza delle politiche e degli strumenti attuativi, il punto di vista della natura e dell'ambiente rimane ancora oggi settoriale e autonomo, come è evidente nelle esperienze della VIA e della VAS<sup>768</sup>.

È stato osservato come in realtà la CEP sottintenda un progetto politico che pone in primo piano la sostenibilità, intesa nei suoi quattro pilastri<sup>769</sup>: economia, ambiente, società e cultura; proponendo la qualità di tutti i luoghi, il benessere fisico e psichico delle popolazioni, la condivisione e partecipazione attiva delle genti alle scelte e all'effettiva gestione del paesaggio quale bene comune<sup>770</sup>.

## 6. L'ordinamento italiano.

Per una corretta analisi dell'odierno assetto normativo in materia, sembra opportuno ripercorrere brevemente le principali tappe dell'evoluzione legislativa italiana.

Un primo regime giuridico generalizzato per i beni immobili e le bellezze panoramiche è rinvenibile già nella legge Croce del '22, che tutela questa tipologia di beni in virtù del loro valore estetico e del loro particolare legame con la storia civile e letteraria del Paese, attraverso un sistema a carattere marcatamente vincolistico, basato sulla dichiarazione di notevole interesse pubblico, da parte del Ministero dell'Istruzione, e sullo strumento

---

<sup>767</sup> In attuazione del principio di mutua assistenza e scambio di informazioni della CEP, e con la finalità di confronto e scambio delle *best practices* in materia, il Consiglio d'Europa organizza ogni anno dei *workshop* internazionali. Inoltre, al fine di dare effettività alla CEP, il Consiglio d'Europa ha predisposto, nel quadro dell'Osservatorio del paesaggio del Consiglio d'Europa, un sistema di informazioni ed un Glossario e organizza periodicamente conferenze sull'applicazione della Convenzione. Cfr. M. Déjeant-Pons, cit., p. 16 ss.

<sup>768</sup> Sul punto si rinvia a L. Brizzi, S. Pugliese, M.L. Tufano e V. Spagna, cit., p. 396 ss.

<sup>769</sup> Cfr. L. Scazzosi, cit., p. 27 ss.

<sup>770</sup> *Ibidem*.

dell'autorizzazione preventiva degli interventi sui beni vincolati.

Il primo disegno organico è, invece, rappresentato dalla legge Bottai del '39, che ha il pregio di disarticolare le bellezze naturali in due categorie: *bellezze individue* e *bellezze di insieme*, e soprattutto di introdurre, in disparte dagli strumenti vincolistici, la possibilità per il Ministero di adottare un piano territoriale paesistico per salvaguardare la bellezza panoramica dei beni vincolati.

Tappa cruciale è, poi, il riconoscimento costituzionale, ad opera dell'art. 9, c. 2, della tutela del paesaggio (insieme a quella del patrimonio storico e artistico della Nazione), quale valore fondamentale del nostro ordinamento.

A partire dagli anni '70, i processi di decentramento travolgono anche la materia paesaggistica. Infatti, con il d.p.r. n. 616/1977, art. 84, si procede a trasferire le principali competenze in tema di autorizzazione, pianificazione e controllo dallo Stato alle Regioni.

I successivi anni '80, caratterizzati dal dilagare di fenomeni di abusivismo edilizio e di cattiva gestione del territorio, impongono una ferma risposta a tale fenomeno da parte dello Stato, che, attraverso una serie di decreti ministeriali, interviene con una massiva apposizione di vincoli<sup>771</sup>.

Fondamentali sono state poi le novità introdotte dalla legge Galasso dell'85, che, stravolgendo l'impianto vincolistico disegnato dalla legge Bottai – la quale ammetteva tale strumento solo per dimensioni e prospettive spaziali limitate – ne estende la portata introducendo un nuovo tipo di vincolo paesistico di fonte legislativa<sup>772</sup>.

L'altra grande innovazione della legge Galasso fu l'introduzione per le Regioni dell'obbligo<sup>773</sup> di adottare un piano paesistico finalizzato a sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio, oppure di dotarsi di un piano urbanistico territoriale che prendesse in specifica considerazione i valori paesistici e

---

<sup>771</sup> Evenienza, questa, che tocca la suscettibilità dei Comuni che sentono intaccata la propria libertà edificatoria. In tal senso, C. Barbati e altri, cit., p. 244.

<sup>772</sup> Tale vincolo è applicabile a tutta una serie di categorie di aree e contesti territoriali di particolare interesse tra cui: le fasce costiere, le rive dei laghi e dei fiumi, i territori di alta montagna, i parchi e le riserve, le zone di interesse archeologico. È stato stimato che l'ampliamento dello strumento vincolistico apportato dalla legge Galasso ha fatto sì che, tra vincoli del primo e del secondo tipo, circa il 50% del territorio italiano sia stato oggetto di vincolo. Tale evenienza ha posto il problema di localizzare e delimitare le aree vincolate e, in secondo luogo, la necessità di dare a vincoli così estesi una puntuale disciplina d'uso. In tal senso, SS. Amorosino, in *Rapporto MiBACT cit.*, 32. La schizofrenia del sistema ha voluto che proprio nel 1985 fosse varato il primo condono edilizio, che diede il via alla "pessima abitudine di legittimare per legge la violazione della legge". Così S. Settis, *op. cit.*, 264.

<sup>773</sup> Tale obbligo, però, è stato reiteratamente disatteso dalle regioni, alcune delle quali, ancora oggi, non sono dotate di un piano paesaggistico adeguato.

ambientali<sup>774</sup>.

Con il d.lgs. n. 490/1999, è stato emanato il Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali, che, però, non introduce sostanziali novità, essendo meramente ricompilavo della normativa precedente.

Importanti innovazioni sono state invece introdotte dal d.lgs. n. 42/2004, con cui è stato promulgato il Codice dei beni culturali e del paesaggio, successivamente integrato dai d.lgs. nn. 156 e 157 del 2006 e dai d.lgs. nn. 62 e 63 del 2008, che è il testo che a tutt'oggi regola la materia.

Già dalla scelta del suo titolo, è palese come il legislatore abbia voluto dare formale esplicitazione al principio di unitarietà della materia dei beni culturali, in piena attuazione del precetto costituzionale che lega indissolubilmente beni culturali e paesaggio.

Le principali innovazioni apportate dal Codice sul piano tecnico-giuridico possono essere così sintetizzate: la netta distinzione tra la nozione di *beni paesaggistici*<sup>775</sup>, che comprende i beni vincolati, e quella, più ampia, di *paesaggio*, accogliendo in pieno la sua dimensione culturale<sup>776</sup>; l'introduzione di una seconda macrofunzione, la valorizzazione<sup>777</sup>, complementare a quella di tutela a cui si va ad affiancare; uno stravolgimento della funzione del vincolo, che da atto meramente procedurale, è divenuto provvedimento sostanziale, dovendo esso contenere precise prescrizioni di uso dei beni vincolati; la modifica, quindi, anche della funzione dell'autorizzazione paesaggistica, che, di conseguenza, ha perso di discrezionalità; la modificazione, conseguente alla distinzione tra beni paesaggistici e paesaggio, dei rapporti tra Stato e Regioni per quanto attiene alle funzioni legislative ed amministrative, sia di tutela che di valorizzazione, le quali postulano

---

<sup>774</sup> «Con la L. 431/1985 era dunque venuto in rilievo, come oggetto di tutela e di valorizzazione, il valore paesistico della forma visibile di aree vaste del territorio». S. Amorosino, cit., p. 32.

<sup>775</sup> Che si riferisce ai beni vincolati.

<sup>776</sup> Se la dimensione culturale del paesaggio, riconosciuta dal Codice, recepisce in pieno quanto affermata dalla CEP, qualificando il paesaggio come «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, c. 1); l'ambito di tutela appare meno esteso rispetto a quanto riconosciuto in seno alla CEP, infatti, il nostro Codice garantisce la tutela solo a «quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, c. 2).

<sup>777</sup> A tal riguardo è da sottolineare che, mentre il legislatore è stato generoso e attento nel dotare di adeguati strumenti di valorizzazione i beni culturali, come dimostra l'art. 112, ugualmente generoso non è stato nei confronti del paesaggio e dei beni paesaggistici. Sul tema Cfr. L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016, p. 141 ss.; vedi anche G. Severini, *Il patrimonio culturale ed il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, in *www.giustizia-amministrativa*, 2015; *Id La valorizzazione del paesaggio*, in *federalismi.it*, n. 11/2006; S. Amorosino, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 4/2009, p. 143 ss.

la collaborazione tra i due enti e gli Enti locali; l'innovazione delle procedure e dei contenuti precettivi dei piani paesaggistici, che adesso possono individuare anche ulteriori beni da dichiarare di pubblico interesse, oltre che aree compromesse e degradate a regime semplificato; la modificazione del sistema sanzionatorio<sup>778</sup>.

### 7. Gli strumenti operativi del governo del paesaggio: i piani paesaggistici.

Molteplici sono gli strumenti apprestati dal Codice per garantire la tutela e la valorizzazione del paesaggio. I più rilevanti sono senza dubbio il vincolo, e la correlata autorizzazione paesaggistica<sup>779</sup>, e il piano paesaggistico.

Mentre i primi due incarnano una visione di tutela statica, non in linea con l'odierna concezione di paesaggio, la pianificazione riesce ad interpretare il paesaggio proprio nella sua dimensione dinamica e dialogica, mirando a creare le condizioni per uno sviluppo sostenibile, attraverso l'integrazione del paesaggio nelle altre politiche che incidono sul territorio. È per questo che la presente analisi intende soffermarsi su tale ultimo strumento. I piani paesaggistici<sup>780</sup>, rappresentano, infatti, la punta di diamante, lo strumento strategico, a cui il nostro ordinamento affida l'integrazione dell'interesse paesaggistico con gli altri interessi, in particolare con quelli di sviluppo socio-economico del territorio.

Lo strumento del piano paesaggistico era già previsto nella legge Bottai del '39, ma

<sup>778</sup> Cfr. S. Amoroso, p. 32; vedi anche R. Bianchini, cit., p. 33 ss.

<sup>779</sup> Circa i vincoli, in questa sede, vale solo la pena accennare che l'attuale Codice in materia prevede tre tipologie di vincoli paesaggistici: quelli, ex art. 140, apposti attraverso singoli provvedimenti amministrativi su immobili o aree di cui all'art. 136; i vincoli di fonte legislativa, ex art. 142, normalmente incidenti su aree di grande estensione, le cui prescrizioni d'uso devono essere poi definite in sede di pianificazione ai sensi dell'art. 143, c. 1, lett. c); i vincoli apposti in sede di pianificazione, ex art. 143, c. 1, lett. d). I vincoli non comportano, però, l'immodificabilità assoluta del territorio: il Codice, infatti, prevede, all'art. 149, c. 1, una serie di interventi sempre ammessi senza particolari formalità, perché ritenuti compatibili con la tutela dell'interesse paesaggistico; mentre, per tutti gli altri interventi, è previsto un regime di autorizzazione preventiva, di cui all'art. 146. L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire, o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio, e rientra nella competenza della regione, previo parere vincolante della Soprintendenza. L'istituto in esame è stato oggetto di recenti interventi di semplificazione, da ultimo il d.p.r. n. 31/2017. L'attuale sistema prevede tre differenti regimi: un regime ordinario, cui all'art. 146 co. 1 del Codice, un regime semplificato per una serie di interventi ritenuti «minori», cui agli artt. 7-13 del d.p.r. del 2017 e una serie di interventi non soggetti ad autorizzazione perché o «liberi» o «esonerati», cui agli artt. 2 e 4 del d.p.r. in questione (cfr. M. Sinisi, *L'autorizzazione paesaggistica tra liberalizzazione e semplificazione (D.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31): la "questione aperta" del rapporto tra semplificazione amministrativa e tutela del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 4/2017, p. 235 ss.).

<sup>780</sup> Per un'approfondita analisi dello strumento cfr. *Rapporto MiBACT*, cit., p. 179 ss.

l'obbligatorietà della sua adozione è stata introdotta, come già osservato, solo nell'85 dalla legge Galasso.

L'attuale quadro normativo è stato ridisegnato dal d.lgs n. 63/08. In base all'attuale previsione, di cui all'art. 135, c. 1, Stato e Regioni svolgono congiuntamente l'attività di pianificazione, limitatamente ai beni e alle aree vincolate, mentre per la restante parte del territorio è competente la Regione, che, ai sensi dell'art. 143, c. 2, ha facoltà di stipulare con lo Stato intese e accordi per un'elaborazione e un'approvazione congiunta dei piani.

L'attività di pianificazione paesaggistica è comunque sempre svolta secondo criteri di pubblicità e partecipazione, ai sensi dell'art. 144, che impone la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi e ampie forme di pubblicità.

Ai sensi dell'art. 135, c. 2 ss., ai piani paesaggistici è affidata la funzione di riconoscere gli aspetti, i caratteri peculiari e le caratteristiche paesaggistiche del territorio considerato e di delimitarne gli ambiti. Per ogni ambito, poi, il piano deve, per le finalità di cui agli artt. 131 e 133, prevedere specifiche normative d'uso e attribuire adeguati obiettivi di qualità, oltre che definire apposite prescrizioni e previsioni, ai sensi del art. 135, c. 4.

L'art. 143 definisce, invece, i contenuti del piano. Tra questi, appare interessante sottolinearne alcuni di fondamentale importanza: la ricognizione e l'analisi del territorio e la ricognizione e la perimetrazione dei beni e delle aree vincolate. Tale attività è, infatti, indispensabile a garantire la conoscenza e l'informazione qualificata necessaria a qualunque tipo di pianificazione/progettazione (art. 143, c. 1 *lett. a, b, c*); la definizione della specifica normativa d'uso dei beni vincolati, che è atta a dare certezza giuridica circa gli interventi operabili su un determinato territorio, nonché idonea contenere l'ambito di discrezionalità dello strumento autorizzatorio; la possibile individuazione di ulteriori immobili, aree o contesti da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione (art. 143, c. 1, *lett. d, e*); la definizione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela (art. 143, c. 1, *lett. g*), nonché l'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'art. 146. c. 4, *lett. b*)<sup>781</sup>.

Le disposizioni di cui agli artt. 143, c. 9 e 145, c. 3 dei piani assicurano poi che le previsioni in esse contenute siano cogenti e inderogabili per gli strumenti urbanistici degli Enti locali e gli altri strumenti di pianificazione previsti dalle normative di settore, prevalendo in via immediata sulle disposizioni eventualmente difformi, e siano altresì vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionali e regionali di sviluppo economico<sup>782</sup>. Ciò permette che la tutela dell'interesse paesaggistico sia prevalente in tutti gli strumenti di pianificazione territoriale.

Informazione qualificata, cooperazione istituzionale, partecipazione del pubblico, strategie di sviluppo sostenibile, tutela attiva, riqualificazione, valorizzazione, integrazione del paesaggio nelle altre politiche di governo del territorio sono le parole chiave della pianificazione in materia paesaggistica, che rappresenta, nell'impianto ordinamentale, lo strumento ottimale per la tutela e la valorizzazione del paesaggio. Ciò almeno in potenza, dal momento che, purtroppo, l'impegno alla pianificazione è stato da sempre preso con poca serietà dalle regioni, le quali sono rimaste per lungo tempo inadempienti agli obblighi ad esse legislativamente imposti. Solo di recente, infatti, esse sembrano avere compreso l'importanza strategica della pianificazione ed avviato lavori insieme con il Governo centrale (Ministero e Soprintendenze), ma solo quattro (Friuli Venezia Giulia, Puglia, Piemonte e Toscana) ad oggi sono quelle che hanno adottato piani paesaggistici in conformità alle attuali previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

## 8. Considerazioni conclusive.

Se, come emerge nel presente lavoro, numerosi sono gli strumenti e le potenzialità per una gestione virtuosa del paesaggio, sia a livello internazionale che europeo e interno, la strada per l'affermazione di un vero e proprio *diritto al paesaggio* è, purtroppo, ancora lunga. Ciò

---

<sup>781</sup>Le aree compromesse e degradate, tra cui specialmente le aree relative alle periferie urbane, invero, rappresentano la vera sfida del futuro. Proprio in queste aree, infatti, una tutela di tipo statico è inutile se non addirittura dannosa, in quanto solo interventi di riqualificazione e valorizzazione possono far sperare in un loro recupero, in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Cfr. M. Bray, *Gli Stati generali del paesaggio: la bellezza salverà il mondo*, in *Aedon*, n. 1/2018; S. Amorosino, *Piani paesaggistici e concetti giuridici indeterminati: le "aree compromesse e degradate" e gli "ulteriori contesti di paesaggio (oltre quelli vincolati) da tutelare*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 4/2014, p. 115.

<sup>782</sup>N. Vettori, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon*, n. 1/2017.

è dovuto principalmente all'assenza a livello internazionale ed europeo di strumenti di *enforcement*, e, a livello interno, dal fallimento dello strumento chiave a cui è affidata la tutela del paesaggio, dal momento che l'impegno alla pianificazione è rimasto troppo a lungo inattuato. A ciò si aggiunge l'assenza di strumenti di tipo valutativo *ad hoc*, come quelli predisposti in materia ambientale, quali VIA e VAS. Questi ultimi, infatti, pur tenendo in considerazione l'elemento paesaggistico, sono strumenti volti a valutare precipuamente l'incidenza delle trasformazioni del territorio su valori di stampo ambientale, e non sui valori di tipo culturale/identitario, di cui il paesaggio è espressione. È quindi auspicabile che in materia siano introdotti quanto prima strumenti che diano effettività ai diritti di informazione, partecipazione ed accesso alla giustizia analogamente a quanto già garantito dalla Convenzione di Aarhus nel settore ambientale; che gli obblighi inerenti la pianificazione siano finalmente assolti, ponendo così la tutela del paesaggio come *prius* in tutte le scelte di governo del territorio; che sia messo a sistema il rapporto tra piani di gestione UNESCO e gli altri strumenti di pianificazione e soprattutto, come insegna l'esperienza UNESCO, che la pianificazione sia concepita non più come un obiettivo, ma piuttosto come il punto di partenza per una gestione strategica del territorio; che, infine, anche in materia paesaggistica siano finalmente introdotti strumenti di valutazione analoghi a quelli già operanti in materia ambientale.

**Abstract:** il presente lavoro si interroga circa l'esistenza e la consistenza di un effettivo *diritto al paesaggio*. L'indagine, condotta con un approccio multilivello, si concentra sulla normativa inerente i modelli di qualificazione, protezione, conservazione, pianificazione e valorizzazione del paesaggio; la ripartizione di poteri e competenze e i diversi modelli di *governance* in materia. Fine ultimo è quello di identificare i limiti, le potenzialità e l'idoneità dell'attuale sistema nazionale e sovranazionale a garantire un giusto equilibrio tra esigenze di protezione dell'identità culturale del territorio e i diversi interessi ad esso sottesi.

**Abstract:** the present paper aims to investigate the existence and consistency of a *right to landscape*. Therefore, by means of a multilevel perspective, this analysis focuses on the legislation concerning models of qualification, protection, conservation, planning and enhancement of landscape. It also examines the distribution of powers and competences

as well as the different governance models in the landscape field. This is in order to evaluate their limits, potential and suitability when it comes to granting a fair balance between the needs of protecting the cultural identity of a territory and environmental and social-economic interests.

**Parole chiave:** Convenzione europea del paesaggio del 2000 – Convenzione UNESCO del 1972 – paesaggio – paesaggio culturale – patrimonio culturale – pianificazione paesaggistica.

**Key words:** 2000 European Landscape Convention – 1972 World Heritage Convention – landscape – cultural landscape – cultural heritage – landscape planning.