La "logica incrementale delle tutele" nella disciplina del vincolo paesaggistico

Giuseppina Mari
(Professore associato di Diritto amministrativo - Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Architettura)

Abstract

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 164 del 2021, pronunciata a seguito di conflitto di attribuzione tra enti, fornisce occasione per trattare dei vincoli paesaggistici di area vasta e del potere ministeriale di dichiarazione di notevole interesse pubblico *ex* art. 138 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004). L'area oggetto del vincolo ministeriale è, nel caso di specie, a tale punto estesa da rischiare di esautorare le funzioni del futuro piano paesaggistico, di cui viene a costituire una sorta di stralcio per il territorio che ne costituisce oggetto. Le questioni sollevate attengono al rispetto del principio di leale cooperazione, nei rapporti con la regione, e al rischio che il potere in questione possa fornire allo Stato – stante la natura 'vestita' del vincolo – lo strumento per intervenire sull'urbanistica attraverso il paesaggio.

Il valore primario e assoluto dell'oggetto della tutela paesaggistica spiega la competenza propria del ministero, mentre la "logica incrementale delle tutele" è la *ratio* dell'identico potere assegnato alle regioni.

Ricostruita la natura e la funzione del potere ministeriale, il contributo si occupa poi di precisare la nozione di bene paesaggistico e i presupposti per la relativa individuazione rispetto a quella di paesaggio, onde evitare che una nozione eccessivamente ampia e generica del primo finisca col ridimensionare, allorquando il vincolo riguardi un'area vasta, il potere regionale di disciplina del paesaggio nonché col conformare se non consumare il potere comunale di disciplinare gli usi del territorio.

The recent decision of the Constitutional Court no. 164 of 2021 provides an opportunity to exam the landscape constraints 'of large area' and the ministerial power of declaration of notable public interest ex art. 138 of the Code of Cultural Heritage and Landscape (Legislative Decree no. 42 of 2004). In this case the 'bounded' area is extended to such an extent as to risk depriving the functions of the future landscape plan. The issues taken up in the decision concern the principle of loyal cooperation between State and regions, and the risk that the state competence could provide the State the tool to intervene in urban planning through the landscape.

The primary and absolute value of the object of landscape protection explains the ministry's competence, while the "incremental logic of safeguards" is the reason of the regions' identical power.

The contribution also analyzes the notion of bounded 'heritage landscapes' and its basis with respect to the broader notion of landscape, in order to avoid that an excessively broad and generic notion of bounded 'heritage landscapes' and landscape constraints 'of a large area' deprive the regional power to plan the landscape and the municipal power to plan the territory.

Sommario: **1.** Premessa: vincolo paesaggistico e tutela 'a doppia chiave' **2**. La sentenza della Corte costituzionale n. 164/2021 **3.** La distinzione tra paesaggio e beni paesaggistici quale perno del sistema delle competenze **3.1**. La sentenza del TAR Lazio in tema di vincolo di area vasta n. 1080/2021 **3.2.** La disciplina del piano paesaggistico: le componenti del paesaggio e le corrispondenti funzioni amministrative **4.** Considerazioni di sintesi.

1. Premessa: vincolo paesaggistico e tutela 'a doppia chiave'

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 164 del 2021, pronunciata su ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, fornisce occasione per trattare dei vincoli paesaggistici di area vasta e del potere ministeriale di dichiarazione di notevole interesse pubblico *ex* art. 138 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004). L'area oggetto del vincolo, come si esaminerà, è a tale punto estesa da rischiare di esautorare le funzioni del futuro piano paesaggistico, di cui viene a costituire una sorta di stralcio – immodificabile in ragione dell'art. 140, comma 2, del Codice – per il territorio che ne costituisce oggetto. Le questioni sollevate attengono al rispetto del principio di leale cooperazione, nei rapporti con la regione, e al rischio che il potere in questione possa fornire allo Stato – stante la natura 'vestita' del vincolo – il 'grimaldello' per rimettere le mani sull'urbanistica attraverso il paesaggio.
Risulta quindi fondamentale, dopo avere ricostruito la natura e la funzione del potere ministeriale, precisare la nozione di bene paesaggistico e i presupposti per la relativa individuazione rispetto a quella di paesaggio, onde evitare che una nozione eccessivamente ampia e generica del primo finisca col ridimensionare, allorquando il vincolo riguardi un'area vasta, il potere regionale di disciplina del paesaggio nonché col conformare se non consumare il potere comunale di disciplinare gli usi del territorio[1]. Significativa per tale precisazione è una recente sentenza del TAR Lazio (n. 1080/2021), avente anch'essa ad oggetto un vincolo di area vasta, le cui argomentazioni sintetizzano gli esiti di un'ampia riflessione, dottrinaria e giurisprudenziale, sulle nozioni di paesaggio, di bene paesaggistico, sulle conseguenze che l'obbligatoria vestizione dei

[1] Sul rapporto tra tutele differenziate e governo del territorio P. Chirulli, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, I, Milano, 2018, Torino, 36 ss.; A. Bartolini, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 3, 15.

vincoli ha sulle valutazioni prodromiche alla dichiarazione di notevole interesse pubblico, e sui parametri di idoneità e necessarietà del giudizio di proporzionalità di un vincolo di area vasta.
L'art. 138 del Codice dei beni culturali e del paesaggio disciplina, nei commi 1 e 2, il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico, prevedendo una procedura condivisa che ha avvio con la proposta della commissione regionale preposta (di composizione mista ministeriale e regionale)[2], formulata su iniziativa dei componenti ministeriali o regionali o degli enti territoriali interessati, e indirizzata alla regione, cui compete l'adozione della dichiarazione[3]. Poiché la proposta "è formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerate ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono", la valutazione viene tradizionalmente considerata espressione di discrezionalità tecnica[4], con esclusione, quindi, di una ponderazione degli interessi privati e pubblici concorrenti, rilevanti, piuttosto, nella determinazione delle misure di gestione del bene.

---

[2] Le commissioni regionali sono disciplinate dall'art. 137 d.lgs. n. 42/2004 ed hanno la specifica funzione di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni e delle aree di cui al precedente art. 136. L'ambito di competenza di ciascuna commissione non è prestabilito dal Codice, essendo lasciata alla discrezionalità regionale la scelta su quante commissioni istituire nel proprio ambito territoriale. Si tratta di un organo a composizione prettamente tecnica (art. 137, comma 2), "espressione precisa delle esigenze di copianificazione e cogestione del patrimonio paesaggistico e culturale": M.A. Quaglia, A. Rallo, *Art. 137*, in M.A. Sandulli (a cura di*), Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2019, 1212. Ai sensi del citato comma 2 dell'art. 137, di ciascuna commissione fanno parte di diritto il direttore regionale, il soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio ed il soprintendente per i beni archeologici competenti per territorio, nonché due responsabili preposti agli uffici regionali competenti in materia di paesaggio. I restanti membri, in numero non superiore a quattro, sono nominati dalla regione tra soggetti con qualificata e documentata professionalità ed esperienza nella tutela del paesaggio. Nel testo originario entrato in vigore nel 2004, ai componenti ministeriali si aggiungevano esperti nominati dalla regione; il d.lgs. n. 157/2006 ha modificato la disposizione prevedendo due rappresentanti dell'amministrazione regionale (inizialmente con qualifica dirigenziale, poi, a seguito delle modifiche recate dal d.lgs. n. 63/2008, "responsabili preposti agli uffici regionali competenti in materia di paesaggio" non necessariamente dirigenti).

[3] Sull'art. 138 citato M.A. Quaglia, A. Rallo, *Art. 138*, in M.A. Sandulli (a cura di*), Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 1216.

[4] M.A. Quaglia, A. Rallo, *Art. 138*, cit., 1219.

Inoltre, la proposta "contiene proposte per le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi"[5]. La previsione va collegata al carattere "vestito" del vincolo paesaggistico come disciplinato dal Codice all'art. 140, comma 2, ai sensi del quale la dichiarazione detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato. Con questo contenuto, la dichiarazione "costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo". Diversamente dal regime previgente, con il Codice il vincolo ha quindi un contenuto specifico non solo al momento della dichiarazione ma sin dalla proposta di dichiarazione, dalla quale opera l'anticipazione cautelare degli effetti del vincolo (ovvero, *ex* art. 139, degli effetti limitativi di cui all'art. 146 del Codice).
Il comma 3 dell'art. 138 fa salvo, peraltro, il potere ministeriale di dichiarazione e apposizione del vincolo, su proposta motivata del soprintendente. La disposizione, esito della riscrittura dell'art. 138 da parte del d.lgs. 26 marzo 2008 n. 63[6], prevede un potere autonomo, mentre il testo originario dell'art. 141 del Codice configurava in capo al ministero (oggi MIC) un potere di tipo sostitutivo[7], con

---

[5] Il testo dell'art. 138 antecedente alle modifiche del d.lgs. n. 63/2008 disponeva che "Le proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico contengono una specifica disciplina di tutela, nonché l'eventuale indicazione di interventi di valorizzazione degli immobili e delle aree cui si riferiscono, che vanno a costituire parte integrante del piano paesaggistico da approvare o modificare". Il testo attualmente vigente non fa più riferimento agli interventi di valorizzazione del bene. Come osservato da M.A Quaglia, A. Rallo, *Art. 138*, cit., 1222, la modifica è dovuta, da un lato, all'esigenza di rispettare la competenza concorrente delle regioni in tema di valorizzazione e, dall'altro, all'esigenza di semplificazione della proposta "che può giungere più agevolmente a conclusione, potendosi "limitare" ad indicare i vincoli d'uso, senza dover affrontare il ben più complesso ... profilo della valorizzazione. In pratica assicurando direttamente l'esigenza primaria della conservazione" (sul rapporto di subordinazione della valorizzazione alle esigenze della tutela v. art. 131, comma 5, del Codice). La prima delle indicate esigenze è viepiù avvertita a seguito della previsione del potere autonomo del Ministero di procedere all'apposizione del vincolo sui beni di cui all'art. 136 Codice, di cui si parlerà nel testo.

[6] Art. 2, comma 1, lett. *h*), d.lgs. n. 63/2008.

[7] Sul testo originario dell'art. 141 v. M.A. Quaglia, *Art. 141*, in M.A. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2016, 905; P. Carpentieri, *Art. 141*, in G. Leone, A.L. Tarasco (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, 873; S. Piemonte, *Art. 141*, in A. Angiuli, V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 358; P. Ungari,

alterno inquadramento, pertanto, del potere statale in questione nel comma 6 o nel comma 7 dell'art. 5 del Codice.
Nel dettaglio, l'analisi della riscrittura dell'art. 141 e il confronto con la previgente disciplina sono una significativa rappresentazione di come i ruoli e le competenze degli enti in tema di tutela dei beni paesaggistici siano stati oggetto di continui ripensamenti.
Come noto, il potere di apposizione del vincolo, attribuito al ministero dalla l. n. 1497/1939, è stato delegato alle regioni dall'art. 82 d.P.R. n. 616/1977[8], con riserva però al ministero del potere di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalla regione: questo potere era stato qualificato dalla giurisprudenza come potere autonomo e concorrente con quello regionale, tanto da potere avere ad oggetto non solo beni non valutati dalla regione, ma anche beni da questa valutati negativamente[9], e tanto da non presupporre l'inerzia regionale[10].
Non modificata dal t.u. di cui al d.lgs. n. 490/1999[11], la natura giuridica del potere in questione era invece mutata sensibilmente nella stesura originaria del Codice del 2004 (confermata anche dal correttivo di cui al d.lgs. 24 marzo 2006 n. 157): presupposto legittimante del potere ministeriale diventava l'inerzia della citata

---

Art. 141, in R. Tamiozzo (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, 604.

[8] Gli artt. 2 e ss l. n. 1497/1939 attribuivano al Ministero il potere di determinare in concreto i beni da sottoporre al vincolo. L'art. 82 d.lgs. n. 616/1977 ha delegato alle Regioni "le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni", mantenendo però "salvo il potere del Ministro, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali, di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalla Regione".

[9] Corte cost., 24 luglio 1998, n. 334.

[10] Cons. Stato, Sez. VI, 20 maggio 2002, n. 2724, in *Foro amm.*, 2002, 1321. L'autonomia del potere ministeriale è argomentata sulla base di un argomento letterale (il citato art. 82 non elenca, diversamente da altre norme che prevedono poteri sostitutivi, i presupposti formali per l'esercizio dei poteri statali sostitutivi in materia paesistica) e della *ratio* della norma, essendo inconfigurabile sulla base del quadro normativo di riferimento un inadempimento regionale: "la Regione non ha lo specifico obbligo (giuridicamente coercibile) di emanare provvedimenti di ulteriore imposizione del vincolo paesistico e di integrazione degli elenchi delle bellezze naturali ... Essa, infatti, è titolare di un potere tecnico-discrezionale, il cui esercizio (o non esercizio) è di per sé insindacabile, sia in sede amministrativa dal Ministero (che può direttamente provvedere al riguardo), sia in sede giurisdizionale dagli organi di giustizia amministrativa".

[11] Art. 144 d.lgs. n. 490/1999 ("Integrazione degli elenchi").

commissione nella fase istruttoria o della regione nell'adozione del provvedimento dichiarativo, con conseguente ritorno ai caratteri di un potere sostitutivo. L'attribuzione di un ruolo primario al potere regionale e il principio di leale collaborazione (leggendo la disposizione in combinato con quella – art. 135 – che attribuiva la pianificazione paesaggistica alla competenza della regione con previsione solo facoltativa – seppure sollecitata da meccanismi agevolativi delle trasformazioni paesaggistiche – della collaborazione con lo Stato[12]) costituiscono la ragione della novità[13].
Nel 2008 il già citato d.lgs. n. 63 ha peraltro riscritto gli artt. 138 e 141 del Codice e, invertendo la direzione dell'evoluzione sinora descritta, è tornato a disegnare, al comma 3 dell'art. 138, un potere ministeriale autonomo[14] e parallelo rispetto al potere regionale, esercitabile per corrispondenti ragioni di tutela[15], "indipendentemente dal concomitante esercizio della medesima attività da parte delle regioni"[16], e a prescindere da una eventuale inerzia regiona-

[12] Si veda oltre nel testo sulle conseguenze che la copianificazione facoltativa, ove attuata, avrebbe avuto nel distinto procedimento di autorizzazione paesaggistica e sulla *ratio* della semplificazione.

[13] M.A. Quaglia, *Art. 141*, cit., 909, osserva che il testo vigente nel 2006 del Codice "comporta che il Ministero non possa più vincolare un immobile su cui sia già intervenuta una valutazione negativa della regione competente, potendo, al più, sottoporre nuovamente la proposta di vincolo sul bene medesimo alla regione".

[14] L'art. 138, comma 3, del Codice, riscritto dal d.lgs n. 63/2008, così recita: "3. È fatto salvo il potere del Ministero, su proposta motivata del soprintendente, previo parere della regione interessata che deve essere motivatamente espresso entro e non oltre trenta giorni dalla richiesta, di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'articolo 136". Cfr. A.M. Quaglia, A. Rallo, *Art. 141*, cit., 1244, sulla riattribuzione al ministero di "una funzione tipica e propria che in qualche modo aveva perduto in favore di un mero potere di sostituzione". In giurisprudenza, tra le più recenti, Cons. Stato, Sez. I, 4 giugno 2021, n. 1002: "Il potere attribuito al Ministero dall'art. 138, comma 3, presenta i caratteri dell'autonomia rispetto al procedimento disciplinato dai commi precedenti. ... (I)l potere del Ministero ... è autonomo rispetto a quello attribuito alle Regioni per corrispondenti esigenze di tutela, in considerazione della titolarità, in capo allo Stato, dei poteri in materia paesaggistica (art. 9 Cost.), e le determinazioni hanno *ipso iure* l'effetto di integrare il piano regionale paesistico"; Id., Sez. VI, 7 marzo 2016, n. 914; Id., Sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 120; TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 17 marzo 2021, n. 3238.

[15] Cons. Stato, Sez. I, 4 giugno 2021, n. 1002; Id., Sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 120.

[16] Nella relazione allo schema di d.lgs. viene evidenziato che con la novella è stato riconosciuto e disciplinato "il potere dello Stato di proporre vincoli paesaggistici, indipendentemente dal concomitante esercizio della medesima attività da parte delle regioni, in conformità, peraltro, a quanto già da tempo stabilito in materia dalla Corte Costituzionale con la sentenza 14-24 luglio 1998 n. 334".

le[17]. Unico correttivo, nell'ottica della leale collaborazione di cui all'art. 133 del Codice, è la prescrizione del parere obbligatorio[18] – ma non vincolante[19] – della regione[20] sulla proposta del soprintendente[21], da rendersi "entro e non oltre trenta giorni dalla richiesta" (il cui vano decorso è fronteggiato con la previsione del rimedio[22] che consente di prescindere dall'apporto consultivo[23]). Tale propo-

---

[17] Cons. Stato, Sez. VI, 17 aprile 2018, n. 2309: "Ciò sicuramente non si ricava dall'*incipit* del co. 3 dell'art. 138 ("*E' fatto salvo* (...)") e, anzi, è proprio tale formula introduttiva che conforta nel reputare che l'esercizio del potere statale possa prescindere dal comportamento della Regione".

[18] Su tale parere, in relazione al principio di leale collaborazione, cfr. TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 29 dicembre 2010, n. 38966 che ha richiamato "il principio, affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 88 del 2009, per cui quando la legge prevede una partecipazione procedimentale della regione, come nel caso la previsione del 'previo parere', l'acquisizione del predetto avviso (pone) al riparo il provvedimento dalle denunce di violazione della leale collaborazione". Analogamente Cons. Stato, Sez. II, 7 maggio 2014, n. 1452: "quando la legge prevede una partecipazione procedimentale degli enti locali, nelle forme del "previo parere", l'acquisizione del parere stesso già di per sé comporta il rispetto del principio della leale collaborazione, non occorrendo invece l'accordo o l'intesa sulla determinazione finale".

[19] Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2013, n. 2000; Id., 11 gennaio 2013, n. 120; Id., Sez. II, 7 maggio 2014, n. 1452.

[20] Cfr. Cons. Stato, Sez. I, 14 giugno 2021, n. 1002: "La specialità del procedimento *ex* art. 138, comma 3, comporta che la proposta della Soprintendenza e il parere regionale costituiscono gli elementi che devono essere acquisiti ai fini della dichiarazione di interesse pubblico (il parere regionale deve senz'altro precedere la dichiarazione di notevole interesse pubblico). Se nel procedimento previsto dai primi due commi la valutazione circa la sussistenza del notevole interesse pubblico spetta alla Commissione regionale, nel comma 3 la valutazione in merito alla sussistenza dell'interesse pubblico spetta invece al Ministero, e la partecipazione regionale è ricondotta all'espressione di un semplice parere".

[21] Non è chiara nel testo normativo la scansione delle diverse fasi procedurali previste e, in particolare, se la Regione svolga una funzione consultiva preliminare rispetto alla proposta di dichiarazione della Soprintendenza oppure si pronunci sulla proposta già predisposta: il non perspicuo testo normativo è constatato da Cons. Stato, Sez. I, 4 giugno 2021, n. 1001.

[22] In argomento G. Mari, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimentali e procedimentali della p.A.*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020, 239.

[23] Cons. Stato, Sez. I, 4 giugno 2021, n. 1002; Id., Sez. VI, 12 aprile 2013, n. 2000; Id., 11 gennaio 2013, n. 118; TAR Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 1 aprile 2014, n. 3577. Decorsi i trenta giorni dalla richiesta, il Ministero, pertanto, può procedere autonomamente in ordine alla dichiarazione di interesse pubblico. La disposizione, così interpretata, è stata dunque anticipatoria di quanto attualmente previsto in termini generali per i pareri dall'art. 16, comma 2, l. n. 241/1990 come riscritto dal d.l. n.

sta può dunque essere "originale" e autonoma, o anche avanzata a seguito dell'inerzia o del diniego della commissione o della regione.

Gli enti locali, mentre nel procedimento di dichiarazione regionale vengono "sentiti" dalle commissioni regionali ai fini della formulazione della proposta (art. 138, comma 1), nel procedimento ministeriale sono legittimati unicamente a proporre osservazioni, in virtù del richiamo del comma 5 dell'art. 139 da parte dell'art. 141[24], senza dunque un loro coinvolgimento nella fase prodromica[25].

L'ambito oggettivo del vincolo non incontra limiti spaziali. In particolare, la vastità dell'area sottoposta a vincolo non è di per sé motivo di illegittimità della dichiarazione, come già rilevato dalla giurisprudenza amministrativa con riguardo alla sottoposizione a vincolo di un intero territorio comunale[26]. Come osservato dal

---

76/2020 convertito in l. n. 120/2020: da rilevare, però, che nell'art. 16 citato la semplificazione non trova applicazione in caso di pareri di amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica.

[24] A.M. Quaglia, A. Rallo, *Art. 141*, cit., 1224.

[25] L'art. 141 ("Provvedimenti ministeriali") estende al potere in questione le previsioni procedurali di cui agli artt. 139 e 140 del Codice, specificando su chi gravano gli obblighi di pubblicazione e di comunicazione. Si applica, quindi, tra l'altro, la fase delle osservazioni da parte dei soggetti interessati – inclusi gli enti locali –, con possibilità di indire un'inchiesta pubblica. Cons. Stato, Sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 120 ritiene tale circoscritta modalità partecipativa idonea a concretizzare il principio di leale cooperazione. In argomento P. Urbani, *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 140-141, che rileva che "nelle stesse modifiche al Codice (d.lgs. 63/2008) all'art. 133 «cooperazione tra Amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio» si fa riferimento espresso solo al rapporto Ministero-Regioni ai fini del rapporto cooperativo mentre (comma 3) si afferma testualmente che «gli altri Enti pubblici territoriali conformano la loro attività di pianificazione agli indirizzi di cui ai precedenti commi»; G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 703.

[26] Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2013, n. 2000 relativa ad un vincolo applicato sull'intero territorio del Comune di Irsina: "Nel caso in esame, il decreto di apposizione del vincolo n. 10 del 2011 ed i documenti ad esso allegati - con una motivazione ampia, puntuale ed articolata - hanno evidenziato l'esistenza di caratteri unitari e del tutto singolari sotto il profilo naturalistico-ambientale, tali da far ragionevolmente rientrare l'intero territorio comunale di Irsina in un ambito complessivamente meritevole della protezione di cui all'art. 136, lettera *d*), del d.lgs. n. 42 del 2004. Infatti, con una motivazione approfondita, gli atti impugnati in primo grado hanno evidenziato le caratteristiche complessive della zona da sottoporre a vincolo, la natura omogenea ed inalterata del paesaggio agrario lucano ivi riscontrabile e la "scenografia paesisticamente unitaria" del territorio comunale irsinese, in tutte le sue

giudice amministrativo nelle numerose sentenze sul vincolo di area vasta applicato nell'ambito meridionale dell'Agro romano[27], l'aggettivo "vaste" compariva già nell'art. 5 l. n. 1497/1939 con riguardo al piano territoriale paesistico – all'epoca facoltativo – e riferito alle "località" identificanti le bellezze di insieme, sostanzialmente coincidenti con quelle oggi elencate nelle lettere *c*) e *d*) dell'art. 136 del Codice. In quest'ultima disposizione il dato testuale non pone limiti spaziali alle possibilità di vincolo in riferimento a "*c*) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici" e a "*d*) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze".
La formula "complesso di cose immobili" concerne ambiti che, seppure differenziati al loro interno, costituiscono, nel loro insieme inscindibile, un unico complesso paesaggistico[28]: con la precisazione, però, che il rilievo identitario e il pregio dell'insieme devono essere adeguatamente motivati.
Inoltre, in chiave ampliativa, il citato d.lgs. n. 63/2008 – nell'eli-

---

parti, sia meridionali che settentrionali". Analogamente TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 17 marzo 2021, n. 3238 relativamente alla dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area sita nei comuni di Marino, Castel Gandolfo e Albano laziale denominata la 'Campagna romana tra la via Nettunense e l'Agro romano (Tenuta storica di Palaverta, Quarti di S. Fumia, S. Maria in Fornarolo e Laghetto)'; la relazione allegata al decreto di vincolo evidenzia che: "È un territorio che ancora conserva, nonostante vari fenomeni sparsi di urbanizzazione consolidati e in atto, un'alta qualità paesaggistica, riconducibile ai tratti tipici del paesaggio agrario della Campagna Romana, qui particolarmente caratterizzato dall'ampiezza dei quadri panoramici, oltre che dalla ricca e stratificata articolazione del sistema insediativo storico, con notevole diffusione tanto di beni archeologici che architettonici. Questi ultimi sono rappresentati in una vasta gamma che va dai nuclei fortificati medievali a quelli più recenti risalenti a cavallo tra Ottocento e Novecento e sono di grande rilevanza ai fini della "costruzione" dell'immagine paesaggistica tipica dei luoghi, legata alla percezione continua delle variazioni del paesaggio agrario e dei suoi rapporti con i profili orografici e gli insediamenti edilizi storici dei Castelli Romani, in genere posizionati al colmo di poggi e crinali (i centri di Castel Gandolfo, il Monte Cavo, l'altura di Castel Savello) oltre che – specie verso Ovest – degli ampi e profondi quadri panoramici sull'Agro Romano". Il TAR Lazio evidenzia che, "A fronte di tale apprezzamento di insieme, che appartiene alla discrezionalità amministrativa, l'estensione del territorio non è fattore significativo per negare la legittimità del vicolo".

[27] Su tali sentenze si torna nel paragrafo 3.1.

[28] TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 29 dicembre 2010, n. 38966; Cons. Stato, Sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 535.

minare dalla norma l'espressione "considerate come quadri" – ha inteso elidere dall'ambito oggettivo di applicazione il limite concernente la visione statica estetico-panoramica del bene. L'imposizione del vincolo non è più subordinata all'esistenza di punti di vista dai quali si possa godere della bellezza panoramica dell'insieme, perché la legge tutela il paesaggio di per sé, come valore autonomo, sintesi del rilievo naturalistico, ambientale, archeologico, culturale e umano del territorio: "nei fatti in sede di individuazione del bene si riconosce che la bellezza dei luoghi si percepisce anche attraversandoli e che il valore identitario finora non è stato violato né irrimediabilmente compromesso dagli interventi di un'edificazione che seppure spontanea si pone in ambiti defilati ed appare suscettibile di recupero"[29].

A ciò si aggiunga che nella bellezza di insieme "il vincolo non richiede necessariamente che ogni singola cosa compresa nel paesaggio abbia i caratteri di bellezza naturale"; le bellezze di insieme sono infatti "un complesso di cose immobili che per la concordanza e la fusione con l'ambiente circostante assume un particolare valore estetico": nelle bellezze di insieme va dato quindi rilievo decisivo "all'aspetto complessivo oltre che alle reciproche relazioni degli elementi di insieme alcuni dei quali possono anche non avere isolatamente presi valore estetico"[30].

Escluso, quindi, che la normativa ponga un limite spaziale – e dunque non sussistendo un impedimento aprioristico a vincoli anche di area vasta –, la legittimità di vincoli sulle bellezze di insieme va verificata in concreto quanto ai presupposti: il vincolo di area vasta deve basarsi su concreti e specifici indici "dell'interesse paesistico dominante" riguardante la specificità dei luoghi e l'insieme delle parti che lo compongono[31].

---

[29] TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 29 dicembre 2010, n. 38966.

[30] Cons. Stato, Sez. VI, 17 aprile 2018, n. 2309.

[31] Cons. Stato, Sez. VI, 21 luglio 2011, n. 4429: "il provvedimento con il quale si impone un vincolo paesaggistico ambientale, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 sull'intero territorio di un comune, deve essere motivato sulla base di concreti e specifici indici dell'interesse paesistico dominante e non già con riferimento ad un mero rapporto di vicinanza delle aree più urbanizzate rispetto a quelle di più diretto ed immediato rilievo paesistico". Nel caso di specie, relativo al vincolo applicato sull'intero comune di Matrice (Molise), nella sentenza viene rilevato che "la motivazione del provvedimento, certamente in modo assai descrittivo, evidenzia con chiarezza le complessive caratteristiche della zona da sottoporre a vincolo, la sua morfologia, l'alternanza nel paesaggio rurale di coltivazioni miste, aree boschive,

2. La sentenza della Corte costituzionale n. 164/2021

Sul potere ministeriale di cui all'art. 138, comma 3, del Codice e sul vincolo di area vasta si è recentemente pronunciata la Corte costituzionale, con la sentenza n. 164 del 22 luglio 2021.
Nel dettaglio, la Regione Veneto aveva promosso conflitto di attribuzione[32] *ex* art. 134 Cost. in relazione al provvedimento statale, adottato nel 2019, di "dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comune di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore", area reputata "bellezza panoramica" "avente valore estetico e tradizionale"[33].
Le porzioni del territorio regionale sono state ritenute rilevanti ai sensi delle lettere *c*) e *d*) dell'art. 136, comma 1, del Codice. In particolare, è stato riconosciuto alle aree della valle del Comelico "un aspetto unitario e uno spiccato carattere di identità, di notevole

---

presenze di antichi tratturi, nonché la rilevanza di un antico e noto complesso monumentale romanico, Santa Maria della Strada, che – posto in posizione dominante una vallata – caratterizza in modo significativo il paesaggio". Si aggiunge poi in merito a recenti fenomeni di antropizzazione, non riconducibili a quelli che hanno determinato il vincolo, che "il fatto dell'antropizzazione, o meglio della presenza di precedenti interventi edilizi, non solo non è ostativo al vincolo, ma anzi, per costante e consolidata giurisprudenza, maggiormente richiede che, se ne sussiste il substrato, si dia corso alla tutela dell'art. 9 Cost. per il paesaggio". Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 27 giugno 2001, n. 3540, in *Foro amm.*, 2001, 6 (relativa al vincolo applicato sull'intero Comune di Feltre): "ai fini della dichiarazione di notevole interesse paesistico prevista dalla l. 29 giugno 1939 n.1497 su una vasta porzione di territorio caratterizzata dalla combinazione di elementi paesaggistici e ambientali, tali aspetti devono oggettivamente sussistere per tutte le parti in cui si articola il comprensorio preso in considerazione, atteso che i limiti della disponibilità e all'utilizzazione del bene devono collegarsi alle sue caratteristiche intrinseche e non ad una scelta meramente selettiva dell'amministrazione, con la conseguenza che il regime vincolistico (salva l'ipotesi di vincolo c.d. indiretto contemplata dall'art. 21 l. 1giugno 1939 n. 1089) non può essere applicato sulla base di un mero rapporto di contiguità o interclusione dell'area rispetto ai terreni in cui si articola il comprensorio".

[32] Conflitto di attribuzione promosso con ricorso pubblicato in G.U. 1° Serie Speciale – Corte costituzionale – n. 11 dell'11 marzo 2020. Dalla sentenza della Corte costituzionale risulta che il vincolo è stato altresì impugnato con ricorso al TAR Veneto dalla stessa Regione e dai Comuni; i giudizi amministrativi al momento risultano pendenti.

[33] Decreto rep. n. 1676/2019 del 5 dicembre 2019, pubblicato in G.U., Serie Generale n. 299 del 21 dicembre 2019.

interesse pubblico", in quanto segnate non solo da bellezze naturali, quali le Dolomiti, e siti panoramici, ma anche dalla interazione tra gli aspetti naturali ed una secolare azione antropica che ha dato forma al contesto e prodotto elementi di pregio che punteggiano in modo diffuso i luoghi, dando vita a un "*unicum* paesaggistico straordinariamente conservato, fatto di trame naturali, storiche e culturali tra loro sovrapposte e inscindibili". Il provvedimento, nel disporre una specifica disciplina d'uso della vasta area, espressamente "costituisce parte integrante del Piano paesaggistico di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42/2004 e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del succitato Piano"[34].

A giudizio della Regione, il vincolo avrebbe leso le competenze legislative e amministrative attribuitele dagli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost. in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di governo del territorio, oltre ad essere stato assunto in asserita violazione del principio di leale collaborazione.

Le censure mosse erano tutte attinenti alla legittimità dell'esercizio del potere di cui all'art. 138, comma 3, del Codice che non involga un ambito territoriale limitato a circoscritti e caratteristici complessi immobiliari ma operi su un'area tanto ampia da "esautorare" il piano paesaggistico del suo ambito di applicazione.

Secondo le argomentazioni regionali: il potere statale di cui al citato art. 138, comma 3, deroga al procedimento ordinario di competenza regionale e, come questo, può avere ad oggetto gli immobili e le aree di cui all'art. 136 del Codice; il vincolo, *ex* art. 140, comma 2, del Codice detta la specifica disciplina volta a conservare i valori espressi dalle bellezze individue o d'insieme; da ciò consegue che la finalità del potere è assoggettare singoli beni o un complesso di beni ad un vincolo specifico, "il quale, esprimendo esigenze di tutela puntuali, si pone in un rapporto di impermeabilità rispetto alle previsioni del piano paesaggistico, che non può alterarne le prescrizioni..."; quando, invece, il provvedimento ha ad oggetto, come nel caso di specie, non complessi di immobili ma intere aree geografiche (caratterizzate anche da aspetti vari e multiformi) ed ha un contenuto a valenza pianificatoria[35], la dichiarazione di

---

[34] Sulla forza integrante del piano paesaggistico, ai sensi dell'art. 140, comma 2, del Codice, Cons. Stato, Sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 120.

[35] Il vincolo di specie detta una specifica disciplina d'uso, contenuta nel documento "Relazione e Disciplina d'uso" allegata al decreto, destinata a divenire parte integran-

notevole interesse pubblico "muta da legittimo strumento di salvaguardia dei valori paesaggistici, a mezzo unilaterale di ingerenza, idoneo a pregiudicare, se non ad elidere del tutto, la competenza pianificatoria in materia paesaggistica, che ... esige un obbligo di elaborazione congiunta da parte dello Stato e delle regioni"[36]. Né nella specie era riscontrabile un'inerzia regionale nel procedimento di pianificazione paesaggistica, risultando questo avviato nel 2009 e proseguito con periodiche riunioni.

A giudizio della Regione lo sviamento del potere e l'irragionevolezza del decreto di vincolo erano argomentabili anche dall'affermazione, nella motivazione del decreto, secondo cui "nelle more della redazione del piano paesaggistico ... questa Amministrazione ha ... ritenuto necessario avviare il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico ... in quanto – a differenza della pianificazione territoriale vigente – risulta allo stato attuale l'unico strumento immediatamente operante in grado di imporre una specifica disciplina d'uso funzionale, in maniera sovraordinata, alla tutela paesaggistica, peraltro in piena coerenza con quanto richiesto per l'elaborazione del piano paesaggistico". Ricavandosi da tale motivazione l'intento di fornire una tutela paesaggistica interinale e provvisoria nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, lo strumento giuridico usato sarebbe stato esorbitante rispetto al fine, imponendo vincoli puntuali inderogabili e immodificabili da parte della successiva pianificazione paesaggistica, e così "espropriando definitivamente le Regioni della competenza loro attribuita in via ordinaria dalle stessi leggi statali e conferendo ad un provvedimento puntuale di tutela un'estensione abnorme ed eccentrica".

Nelle censure regionali era inoltre evidenziata la natura straordinaria del potere statale e, di contro, l'avvenuto esercizio in mancanza di presupposti correlati a situazioni di rischio e di urgenza, considerati i già vigenti vincoli paesaggistici dichiarati o *ex lege*[37].

---

te del piano paesaggistico e contenente prescrizioni puntuali relative nella specie ad una intera area geografica.

[36] A titolo esemplificativo il ricorso menziona la disciplina prescrittiva relativa alla "Nuova edificazione" contenuta nel decreto di vincolo, ove è previsto che gli eventuali interventi di nuova edificazione dovranno essere ubicati nei lotti liberi interclusi nell'edificato esistente o in contiguità con esso, salvaguardando i contesti attualmente ancora integri.

[37] Nel ricorso era evidenziato che nella vasta area oggetto del vincolo ministeriale i vincoli imposti *ex lege* abbracciano già la quasi totalità del territorio e pressoché tutti

Ulteriore censura atteneva alla violazione degli artt. 4 e 6, comma 2, del Codice dell'ambiente e della Direttiva 2001/42/CE, stante la mancata sottoposizione a v.a.s., alla quale anche i piani paesaggistici – cui il decreto contenutisticamente si sostituisce per la sua ampiezza e il suo contenuto – andrebbero sottoposti.
In via subordinata, ove fosse stato ritenuto dalla Corte legittimamente esercitato il potere di cui al citato art. 138, comma 3, la Regione aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 140, comma 2, del Codice per violazione degli artt. 3, 97, 117, co. 3 e 4, 118 Cost., a cagione della "impermeabilità" del provvedimento ministeriale rispetto al potere concertato di pianificazione paesaggistica.
In merito al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e al principio di proporzionalità, lo strumento sarebbe stato "eccentrico rispetto alle finalità di tutela che lo connotano e, comunque, non necessario ed eccedente i fini di salvaguardia perseguiti". Secondo la Regione, infatti, il potere unilaterale ministeriale potrebbe rivolgersi a "specifiche e puntuali aree o complessi immobiliari (nella misura massima indicativa di un centro storico, per espressa previsione di legge), senza estendersi a porzioni di territorio la cui vastità, invece, esige che le decisioni di salvaguardia siano adottate a livello di pianificazione paesaggistica, mediante l'intervento codecisorio degli organi dello Stato e delle regioni interessate". Al più, l'esercizio del potere dovrebbe lasciare impregiudicata la possibilità in sede pianificatoria di modificare il contenuto del vincolo al fine di realizzare la migliore tutela possibile del valore paesaggio.
Con riguardo alla violazione delle competenze regionali e, quindi, degli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost., sarebbero state lese le competenze amministrative regionali attribuite dalle norme statali interposte e la competenza legislativa regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e di governo del territorio. Il potere esercitato avrebbe inoltre introdotto "vincoli idonei a consolidarsi a pregiudizio del successivo possibile adeguamento contenutistico e teleologico, tanto più necessario in un settore quale quello della pianificazione territoriale", contrastando con il principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost..
Tali essendo le censure, la Corte costituzionale ha preliminarmente dichiarato inammissibili quelle concernenti il carattere irragio-

i versanti vallivi.

nevole e sproporzionato del vincolo alla luce delle caratteristiche morfologiche dell'area interessata, dal momento che tali censure non pongono in dubbio la spettanza del potere statale o il difetto dei presupposti che lo giustificano, ma denunciano l'illegittimità dell'esercizio in concreto del potere: "spetta", dunque, "al giudice comune vigilare sulla corretta applicazione dell'art. 136 cod. beni culturali, anche con riguardo non tanto alla vastità, ma soprattutto alla omogeneità dei beni avvinti dalla medesima dichiarazione di notevole interesse pubblico"[38]. L'estraneità delle censure alla sfera di competenze costituzionali della Regione è ulteriore causa di inammissibilità della doglianza concernente la mancata attivazione della v.a.s.[39].

In merito alla asserita illegittimità costituzionale dell'art. 140, comma 2, del Codice – ai sensi del quale il vincolo paesaggistico è parte integrante del piano paesaggistico e non può essere da questo modificato –, la proposizione di tale questione si scontra

---

[38] Corte cost, 13 febbraio 2020, n 17, in *Giur. cost.*, 2020, 162: "Il modello dei conflitti fra enti si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto", vale a dire "La lesione denunciata non si esaurisce nella mera erronea applicazione della legge attraverso l'atto impugnato" (punto 3.1); Id., 6 dicembre 2019, n. 259, *ivi*, 2019, 3178; Id., 27 ottobre 2017, n. 230, *ivi*, 2017, 2063.

[39] In argomento v. Corte cost., 11 novembre 2015, n. 219. Sul rapporto tra piano paesaggistico e v.a.s., cfr. TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 8 settembre 2017, n. 2133, in *Foro amm*, 2017, 1937: "Valorizzando le finalità del piano paesaggistico (privo di determinazioni prettamente urbanistiche, a differenza del Piano urbanistico-territoriale) e il tenore letterale delle disposizioni dettate in merito dal d.lgs. 152/2006, se ne deve escludere la sottoponibilità a v.a.s., giacché i piani paesaggistici comportano modificazioni sì, ma positive, innalzando il livello, singolo e/o complessivo, della protezione ambientale e, dunque, non sono strutturalmente idonei (a differenza dei piani urbanistico-territoriali, connotati da un maggiore impatto sul futuro sfruttamento edilizio del territorio) ad arrecare potenziali alterazioni dell›ambiente complessivamente considerato. Infatti, il tipo di prescrizione proprio di un Piano paesistico è assai differente dal contenuto di uno strumento urbanistico, essendo volto non già al dimensionamento dei nuovi interventi, quanto alla valutazione *ex ante* della loro tipologia ed incidenza qualitativa: il loro contenuto, pertanto, serve a garantire, non ad alterare gli equilibri ambientali della zona considerata e, conseguentemente, i piani *de quibus*, non abilitando alla realizzazione di progetti nel territorio, non rientrano nel campo di applicazione della v.a.s., presupposto logico-giuridico della quale è il concetto di possibile «alterazione ambientale», da intendersi quale alterità degenerata, modificazione, turbamento"; in termini Cons. giust. amm. Sicilia, 21 gennaio 2015, n. 36.

con il divieto processuale, in sede di conflitto tra enti, di porre in discussione la legittimità costituzionale della disciplina primaria di cui l'atto oggetto di conflitto è applicativo e che non è stata impugnata nel termine decadenziale concesso per proporre questioni di legittimità costituzionale in via principale[40].
Le restanti censure sono invece dichiarate ammissibili, avendo la Regione lamentato: la menomazione delle proprie competenze costituzionali in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di governo del territorio e la violazione della leale collaborazione, a causa dell'esercizio di una competenza statale con carenza di potere in concreto[41]; la mancanza dei presupposti per attivare il potere di vincolo statale, con conseguente concomitante compressione delle prerogative costituzionali regionali[42]. La Corte ricorda,

---

[40] In senso analogo, si v. Corte cost., 16 luglio 1970, n. 140 ("a garanzia, nei loro stessi confronti, della certezza del diritto si richiede che Stato e Regione intervengano in termini tassativamente fissati a promuovere direttamente il giudizio di legittimità costituzionale. Tale garanzia verrebbe meno se, con la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione per atti meramente esecutivi o applicativi, restasse aperta indefinitamente nel tempo la possibilità della impugnativa delle leggi da parte di soggetti che hanno omesso di proporla in via diretta, nei termini stabiliti dalle norme che regolano l'azione dei soggetti e degli organi costituzionali al fine di assicurare il rispetto della Costituzione e l'unità dell'ordinamento giuridico positivo"); Id., 8 maggio 2009, n. 149, in *Giur. cost.*, 2009, 3, 1619 ("altrimenti ritenendo, il ricorso per conflitto di attribuzioni si risolverebbe, da un lato, in strumento attraverso il quale si eluderebbero i termini perentori previsti dall'art. 127 Cost. per promuovere in via principale le questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali o statali e, dall'altro lato, in mezzo utilizzabile per sottrarre al giudice *a quo* il potere-dovere di sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale dell'atto avente forza di legge, sul quale si fonda il provvedimento davanti ad esso giudice impugnato"); Id., 20 novembre 2008, n. 375, *ivi*, 2008, 4473 ("si deve escludere la sussistenza della materia di un conflitto di attribuzione fra regione ... e Stato, in tutti quei casi nei quali ... esso è rivolto contro un atto di mera esecuzione di una legge statale, in quanto in tal modo diretto, nella sostanza, a censurare quest'ultima").

[41] Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 255, in *Giur. cost*, 2019, 3151: "il conflitto ha ... tono costituzionale, in quanto la ricorrente non si è limitata a denunciare la mera violazione di legge, bensì l'«esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge», integrante «un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (così, sentenza n. 10 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 260 del 2016 e 104 del 2016), e, pertanto, ha lamentato «non una qualsiasi lesione» (sentenza n. 28 del 2018), ma una lesione di proprie competenze costituzionali (in questo senso, fra le tante, sentenze n. 28 del 2018, n. 52 del 2013 e n. 90 del 2011)".

[42] Corte cost., 24 luglio 1998, n. 334, in *Riv. giur. edil*, 1999, 3, relativa al potere ministeriale di integrare l'elenco delle bellezze naturali di competenza regionale, previsto

infatti, che "la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto"[43].
La menomazione nella specie atterrebbe alla elaborazione congiunta del piano paesaggistico e al governo del territorio nel suo sviluppo urbanistico.
Tanto premesso in punto di ammissibilità, il ricorso è però giudicato dalla Corte infondato. Anticipando le conclusioni, spetta allo Stato adottare il decreto di vincolo poiché esso corrisponde all'esercizio di una attribuzione costituzionale declinata dalla legge con l'art. 138, comma 3, del Codice, insuscettibile nel caso concreto di pregiudicare le competenze regionali in tema di valorizzazione del patrimonio culturale e di governo del territorio.
L'argomentare della Corte ha inizio da un postulato: la tutela paesaggistica, essendo relativa ad un bene complesso e unitario considerato "valore primario ed assoluto" e rientrando nella competenza legislativa esclusiva statale, "precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali"[44].

---

dall'art. 82 d.P.R. n. 616/1977: "Lo Stato ha delegato ... le funzioni amministrative concernenti la individuazione delle bellezze naturali, riservandosi tuttavia un potere concorrente di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalle regioni..."; la Regione nella specie lamentava la mancata indicazione di gravi motivi di interesse pubblico atti a giustificare l'esercizio di tale potere, specie a fronte di una precedente valutazione negativa della regione. La Corte costituzionale ha invece giudicato tale potere ministeriale autonomo, "che può portare anche a valutazione difforme, purché motivata e con completezza istruttoria, come iniziativa limitata e diretta alla sola imposizione di nuovo (integrativo ed additivo) vincolo, che si sovrappone (in ampliamento delle località vincolate a causa della priorità dell'interesse tutelato e degli indefettibili compiti di rilievo nazionale a tutela dell'ambiente e delle bellezze naturali) alla valutazione e alle precedenti iniziative e determinazioni positive regionali".

[43] Corte cost., 6 dicembre 2019, n. 259, cit.

[44] *Ex multis*, Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367 (su cui P. Carpentieri, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale*, in *Urb. app.*, 2008, 3); Id., 29 gennaio 2016, n. 11; Id., 30 marzo 2018, n. 66; Id., 23 novembre 2011, n. 309; Id., 17 marzo 2010, n. 101; Id., 22 luglio 2009, n. 226; Id., 30 maggio 2008, n. 180; Id., 5 maggio 2006, n. 182: "la tutela del paesaggio assurg(e) a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente".

Da tale postulato conseguono i seguenti corollari.
La competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (117, comma 2, lett. *s*, Cost.)[45], e con essa la potestà di individuare il livello di governo più idoneo ad esercitare le relative funzioni amministrative[46], "rende del tutto coerente con il disegno costituzionale la previsione, oggi codificata dall'art. 138, comma 3, Codice, secondo cui l'autorità statale possa autonomamente rinvenire in un bene le caratteristiche che lo rendono meritevole di tutela, anche se la Regione nel cui territorio il bene si trova dovesse essere di contrario avviso". Si tratta di un principio già affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 334/1998[47], relativamente al potere ministeriale di integrazione degli elenchi regionali delle bellezze naturali previsto dall'art. 82 del d.P.R. n. 616/1977, e a maggior ragione valido dopo la riforma del Titolo V[48]. Da ciò consegue che "non vi è ... alcunché di straordinario o di eccezionale nella potestà oggi riconosciuta ad un organo statale dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, posto che essa, invece, è il naturale sviluppo delle attribuzioni dello Stato in tale materia"[49].
Nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva, il legislatore statale può poi prevedere una competenza regionale nell'identificazione dei beni meritevoli di tutela[50]. Nel Codice sono infatti previsti:

---

[45] Su cui, *ex multis*, Corte cost., 14 novembre 2007, n. 367 include in tale materia trasversale il paesaggio.

[46] La potestà legislativa esclusiva statale comporta non solo che spetti alla legge statale disciplinare la tutela dell'ambiente e quindi anche del paesaggio, ma che tale esercizio implichi anche l'allocazione delle relative funzioni amministrative, ivi compreso il potere di dichiarare il notevole interesse pubblico: Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43. In argomento, cfr., anche, TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 17 marzo 2021, n. 3238.

[47] Corte cost., 24 luglio 1998, n. 334, cit..

[48] Cfr. TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 17 marzo 2021, n. 3238, che (pt. 3), nel descrivere la natura autonoma del potere ministeriale di cui all'art. 138, comma 3, del Codice, successivamente al d.lgs. correttivo n. 63/2008, ha rilevato come ciò sia "in linea con l'assetto che la legislazione statale aveva già assunto anteriormente alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ove già non era posto in discussione il primato dello Stato nella individuazione dei beni paesaggistici (Corte cost. sentenza n. 334 del 1998). Tale primato è stato non solo avvalorato, ma persino rafforzato dal sopraggiunto art. 117, secondo comma, lett. *s*) Cost., con il quale alla Regione, nell'esercizio delle competenze che le sono proprie, è riservato un solo spazio ampliativo degli standard ambientali tracciati dalla normativa nazionale (Corte cost. sentenza n. 66 del 2018)".

[49] Corte cost., 9 luglio 2015, n. 140, in *Giur. cost.*, 2015, 1214.

[50] "Tanto più", osserva la Corte (punto 9.3 del Considerato in diritto), "che si tratta di un compito logicamente e giuridicamente distinto, ma senza dubbio preliminare,

l'emanazione diretta del provvedimento di tutela da parte della Regione sulla base della proposta di una commissione composta anche da organi statali (art. 138, commi 1 e 2); la formulazione da parte della Regione di un parere nel procedimento di vincolo avviato dallo Stato (art. 138, comma 3); l'elaborazione congiunta, ai sensi dell'art. 135, per la parte concernente i beni paesaggistici, del piano paesaggistico (avente, come noto, funzione non solo ricognitiva dei vincoli già vigenti ma anche dichiarativa di eventuali nuovi vincoli *ex* art. 143, co. 1, lett. *d*).

Il legislatore statale in tale materia si è dunque ispirato ad una "logica incrementale delle tutele che è del tutto conforme al carattere primario del bene ambientale, cui peraltro si riferisce, collocato fra i principi fondamentali della Repubblica, l'art. 9 Cost."[51].

La *logica incrementale delle tutele* – che evoca il principio definito dalla dottrina della "tutela a doppia chiave" del paesaggio, atto a potenziare le potenziali iniziative di individuazione dei beni paesaggistici[52] –, dal lato della Regione, opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione: la competenza regionale può esprimersi, cioè, al fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici (in ragione della conoscenza che ne abbia l'autorità più prossima al territorio), e non per ridurlo sulla base di considerazioni confliggenti con quelle statali e sulla base di giudizi di prevalenza di interessi opposti facenti capo all'autonomia regionale, come nel settore del governo del territorio[53].

Ne consegue che è conforme al riparto costituzionale delle competenze la disciplina che impone al piano paesaggistico di recepire i vincoli – e, quindi, le decisioni di tutela paesaggistica agli stessi sottese –, senza potere di alterarli neppure con riferimento alle prescrizioni d'uso che li accompagnano ed integrano (*infra* par. 3.2): il piano paesaggistico è dunque la sede per "collocare armonicamente" gli "interessi sub valenti nella cornice già intagliata secondo la preminente prospettiva della conservazione del paesaggio"[54], e non

---

e perciò connesso, a successivi interventi di valorizzazione, che rientrano nella competenza concorrente (sentenze n. 138 del 2020 e n. 140 del 2015)".

[51] C. cost., 7 novembre 2007, n. 367; Id., 27 giugno 1986, n. 151.

[52] P. Carpentieri, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale*, in *Urb. app.*, 2008, 309; Id, *Intervento*, *in Stati generali del paesaggio Atti*, Roma, 2017, 16.

[53] Punto 9.3 del Considerato in diritto.

[54] In argomento le considerazioni svolte nella sentenza Cons. Stato, Sez. VI, 30 dicembre 2010, n. 7004, dove, con riguardo ad un vincolo di area vasta, si legge che: "l'integrazione nel piano non attribuisce valenza pianificatoria alla dichiarazione

la sede in cui sia possibile ridurre lo standard di tutela dei beni paesaggistici in forza di interessi divergenti degradando la tutela paesaggistica in una tutela meramente urbanistica[55].

Dalla *logica incrementale delle tutele* così interpretata (in direzione additiva, e mai riduttiva della tutela, con riguardo alla competenza regionale) consegue, inoltre, che il principio di elaborazione congiunta del piano paesaggistico nella parte concernente i beni paesaggistici esclude che la regione possa unilateralmente elaborare la parte di piano concernente tali beni[56], ma non impedisce al potere statale di apporre vincoli anche in difetto del consenso regionale[57] (o in contrasto con le determinazioni regionali[58]).

Il secondo corollario è la prevalenza della tutela del paesaggio sugli interessi urbanistico-edilizi[59].

L'esigenza di intervenire su beni paesaggistici nell'ottica dello sviluppo del territorio e delle attività economiche non può essere

---

di interesse pubblico in quanto tale, restando questa individuata dal contenuto e dall'efficacia propri, ma ... la dichiarazione viene con ciò inserita in uno strumento che la correla ad un quadro di programmazione dell'uso e della valorizzazione del paesaggio al fine, già individuato nella *ratio* della previsione dei piani paesistici dell'art. 5 della legge n. 1497 del 1939, di coordinare la salvaguardia dei valori paesaggistici delle zone dichiarate di particolare interesse in un più ampio contesto"; Id., 11 gennaio 2013, n. 120; Id., 29 gennaio 2013, n. 535.

55 Corte cost., 31 dicembre 2008, n. 437.

56 *Ex multis*, Corte cost., 30 marzo 2018, n. 66 (pt. 2.5): "La legislazione statale pone ... un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico; tale obbligo, con riferimento ai beni vincolati indicati direttamente dall'art. 135, cod. beni culturali, assurge a principio inderogabile della legislazione statale, a sua volta riflesso della «impronta unitaria della pianificazione paesaggistica [...], tes[a] a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 64 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 210 del 2016, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013). (N)on è ammissibile la «generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali» in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, «da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica» (sentenza n. 64 del 2015)".

57 Argomenti da Corte cost., 15 aprile 2019, n. 86; Id., 5 aprile 2018, n. 68.

58 In tale senso TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 17 marzo 2021, n. 3238: "nella giurisprudenza costituzionale la leale collaborazione avente ad oggetto il P.T.P.R. ha sempre assicurato che la Regione, nell'approvare tale atto, non pretermetta il concomitante interesse statale alla tutela dell'ambiente, e non, viceversa, che lo Stato abdichi alla propria funzione di preservare il paesaggio, anche in contrasto con le determinazioni regionali". Per la giurisprudenza costituzionale, *ex multis*, Corte cost., 17 novembre 2020, n. 240; Id., 15 aprile 2019, n. 86.

59 Corte cost., 3 febbraio 2016, n. 11.

contrapposta dalla Regione alla scelta statale di tutela conservativa: lo sviluppo potrà esplicarsi – e in ciò risiede la valorizzazione – in attività di promozione e sostegno della conoscenza del patrimonio culturale[60].
La finalità di conservazione implica, poi, che il vincolo si completi con l'indicazione di prescrizioni d'uso – viepiù utili in caso di vincoli *ex lege* già esistenti, come nel caso di specie, a macchia di leopardo sul territorio, in quanto ontologicamente vincoli generici. Tali prescrizioni d'uso non si sovrappongono alla disciplina urbanistico-edilizia, di competenza regionale e locale, ma specificano "se e in quale misura quest'ultima possa esercitarsi, in forma compatibile con la vocazione alla conservazione del pregio paesaggistico propria dell'immobile o dell'area vincolata".
La *logica incrementale delle tutele* spiega, inoltre, perché nella specie siano ininfluenti il procedimento di pianificazione paesaggistica in corso e la circostanza che Stato e Regione non concordino in tale sede l'introduzione del nuovo vincolo ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. *d*, del Codice. Nel disegno costituzionale, attuato dal legislatore ordinario: "non compete alla Regione paralizzare le scelte di tutela compiute dai competenti organi statali"; è rimessa alla discrezionalità dell'organo statale competente optare per tale soluzione oppure procedere unilateralmente; ove proceda unilateralmente, non è necessario che ricorrano ragioni di urgenza.
In definitiva, l'art. 138, comma 3, disciplina una competenza costituzionale "propria" che lo Stato "può esercitare senza alcun condizionamento legato a fattori temporali o contingenti, ovvero alla sfera di competenza regionale"[61].

3. La distinzione tra paesaggio e beni paesaggistici quale perno del sistema delle competenze

3.1. La sentenza del TAR Lazio in tema di vincolo di area vasta n. 1080/2021

Da quanto illustrato è possibile trarre le seguenti prime conclusioni. L'esercizio del potere ministeriale di dichiarazione di notevole interesse pubblico non incontra limiti spaziali quanto all'ampiezza dell'area di riferimento, purché il territorio sia espressivo di un

[60] La sentenza cita Corte cost., 6 luglio 2020, n. 138; Id., 24 aprile 2020, n. 71.
[61] Punto 10.1 del Considerato in diritto.

valore identitario.
La possibile ampiezza e la natura 'vestita' del vincolo (art. 140, comma 2) comportano che il provvedimento di vincolo possa di fatto assumere il contenuto e l'ampiezza di un mini-piano (destinato a integrare il piano paesaggistico), senza tuttavia per tale motivo trasmodare in attività di pianificazione urbanistica[62].
Il potere ministeriale non incontra neanche limiti temporali, potendo essere esercitato anche in presenza di un piano paesaggistico adottato o persino approvato, se la tutela ivi offerta è reputata a livello centrale insufficiente. Il ministero non è condizionato dalla pianificazione territoriale; la partecipazione della regione è ricondotta all'espressione di un parere obbligatorio, ma non vincolante.
Le caratteristiche così sintetizzate del potere di cui all'art. 138, comma 3, del Codice rendono fondamentale precisarne i presupposti, onde evitare che, attraverso un'interpretazione vaga ed estensiva del relativo oggetto, esso diventi strumento per attrarre a livello centrale scelte non condivise di gestione e trasformazione del territorio operate a livello regionale o locale.
Il rilievo dei presupposti è significativamente evidenziato in una recente sentenza del TAR Lazio[63] (sentenza 27 gennaio 2021, n. 1080) avente ad oggetto il d.m. contenente la dichiarazione di notevole interesse pubblico, *ex* art. 136, lett. *c*) e *d*), del Codice, dell'area denominata "Dal Bullicame e Riello alle Masse di San Sisto"[64].
Il vincolo trascende i confini della mera località, interessando un'area vasta di circa 1600 ettari, comprensiva, tra l'altro, di aree di proprietà dell'Università della Tuscia che vi ha collocato l'orto botanico, dove svolge attività didattica e di ricerca, e un'azienda

---

[62] TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 17 marzo 2021, n. 3238. Osserva S. Amorosino, *Il T.A.R. Lazio*, cit., che "Tutti i vincoli debbono essere, come s'usa dire, 'vestiti' e – per rimanere alla metafora – l'ampiezza della 'veste' (dell'apparato precettivo) deve corrispondere alla vastità ed all'articolazione tipologica del paesaggio vincolato".

[63] TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 27 gennaio 2021, n. 1080, per un commento alla quale v. G. Iacovone, *Paesaggio e ricerca scientifica*, in *www.giustiziainsieme.it*, 16 marzo 2021.

[64] L'area interessata dal provvedimento ricade nel territorio del Comune di Viterbo ed era classificata dal Piano Territoriale Paesistico (P.T.P.R.) del Lazio, adottato, come "Paesaggio agrario di valore". Nel gennaio 2019 la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio ha formulato una proposta di ampliamento del precedente vincolo di cui al d.m. 22 maggio 1985 e di modifica delle prescrizioni tecniche già previste nel P.T.P.R in corso di approvazione. In particolare, le aree interessate sono state riclassificate in parte come "paesaggio agricolo di rilevante valore" e in parte come "paesaggio dell'insediamento storico diffuso", secondo le categorie definite nel P.T.P.R. del Lazio in cui il vincolo si va ad integrare.

agraria didattico sperimentale per la ricerca e lo studio di tecnologie per il monitoraggio ambientale e la protezione delle colture. Poiché il vincolo e le relative prescrizioni d'uso ostacolano la prosecuzione di dette attività, l'Università propone ricorso, fornendo occasione al TAR Lazio per svolgere considerazioni generali di particolare interesse sul vincolo paesaggistico di area vasta alla luce dell'evoluzione della nozione di paesaggio e della ricostruzione del vigente sistema normativo di tutela dei beni paesaggistici.
In termini generali, il TAR evidenzia come l'incremento dei provvedimenti di vincolo, l'estensione dell'area vincolata – che trascende la semplice "località" di cui alla legge n. 1497/1939 – e l'arricchimento del contenuto di tali provvedimenti con la normativa d'uso, destinata ad integrarsi nel piano paesaggistico, determinino una profonda modificazione del rapporto provvedimento di vincolo/piano, assumendo il primo i caratteri di una sorta di mini piano, stralcio del piano paesaggistico[65].
La legittimità di un provvedimento di tale tipo – e, in definitiva, della descritta trasformazione – viene vagliata dal TAR focalizzando l'attenzione, *in primis*, sulla nozione di paesaggio di cui all'art. 131 del Codice e sulla distinzione tra *paesaggio* quale "forma del territorio" (come percepito nel suo valore identitario dalle comunità che vi abitano e lavorano, riconoscendo tra i paesaggi, anche quelli "della vita quotidiana" che, senza avere caratteri di pregio, "tuttavia raccontano una loro storia e presentano una loro identità") e *beni paesaggistici*, oggetto della tutela codicistica tecnicamente intesa (e, a loro volta, distinti in bellezze – individue o di insieme – di valore estetico percettivo storico culturale di cui all'art. 136 e beni paesaggistici diffusi di cui all'art. 142 tutelati *ex lege* a prescindere da qualunque pregio intrinseco possiedano in quanto elementi costitutivi del paesaggio, tratti determinanti dell'identità del territorio nazionale).
La distinzione tra la nozione più ampia di paesaggio e la specifica categoria dei beni paesaggistici, seppure non esplicita nel Codice, è alla base della disciplina da esso recata, e trova, tra le altre, conferma nel più volte citato art. 138 nella parte in cui prescrive che la proposta di vincolo sia formulata "con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati *ed* alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono".

[65] P. Chirulli, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., 60.

Attribuendo correttamente alla congiunzione "*ed*" valore aggiuntivo, e non avversativo[66], il solo *valore identitario* del sito non è sufficiente per giustificare la sottoposizione a vincolo paesaggistico, richiedendosi il requisito cumulativo del *valore intrinseco* dell'oggetto o del sito da tutelare, come "luogo dell'anima" o "come bellezza naturale" ("nelle diverse declinazioni del 'borgo pittoresco', del sublime delle vette delle montagne ..., della 'curiosità' di una bizzarria della natura"). Si tratta – come rileva il TAR Lazio – di una "condizione indefettibile" che non è stata superata dalla nuova concezione di paesaggio e che costituisce applicazione da parte del legislatore dei principi di ragionevolezza e proporzionalità (per la sottrazione del bene alla sua naturale destinazione è necessario che questo presenti un valore preminente).

Queste considerazioni trovano riscontro anche con riguardo a quei beni paesaggistici che il TAR Lazio definisce "identitari per eccellenza", quali sono i centri storici di cui all'art. 136, lett. *c*): l'endiadi "valore estetico e tradizionale" va infatti intesa come doppio requisito (cumulativamente prescritto), "dovendo il giudizio sul notevole interesse paesaggistico soddisfare non solo il criterio 'tradizionale', ma anche quello 'estetico'".

La sentenza del TAR Lazio applica questi chiarimenti al paesaggio agrario per cui è causa: rispetto all'aspetto tradizionale e al valore identitario dei luoghi, è necessario un *quid pluris* per giustificarne la sottoposizione a vincolo[67].

Al ricorrere del doppio requisito, la gravosità del regime vincolistico va poi graduata e differenziata in base al grado di valore del bene (grado di valore che, come detto, deve rispondere alle

[66] Il TAR Lazio (Sez. II-*quater*, 27 gennaio 2021, n. 1080, cit.) evidenzia, inoltre, che il regolamento r.d. 1357/1940 – tuttora in vigore ai sensi dell'art. 158 Codice – all'art. 9 dispone, in merito ai caratteri da valutare nella scelta se assoggettare i beni a vincolo, che: fra le cose immobili contemplate dall'art. 1, n. 1, della legge n. 1497/1939 (bellezze individue) "sono da ritenere compresi quegli aspetti e quelle conformazioni del terreno o delle acque o della vegetazione che al cospicuo carattere di bellezza naturale uniscano il pregio della rarità"; "la singolarità geologica è determinata segnatamente dal suo interesse scientifico"; "a conferire non comune bellezza alle ville, ai giardini, ai parchi concorrono sia il carattere e l'importanza della flora sia l'ambiente, soprattutto se essi si trovino entro il perimetro di una città e vi costituiscano una attraente zona verde"; " nota essenziale d'un complesso di cose immobili costituenti un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale è la spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano".

[67] E per giustificarne la classificazione come paesaggio agrario di rilevante valore secondo le categorie utilizzate nel P.T.P.R. del Lazio.

ragioni dell'estetica, causa del vincolo non riducibile al solo valore identitario dei luoghi), secondo i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

I richiamati principi – che devono guidare l'esercizio del potere, evitando "eccessi di tutela" non giustificati, "ed addirittura in talune occasioni controproducenti rispetto alle stesse finalità di tutela perseguite"[68] – hanno acquisito ancora più rilievo a seguito della trasformazione del vincolo da generico – meramente dichiarativo dell'interesse paesaggistico notevole – in vincolo vestito – che prescrive direttamente le modalità di gestione, indicandone trasformazioni e usi consentiti. Il TAR Lazio evidenzia come questa trasformazione abbia reso non più attuale la contrapposizione tra il momento della valutazione tecnica – in cui l'amministrazione preposta al vincolo valuta il grado di interesse del bene per sottoporlo o meno a tutela[69] – e la fase successiva della "gestione del vincolo", attinente alle scelte di azione e in cui si ammette una valutazione discrezionale anche di altri interessi co-primari concomitanti[70].

Considerato che i beni paesaggistici di area vasta non sono destinati ad una mera fruizione contemplativa ma ad essere utilizzati anche per altre utilità (ad esempio, i terreni per attività produttive)[71], vincoli recanti prescrizioni eccessive rischierebbero di dan-

---

[68] In argomento cfr., seppure riferita al vincolo storico artistico, TAR Lazio, Roma, Sez. II, 19 maggio 2021, n. 5864.

[69] In argomento G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon*, 2016, 3: "La ragione di questo tecnicismo è, al fondo, di ordine costituzionale: l'elevazione della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico a principio fondamentale della Costituzione (art. 9 Cost.) oppone la salvaguardia del patrimonio culturale alla scelta libera tra interessi come alle concrete valutazioni di opportunità e convenienza, proprie rispettivamente delle decisioni politiche o delle scelte amministrative"; "la discrezionalità tecnica è caratterizzata dal perimetro dell'unicità dell'interesse".

[70] In merito a tali argomentazioni del TAR Lazio e al collegamento tra i richiamati principi di ragionevolezza e proporzionalità e la trasformazione del vincolo in vincolo vestito, cfr. G. Iacovone, *Paesaggio e ricerca scientifica*, cit. Sulla natura della valutazione di compatibilità paesaggistica con riferimento all'autorizzazione paesaggistica A. Gigli, *La funzione di tutela del paesaggio tra discrezionalità tecnica e compresenza di interessi primari*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, 2, 204 ss.

[71] Il TAR sottolinea la differenza tra beni paesaggistici e culturali: "Anche se l'inclusione nel medesimo Codice tende a sfumare la differenza tra i beni paesaggistici ed i beni culturali, accomunati nella prima fase (quella dell'individuazione ed assoggettamento a vincolo) dall'utilizzo del medesimo strumento giuridico (la cd. 'dichiarazione' del loro valore), occorre considerare che, nella seconda fase (quella della gestione del vincolo), sono sottoposti a regimi differenti. I primi, infatti, si caratterizzano per

neggiare il bene impedendone lo sfruttamento con una sufficiente redditività: per il paesaggio agrario, "bene paesaggistico vivo e dinamico", prescrizioni eccessive rispetto al bisogno di tutela potrebbero determinarne l'abbandono.
Nel caso di specie il ricorso è stato accolto, limitatamente alle aree di proprietà della ricorrente, non risultando adeguatamente dimostrata nel provvedimento di vincolo l'appartenenza dei terreni dell'Università ad un complesso unitario che ne giustifichi l'inclusione nell'area vincolata a prescindere dalle caratteristiche che di per sé i terreni presentino[72]: il vincolo "può essere ritenuto legittimo, non esorbitante, solo ove risulti 'necessario' per non infrangere quel rapporto delle singole parti con l'insieme di appartenenza, che costituisce l'*unicum* oggetto di tutela"[73]. Inoltre,

---

essere costituti da beni che per loro stessa natura non sono destinati esclusivamente ad un mera 'fruizione contemplativa' (come nel caso della maggior parte dei beni culturali, quelli mobili), ma per essere sfruttati anche per altre utilità, ove interessino terreni (*in primis* per attività produttive), che possono essere d'interesse anche generale (a differenza dello sfruttamento edificatorio che risponde all'interesse particolare del solo proprietario)". In argomento, sono di particolare interesse anche le considerazioni svolte da Cons. Stato, Sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893 sul vincolo storico artistico applicato sul sistema artificiale dei laghi fluviali di Mantova.

[72] Il ricorso straordinario proposto dal Comune di Viterbo per l'annullamento del medesimo decreto del Ministero per i beni e le attività culturali del 25 luglio 2019 di vincolo dell'area denominata "Dal Bullicame e Riello alle Masse di San Sisto" è stato invece rigettato (Cons. Stato, Sez. I, 4 giugno 2021, n. 1002). A giudizio del Comune l'ampliamento del vincolo avrebbe interferito con la pianificazione urbanistica comunale, generale ed attuativa, vigente e *in itinere*, oltre che con i programmi e le politiche di sviluppo del territorio e con l'attività amministrativa autorizzatoria in corso. Il Comune aveva formulato osservazioni alla proposta, al fine di conseguire una riduzione e modifica del vincolo, anche con l'esclusione di aree già conformate nel p.r.g. come zone C, in parte già edificate o con previsione di edificazione. Il Consiglio di Stato non ha ravvisato, tra l'altro, una violazione del principio di proporzionalità: "non si intravedono elementi per sostenere che il provvedimento abbia ecceduto rispetto allo scopo prefissato, ovverosia la tutela e la conservazione del paesaggio, oppure abbia deviato dai canoni di adeguatezza e necessarietà. Al contrario non vi è motivo per dubitare della congruità del mezzo rispetto al fine perseguito. Nel caso di specie, gli elementi posti a fondamento del provvedimento appaiono adeguati, nei limiti del sindacato di legittimità".

[73] Nel caso di specie, a fronte delle osservazioni presentate dall'Università ai sensi dell'art. 139, comma 5, del Codice, la relazione di accompagnamento al provvedimento di vincolo si limitava a rilevare che, pur non presentando l'area caratteristiche paesaggistiche omogenee con le aree circostanti, il relativo stralcio "comporterebbe una destrutturazione dell'area ... creando un fattore di discontinuità". Il TAR non giudica sufficiente nemmeno l'indicazione, nella relazione, che il fondo "si lega stret-

l'esistenza di altri vincoli su aree adiacenti avrebbe imposto di verificare e motivare la necessità dell'ampliamento dell'area tutelata e l'insufficienza della tutela già garantita[74] (cd. secondo test di proporzionalità).
Infine, secondo il TAR Lazio il vincolo ha omesso di considerare tutte le conseguenze discendenti dall'aggravamento del regime di tutela già vigente, tra cui il sacrificio degli importanti interessi pubblici la cui cura rientra tra i compiti istituzionali dell'Università. Il TAR Lazio inquadra tale rilievo nel cd. terzo test di proporzionalità[75], letta evidentemente in un'ottica di proporzione non con l'interesse privato, ma con gli altri interessi pubblici coinvolti nella valutazione.
Gli argomenti alla base della decisione di annullamento meriterebbero di essere approfonditi laddove presuppongono una ponderazione di interessi nelle valutazioni sottese alla decisione di vincolo[76]: se nella preliminare fase di identificazione dell'oggetto

tamente alle conformazioni paesaggistiche delle restanti aree agricole ugualmente tutelate", non essendo la presenza di vincoli su altre aree di per sé utile a dimostrare, "omesso ogni passaggio intermedio", l'esigenza di includere nel perimetro della tutela anche l'area oggetto di giudizio. L'esistenza di altri vincoli su aree adiacenti avrebbe imposto, piuttosto, di verificare la necessità dell'ampliamento dell'area tutelata.

[74] "In una prospettiva di ragionevolezza e proporzionalità l'imposizione di un vincolo aggiuntivo avrebbe dovuto essere preceduta da un'attenta valutazione dell'operatività di quelli già esistenti ... approfondendo, in un'ottica comparativa delle diverse misure alternative possibili, se e come la nuova misura risulti a tal fine 'necessaria' (secondo test di proporzionalità), non potendo la stessa finalità essere conseguita con la misura di protezione alternativa più lieve (cioè come zona di interesse archeologico)".

[75] Sul principio di proporzionalità D.U. Galetta, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole*, cit., 107 ss.; Id., *Il principio di proporzionalità*, in M.A. Sandulli, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 149 ss.; S. Cognetti, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011.

[76] In argomento G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, cit.: "Non c'è ... in tema di tutela del patrimonio alcun bilanciamento con interessi diversi da quello della tutela stessa, perché ci si muove esclusivamente lungo la 'monorotaia' dell'unico interesse in cui questa consiste (il bilanciamento si coniuga al principio di proporzionalità solo quando si tratta di discrezionalità amministrativa, non di discrezionalità tecnica: "nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi" - cioè quando si esercita una discrezionalità amministrativa - allora occorre "un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, il principio [di proporzionalità] rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli

della tutela la valutazione dell'amministrazione è espressione di discrezionalità tecnica, la ponderazione di interessi co-primari pare più correttamente riferibile alle scelte sulla gestione del vincolo e quindi alle prescrizioni d'uso[77].
A chi scrive pare che la conclusione del TAR Lazio possa peraltro essere argomentata anche altrimenti: fermo che alla discrezionalità tecnica sottesa alla decisione di vincolo è riferibile il principio di proporzionalità – che "ben si applica anche alla concreta allocazione del risultato del giudizio tecnico lungo la 'monorotaia' dell'unico interesse"[78] – ai fini della identificazione del corretto mezzo rapportato allo scopo legale per cui il potere è attribuito, i parametri della proporzionalità per identificare la corretta misura di applicazione della discrezionalità tecnica sono la sua idoneità e la sua necessità; riferita l'idoneità alla funzione del vincolo di salvaguardare gli elementi che nel caso concreto determinano l'interesse del bene, nel caso di specie il vincolo non è funzionale a tale scopo, rischiando, anzi, di determinare l'abbandono di tali terre.
È proprio il principio di proporzionalità che ha condotto il TAR Lazio a valutare diversamente la legittimità dei vincoli di area vasta nel caso da ultimo citato e in quello oggetto delle note sentenze sul vincolo applicato ad un'intera porzione dell'ambito meridionale dell'Agro romano[79].
Quest'ultimo vincolo – primo caso di vincolo vestito ministeriale successivo al Codice – è stato occasionato dalla "interazione perversa"[80] tra il p.r.g. di Roma, adottato nel 2006, e il P.T.P.R.

---

interessi": Cons. Stato, IV, 26 febbraio 2015, n. 964)""; F. Cortese, *Le amministrazioni e il paesaggio, tra discorso di verità e discorso di volontà*, *ivi*.

[77] Argomenti in tale senso sono ricavabili da TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 23 dicembre 2021, n. 13428. Il giudizio di discrezionalità tecnica è inteso ad accertare tratti intrinseci che il bene possiede in relazione ai criteri stabiliti dalla legge (tanto da essere stati qualificati i vincoli paesaggistici come vincoli morfologici o connaturati al bene e, come tali, non indennizzabili, a partire dalla nota sentenza della Corte cost. n. 56 del 1968). In argomento cfr. M.A. Quaglia, A. Rallo, *Art. 140*, in M.A. Sandulli, *Il Codice dei beni culturali*, cit., 1234; A. Sau, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*, Milano, 2012, 135 ss.

[78] G. Severini, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, cit.

[79] Decreto del Ministero per i beni e le attività culturali – Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Lazio 25 gennaio 2010, che ha dichiarato di notevole interesse pubblico l'area sita nel Comune di Roma, Municipio XII, qualificata "Ambito Meridionale dell'Agro Romano compreso tra le vie Laurentina ed Ardeatina".

[80] S. Amorosino, *Il T.A.R. Lazio*, cit.

adottato dalla Regione Lazio, prevedendo il primo insediamenti residenziali, alcuni dei quali in applicazione di accordi di perequazione con trasferimento di cubature. In particolare, la regione aveva accolto le osservazioni comunali dirette a ridurre gli ambiti assoggettati a tutela dal P.T.P.R. per lasciare spazio alle previsioni di espansione nelle aree agricole del p.r.g.. Tanto la regione quanto il comune avevano ignorato le osservazioni della soprintendenza, nei procedimenti rispettivamente relativi al P.T.P.R. e al p.r.g.[81].
Il vincolo ministeriale è stato giudicato non esorbitante in quanto commisurato alla dimensione del sito da proteggere e non eccessivo rispetto a quanto necessario per assicurarne protezione[82]: l'assoluta rilevanza del bene – ampiamente argomentata e descritta nella relazione di vincolo[83] – è stata ritenuta meritevole di tutela anche a

---

[81] TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 4 febbraio 2011, nn. 1040, 1041, 1042; Id., 21 gennaio 2011, nn. 687, 686; Id., 19 gennaio 2011, nn. 504, 503, 502, e aa. pronunciate nella medesima vicenda: "Quando nell'ambito del distinto procedimento di pianificazione paesaggistica e nell'esercizio dei poteri che in tali ipotesi la legge attribuisce al Ministero, si determini una divergenza di valutazioni sulla conservazione di oggettivi valori insiti in specifiche aree e si verifichi la prevalenza di scelte finalizzate alla gestione del territorio a fini di sviluppo edilizio ed urbanistico che appaia oggettivamente incompatibile con la tutela di valori costituzionali primari e sia quindi impossibile un'azione condivisa è dunque 'fatto salvo il potere del Ministero' ... di imporre, previo parere della Regione, autonomi vincoli, se ciò è ritenuto necessario in rapporto alla messa in pericolo dei valori paesaggistici del territorio"; "la scelta di adozione del provvedimento è stata cagionata da una frattura insanabile – di carattere politico-amministrativo – che ha visto, da un lato, la Soprintendenza che ha agito con il fine di assicurare la conservazione dei valori identitari di una vasta area di agro romano, altrimenti soggetta, con effetto immediato, a causa del metodo seguito per localizzare vasti interventi edificatori, ad una trasformazione urbanistico edilizia snaturante, soprattutto se colta nel suo complesso, e, dall'altro, il Comune e la Regione determinati ad allocare nuovi, e consistenti, interventi edilizi sulle aree dell'agro romano con il nuovo p.r.g. e con le modifiche dei p.t.p. vigenti, anticipando la conclusione del procedimento di approvazione del nuovo p.t.p.r.". Nel medesimo senso Cons. Stato, Sez. VI, 17 aprile 2018, n. 2309 (relativa al vincolo sull'Agro romano e che ha riformato parzialmente TAR Lazio, n. 33362/2010, cit.): "proprio la mancata armonia registratasi tra i diversi livelli di governo nell'ambito dell'occorrente coordinamento interistituzionale ... legittima – in un caso quale quello di specie – l'intervento statale, con risalto proprio della funzione finalistica che occorre attribuire al ricordato *incipit* dell'art. 138, co. 3, cit. ("*E' fatto salvo* (...)")".

[82] TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 10 novembre 2010, nn. 33362, 33363, 33364, 33365; Id., 19 gennaio 2011, n. 503/2011; Cons. Stato, Sez. VI, 30 dicembre 2011, n. 7004 e 7005; Id., 11 gennaio 2013, n. 118, 120. Sulle sentenze del TAR Lazio P. Urbani, *Tutele differenziate e interessi antagonisti*, cit., 138; S. Amorosino, *Il T.A.R. Lazio*, cit.

[83] Cons. Stato, Sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 118; Id., 30 dicembre 2011, nn. 7004 e

costo di sacrificare contrapposti interessi, specie privati, interessati allo sfruttamento edilizio di molte delle aree coinvolte[84].
Con riguardo all'incidenza sugli interessi privati, derivanti in particolare dagli accordi di compensazione urbanistica recepiti nel p.r.g., il giudice amministrativo, richiamata la natura primaria dell'interesse alla tutela del paesaggio, ha rilevato che le conseguenze sfavorevoli, nei confronti dei titolari di diritti edificatori riconosciuti in compensazione della cessione delle aree interessate, e l'eventuale lesione dell'affidamento di questi sulla potenzialità edificatoria dell'area, "pur potendo configurare una situazione degna di considerazione al fine del riconoscimento da parte del comune, che abbia acquisito aree private proprio sulla base del principio di compensazione"[85], non costituiscono circostanze ostative all'eser-

---

7005: "nella *ratio* del provvedimento è proprio l'estensione dell'area che costituisce il presupposto per la sua qualificazione in termini di paesaggio, offrendo il contesto identitario dell'ampiezza dei quadri panoramici segnati dal permanente uso agricolo diffuso, nel cui ambito si sono stratificati gli ulteriori caratteri sia storici, archeologici e architettonici, che di vegetazione, con un effetto di insieme qualificante l'intera area nella sua unitaria complessità"; "Il riconoscimento di tale unitarietà non sarebbe stato ... possibile senza l'apprezzamento della configurazione assunta dall'area nella sua estensione, non essendo la tutela isolata delle sue singole componenti equivalente alla tutela del complesso in cui ciascun elemento si correla agli altri integrandosi nell'insieme e rapportandosi ai tratti comuni di questo insieme i sistemi paesaggistici che lo compongono anche con le trasformazioni intervenute" (i caratteri dell'Agro Romano che ne fanno un territorio a valenza culturale, la "assoluta rilevanza del contesto, ma anche la fortissima percezione storico-culturale della sua peculiarità identitaria" sono evidenziati da S. Amorosino, *Il T.A.R. Lazio*, cit.). In tale modo viene esclusa la idoneità di una tutela "a macchie di leopardo", date le particolarissime caratteristiche del sito.

[84] Nella sentenza TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 27 gennaio 2021, n. 1080, il g.a., nel confrontare il vincolo viterbese con quello dell'Agro romano, ha osservato che: nel periodo in cui sono state rese le pronunce su quest'ultimo "era assolutamente evidente l'esigenza di salvaguardare dalla speculazione edilizia un'area residua della Campagna romana che altrimenti sarebbe stata cementificata fino a Pomezia, come evidenziato nella Relazione al vincolo e come precisato nella motivazione delle sentenze, in cui veniva ben evidenziata la legittimità dell'intervento dello Stato nell'interesse superiore a tutelare il bene messo a rischio dalla violazione del dovere di leale collaborazione". Diversamente, nel caso di Viterbo "non si tratta di salvaguardare un paesaggio agrario dalla minaccia dell'incombente urbanizzazione, bensì di tutelare un'area che, proprio a causa del vincolo, potrebbe rischiare di perdere quelle qualità di paesaggio agrario "di rilevante valore" che si vorrebbero salvaguardare, data l'incombente minaccia dell'abbandono delle coltivazioni".

[85] Cons. Stato, Sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 534.

cizio del potere di competenza ministeriale[86].
Sotto il profilo della proporzionalità, il giudice amministrativo ha osservato che "La finalità del provvedimento di tutela – l'arresto o la guidata trasformazione e riqualificazione mirante a scongiurare l'indiscriminato consumo del territorio – appare del tutto legittima sul piano degli interessi pubblici generali, in quanto l'ulteriore espansione edilizia in periferia consumerebbe enormi quantità di terreno agricolo di notevole pregio, e di grande valore secolare, mentre il riconoscimento del valore intrinseco del bene che giustifica il vincolo garantisce la conservazione di un ambito finora non compromesso da scelte pianificatorie o di sviluppo urbanistico, dato che la pressione edilizia sulle aree avrebbe in sostanza sottratto il 13% di una porzione di grande pregio paesaggistico (urbanizzando un'estensione di più di 70 ettari di campagna)"[87].
Più recentemente il giudice amministrativo è stato chiamato a giudicare della legittimità del vincolo ministeriale di area vasta

[86] In senso analogo Cons. Stato, Sez. I, 4 giugno 2021, n. 1002. Cfr., inoltre, Corte cost., 23 dicembre 2020, n. 276: all'obiettivo di tutelare valori costituzionali primari "non può ... opporsi l'eventuale approvazione di un progetto di trasformazione edilizia, che, ove realizzata, metterebbe a repentaglio il pregio ambientale dell'area e si porrebbe quindi in contraddizione con l'avvenuto riconoscimento del suo valore. L'aspettativa edificatoria dei privati non può dunque essere considerata un elemento idoneo a impedire il pieno esplicarsi della tutela del bene riconosciuto di valore ambientale". Di particolare interesse anche la sentenza Cons. Stato, Sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3893, sul già citato vincolo storico artistico applicato sul sistema artificiale dei laghi fluviali di Mantova, dove si legge: "l'affidamento concerne, a tutto in ipotesi concedere, i profili urbanistici ma non quelli del patrimonio culturale .... che da quello sono distinti e rispetto a cui sono superiori. ... (L)'affidamento ben difficilmente rileva in senso oppositivo in una materia come quella della tutela del patrimonio culturale, dove il giudizio è essenzialmente di discrezionalità tecnica e non amministrativa ... sicché non compara e pondera interessi (presupposto dell'affidamento) ma piuttosto concerne e valuta tecnicamente fatti che mette in relazione al valore generale da proteggere e dove si fa applicazione di un principio fondamentale della Costituzione come quello dell'art. 9"; si legge ulteriormente che "La pretesa contraddizione di questa tutela di bene culturale con la pregressa pianificazione urbanistica comunale non costituisce, quindi, un vizio della tutela assicurata dal vincolo, sia per le ragioni appena dette, sia perché la posizione acquisita si è semmai costituita nei confronti dell'ente locale e della sua attività, nel cui ambito non rientra in via primaria ed istituzionale la tutela dei beni culturali".

[87] Cons. Stato, Sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 535. Nella sentenza è anche evidenziato come il vincolo, nelle prescrizioni d'uso, abbia preso in considerazione gli interessi dei privati "ai quali, anziché precludere ogni intervento, nei casi di situazioni consolidate di aspettativa qualificata, si è solo richiesto di procedere ad un ridimensionamento condiviso degli interventi in via di assentimento".

applicato[88], ai sensi dell'art. 136, lett. *c*) e *d*) del Codice, sull'area denominata "La Campagna romana tra la via Nettunense e l'Agro Romano", a seguito di ricorso proposto dal comune di Castel Gandolfo[89] e da alcuni privati[90]. In tale occasione è stato specificato ulteriormente a proposito del potere statale di cui all'art. 138, comma 3, che non rileva in senso ostativo al relativo la già intervenuta pianificazione paesaggistica[91].

La scelta di fondo, alla base del vincolo, di ritenere meritevole di tutela, nel contesto sociale urbanistico e culturale attuale, la "campagna romana" viene reputata ragionevole – attraverso un ampio richiamo delle argomentazioni svolte dal giudice amministrativo nella vicenda dell'Agro romano – quando, nonostante l'ampiezza dell'area di riferimento, la relazione di vincolo evidenzi dei caratteri idonei ad identificare un "insieme qualificante l'intera area nella sua unitaria complessità". Si ribadisce: che la sussistenza di ambiti territoriali già vincolati e contigui all'area cui il vincolo è esteso

[88] D.M. 11 marzo 2020, in G.U. 2 aprile 2020 n. 88.

[89] TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 17 marzo 2021, n. 3238. P. Urbani, *Tutele differenziate*, cit., 138-139, con riguardo ai ricorsi per l'annullamento del vincolo sull'Agro romano ha sottolineato la circostanza che i ricorsi fossero stati proposti, tra gli altri, dallo stesso Comune, evidenziando che "in epoca di sussidiarietà e di federalismo, si acuisce il conflitto tra poteri pubblici quando siano in gioco le libere determinazioni circa il più adeguato governo del territorio da parte dei diversi livelli di governo infrastatali ... mal sopportando le autonomie locali e regionali la compressione degli usi del territorio da parte dei livelli di governo sovraordinati, assumendo questa il valore di scelte antagoniste rispetto agli interessi locali, più inclini al consenso del proprio elettorato che a quello degli interessi della collettività nazionale".

[90] TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 23 dicembre 2021, n. 13428.

[91] Nel caso deciso, il P.T.P.R. della Regione Lazio era stato adottato nel 2007 e poi approvato solo nel 2019 ed oggetto di concertazione. Veniva quindi dedotto dal Comune ricorrente l'eccesso di potere in ragione del brevissimo lasso di tempo (sette giorni) intercorso tra l'approvazione del piano e l'adozione del decreto di vincolo, tanto breve da essere insufficiente per riconsiderare la posizione statale. Sennonché, il TAR ha rilevato come la posizione statale fosse stata espressa in sede concertativa nel 2015 e come la versione originaria del piano adottato prevedesse un livello di tutela dell'area superiore, poi abbassata, a seguito dell'osservazione presentata dal Comune, assumendo in considerazione congiunta gli interessi sottesi al paesaggio e quelli, facenti capo alla Regione, proiettati piuttosto verso il governo del territorio, "secondo un contemperamento che, ai soli fini della pianificazione regionale, pone a raffronto le esigenze di sviluppo urbanistico con quelle di tutela dell'ambiente. Queste ultime, tuttavia, restano dotate di una valore primario e assoluto ... che le rende prevalenti su ogni altro profilo di pianificazione. Non si può pertanto escludere che lo Stato, al quale spetta tutelare tale valore, ravvisi la necessità di vincolare beni, quand'anche in sede di pianificazione paesaggistica essi siano sfuggiti a previsioni conservative".

non è di ostacolo al rinnovato esercizio del potere, "quando per tale via si intenda rafforzare l'ampiezza del quadro panoramico ... e saldare in un'unica fascia un territorio che, per quanto poi parzialmente diversificatosi, ha goduto di una comune vicenda storica, che a tutt'oggi vi si riflette"; e che "il tratto nel quale si esprime con maggiore nettezza la discrezionalità amministrativa sottesa al vincolo, e che va esente da vizi logici, consiste nella dichiarata volontà di ricucire in un unico tessuto un'area, storicamente a vocazione agricola che, prima dell'atto oggi impugnato, era invece consegnata ad una tutela a macchia di leopardo, poiché inframmentata dal territorio, al quale si è estesa la finalità conservatrice". Evitare la compromissione di aree contigue a quelle vincolate, e che a queste possono essere accomunate, anche per garantire una piena fruibilità fisica e visiva, è dunque il fine dichiarato e dimostrato del vincolo.
In merito al rapporto con il potere di pianificazione paesaggistica, le sentenze sull'Agro Romano risultano di particolare interesse nella individuazione di un corretto punto di equilibrio, laddove rilevano che la regione in sede di pianificazione, dopo aver recepito i vari vincoli e le relative norme d'uso, ove formulate, "resta libera di tipizzare a sua volta altre porzioni di territorio e comunque di regolare il restante territorio non vincolato, di delinearne la valorizzazione e gestione secondo criteri sempre rispettosi dei valori costituzionali" (v. par. 3.2), mentre il ministero, tramite il vincolo di area vasta, esercita il distinto e superiore potere di individuare i beni paesaggistici, da sottoporre a specifica tutela, anche tramite norme d'uso e indirizzi "finalizzati", peraltro, "alla conservazione non degli immobili e delle aree in sé considerati, ma 'dei valori' espressi dal loro insieme in un dato luogo, espressione questa che non esclude dunque la possibilità di disciplinare interventi di recupero e trasformazione delle varie componenti il bene paesaggistico – nella loro individualità od in complessi ben definiti"[92].

3.2. La disciplina del piano paesaggistico: le componenti del paesaggio e le corrispondenti funzioni amministrative

La specificità dei beni paesaggistici, nell'ambito dell'ampia nozione di paesaggio, è alla base anche della disciplina e delle competenze in tema di piano paesaggistico, trovandosi così ulteriore

[92] TAR Lazio, Sez. II-*quater*, 4 febbraio 2011, n. 1042.

conferma della *logica incrementale delle tutele*, come chiarita dalla Corte costituzionale, alla luce della quale interpretare anche l'art. 5, comma 6, del Codice[93].

Nel Codice il paesaggio è il "territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali ed umani e dalla loro interrelazione" (art. 131[94]). La considerazione che ogni parte del territorio è idonea a esprimere un paesaggio, purché identificata nella percezione della popolazione, si deve, come noto, alla Convenzione europea del paesaggio[95]: l'elemento che riconduce ad una nozione giuridica unitaria i vari tipi di paesaggio (senza dissolverla in quella indifferenziata di 'territorio') è rappresentato dalla percezione della individualità di ognuno di essi in quanto idoneo ad esprimere, o tornare ad esprimere, il patrimonio naturale e culturale della popolazione, fondamento della relativa identità (art. 5 CEP).

Proprio l'estensione quantitativa della nozione di paesaggio, che rompe l'equazione tra paesaggio e frazioni del territorio eccezionali (propria della l. n. 1497/1939), è alla base delle politiche prefigurate dalla CEP: politiche di *salvaguardia*, ma anche di *gestione* (intese come "azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali") e di *pianificazione* (quali "azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi").

La CEP impegna le parti contraenti ad assumere provvedimenti generali e misure specifiche. Sotto il primo profilo, gli Stati 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 fondamento della loro identità" (e, quindi, a predisporre poteri, atti e procedure appositamente finalizzati alla qualificazione del territorio sotto il profilo paesaggistico[96]); a stabilire e attuare politiche

---

[93] Su cui P.L. Portaluri, *Art. 5*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali*, cit., 51.

[94] Sul quale M. Immordino, L. Giani, *Art. 131*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il codice dei beni culturali*, cit., 1159 ss.

[95] L'art. 1, lett. *a*, CEP definisce il paesaggio come "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

[96] M. Carrà, C. Marzuoli, *Alcune considerazioni giuridiche per la revisione del piano pa-*

paesaggistiche di salvaguardia, gestione e valorizzazione, attraverso modelli partecipati che coinvolgano la popolazione interessata e gli altri attori pubblici, specialmente locali (stante la connotazione fortemente sociale della nozione giuridica di paesaggio adottata dalla CEP); a integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche, e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo come, in generale, nelle politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio. Sotto il secondo profilo, l'impegno è volto a: individuare i propri paesaggi nell'insieme del proprio territorio; analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano; seguirne le trasformazioni; valutare i paesaggi individuati, tenendo conto dei valori specifici loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessati. L'impegno ha ad oggetto, inoltre, lo stabilire obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, "previa consultazione pubblica".
La CEP, chiedendo agli Stati firmatari di individuare i propri paesaggi, analizzarne caratteristiche e dinamiche di trasformazione fissando obiettivi di qualità paesaggistica in base ai valori specifici condivisi, disegna quindi un percorso di tutela che origina dalla ricognizione dei paesaggi, focalizza il bisogno di tutela in relazione allo stato di conservazione o degrado e mira alla salvaguardia e gestione sostenibile con la predisposizione di azioni rapportate alla 'valutazione' del paesaggio e rispettose dei valori che questo esprime. Coerentemente, nel Codice la pianificazione paesaggistica è tutela dinamica dei paesaggi, volta a definire criteri generali di gestione attiva, abbandonando quella funzione solo ausiliaria dei vincoli provvedimentali o *ex lege* propria del piano paesistico della Legge Bottai[97].

---

esaggistico regionale, in D. Poli (a cura di), *Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo piano paesaggistico della Toscana*, Firenze, 2012, 93; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 363: ha "senso parlare di 'paesaggio' come autonoma nozione giuridica se ed in quanto sia possibile collocare, all'interno di tale nozione, un nucleo di beni-interessi ben individuati e differenziati, cui si riconnetta un particolare regime giuridico, caratterizzato da una qualche specialità di competenze e di procedimenti, rispetto al regime proprio di altri beni-interessi parimenti riferiti al territorio, ma diversamente considerati e protetti".

[97] Fine da conseguire anche tramite la previsione di "interventi di recupero e riqualificazione di aree significativamente compromesse o degradate" *ex* art. 143, comma 1, fino alla prefigurazione di "nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati" *ex* art. 6 del Codice. In argomento R. Gisondi, *Il piano paesaggistico nella giurisprudenza*, in G.F.

La definizione, che dilata il paesaggio come nozione e disciplina giuridica, ha condotto la dottrina a ragionare in termini di "costruzione giuridica del paesaggio a strati"[98], la distinzione tra i quali consente di enucleare, all'interno dell'ampia categoria, i beni paesaggistici e di declinare con maggiore consapevolezza le varie funzioni assegnate dagli artt. 135 e 143 del Codice al piano paesaggistico in relazione alle diverse componenti: a) il paesaggio soggetto alla funzione di tutela tecnicamente intesa (ossia i beni paesaggistici *ex* art. 134 del Codice), cui si aggiungono gli eventuali "*ulteriori contesti*", diversi dai beni vincolati, "da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione" (art. 143, co.1, lett. *f*); b) la nozione ampia di paesaggio, quale territorio espressivo di identità che, sottratti i beni del primo strato, identifica il paesaggio diffuso o identitario-testimoniale, da preservare nei caratteri da tendenze omologanti o banalizzanti[99]; c) aree compromesse e degradate, come aree periurbane o i paesaggi della dispersione edificatoria per i quali il piano può ideare nuovi valori paesaggistici. La schematizzazione in diversi "strati" dell'ampia nozione di paesaggio si riflette poi in specifici contenuti del piano paesaggistico, al quale l'art. 135 del Codice affida varie funzioni – conoscenza sistematica del territorio, salvaguardia, pianificazione, gestione del paesaggio "in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono" – declinate poi nel successivo art. 143. Oltre al potere di apporre eventuali nuovi vincoli paesaggistici (lett. *d*), al piano è affidata la ricognizione, la delimitazione e la rappresentazione in scala idonea dei beni paesaggistici già dichiarati di notevole interesse pubblico o tutelati *ex lege* (lett. *b* e *c*). Non si tratta di un'attività di mera catalogazione, ma, come rilevato anche nelle sentenze sui vincoli di area vasta esaminate in precedenza, di una complessa lettura delle relazioni tra i beni paesaggistici e le componenti paesaggistiche in cui essi si collocano: il Codice cala l'individuazione e la tutela dei beni paesaggistici in una consi-

---

Cartei, D.M. Traina (a cura di), *Il piano paesaggistico della Toscana*, Napoli, 2015, 26; P. Chirulli, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., 57.

[98] E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 62.

[99] Si tratta del territorio che presenta caratteristiche che ne connotano la morfologia dando vita a caratteri percepibili dalle popolazioni come identitari, a "valori di rispecchiamento scevri da ogni monumentalità" ma da salvaguardare: E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario*, cit.; Id., *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *GiustAmm.*, 2016.

derazione globale del territorio, allo scopo di far emergere i profili identitari e di pregio e migliorarne la qualità[100]. In tale parte il piano, proprio in ragione del coinvolgimento dei beni paesaggistici, è oggetto obbligatoriamente di elaborazione congiunta statale e regionale, per il resto del paesaggio, invece, meramente facoltativa. Il piano paesaggistico non è legittimato a rimuovere in via diretta vincoli esistenti (come già sottolineato, ai sensi dell'art. 140, la dichiarazione di notevole interesse pubblico "costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozione o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo"): la *ratio* va ricercata nella protezione del vincolo, che sarebbe altrimenti esposto nel piano a possibili rivalutazioni e modifiche alla luce della più ampia considerazione del territorio (come anche la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 164/2021 ha sottolineato). Al venir meno dei presupposti di fatto, regione o ministero (per i vincoli rispettivamente adottati) possono attivare l'esercizio di un potere inverso a quello impositivo, con un procedimento diverso, però, da quello di piano e riconducibile all'autotutela amministrativa[101]. Ciò che invece

---

[100] In argomento, S. Amorosino, *Artt. 135, 143, 144, 145*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali*, cit., 1292; P. Carpentieri, Voce "*Paesaggio* [dir. amm.]", in *Diritto on line Treccani*, 8 giugno 2018, http://www.treccani.it/enciclopedia/paesaggio-dir-amm_%28Diritto-on-line%29/).

[101] Come evidenziato dal giudice amministrativo (Cons. Stato, Sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5989) e anche dal MIBAC, Parere Ufficio legislativo 5 luglio 2011, n. 12974, il Codice non disciplina un procedimento tipico, attivabile d'ufficio o su istanza di parte, volto alla rimozione o revisione del vincolo già imposto e quindi alla revoca del provvedimento che lo abbia imposto: l'assenza è spiegata dal g.a. perché in termini generali l'eventuale degrado dell'area sottoposta alla salvaguardia dovrebbe far sorgere non l'esigenza di rimuovere il vincolo, ma, al contrario, quella di una maggiore protezione delle aree tutelate per evitare ulteriori compromissioni e degradi; tant'è che nel Codice, ai sensi dell'art. 143, comma 4, lett. *b*), la rilevazione di "aree gravemente compromesse e degradate" può condurre nel piano paesaggistico ad escludere la necessità dell'autorizzazione per l'ulteriore modifica dello stato dei luoghi, ma non è considerata dal legislatore una situazione tipica che rende doverosa l'attivazione (d'ufficio o su istanza di parte) di un procedimento di revoca o rimozione del vincolo. Il MIBAC (oggi MIC) ritiene possibile, tuttavia, in applicazione dei generali principi di proporzionalità e buon andamento e del generale potere della p.A. di riesaminare i propri provvedimenti in autotutela (art. 21-*quinquies* l. n. 241/1990), che laddove siano venuti meno i presupposti di fatto del riconoscimento dell'interesse paesaggistico – l'oggetto della tutela è venuto materialmente meno e non è possibile tecnicamente ricostituirlo – sia possibile attivare, per il principio del *contrarius actus*, l'esercizio di un potere contrario a quello impositivo (che dovrà seguire il medesimo procedimento previsto per l'imposizione del

è affidato al piano è la 'vestizione' dei vincoli adottati prima del 2004, attività complessa e di particolare rilievo pratico.
L'attività di ricognizione e rappresentazione riguarda anche i beni vincolati *ex lege* dall'art.142 Codice[102], quale funzione di accertamento preordinata a scelte di merito di tutela (con vestizione di vincoli altrimenti, per loro natura, generici) e a fornire certezza operativa sulla localizzazione e sul regime giuridico delle aree. Il tenore attuale dell'art. 142 – diverso dal testo originario[103] – non abilita il piano paesaggistico – per la medesima *ratio* poc'anzi indicata a proposito dei vincoli provvedimentali – a disconoscere il rilievo paesaggistico dei beni elencati dalla fonte statale, con l'unica espressa eccezione dei corsi d'acqua di cui alla lett. *c*) del comma 2 che la regione – ritenendoli in tutto o in parte irrilevanti ai fini paesaggistici – può includere in un apposito elenco di derubricazione, da sottoporre però – ancora una volta a dimostrazione del rilievo delle competenze statali – al ministero (art. 142, comma 3)[104].
Quanto agli *ulteriori contesti*, si tratta di aree o immobili non sottoposti alla tutela tipizzata dal Codice, ma salvaguardati con stru-

---

vincolo, di competenza regionale o ministeriale per i vincoli rispettivamente adottati).

[102] Dopo la fase regionalista degli anni '70, si deve alla Legge Galasso, n. 431/1985, l'introduzione direttamente con legge statale di vincoli paesaggistici generalizzati con riferimento a contesti considerati caratteristici dell'identità del territorio nazionale, superando una visione frammentaria della tutela del paesaggio propria della l. n. 1497/1939, diretta in prevalenza alla tutela di singole bellezze naturali isolatamente considerate, ed introducendo "una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità" (Corte cost., n.151/1986). Cfr. G. Sciullo, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon*, 2012, nn. 1-2.

[103] Nel testo originario il rilievo paesaggistico era previsto "Fino all'approvazione del piano paesaggistico" (oltretutto di competenza regionale). In argomento P. Forte, F. Rota, *Art. 142*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali*, cit., 1254.

[104] Sulle categorie di cui all'art. 142 del Codice e sulla illegittimità di norme regionali che riducano i livelli di tutela previsti cfr., da ultimo, Corte cost., 14 luglio 2021, n. 141.

menti diversi[105]. La differenza con i beni paesaggistici[106] – da cui consegue che per tale parte del piano non è prescritta l'elaborazione congiunta regione/Stato – risulta più chiara esaminando le modifiche che il testo dell'art. 134 del Codice ha subito nel tempo. Attualmente l'art. 134 include nei beni paesaggistici oltre ai beni oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico e ai beni vincolati *ex lege*, gli ulteriori beni, aventi i caratteri delle bellezze individue o di insieme di cui all'art. 136, vincolati direttamente dal piano. Diversamente, il testo originario dell'art. 134 includeva tra i beni paesaggistici "gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici" (piani paesaggistici che, nel testo originario del Codice e prima delle modifiche recate dal d.lgs. n. 63/2008, erano anche nella parte concernente i beni vincolati di competenza regionale), in tale modo investendo la regione del potere di individuare beni paesaggistici anche al di fuori dei paradigmi definitori di cui all'art. 136[107].

Le modifiche del 2008 hanno circoscritto la tutela tecnicamente intesa ai beni che presentano le caratteristiche di pregio descritte dall'art. 136, consentendo al piano paesaggistico di vincolare direttamente ulteriori beni che tali caratteristiche presentino ma nell'ambito della copianificazione; è inserito peraltro – come contrappeso – il potere regionale di individuare unilateralmente "*ulteriori contesti*" in cui siano riscontrabili valori giudicati dalla regione meritevoli di puntuale salvaguardia (143 lett. *e*), pur non di grado tale da giustificare il vincolo[108].

---

105 E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario*, cit.; G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit., 703 ss.: "Pur in presenza anche in questo caso di un termine giuridicamente spurio, tuttavia, appare evidente che il termine contesto allude ad aree che, seppur prive delle caratteristiche tradizionali di pregio paesaggistico, risultano nondimeno degne di attenzione sotto il profilo della preservazione e della fruizione ambientale. E ciò spiega perché le misure di salvaguardia e di utilizzazione previste dalla disposizione siano assimilabili ad una specifica disciplina di tutela destinata a vincolare le scelte della pianificazione urbanistico-territoriale"; P. Carpentieri, *Il secondo "correttivo" del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urb. e app.*, n. 6/2008, 691.

106 Su cui G. Sciullo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 2008, 3.

107 Coerentemente l'art. 146 del Codice, nel testo originario, condizionava ad autorizzazione paesaggistica anche gli interventi su tali beni "sottoposti a tutela dalle disposizioni del piano paesaggistico".

108 Nel piano paesaggistico della regione Puglia, ad esempio, gli ulteriori contesti comprendono aree già sottoposte a forme di salvaguardia da specifiche discipline di settore, come SIC, ZPS, SIN e SIR.

Si tratta di modifiche che hanno nel loro complesso una chiave di lettura unitaria. Nel testo originario dell'art. 135 il Codice aveva mantenuto la competenza regionale alla redazione del piano paesaggistico derivante dal trasferimento della funzione amministrativa di pianificazione paesistica avvenuto con il d.P.R. n. 8/1972. Con il cd. primo correttivo del 2006 era stata inserita una cooperazione, ma meramente facoltativa, dello Stato, con esiti premiali a valle nel sistema della tutela (assumendo, in tal caso, il parere del soprintendente nel procedimento di autorizzazione paesaggistica natura non vincolante, stante il già importante ruolo svolto dallo Stato, a monte, in sede di elaborazione congiunta del piano)[109]. La versione attuale dell'art. 135, risultante dal cd. secondo correttivo del 2008, ha inciso sul sistema delle competenze, prevedendo che il piano sia obbligatoriamente elaborato congiuntamente[110], per quanto limitatamente ai beni paesaggistici rigorosamente intesi (artt. 134 e 136).

Il testo vigente dell'art. 135 ha determinato, quindi, un rafforzamento dei poteri statali[111], in linea con la tendenza ad una ri-accentralizzazione delle competenze sui beni paesaggistici che ha fatto seguito, a partire dalla Legge Galasso, alla fase regionalista degli anni '70 del secolo scorso e di cui è manifestazione anche il ruolo della soprintendenza nel procedimento di rilascio dell'autorizza-

---

[109] Sulle modifiche apportate dal correttivo del 2006 S. Amorosino, *Artt. 135, 143, 144, 145*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del Paesaggio*, Milano, 2006, 942 ss.

[110] Sull'elaborazione congiunta quale principio inderogabile della legislazione statale, riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica cfr., anche, Corte cost., 20 aprile 2006, nn. 182 e 183, in *Giur. cost.*, 2006, 1841.

[111] Sulla elaborazione congiunta cfr. Corte cost., 17 novembre 2020, n. 140 (concernente il P.T.P.R. del Lazio): "il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le cosiddette "bellezze naturali"), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le cosiddette "zone Galasso", come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d). Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria "impronta unitaria della pianificazione paesaggistica" (sentenza n. 64 del 2015), e mira a "garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente" (sentenza n. 210 del 2016)» (sentenza n. 86 del 2019, ma già nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 178, 68 e n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013)".

zione paesaggistica, oltre al potere autonomo di dichiarazione del notevole interesse pubblico di cui all'art. 138, comma 3, del Codice. È stato così evidenziato come sia stato introdotto un modello di codecisione in cui, al di là della titolarità formale del processo di pianificazione e del formale ossequio al principio di cooperazione, il perno è nelle determinazioni ministeriali, tanto che è previsto (art. 143) un potere sostitutivo statale qualora il piano non sia elaborato e approvato nel termine fissato nell'intesa tra Stato e Regione[112].

Nel secondo 'strato' del paesaggio non ricadono invece beni specifici, ma parti del territorio (gli ambiti di cui all'art. 135, comma 2, del Codice) con caratteristiche identitarie, in ordine alle quali la garanzia di un uso rispettoso dei caratteri strutturanti, qualificanti e caratterizzanti è affidata per l'appunto al piano paesaggistico, in tale parte non oggetto di obbligatoria elaborazione congiunta.

A questa schematizzazione corrisponde una modulazione delle funzioni amministrative.

La tutela tecnicamente intesa, con l'imprescindibile ruolo statale, è riservata ai beni paesaggistici e si esprime secondo il binomio vincolo vestito-autorizzazione paesaggistica. Il piano paesaggistico è peraltro legittimato a svolgere un importante ruolo di semplificazione sulla seconda voce del binomio: la vestizione del vincolo nel piano riduce l'ampiezza delle valutazioni dei soggetti competenti al relativo rilascio[113] e il rilievo delle prescrizioni d'uso è tale che, a seguito della positiva verifica ministeriale dell'ade-

---

[112] G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 703 ss.: "proprio la previsione di un rapporto intersoggettivo di sostituzione, in forza del quale si producono in capo alla Regione gli effetti dell'attività posta in essere dal Ministero, sottolinea la debolezza dell'autonomia decisionale regionale. Tanto più che, in mancanza dell'accordo, il parere della soprintendenza mantiene il proprio carattere vincolante e non sono ammesse le deroghe previste in materia di rilascio dell'autorizzazione" paesaggistica; P. Chirulli, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, cit., 59.

[113] Sugli effetti della vestizione dei vincoli, S. Amorosino, *Il T.A.R. Lazio legittima il maxi vincolo paesaggistico sull'Agro Romano (nota alle sentenze n. 33362, 33363, 33364 e 33365/2010)*, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 187: "il Codice – avendo prescritto che i vincoli debbano 'contenere' le specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici – ha limitato la discrezionalità dell'amministrazione nella gestione del vincolo stesso, che deve essere esercitata nel rispetto dei criteri predeterminati nelle prescrizioni d'uso"; Id., *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme*, in G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, 2005, 367.

guamento degli strumenti urbanistici, il parere del Soprintendente nell'ambito del procedimento assume natura non vincolante[114] (art. 146, comma 5, Codice)[115].
Negli "*ulteriori contesti*" vige un regime amministrativo diverso dal previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la cui elaborazione compete alla regione nel piano[116]. Le prescrizioni di salvaguardia e di utilizzazione dettate ai sensi dell'art. 143, lett. *e*), del Codice non restano comunque prive di conseguenze sul piano

---

[114] Il parere del Soprintendente assume natura non vincolante al verificarsi di due condizioni cumulative: 1) approvazione delle prescrizioni d'uso nei nuovi provvedimenti di vincolo (art. 138, co.1), o integrazione con tali prescrizioni dei vincoli preesistenti al 2004 (art. 141-*bis*), o determinazione delle prescrizioni nel piano paesaggistico (art. 143), e 2) positiva verifica ministeriale, su richiesta regionale, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici. La necessità del controllo preventivo permane – salve specifiche limitate ipotesi – poiché la capacità del piano paesaggistico di dettare prescrizioni vincolanti direttamente applicabili alle fattispecie concrete è di diretta applicazione per le prescrizioni a contenuto generale interdittivo, restando invece rimesse alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione le valutazioni concrete di ordine qualitativo non traducibili in norme generali (Cons. Stato, Sez.. VI, 22 ottobre 2015, n. 4846).

[115] L'adeguamento dei piani urbanistici produce un ulteriore effetto di semplificazione amministrativa, ove prefigurato nel piano paesaggistico, potendo questo individuare aree tutelate *ex lege* in cui la realizzazione degli interventi può avvenire previo accertamento nel procedimento di rilascio del titolo abilitativo edilizio della conformità alle previsioni del piano, e aree gravemente compromesse o degradate in cui la realizzazione di interventi di recupero e riqualificazione non richiede autorizzazione paesaggistica (art. 143, comma 4).

[116] La distinzione tra gli "*ulteriori contesti*" e i beni paesaggistici propriamente detti – quelli *ex* art. 134 del Codice - è stata evidenziata, relativamente ad una vicenda pugliese, dalla Cassazione (Cass. pen., Sez. III, 4 maggio 2018, n. 19146; 18 gennaio 2018, n. 1955) che ha chiarito come per i primi viga un regime amministrativo – e conseguentemente penale – diverso: non essendo sottoposti a vincolo *ex* art.136 ed essendo quindi trasformabili senza necessità dell'autorizzazione paesaggistica, gli interventi non autorizzati non sono punibili *ex* art. 181 del Codice (che sanziona penalmente chiunque senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa esegua lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici). Se anche il piano paesaggistico imponesse l'autorizzazione paesaggistica anche per gli interventi relativi a immobili o aree individuati ai sensi della lett. *e)* dell'art. 143 del Codice, la loro esecuzione in mancanza del titolo non integrerebbe il reato di cui all'art. 181 del Codice per mancanza dell'oggetto materiale della condotta (il bene paesaggistico) che renderebbe l'azione atipica rispetto a quella tipizzata dalla fattispecie penale. A segnare la differenza tra beni paesaggistici e ulteriori contesti, come rilevato nel testo, il Codice impone l'elaborazione congiunta del piano come modalità procedimentale necessaria con riferimento alle previsioni dell'art. 143, co.1, lett. b), c) ed e), stabilendo la facoltatività per le restanti previsioni.

giuridico, rilevando sul piano amministrativo nel procedimento di rilascio del titolo edilizio (artt.6, 6-*bis*, 12, 20, 22 t.u.edilizia)[117]. Quanto agli '*ambiti*', viene in rilievo l'esercizio di una funzione amministrativa preordinata a rafforzare e non disperdere le caratteristiche identitarie del paesaggio diffuso e garantire che ogni trasformazione sia coerente con un progetto territoriale attento al risvolto valoriale[118]. I risultati condizionano l'elaborazione sia delle misure per il corretto inserimento nel contesto paesaggistico delle trasformazioni, ai fini di uno sviluppo sostenibile, sia delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti, sia delle azioni strategiche per il recupero, la riqualificazione e la creazione di paesaggi[119]. Da qui è agevole comprendere l'importanza

---

[117] Il piano paesaggistico della Regione Puglia, ad esempio, introduce nelle n.t.a. l'accertamento di compatibilità paesaggistica quale strumento di controllo preventivo per interventi che modifichino lo stato dei luoghi negli *ulteriori contesti* individuati (art. 38, comma 3.1, 89, 91), articolando la risposta sanzionatoria tramite rinvio all'art. 167, comma 1, del Codice (relativo alle sanzioni amministrative). L'accertamento – di competenza regionale, con possibilità di delega ai Comuni – ha ad oggetto la verifica della compatibilità con le previsioni e gli obiettivi del P.T.P.R., costituisce atto autonomo e presupposto al titolo abilitativo edilizio, ma, analogamente a quanto previsto per l'autorizzazione paesaggistica all'art. 143, commi 4, lett. a), e 5 per i beni paesaggistici, è prevista la possibilità che la compatibilità sia accertata dagli enti competenti a rilasciare gli ordinari titoli edilizi una volta che i piani urbanistici locali saranno stati adeguati al piano paesaggistico. Le n.t.a. articolano anche la risposta sanzionatoria in caso di violazione del precetto: premessa la possibilità per gli interventi eseguiti in assenza o difformità di un provvedimento di sanatoria subordinato alla "doppia conformità", viene fatto rinvio all'art. 167, comma 1, del Codice. La Puglia sottopone ad accertamento di compatibilità anche gli interventi che comportino "rilevante trasformazione del paesaggio ovunque siano localizzati", intesi per tali gli interventi assoggettati dalla normativa nazionale e regionale vigente a procedura di v.i.a. o a procedura di verifica di assoggettabilità conclusasi con esito positivo. Diversamente la Regione Toscana non individua nel piano paesaggistico un autonomo titolo di controllo, ma le regole dettate costituiscono parametro per le verifiche già previste nei procedimenti per il rilascio dei titoli esistenti (titoli edilizi, abilitazioni ad aperture di attività estrattive, ecc.). Sui piani delle due Regioni citate, cfr. N. Vettori, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon*, 2017, 1.

[118] E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, cit..

[119] La suddivisione del territorio in ambiti è, quindi, la lettura di riferimento per l'attuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica, definiti con specifiche normative d'uso (artt. 135, comma 3, 143, comma 1, lett. *i*). In argomento G.D. Comporti, *Piani paesaggistici*, in *Enc. dir.*, Annali, V, 2012, 1064-1065.

del collegamento, che il Codice disciplina all'art. 145, con i piani urbanistici.
Alle diverse tipologie di statuizioni del piano paesaggistico, collegate alla diversità dal punto di vista giuridico delle diverse componenti dell'ampia nozione di paesaggio, corrisponde una rilevanza giuridica diversa. Alcune statuizioni hanno un'efficacia immediatamente conformativa sui privati: si tratta *in primis* delle prescrizioni d'uso relative ai beni paesaggistici, tant'è che l'art. 143, comma 9, dispone che sin "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"; poi, "dalla *approvazione* del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici". Dal tenore letterale, la vigenza dall'adozione è prevista solo per i beni paesaggistici propriamente detti e non per gli ulteriori contesti; inoltre, sono immediatamente applicabili le sole prescrizioni e normative d'uso. Gli indirizzi e gli obiettivi si traducono, invece, nell'obbligo di adeguamento demandato agli enti locali[120].
Non si può non convenire con l'affermazione per cui la potestà urbanistica risulta ridimensionata; essa peraltro non è completamente soggiogata dalla disciplina paesaggistica[121]. In primo luogo, rileva la descritta distinzione tra beni paesaggistici, "ulteriori contesti" e la restante parte del paesaggio, che vale a differenziare le funzioni e il grado di dettaglio che le previsioni del piano possono assumere. Agli enti territoriali compete il potere di attuare le previsioni del piano paesaggistico: il verbo "adeguano" usato dall'art. 145, comma 4, del Codice lascia intendere che agli enti locali "residua una potestà di adattamento alla previsione paesaggistica nell'ambito del *quid proprium* del potere urbanistico"[122].

4. Considerazioni di sintesi

L'esame della sentenza della Corte costituzionale e delle pronunce del TAR Lazio (tra cui in particolare la recente sentenza n.

---

[120] Si spiega, così, la possibilità – prevista dal comma 3 dell'art. 145 – di inserire nel piano misure di salvaguardia in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici.
[121] A. Bartolini, *Patrimonio culturale e urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 15; G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 703 ss.
[122] A. Bartolini, *Patrimonio culturale*, cit.

1080/2021) ha fornito occasione per evidenziare che:

- il potere ministeriale di dichiarazione di notevole interesse pubblico *ex* art. 138, comma 3, del Codice è un potere autonomo rispetto a quello regionale, esercitabile per corrispondenti ragioni di tutela;
- le varie modifiche della disciplina della competenza sulla dichiarazione di notevole interesse pubblico si inseriscono nella progressiva ri-accentralizzazione di competenze relative ai beni paesaggistici conferite alle regioni negli anni '70 del secolo scorso, tradottasi anche nella previsione di poteri concorrenti autonomi (come il potere di vincolo) o di poteri da esercitare obbligatoriamente congiuntamente (piano paesaggistico) o in co-gestione (autorizzazione paesaggistica);
- la chiave di lettura della concorrente competenza ministeriale e regionale di dichiarazione di notevole interesse pubblico è individuata dalla Corte costituzionale nella *logica incrementale delle tutele*: premesso il valore primario e assoluto dell'oggetto della tutela paesaggistica, è coerente con tale valore che lo Stato, nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva, individui nel ministero il livello idoneo all'esercizio del potere di individuazione del bene meritevole di tutela, quale competenza propria; ciò non esclude che, nella *logica incrementale delle tutele*, analoga competenza possa essere attribuita alla regione, in direzione però additiva, e mai riduttiva, del catalogo dei beni paesaggistici e della tutela agli stessi fornita dallo Stato. Nella medesima logica vanno interpretate le altre disposizioni del Codice, come quelle relative al rapporto tra vincolo adottato e piano paesaggistico (in chiave di mero recepimento);
- la medesima logica esclude, in caso di vincolo di area vasta, che la natura vestita del vincolo integri una lesione della competenza pianificatoria in materia paesaggistica della regione;
- al contempo il valore primario e assoluto dell'oggetto della tutela paesaggistica esclude che le prescrizioni del vincolo vestito di area vasta violino, per ciò solo, le competenze regionali e locali nella disciplina urbanistico-edilizia.

Le caratteristiche del potere di cui all'art. 138, comma 3, del Codice rendono peraltro fondamentale precisarne i presupposti, onde evitare che, attraverso un'interpretazione vaga ed estensiva del relativo oggetto, esso diventi strumento per attrarre a livello centrale

scelte non condivise di gestione e trasformazione del territorio operate a livello regionale o locale. La distinzione, nell’ambito dell’ampia nozione di paesaggio, della specifica categoria dei beni paesaggistici – distinzione chiaramente evincibile dalla disciplina del piano paesaggistico e alla base sia della articolazione tra i diversi contenuti del piano sia delle competenze connesse e delle diverse funzioni del piano – è allora fondamentale nella valutazione del corretto esercizio del potere di vincolo di area vasta.