

Lexambiente

www.lexambiente.it

Rivista giuridica on line creata e curata da Luca RAMACCI

AA.VV.

IL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO, PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E NUOVI CONDONI

Atti della Giornata di Studio
Cagliari, 12 febbraio 2005

**MAGISTRATURA DEMOCRATICA - GRUPPO D'INTERVENTO GIURIDICO
GIURISTI DEMOCRATICI**

La presente pubblicazione viene distribuita gratuitamente in Internet attraverso il sito LEXAMBIENTE (www.lexambiente.IT). Può essere liberamente duplicata e diffusa gratuitamente citando la fonte. Non sono consentite le riproduzioni parziali senza indicazione della fonte e le alterazioni al formato originario di distribuzione

MAGISTRATURA DEMOCRATICA - GRUPPO D'INTERVENTO GIURIDICO
GIURISTI DEMOCRATICI

***IL CODICE DEI BENI CULTURALI
E DEL PAESAGGIO, PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E
NUOVI CONDONI***

Atti della Giornata di Studio
Cagliari, 12 febbraio 2005

Premessa

In questa pubblicazione sono raccolti i contributi presentati dai relatori del dibattito pubblico “Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, pianificazione territoriale e nuovi condoni” organizzato da Magistratura Democratica – sezione di Cagliari, dall’associazione ecologista Gruppo d’Intervento Giuridico e dai Giuristi Democratici e tenutosi nel Palazzo di Giustizia cagliaritano il 12 febbraio 2005.

Lo scopo della giornata di studio è stato quello di offrire ai soggetti della tutela ambientale e del settore urbanistico-edilizio, agli operatori delle pubbliche amministrazioni competenti, alle popolazioni interessate ed all’opinione pubblica in generale alcuni spunti di riflessione sulla realtà e sulle prospettive future di un ambito di attività di rilevante interesse per la corretta gestione delle risorse ambientali, storiche e culturali con indubbi risvolti economico-sociali.

Auspichiamo che l’incontro pubblico svoltosi, ormai il terzo della serie di analisi di diritto ambientale, possa essere seguito da altri momenti di confronto finalizzati sempre a maggiori approfondimenti e ricerche di soluzioni valide per la salvaguardia ambientale e per il tessuto sociale ed economico delle numerose collettività interessate.

Magistratura Democratica

Gruppo d’Intervento Giuridico

Giuristi Democratici

Cagliari,

giugno

2005

INTRODUZIONE

Dott.ssa Fiorella Pilato – consigliere della Corte d’Appello di Cagliari, componente del Direttivo centrale dell’Associazione Nazionale Magistrati, delegato di Magistratura Democratica

Nel presentare questo convegno, non posso fare a meno di ricordare che la sua organizzazione s'inserisce in una tradizione consolidata di Magistratura Democratica e dell'Associazione Gruppo d'Intervento Giuridico – Amici della Terra, che a Cagliari hanno avviato da tempo il metodo del confronto pubblico periodico sui temi urbanistici e ambientali, consapevoli della necessità di studiare, approfondire, imparare scambiando opinioni ed esperienze anche con chi non è giurista, ma col territorio ha a che fare perché è imprenditore, amministratore pubblico, sindacato, giornalista, cittadino interessato al futuro dei suoi figli e dei suoi nipoti: ai quali facciamo appena in tempo a lasciare un po' di mare, di aria pulita, di paesaggio irripetibile, di risorse economiche che possono venire da un ambiente in gran parte ancora incontaminato, soltanto se ci rendiamo conto che per tutelarli è indispensabile conquistare la consapevolezza collettiva del valore dei beni da proteggere.

Nel nostro Paese, i temi della difesa del territorio e dell'ambiente sono stati sempre caratterizzati da ignoranza, pregiudizi, debolezza politica ampiamente tollerata e ribellione acritica a qualunque provvedimento di tutela rigorosa, vissuto come attentato alle autonomie locali.

La legislazione di settore è la più complicata, caotica e affannosa, all'inseguimento di un obbligato adeguamento - spesso tradito - alla normativa comunitaria, mentre al moltiplicarsi dei precetti si accompagna una spinta forte alla disapplicazione o vanificazione.

Mi riferisco per esempio al ricorso ripetuto al condono, che giustifica cadute del controllo di legalità col bisogno di far cassa e invece lede i diritti della collettività, rompe il patto sociale e altera anche le regole del mercato, penalizzando chi rispetta la legge e favorendo i trasgressori. Infatti, tutti gli operatori che si sforzano, nell'ambito di un'attività economica o professionale, di rispettare le leggi penali, subiscono un grave danno dalle sanatorie, perché dopo aver sostenuto tutti gli oneri rilevanti necessari per adeguarsi agli *standards* della normativa, si trovano in una situazione di svantaggio rispetto ai concorrenti che violando la legge penale non hanno sostenuto quegli oneri.

Sul fronte della giurisdizione, oltre a risentire di tutte le carenze e le colpevoli disfunzioni con cui tutta la magistratura deve fare i conti, il giudice penale che si occupa di reati urbanistici e ambientali deve vedersela con termini di prescrizione del reato brevissimi e anche con una sorta di spiacevole isolamento all'esterno e perfino all'interno del palazzo di giustizia, guardato con fastidio o almeno con una specie di divertita benevolenza da colleghi che in fondo non si spiegano l'interesse per reati contravvenzionali, di serie "b", che ancora considerano buoni soltanto per riempire l'udienza e fare statistica senza impegnarsi troppo, mentre non è affatto facile individuare, affrontare e risolvere tutti i problemi interpretativi che si pongono in queste materie, soprattutto oggi.

Da quello della perdurante vigenza o caducazione di precedenti istituti a quelli di applicazione dello stesso condono, o più in generale del coordinamento fra vecchie e nuove norme, fra disciplina urbanistica e ambientale, fra regole nazionali e comunitarie.

All'esterno l'isolamento deriva dal rapporto spesso conflittuale con la pubblica amministrazione, che identifica il giudice come nemico soprattutto quando prova a far eseguire un ordine di demolizione portato da una sentenza di condanna, e con la classe politica, che magari arriva a opporre il segreto di Stato alle indagini su abusi urbanistici e paesaggistici. Ma è anche la conseguenza dell'indifferenza e dello scetticismo nei confronti di chi tenta di ripristinare la legalità e tutelare interessi generali a scapito di quelli privati, in un contesto culturale in cui concessioni edilizie, autorizzazioni paesaggistiche e valutazioni d'impatto ambientale sembrano vincoli insopportabili ai diritti di proprietà e ostacoli all'iniziativa imprenditoriale.

Ecco, viviamo in un Paese che continua a considerare l'ambiente con riferimento al solo aspetto estetico dei luoghi, valutabile alla stregua di criteri soggettivi e del gusto personale e quindi secondario e sacrificabile in nome dello sviluppo economico.

Invece, l'ambiente è un bene pubblico economico, soggetto ad essere gravemente e irreparabilmente turbato da interventi sconsiderati: per fare un esempio, si pensi a quel che accade nelle nostre regioni meridionali e anche in Sardegna, dove ampie zone interne e costiere stanno andando incontro a un vero e proprio processo di desertificazione conseguente alla distruzione della vegetazione per disboscamenti senza controllo, cementificazione massiccia, incendi, esercizio di cave più o meno abusive; e dove - quando finalmente piove - per questo si verificano alluvioni devastanti.

Non è più possibile ignorare che l'evoluzione della cultura e della politica comunitaria in materia ambientale è caratterizzata proprio dallo stretto collegamento tra ambiente e sviluppo economico, che ha segnato il passaggio della tutela dell'ambiente da limite allo sviluppo a elemento integrante della crescita economica.

Dal Trattato di Maastricht in poi, tutti i successivi atti e programmi d'azione a favore dell'ambiente hanno sempre ribadito che le azioni da intraprendere devono avere come obiettivo uno sviluppo sostenibile, ormai diventata parola d'ordine europea. Elevato livello di protezione, sviluppo sostenibile e integrazione dell'ambiente nelle altre politiche sono, in realtà, il punto d'arrivo più significativo della politica ambientale comunitaria. A questi obiettivi fa esplicito riferimento anche la Carta europea dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza nel dicembre del 2000.

Fin dal 1987, del resto, con il c.d. Rapporto Brundtland a conclusione dei lavori della Commissione indipendente su ambiente e sviluppo istituita dalle Nazioni Unite, fu posta per la prima volta all'attenzione della politica mondiale l'espressione "sviluppo sostenibile", definito quello "che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri". Si legge nel rapporto che se "l'ambiente è quello in cui noi viviamo" e "lo sviluppo è ciò a cui noi miriamo" nel tentativo di migliorare la qualità della vita, ne consegue che ambiente e sviluppo non possono essere considerati in modo separato.

Insomma, la politica ambientale costituisce oggi una componente essenziale, a livello della comunità internazionale, per realizzare lo sviluppo sostenibile.

Tale sviluppo, come dicevo, è un punto di riferimento essenziale per la politica comunitaria, anche se i risultati raggiunti sono ancora insufficienti.

E' importante però che la politica ambientale non sia più vista come limite ma come strumento per realizzare nuove opportunità a favore dello sviluppo. Significa che le scelte in materia ambientale, opportunamente dirette e realizzate, possono mettere in moto processi virtuosi di sviluppo, attraverso l'adozione di nuove tecnologie, l'apertura di nuovi mercati, l'attivazione di processi innovativi.

In quest'ottica, insomma, lo sviluppo sostenibile non soltanto ha un valore connesso all'esigenza di affermare la necessità di tutela dei valori ambientali, ma è strumento diretto di crescita economica e sociale.

Ne troviamo conferma nell'art. 3 della nuova Costituzione europea: "L'Unione Europea si adopera per un'Europa dello sviluppo sostenibile basata su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente".

E' bene dunque che magistrati, enti locali e associazioni rappresentative di interessi diffusi, classe politica ed imprenditoriale della nostra Regione, a statuto speciale, superando un provincialismo che ci porrebbe fuori dai processi di sviluppo europei e mondiali, riflettano seriamente - e facciano ognuno la propria parte - sull'irrimediabile danno che un atteggiamento di colpevole indifferenza provocherebbe alla nostra isola, in termini di risorse irrecuperabili la cui perdita comprometterebbe la ripresa economica che tutti desideriamo, oltre alla stessa qualità della vita nostra e dei nostri figli.

L'augurio è quello che impegno a difendere e valorizzare il territorio e l'ambiente con l'investimento di risorse sia un atto dovuto per chiunque, capace di rappresentare - dal punto di vista culturale - valori condivisi.

LA TUTELA PENALE DEL PAESAGGIO: DALL'ART. 734 COD. PEN. ALLA LEGGE GALASSO, AL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO

Dott.ssa Cristina Ornano – giudice del Tribunale penale di Cagliari

Premessa.

L'1 maggio 2004 è entrato in vigore il decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 recante titolo "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

Si tratta di un testo normativo di relativamente recente introduzione - pochissimi e solo molto recenti sono i lavori finora pubblicati sull'argomento¹ – molto ampio ed eterogeneo, adottato in attuazione dell'art. 10 della legge 137/2002, legge delega per il riordino dei Ministeri².

Il contesto in cui si inserisce questo nuovo testo normativo ne definisce in qualche modo gli obiettivi; esso, infatti, s'inscrive nell'ambito di un ambizioso progetto complessivo di riordino che opera nella duplice direzione della riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (nel quale vanno ricondotte la costituzione della Sibec S.p.A. – società italiana per i beni culturali – e la Arcus S.p.A. - società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo) ed il riassetto della disciplina normativa delle materie attratte nella competenza del ministero.

E tra queste, prima di tutto quelle che qui ci interessano e che sono indicate alla lett. a) dell'art. 10 della legge delega, ossia beni culturali ed ambientali.

Alcuni mesi dopo l'entrata in vigore, a seguito di un *iter* estremamente complesso, del decreto legislativo 42/2004, con la legge n. 308 del 15 dicembre 2004 intitolata "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione", sono state apportate al codice in esame alcune significative novelle incidenti soprattutto sull'apparato sanzionatorio anche penale e l'introduzione, tra le altre, di una articolata previsione di sanatorie del reato ambientale.

Le questioni che questo testo normativo pone già ad una prima lettura sono quindi molte e non semplici. Esse, poi, sono ulteriormente complicate dagli elementi di contesto ai quali occorre fare riferimento. Per un verso v'è una cospicua legislazione ordinaria di carattere nazionale e regionale di settore, previgente al codice ed a cui questo si correla, che non viene, come d'altra parte non poteva, essere interamente ricompresa in esso; per altro verso, occorre tener conto di una legislazione ricca di interventi concernenti il Ministero e la sua strumentazione diretta e indiretta, nonché allo statuto dei beni culturali in cui rientrano anche alcuni dei provvedimenti cui si è già accennato relativi alla creazione della Sibec S.p.A., della Arcus S.p.A e della Patrimoni S.p.A., che interferiscono sul regime dominicale, sulla disciplina della gestione e della cessione.

Altro fondamentale elemento di contesto sono le norme costituzionali; e qui viene in gioco non soltanto l'art. 9 Cost., ma anche le nuove disposizioni contenute nel Titolo V; la stessa legge delega, infatti, richiama espressamente l'esigenza di attuare il nuovo assetto fissato dagli artt. 117 e 118 Cost.; l'aspetto problematico sta però in ciò che il codice dei beni culturali interviene in un momento in cui il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul nuovo assetto costituzionale è ancora aperto su molte importanti questioni: basti, a tal riguardo, richiamare tutta la problematica – centrale per il nostro tema e che sarà tra breve oggetto di migliore approfondimento – dell'esatta definizione delle aree della tutela e della valorizzazione³.

¹ Sul tema si segnalano di recente pubblicazione: *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Commento a cura di Marco Cammelli, Bologna, 2004; *La legislazione dei beni Culturali e Paesaggistici*, Raffaele Tamiozzo, Milano 2004.

² L'art. 10 della legge delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici, prevede che "*ferma restando la delega di cui all'art. 1 per quanto concerne il Ministero per i beni e le attività culturali il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto e, limitatamente alla lettera a) la codificazione delle disposizioni legislative in materia di : a) Beni culturali e ambientali*". Il comma 2 dello stesso art. 10 prevede poi che i decreti legislativi di cui al comma 1 senza determinare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato si attengono ai seguenti principi : a) adeguamento agli artt. 117 e 118 Costituzione; b) adeguamento alla normativa comunitaria e agli accordi internazionali

³ Vds., tra le altre, le recenti Corte cost., 1 ottobre 2003, n.303, Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9 e Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 26.

Infine, la lettura del codice non può prescindere dalla considerazione dell'ulteriore elemento di contesto costituito dalle normative comunitarie ed internazionali, la cui rilevanza è particolarmente evidente nel settore dei beni ambientali⁴.

Si affrontano, quindi, alcuni temi di carattere generale, per esaminare in particolare la disciplina dei beni paesaggistici, che presenta sicuramente maggior incidenza nella esperienza giudiziaria quotidiana.

1. Natura e oggetto del codice dei beni culturali e del paesaggio. I principi generali.

Qualche parola sulla natura di questo nuovo testo normativo .

Diciamo subito che siamo al di fuori della tematica dei testi unici compilativi, come pacificamente – salvo qualche aspetto innovativo – era, ad esempio, il testo unico 490/1999 – ma più in generale siamo fuori dalla tematica dei testi unici, perché si tratta di un codice che nelle stesse intenzioni della legge delega è destinato ad innovare - ed in concreto innova - complessivamente la disciplina di intere materie⁵. E, in ogni caso, si tratta di un testo normativo che, anche quando riproduca fedelmente il disposto di un precedente testo normativo, determina, proprio per la sua natura, un effetto innovativo della fonte, dando luogo ad una vera e propria ipotesi di successione di leggi nel tempo, anche penali.

Non è quindi un testo unico, ma non è neppure un codice, almeno non nell'accezione tecnico-giuridica che tradizionalmente attribuiamo a questa locuzione, cui è sottesa l'idea della creazione di un sistema organico di norme generali destinate a regolare un intero settore.

Si tratta di un codice nella accezione a cui da qualche tempo il legislatore fa ricorso per indicare il riassetto complessivo della normativa primaria statale in una determinata materia, a cui però sono estranei quei caratteri di sistematicità, compendiosità ed esaustività, che pure sono gli obiettivi almeno dichiarati della legge, perché non riesce a ricomprendere tutta la normativa primaria di settore sia di produzione statale, ma sia anche, come si vedrà di produzione regionale.

Meglio potrebbe perciò definirsi come “statuto dei beni culturali e paesaggistici” .

Si tratta di un testo suddiviso in cinque parti. La prima è quella che definisce di principi generali, la p. II i beni culturali, la p. III i beni paesaggistici, la parte IV le sanzioni e p. V le disposizioni transitorie .

Prima di passare al tema centrale della relazione sul testo normativo che, come si è anticipato, riguarda prevalentemente il bene paesaggistico, qualche brevissima considerazione deve essere fatta in relazione ai principi generali ed al riparto delle competenze.

2. I principi generali ed il riparto di competenze. Tutela e valorizzazione.

Relativamente alla parte prima, una importante novità introdotta dal codice che merita di essere segnalata è costituita dalla introduzione della nozione di patrimonio culturale quale più ampio genere nel quale devono essere ricondotti i beni culturali ed i beni paesaggistici (art. 2, comma 1°). I beni culturali sono quelli definiti al comma 2° dell'art. 2 che a sua volta richiama gli artt. 10 e 11 dello stesso codice, mentre i beni paesaggistici quelli definiti dall'art. 2, comma 3° che richiama l'art. 134 del codice. La riconduzione delle due categorie di beni nella comune nozione di patrimonio culturale ha il suo presupposto nel riconoscimento dell'affinità tra le due specie e spiega la ragione del comune regime cui le due categorie di beni sono assoggettate, regime comune che è appunto quello costituito dai principi generali di cui alla parte prima. Questa disciplina della parte prima si articola intorno alle due aree funzionali della tutela e della valorizzazione. Si tratta di due concetti fondamentali per inquadrare tutto il sistema del riparto delle competenze anche legislative e dell'organizzazione dei compiti e delle funzioni amministrative.

Il codice, infatti, entra in vigore dopo l'approvazione della modifica del Titolo V della costituzione. Il nuovo 117 Cost. stabilisce che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di tutela

⁴ Per un'interessante approfondimento sull'incidenza del diritto comunitario nella materia dei beni culturali ed ambientali vds. *Manuale delle leggi ambientali*, a cura di Cristina Rapisarda Sassoon, Milano, 2002; vds. anche la Convenzione Europea sul paesaggio siglata a Firenze il 20 ottobre 2000.

⁵ Sui testi unici in generale vds. E.Cheli voce *Testi unici* in *Novissimo Dig. It.* XIX, pagg. 035 e ss.

dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, e che invece sono oggetto di potestà legislativa concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione di attività culturali.

L'art. 117 Cost, a seguito della del titolo V, attribuisce quindi allo Stato il potere di legiferare in via esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, lasciando invece alla potestà legislativa concorrente delle Regioni – salvo che per la determinazione dei principi fondamentali – il governo del territorio, le infrastrutture di trasporto e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Diviene quindi fondamentale la definizione delle due aree della tutela e della valorizzazione, perché su di esse è costruito l'intero sistema delle competenze.

Secondo quanto recita l'art. 3 la tutela riservata allo Stato consiste nella individuazione, protezione e conservazione del patrimonio culturale diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale.

Ai sensi dell'art. 6 la valorizzazione consiste in quell'insieme di attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale ed assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione, nonché la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale⁶

Si tratta di una importante novità. Quanto alla "tutela" va, infatti, ricordato né la legge 1 giugno 1939, n.1089 né il T.U. n. 490/1999 contenevano una definizione della funzione di tutela; una prima nozione di "tutela" si rinviene nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 all'art. 148, comma 1°, lett. c ricomprendendosi in essa *"ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali"*.

Rispetto a quest'ultima disposizione, però, l'art. 3 del codice si segnala, intanto, perché essa costituisce storicamente la prima normativa sostanziale di settore tesa a definire il concetto di tutela, laddove la disposizione del decreto legislativo n. 112/1998 citata riguardava il riparto di competenze tra lo Stato e le autonomie territoriali; si tratta, poi di una disposizione avente un valore sistematico centrale nell'assetto codicistico, non solo perché essa in collegamento con l'art. 6 concorre a delineare i confini tra le due aree funzionali della tutela e valorizzazione, ma perché essa è intimamente correlata sia alle disposizioni della parte generale, sia a quelle della parte seconda e terza relative rispettivamente ai beni culturali ed ai beni paesaggistici ne rappresentano una sua specificazione; a queste ultime, poi, si collegano le disposizioni relative all'apparato sanzionatorio le quali rinviengono il loro precetto principalmente nella protezione e conservazione disciplinata nelle due precedenti parti. Rovesciando la prospettiva, si può affermare che l'art. 3 contiene la nozione sintetica di tutela che abbisogna di essere specificata e si specifica anzitutto attraverso il contenuto di tutte quelle norme che nel codice sono volte a disciplinare le attività e le funzioni di individuazione, conservazione e protezione.

Il codice detta la disciplina della funzione di tutela sul presupposto della competenza legislativa esclusiva dello Stato e fissa i principi da osservarsi nella disciplina della valorizzazione in quanto materia di potestà legislativa concorrente e che condiziona poi la stessa disciplina delle funzioni amministrative.

Per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano, l'art. 8 del Codice statuisce che restano ferme *"nelle materie attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione"*, limitandosi così a lasciare ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome dai rispettivi statuti.

Il che impone di valutare l'ambito delle competenze regione per regione. Nel caso della Sardegna, poiché nel suo statuto non sono contemplate tra le materie di sua competenza legislativa primaria

⁶ Con parere 26 agosto 2002, n. 1794 il Consiglio di Stato ha affermato che le definizioni di "tutela, valorizzazione e gestione" sottendono a competenze normative separate tali da implicare un'interpretazione restrittiva delle diverse fattispecie che vanno nella chiara direzione di ritenere le "funzioni di tutela" ristrette in ambito pubblicistico a contenuto "autoritativo-provvedimentale". La Corte costituzionale con la sentenza 28 marzo 2003, n. 94 ha statuito che *"la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali può essere desunta dalla legislazione vigente ed in particolare dagli artt. 148,149 e 152 del D.Lvo 11.3.1998 n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L.15.3.1997 n. 59) e dal D.Lvo 29.10.1999 n. 490: in particolare, il terzo comma dell'art. 149 del D.Lvo n. 112 del 1998 riserva all'esclusiva competenza statale anzitutto l'apposizione di vincolo diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati e tutto ciò che riguarda "autorizzazione, prescrizioni, divieti approvazioni ed altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico"*.

quella del paesaggio, la competenza legislativa concorrente nella funzione della valorizzazione spetta anche alla Sardegna.

Due gli aspetti problematici che brevissimamente vanno segnalati. Un primo aspetto è nella difficoltà in certi casi di stabilire gli esatti confini tra l'area della tutela e quella della valorizzazione, con conseguenti zone grigie, fonte di grave incertezza e di potenziali conflitti, riflettendosi nel codice le stesse difficoltà dell'art. 117 Cost. nella definizione qui accolta del criterio di riparto.

Ed invero, la differenziazione tra "tutela" e "valorizzazione" continua a costituire, nonostante lo sforzo definitorio compiuto con il codice, ancora piuttosto problematica, risultando anche alla luce della disciplina positiva difficile stabilire una netta demarcazione tra le due aree, atteso che ai fini della valorizzazione di un bene non si può prescindere dalla sua tutela, con il rischio, quindi, che quest'ultima finisca per assorbire le funzioni ad essa connesse; nella valorizzazione è sicuramente compresa la regolamentazione della gestione del bene medesimo, intesa nel senso di attività materiale di amministrazione del bene culturale ambientale che ne coinvolge l'uso.

La stretta connessione tra le espressioni è perciò fonte di frequenti conflitti di competenza⁷, mentre la delimitazione concettuale delle due aree funzionali risulta in certi casi estremamente problematica. Così, ad esempio, è avvenuto per la nozione di restauro, in relazione alla quale si è sostenuto che essa debba essere ascritta alla funzione di tutela, ma con argomenti altrettanto convincenti si è affermato che essa possa invece essere ascritta alla funzione di valorizzazione del bene da restaurare⁸; sempre a titolo di esempio, si può ricordare le questioni che si sono poste in materia di pianificazione paesaggistica, sostenendosi anche in questo caso da alcuni che essa in quanto afferente al concetto di gestione rientrerebbe nella potestà legislativa regionale concorrente⁹.

Un altro aspetto è che il momento di maggiore criticità della definizione della linea di confine tra le due nozioni della tutela e della valorizzazione è nel settore dei beni paesaggistici dove strettissime sono le interconnessioni tra tutela del paesaggio e disciplina urbanistica ed edilizia, la cui competenza spetta, invece, alle Regioni in via concorrente o in via primaria.

3. I beni paesaggistici.

Per comprendere l'attuale assetto della tutela del paesaggio, occorre richiamare anzitutto la legge n. 1497/1939 intitolata alla protezione delle bellezze naturali, che era già stata recepita dal T.U. n. 490/1999, oggi integralmente abrogato dal codice.

Volendo sintetizzare al massimo, si può affermare che la disciplina della legge n. 1497/1939 si sostanzia nell'approntamento di un sistema di protezione e di tutela dei beni paesaggistici fondato sulla individuazione di quattro tipologie di bellezze naturali che si raggruppano nelle due categorie delle

- bellezze individue (cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o geologica/ville, giardini e parchi che si distinguono per la non comune bellezza),
- bellezze d'insieme (complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale/le bellezze panoramiche),

nonchè sull'imposizione del vincolo e che ha come corollario la catalogazione ed il censimento dei beni e del territorio, attraverso un meccanismo che si articola attraverso le fasi della ricognizione del bene (individuazione e inserimento negli elenchi provinciali) – imposizione del vincolo –

⁷ vd. anche la recente Corte cost., 29 gennaio 2005, n. 62.

⁸ Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 9.

⁹ Le ragioni di tali difficoltà sono da ricollegare anche alla particolarità della nozione di "ambiente": questa, infatti, si caratterizza per il fatto che in essa sono "raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato" (Corte Cost. n. 96/2003), costituisce un "valore" costituzionalmente protetto per la cui salvaguardia lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative attribuite alle Regioni direttamente dall'art. 117 della Costituzione.

operatività delle norme di tutela anche attraverso l'introduzione di un apparato sanzionatorio amministrativo e penale.

Si è trattato di una legislazione di grande portata innovativa per l'epoca e che ha costituito per lungo tempo l'unico presidio, in correlazione con il disposto dell'art. 734 c. p., di tutela delle bellezze naturali. Essa, tuttavia, si caratterizza per un approccio essenzialmente statico e per la tendenza a delineare un concetto di bellezza naturale di tipo estetizzante ed elitario ¹⁰.

L'oggetto della tutela è, infatti, essenzialmente il "bello di natura", allo stesso modo in cui l'oggetto della tutela della legge n. 1089/1939 è essenzialmente il "bello d'arte", di talché la meritevolezza della tutela delle opere dell'uomo come delle bellezze naturali dipende dalla particolare attitudine di determinate cose o di determinati scenari naturali a suscitare delle sensazioni piacevoli nell'osservatore.

Questa impostazione di fondo, che è comune anche alla legge n. 1089/1939 si riflette anzitutto sull'interesse tutelato e sulle finalità della tutela, anche penale. Se il bene giuridico tutelato è il "bello di natura" secondo quel concetto materiale e statico di bellezza naturale di cui si è testè detto, va da sé che l'interesse tutelato è essenzialmente quello della conservazione della bellezza naturale, quale bene da proteggere e preservare in un'ottica prettamente, se non prevalentemente, dominicale.

Riflesso di tale impostazione, particolarmente evidente per i beni culturali, ma riconoscibile anche per le bellezze naturali, è l'opzione di fondo verso una tecnica di criminalizzazione incentrata non tanto sul perseguimento delle condotte che sono direttamente rivolte a ledere il bene tutelato, ma soprattutto sull'inosservanza dei provvedimenti emanati dalle istituzioni preposte al controllo, all'identificazione dei beni ed alla loro catalogazione. L'idea di fondo è che il modo per assicurare la protezione più efficace delle bellezze naturali stia nella tutela delle funzioni delle istituzioni preposte al controllo: ciò attraverso la scelta di fondo, del modello del reato formale, ossia l'incriminazione non del comportamento dannoso o pericoloso, ma della mancata osservanza del provvedimento tutorio (vds. in tal senso ad esempio gli articoli 59, 60, 63 della legge n. 1089/1939).

Il dopoguerra è segnato da fenomeni quali lo sviluppo industriale, il crescente impatto antropico sul territorio, il dissesto idrogeologico e una massiccia speculazione edilizia che interessa zone di altissimo valore culturale ed ambientale, ma contemporaneamente anche l'entrata in vigore della Carta costituzionale.

Per un verso, come è stato efficacemente detto, la Carta costituzionale attraverso l'art. 9 caratterizza l'Italia come "Stato di cultura" in quanto impone alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura, della ricerca scientifica e della tecnica e di tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione¹¹, evidenziandosi così il limite di una concezione estetizzante delle bellezze naturali e dell'obiettivo della mera loro conservazione e facendosi invece strada la consapevolezza che uno stato non si caratterizza solo per l'aspetto morfologico del suo territorio, ma anche per la sua cultura ed affermandosi per questa via, accanto all'interesse alla conservazione, quello alla valorizzazione del territorio.

Per altro verso, l'attenta lettura dell'art. 9, comma 2°, che recita che la Repubblica tutela il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione, in una con l'affermarsi di una nuova sensibilità e di una nuova visione del bene ambiente, grazie anche al prezioso sforzo di elaborazione compiuto dalla Corte costituzionale¹², ha appalesato l'insufficienza di un sistema che incentra il bene giuridico protetto sul "bello di natura" e sulla bellezza individuale riconosciuta come meritevole di protezione solo perché dichiarata tale; non è sfuggito, infatti, ai più attenti commentatori che l'art. 9 Cost. statuisce che la Repubblica tutela "il paesaggio" e quindi non solo le bellezze naturali, ma tutto il paesaggio, compresi i territori degradati, compromessi e che nulla hanno a che fare con le bellezze naturali. Quindi un concetto di paesaggio che non si esaurisce

¹⁰ Cfr. *Le leggi penali d'udienza, (Beni culturali e paesaggistici)* a cura di Tullio Padovani, Milano 2003; *Codice dell'ambiente*, a cura di Stefano Nespor e Ada De Cesaris, Milano 2003, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, pagg. 159 e ss., Luca Ramacci, Padova 2003.

¹¹ La nota definizione è di M.S. Giannini.

¹² Cfr., tra le altre, Corte cost. sentt. nn. 167 e 210/1987, 1031/1998 e 324/1989; per un'esauriente trattazione della rilevanza dell'ambiente come valore costituzionale: *Manuale delle leggi ambientali*, cit. pagg. 1-99.

nelle bellezze naturali, ma che va inteso come forma e aspetto del territorio non solo da conservare, ma da valorizzare per favorirne la fruizione.

V'è poi quel dato di contesto cui si è accennato inizialmente e dal quale non può prescindersi, costituito dal riferimento e dalla correlazione tra i valori costituzionali. Non è questa la sede per approfondire la tematica della significatività costituzionale del bene ambiente¹³, ma appare quanto mai opportuno ricordare brevissimamente che quel vasto dibattito dottrinale e giurisprudenziale relativo alla rilevanza costituzionale dell'ambiente ed all'opzione personalistica sottesa alla Carta costituzionale ha avuto un importante riflesso proprio sull'elaborazione della nozione di paesaggio, pervenendosi proprio attraverso la lettura dell'art. 9 in collegamento con altre disposizioni costituzionali, quali gli artt. 2 e 3, nonché 32, alla definizione del paesaggio come entità che non si esaurisce né nella natura, né nelle bellezze naturali, né in quelle che sono inserite nel territorio dall'uomo, ma coincide con la forma e l'immagine dell'ambiente come "*ambiente visibile*"¹⁴, "*qualcosa di tipico, oggettivo, ma al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere considerato come immobile realtà*"¹⁵. Diviene, allora, evidente anche l'insufficienza dell'impostazione vincolistica, nella quale, come si è detto, si riflette la concezione essenzialmente estetico-culturale del paesaggio.

Si fa strada la pianificazione paesaggistica quale strumento dinamico idoneo ad assicurare una efficace tutela di tutto il paesaggio. Di pianificazione parlava, in realtà, anche la legge n. 1497/1939 che all'art. 5 demandava al Ministro per l'educazione nazionale la facoltà di disporre un piano territoriale paesistico per le località vaste di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 1 ossia i complessi di cose immobili e le bellezze panoramiche; si trattava, però, di piani aventi essenzialmente funzione conservativa essendo espressamente previsto che essi dovessero essere finalizzati ad impedire che le aree di quelle località potessero essere utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica. In ogni caso, poi, i piani erano rimasti lettera morta, così come non aveva avuto attuazione il trasferimento alle regioni della redazione ed approvazione del piano paesistico di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 8/1972. Di fronte all'inerzia delle regioni nell'adozione dei piani, irrompe la legge Galasso, una legge radicalmente innovativa che sarà poi recepita dal T.U. del 1999.

Schematizzando al massimo, la Galasso, mantenendo inalterata la disciplina delle bellezze naturali, opera su due fronti

- a) introduce le aree tutelate *ex lege* creando una presunzione *juris et de iure* della rilevanza dell'interesse paesaggistico di alcune categorie di beni dettagliatamente elencate dall'art. 1 della legge medesima
- b) demanda alle regioni la redazione dei piani paesaggistici, ossia piani di area vasta la cui funzione è quella di dettare le norme di comportamento in relazione alle stesse aree (attraverso il richiamo all'elenco di cui al comma 5° dell'art. 82 del D.P.R. 616/1977), stabilendo, in buona sostanza, ciò che in esse si può o non si può fare.

La sottoposizione delle aree in questione al vincolo paesaggistico, impone il preventivo rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 7 della legge n. 1497/1939 per tutti gli interventi determinati un'alterazione dello stato dei luoghi (art. 1, ultimo comma, della legge n. 431/1985).

Lasciando da parte la delicata questione del rapporto tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica che non può essere approfondita in questa sede ed in relazione al quale di rinvia all'esame dell'art. 145 del codice (coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione)¹⁶, occorre fare un passo in avanti, prendendo in esame il T.U. n. 490/1999.

Si tratta, come detto, di un testo normativo fondamentalmente compilativo che recependo integralmente i contenuti tanto della legge n. 1497/1939, quanto della legge Galasso, lascia inalterata la disciplina delle bellezze naturali ed il sistema degli elenchi, ma anche delle aree tutelate *ex lege*. L'art. 136 ripropone l'elenco dell'art. 1 della legge n. 1497/1939 delle bellezze individue e delle bellezze d'insieme, mentre l'art. 140 disciplina il sistema degli elenchi. L'art. 146 disciplina i beni sottoposti a tutela in base a legge, ossia quelli di cui all'art. 1 della legge

¹³ Sul punto si rinvia all'esauriente trattazione in *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, pagg. 271 e ss., Milano, 2004

¹⁴ Cfr. A. Predieri voce "*Paesaggio*" In Enc. Dir. Vol. XXXI, Milano, 1981.

¹⁵ Cfr. *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, E. Lo Monte, cit.

¹⁶ Cfr. al riguardo *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di Marco Cammelli nel commento di S. Amorosi, cit. pagg. 568 e ss. .

Galasso che sono comunque tutelati in relazione del loro interesse paesaggistico. L'art. 149 disciplina la gestione, prevedendo che le regioni debbano sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il territorio includente i beni ambientali individuati dall'art. 146 mediante la redazione di piani territoriali paesistici o di piani urbanistici territoriali aventi finalità di salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali.

Le norme contenute dagli artt. 151-164 delineano il sistema della tutela amministrativa e penale, attraverso la previsione del divieto di alterazione permanente dello stato dei luoghi, l'obbligo di ottenimento della preventiva autorizzazione *“per opere di qualunque genere che intendano eseguire”*, la definizione degli interventi non soggetti alla preventiva autorizzazione, la configurazione del reato, come era già in precedenza, quale reato formale, ossia l'esecuzione dei lavori in assenza della preventiva autorizzazione.

Abrogato il testo unico con il codice in esame, vediamo adesso che cosa esso dispone.

Oltre alle definizioni generali riportate nell'art. 2 comma 3°, l'art. 131 statuisce che *“ai fini del presente codice per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”*.

A questo riguardo va segnalato come rispetto alla formulazione del T.U. n. 490/1999 nel quale si faceva riferimento ai beni paesaggistici ed ambientali e, in talune parti ai beni ambientali *tout court*, v'è una variante lessicale consistente nell'abbandono del riferimento ai beni ambientali, richiamando l'art. 131 il solo paesaggio e facendo riferimento tutte le norme di questo titolo ai soli beni paesaggistici. La scelta operata dal legislatore, nel senso dell'abbandono di una locuzione, quella di beni ambientali, ormai quasi tradizionale¹⁷ e recepita nello stesso art. 117 Cost., è stata diversamente valutata dai primi commentatori, osservandosi da alcuni che si tratterebbe di una scelta opportuna perché comporterebbe l'eliminazione di una inutile endiadi (beni paesaggistici ed ambientali), da altri sottolineandosi la pericolosità di una tale scelta.

In realtà, va detto che ormai nell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale il concetto di beni paesaggistici è così intimamente legato al concetto di ambiente del quale il paesaggio è una delle componenti essenziali, che la scelta semantica operata dal codice pur inopportuna, non pare essere tale da tradursi in un indebolimento della tutela. Il problema è, piuttosto, quello di verificare se, al di là delle scelte semantiche, l'adeguatezza della definizione normativa dei beni paesaggistici e la adeguatezza, efficienza ed efficacia degli strumenti predisposti per assicurarne la tutela.

Quanto alla definizione di paesaggio contenuta al comma 1° dell'art. 131 essa riflette la nozione di paesaggio non più legata alla concezione estetico-culturale, ma intesa quale *“forma del paese”* che si fonda sul significato storico-culturale che assume per una comunità il continuo processo di interazione tra natura ed opera dell'uomo; essa è anche in sintonia con la concezione di *“paesaggio”* cui si è ispirata la Convenzione europea sul paesaggio siglata a Firenze il 20 ottobre 2000¹⁸.

Qualche perplessità suscita la formula utilizzata al comma secondo dell'art. 131, che viene poi ripresa nell'art. 138 nell'ambito della disciplina della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico, potendosi alla luce di questa formula dubitare se la dichiarazione di pubblico interesse, riferita come è all'individuazione di caratteristiche che abbiano *“significato e valore identitario del territorio”* in cui ricadano o che siano anche solo percepite come tali dalla comunità, continui a fondarsi parametri oggettivi secondo apprezzamenti tecnici (certativi) ovvero contengano oggi un maggior ambito di discrezionalità¹⁹.

L'art. 134 individua i beni paesaggistici includendovi :

- a) gli immobili e le aree indicate agli artt. 136 individuati ai sensi degli artt. 138 e 141;
- b) le aree indicate all'art. 142;
- c) gli immobili e le aree sottoposti comunque a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli artt. 143 e 156.

¹⁷ Cfr. amplius *Il Codice dei beni culturali ed ambientali*, a cura di M.Cammelli, cit., pagg. 507 e ss.

¹⁸ Predieri, voce *“Paesaggio”* in Enc. Dir. , cit. .

¹⁹ M.S. Giannini voce *“Pianificazione”* in Enc. Dir. Vol. XXXIII, Milano e L.Passeri in *Il Codice dei beni culturali ed ambientali*, cit. pagg. 531 e ss.

Quanto ai beni *sub a*) si tratta delle bellezze naturali, secondo l'ormai noto schema delle bellezze individue e delle bellezze di insieme. Importanti novità riguardano, però, il sistema di individuazione delle bellezze naturali e, in particolare, le bellezze di insieme. Viene anzitutto eliminato il sistema degli elenchi e disciplinato in modo dettagliato il procedimento per l'imposizione di vincoli paesaggistici singoli che si articolano attraverso i procedimenti delineati agli artt. 137 e 138 del codice e che hanno il loro momento qualificante nella dichiarazione di notevole interesse pubblico; questa spetta alla Regione che la adotta ad esito di un procedimento articolato, disciplinato dal codice, o su proposta delle commissioni provinciali o anche di iniziativa. Riguardo a tale procedimento, nel rinviare alla lettura della disposizione, si deve segnalare che la nuova disciplina pare aver riaperto il dibattito relativo all'indennizzabilità dei vincoli di inedificabilità assoluta; sinteticamente, va ricordato che la questione in esame ruota intorno alla natura del provvedimento impositivo del vincolo, e la soluzione muta a seconda che ad esso si riconosca carattere meramente dichiarativo, come si riteneva a partire dalla nota sentenza Corte cost. n. 56/1968, ovvero natura di atto di certazione ossia di un atto che crea una nuova qualificazione giuridica prima non preesistente. Alla luce della nuova disciplina del procedimento impositivo del vincolo specie sulle bellezze di insieme sembrano porsi le basi per una nuova stagione di discussione intorno alla non indennizzabilità dei vincoli sui beni paesaggistici, ritenendosi da alcuni che siano divenuti indennizzabili i vincoli istituiti con la dichiarazione di notevole interesse pubblico²⁰.

Quanto alle altre due categorie di beni, quelle *sub b*) sono le aree tutelate *ex lege* di cui fa parola l'art. 142, ossia quelle sottoposte a vincolo a partire dalla Galasso, mentre quelle *sub c*) sono quelle inserite nella pianificazione paesaggistica. Il testo normativo suggerisce qui due annotazioni. Se, infatti, confrontiamo il sistema che il testo unico aveva mutuato dalla Galasso, possiamo notare come in esso i beni tutelati *ex lege* configurino una categoria di beni di interesse ambientale ed essi e la pianificazione siano complementari ma non interdipendenti (vd. il testo art. 146 del T.U. n. 490).

Il corrispondente testo dell'art. 142 del codice ha un diverso *incipit*: "*fino alla approvazione dei piani paesaggistico sono comunque sottoposti alle disposizioni di questo titolo per il loro interesse paesaggistico*" (si rinvia alla lettura integrale della disposizione). Si tratta di una formulazione assai infelice, perché essa si presta ad essere interpretata, come pure da qualcuno si è sostenuto, nel senso che la vigenza dei vincoli imposti *ex lege* sia legata all'approvazione del piano. Di talché, entrato in vigore il piano, i vincoli perderebbero la loro efficacia, e ove per un qualsiasi accidente i piani venissero annullati o perdessero efficacia, non potrebbe configurarsi un fenomeno di reviviscenza di norme che erano soggette ad una sia pur implicita abrogazione. Con la conseguenza che verrebbero meno queste misure minimali di salvaguardia del territorio, restando essa affidata unicamente ai piani. Nella materia penale le conseguenze sarebbero gravissime, perché la caducazione del piano, in assenza del vincolo fissato *ex lege*, si tradurrebbe – nella sostanza – in una ipotesi di abrogazione con il conseguente venir meno del reato.

Per quanto il tenore letterale della norma paia andare in questa direzione, è una interpretazione quella prospettata che non può condividersi, non solo perché se così fosse si sarebbe fatto in un sol colpo un passo indietro di vent'anni, ma soprattutto perché l'interprete deve privilegiare l'interpretazione più conforme a costituzione: intanto perché altrimenti sarebbe violata la legge delega, poi perché sarebbe praticamente violato il riparto delle competenze affidandosi esclusivamente alle regioni la tutela dei beni in esame. Appare quindi preferibile la diversa lettura che configura la norma in esame come fattispecie a formazione progressiva per cui quando si dice che le aree sono comunque vincolate sino all'approvazione del piano si vuol dire che esse restano tutelate anche in assenza del piano e che quando questo entra in vigore, la tutela e la valorizzazione assumono concretezza.

La seconda annotazione riguarda le categorie di beni indicati *sub c*), ossia le aree e gli immobili comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici. Si tratta, in buona sostanza, non tanto di un *tertium genus* di beni paesaggistici, quanto di un rinvio ai contenuti della pianificazione la quale funge anche da meccanismo di individuazione di ulteriori beni paesaggistici, perché tra i contenuti del piano, ai fini che qui particolarmente interessano, v'è anche (art. 143, lett. h) l' "*individuazione ai*

²⁰ Cfr. A. Bartolini, in *Il Codice dei beni culturali ed ambientali a cura di M. Cammelli*, cit. pagg. 539 e ss.

sensi dell'art. 134 lett. c) di eventuali categorie di immobili o di aree diverse da quelle indicate agli artt. 136 e 142 da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione".

Sicchè, alle due ormai tradizionali categorie di beni paesaggistici costituiti dalle bellezze individue e di insieme e dalle aree tutelate ex lege, si aggiunge l'ulteriore categoria dei beni che possono essere individuati per il loro valore e qualità paesaggistica dai piani, i quali, concepiti dal decreto Galasso come piani territoriali ma di area vasta, diventano con il codice piani territoriali comprendenti l'intero territorio regionale.

La pianificazione paesaggistica è costituita ai sensi dell'art. 135 tanto dai piani paesistici quanto dai piani urbanistico-territoriali; a questi ultimi oggi, pacificamente, si riconosce identità funzionale anche in linea con gli insegnamenti della Corte costituzionale che da tempo ha chiarito²¹ che la pianificazione paesaggistica riguarda tutto il territorio regionale e che esso presuppone una tutela caratterizzata da "integralità e globalità" ed è improntato ad un criterio gestionale e dinamico. Dunque, ai piani spetta l'articolazione della struttura morfologica del territorio e, tra l'altro, la ricognizione dell'intero territorio, l'individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica, la definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati²².

4) Misure di protezione. L'autorizzazione.

Tutti i meccanismi che si sono qui delineati sono diretti all'individuazione dei paesaggistici e sono finalizzati ad ancorare il bene sottoposto a tutela, ad un regime vincolato. La funzione del vincolo è, essenzialmente, quello di "arresto" in quanto impone il dovere negativo di astenersi dalle trasformazioni, subordinandole all'esito del preventivo procedimento del rilascio dell'autorizzazione (cosiddetto nulla-osta). L'autorizzazione è secondo l'impostazione accolta dal codice finalizzata ad un preventivo controllo di coerenza, compatibilità e congruità tra gli usi prospettati con l'intervento ed il regime pubblicistico del bene così come è conformato dallo stesso piano o dall'atto di individuazione, non essendo questi ormai concepiti come meri elenchi di beni da conservare, ma come atti disciplinanti la normativa d'uso del territorio regionale e dei beni paesaggistici che vi sono ricompresi.

La disciplina dell'autorizzazione è il fulcro del capo IV della parte III che è intitolato al "controllo e gestione dei beni soggetti a tutela" e ad esso è specificamente dedicato l'art. 146, la cui compiuta lettura impone che essa sia fatta in correlazione con l'art. 149 che definisce gli interventi non soggetti ad autorizzazione.

L'esame del primo comma dell'art. 146 conferma l'interpretazione qui assunta in relazione all'individuazione delle categorie dei beni paesaggistici, perché nel definire l'ambito soggettivo ed oggettivo del provvedimento autorizzatorio, esso fa riferimento ai proprietari, possessori e detentori a qualunque titolo dei beni indicati all'art. 157 (beni già sottoposti a vincolo secondo il previgente regime) oggetto di proposta di dichiarazione di pubblico interesse, quelli tutelati ex lege e quelli sottoposti a tutela dalle disposizioni del piano paesaggistico; il comma 2° sancisce l'obbligo dei soggetti indicati al comma 1° di sottoporre alla regione od all'ente locale cui la regione ha delegato la relativa competenza i progetti delle opere che intendano eseguire al fine di ottenere la preventiva autorizzazione. V'è, quindi, rispetto al regime previgente un allargamento dell'ambito di operatività dell'autorizzazione, sia perché essa è oggi richiesta anche in relazione ai beni che siano solo oggetto di proposta di dichiarazione di pubblico interesse, sia perché essa si riferisce anche agli ulteriori beni paesaggistici individuati dal piano. Nel rinviare per quanto concerne la disciplina del procedimento alle disposizioni dei commi 3° e ss. dell'art. 146, va segnalato che il comma 8° ribadisce il dato, pacifico, secondo cui l'autorizzazione è atto distinto e presupposto della concessione e degli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio, in assenza del quale i lavori non possono essere iniziati; tanto ciò è vero che, in coerenza con tali principi la lettera c) del comma 10° statuisce che l'autorizzazione "non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla

²¹ Corte cost., 13 febbraio 1995, n. 36 e 7 novembre 1994, n.379. Cfr. P. Urbani in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio* a cura di M.Cammelli, cit. pagg. 518 e ss.

realizzazione anche parziale degli interventi". Disposizione, però, quest'ultima che deve essere oggi rivista alla luce delle statuizioni di cui alla legge n. 308/2004.

Quindi, in sintesi il sistema del controllo amministrativo per i beni paesaggistici è strutturato sulla generale previsione dell'obbligo della preventiva autorizzazione per qualsiasi tipo di intervento che comporti una modificazione o alterazione del bene, nella definizione degli interventi per cui non è necessaria la preventiva autorizzazione che limita l'ambito di operatività del titolo autorizzatorio ed il divieto di sanatoria successiva.

5) La tutela penale.

Si è già in precedenza sottolineato che a partire dalla legge n. 1089 del 1939, si era fatto strada nell'ordinamento un sistema che contemplava un articolato sistema sanzionatorio operante sul piano amministrativo, doppiato da un analogo apparato operante sul fronte penale, attraverso la repressione di illeciti strutturati alcuni come classici reati di danno (danneggiamento in senso proprio) altri, per lo più come reati formali tesi a tutelare la funzione amministrativa delle istituzioni preposte alla salvaguardia dei beni paesaggistici. Accanto a questi illeciti formali ha continuato ad operare il disposto dell'art. 734 c. p., strutturato come è noto come tipico reato di danno a condotta libera, ormai, secondo l'indirizzo consolidato, concorrente e non in rapporto di specialità con le fattispecie contemplate dalle norme speciali.

Tutta la legislazione successiva si è mossa in questo solco.

Nella materia dei beni paesaggistici, questo dualismo è stato introdotto con la Galasso, attraverso l'aggancio con le norme di cui alla legge n. 47/1985 e recepito dal testo unico n. 490/1999.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio conferma questa impostazione.

Resta, infatti, invariata la disposizione di cui all'art. 734 c. p. che è strutturato come reato di danno a condotta libera, riproducendosi integralmente, con la sola variante lessicale "beni paesaggistici" in luogo di beni ambientali la previsione di cui all'art. 163 del T.U. 490/1999²³. L'art. 181 infatti statuisce che chiunque senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa esegua lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'art. 20 della legge 47/1985 (da riferire oggi ovviamente all'art. 44 del decreto legislativo n. 380/2001), prevedendosi poi al comma 2°, che con la sentenza di condanna debba essere ordinata la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato.

L'identità formale tra le disposizioni incriminatrici non può condurci ad un sbrigativo giudizio di continuità tra fattispecie penali vecchie e nuove. E ciò per due ordini di motivi. Prima di tutto perché siamo in presenza di un testo normativo che ha carattere innovativo; il che significa che è novata la fonte del precetto normativo, sicché, questo di per sé dovrebbe dar luogo comunque tecnicamente ad un fenomeno di successione di leggi penali nel tempo con conseguente necessità di verificare la continuità tra gli illeciti. In secondo luogo, e questo è il motivo principale, perché le norme in questione riconfermano l'impostazione tradizionale incentrata sulla punibilità di violazioni formali integrate da precetti di tipo amministrativo; si tratta, cioè, di norme dal precetto incompleto, in quanto esse si completano attraverso la norma extrapenale che regola la disciplina autorizzatoria: in altre parole, per sapere se sia stato commesso l'illecito penale, occorre prima di tutto verificare il quadro amministrativo di riferimento per verificare se l'attività è stata compiuta su un bene paesaggistico e se essa richiedeva l'autorizzazione.

Ora, se si confronta le norme penali vecchie e nuove nel loro precetto completo, si può dire che, in linea di massima, v'è piena continuità tra le fattispecie penali.

In linea di massima, perché c'è una previsione un po' oscura nel codice che potrebbe, con i piani a regime, determinare una modificazione dell'area di operatività del titolo autorizzatorio. Si allude, in particolare, alla previsione dell'art. 143, comma 5°, lett. b), che prevede che il piano possa individuare aree che pur esse soggette al vincolo, escludono la necessità del rilascio dell'autorizzazione, prevedendo che le valutazioni ai fini della tutela paesaggistica possano esaurirsi nel procedimento di formazione del titolo edilizio, mentre alla lett. c) è previsto che il piano possa escludere la necessità dell'autorizzazione per interventi in aree significativamente degradate o compromesse. Qui si può effettivamente innestare una modifica sostanziale del

²³ In generale sul reato di cui all'art. 734 c. p. cfr. *Rassegna del Codice penale*, Lattanti –Lupo, vol. XII, pagg. 643 e ss., Milano, 2000.

quadro amministrativo di riferimento, con una riduzione dell'ambito di operatività dell'autorizzazione e, quindi, considerando la successione nel tempo, con una correlativa riduzione dell'ambito di rilevanza penale del fatto in conseguenza di una norma extrapenale successiva più favorevole.

Tutto quanto si è fin qui affermato, va però oggi valutato alla luce della novella apportata al codice dalla legge n. 308/2004. Si tratta di una legge delega destinata ad operare in molti ambiti del diritto ambientale, potremmo definirlo una specie di delega *ominibus* per l'ambiente, molto aperta, come accade sempre più di frequente. L'art. 36, infatti, introduce una serie di modifiche al codice; per quanto qui interessa, la più significativa riguarda proprio l'art. 181, attraverso l'inasprimento delle pene edittali con la trasformazione da contravvenzione in delitto e con la pena da uno a quattro anni, ma, nel contempo, con una scelta di dubbia coerenza, la stessa disposizione introduce tre distinte ipotesi di sanatoria ambientale.

6. Il pericolo nella lesione paesaggistica e l'interesse di riferimento.

Sotto il profilo della tutela penale il Codice dei beni culturali ed ambientali opera nel solco della legislazione previgente, confermandosi con esso sia il dualismo tra il reato previsto dal codice penale (art. 734 c. p.) e quello posto dalla legislazione di settore, sia l'opzione per la tecnica di incriminazione incentrata sul reato formale di pericolo.

Prendendo in esame, anzitutto, quest'ultimo, va osservato come l'art. 181 del codice, considerato in sé nella sua formulazione, sanzioni penalmente non il pregiudizio arrecato al bene paesaggistico, ossia le sue trasformazioni ed alterazioni, ma gli interventi compiuti in assenza o in difformità dell'autorizzazione paesaggistica. Esso, quindi, parrebbe diretto a tutelare in prima battuta la funzione amministrativa delle istituzioni preposte alla salvaguardia del bene e, solo indirettamente o in seconda battuta, quest'ultimo.

Si è in precedenza visto come questa tecnica incriminatrice nel settore della tutela del paesaggio si sia affermata in un particolare momento storico e politico a partire dalla legge n. 1089/1939 nell'ottica di una spinta panpenalistica e di una capillare amministrativizzazione delle funzioni nell'intero settore dei beni culturali e delle bellezze naturali. Come si è potuto constatare esaminando l'evoluzione della normativa penale di settore fino al codice vigente, l'opzione inaugurata con la legge n. 1089/1939 ha mostrato grande longevità tanto da perpetuarsi nel settore dei beni paesaggistici nel tempo a partire dalla Galasso (con l'art. 1 *sexies* della legge n. 431/1985), al T.U. n. 490/1999 (art.163) e fino al Codice dei beni culturali ed ambientali²⁴. Certo, la scelta del reato formale, già in precedenza, ma ancor più con l'avvento della Costituzione Repubblicana ha assunto finalità e significati ulteriori rispetto a quelle che erano sottese all'amministrativizzazione della tutela del patrimonio storico ed artistico e delle bellezze naturali operata con i coevi interventi del 1939.

E', infatti, noto che il legislatore al fine di anticipare la soglia della tutela di determinati interessi, interviene con la sanzione limitativa della libertà dell'individuo per colpire fatti imperniati sulla semplice violazione di obblighi di natura strumentale o prodromica che possono costituire la premessa alla commissione di reati. Lo strumento mediante il quale, generalmente, si realizza l'anticipazione della soglia di tutela è il ricorso alla categoria dei reati di pericolo e, in special modo, dei reati di pericolo presunto. Questa è propriamente la tecnica cui in materia ambientale, (ma non solo) il legislatore fa ricorso al fine dichiarato di assicurare una più pregnante tutela a determinati beni o interessi. E' una soluzione largamente praticata, ma anche, come dimostra il vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale, denso di insidie, peccando, come è stato efficacemente detto il sistema attuale per difetto e per eccesso. E' stato al riguardo osservato che il privilegio riconosciuto al disvalore di azione rispetto al disvalore di evento, piuttosto che risolversi in una maggiore efficacia dell'intervento preventivo-punitivo, perviene spesso al paradosso dell'inadeguatezza e dell'ineffettività. Dell'inadeguatezza perché sanzionandosi il comportamento meramente disubbidiente ad obblighi formali strumentali si rischia di lasciare privo di protezione penale il bene da tutelare laddove l'intervento, pur autorizzato, sia tuttavia

²⁴ Sul punto, cfr. in generale F.Bricola voce "Teoria generale del reato" in *Noviss. Dig. It. XIX*, pagg. 5 e ss.; *Le leggi penali d'udienza*, a cura di T.Padovani. cit. e E.Lo Monte, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit.

potenzialmente lesivo o addirittura arrechi pregiudizio al bene paesaggistico (e, qui, si inserisce la problematica della disapplicazione del nulla-osta); si pensi, ad esempio, ad interventi che pur assentiti si traducano in quel particolare contesto territoriale interessato dall'intervento in un deturpamento del paesaggio, o i casi in cui arrechi un pregiudizio all'equilibrio idrogeologico o comunque dei valori ambientali; in tutti questi casi il preventivo rilascio dell'autorizzazione non impedisce affatto la messa in pericolo o il pregiudizio effettivo e consente al soggetto che effettua l'intervento pericoloso o dannoso di trincerarsi dietro lo schermo del provvedimento formale.

Ma porta con sé anche il rischio dell'ineffettività; si osserva, infatti, che rispetto a reati concepiti come "illeciti di mera disubbidienza" il principio di ragionevolezza impone di adottare punizioni blande, che talvolta sono addirittura irrisorie come è nel campo dei reati ambientali, che in genere vengono poi vanificate dai brevi termini prescrizionali, da benefici processuali o da meccanismi indulgenziali, come sono da ultimo le sanatorie ambientali.

In altre parole, proprio quel pericolo astratto che dovrebbe garantire una tutela effettiva con l'anticipazione della soglia di punibilità di meri comportamenti inosservanti di prescrizioni finisce sovente nella prassi per tradursi in una "ineffettività di tutela"²⁵.

Ma sotto un altro profilo, l'attuale sistema delle sanzioni rischia di peccare, come è stato efficacemente osservato, per eccesso; perché la punizione attraverso la sanzione penale di comportamenti di mera disubbidienza, disancorati dal riferimento ad un bene giuridico concreto, può in certi casi essere del tutto sproporzionata rispetto al fatto: perché non realmente lesivo del bene paesaggistico e nondimeno conforme al precetto penale tipico. Si pensi, ad esempio, agli interventi minori, come la realizzazione di recinzioni, di piccole pertinenze come tettoie, docce e forni nel giardino privato ricadente in zona sottoposta a vincolo.

Muovendo da queste riflessioni si è sviluppato un interessante dibattito che si è snodato attraverso i temi della rilettura in chiave costituzionalmente orientata dalle fattispecie dei reati di pericolo e della ricerca dell'interesse di riferimento nella lesione paesaggistica. L'impostazione tradizionale che configura quale oggetto della tutela penale del reato paesaggistico (1 sexies della legge Galasso – 163 del T.U. n. 490/99 – 181 del codice) la funzione amministrativa, conduce a qualificare il reato in parola come reato di mero scopo o formale, di pericolo astratto o presunto.

Una volta, infatti, affermato che la condotta incriminata non è il pregiudizio o la messa in pericolo del bene paesaggistico, ma la violazione di obblighi di natura formale strumentali e, quindi, in ultima analisi, la mera disubbidienza ad un ordine dell'autorità amministrativa o la violazione di una sua prerogativa, il reato è integrato dal fatto di aver effettuato un intervento in mancanza della preventiva autorizzazione a prescindere dal risultato dell'attività stessa nei riguardi delle bellezze naturali aggredite che potrebbero anche non essere state danneggiate dall'attività non autorizzata. Si tratta, quindi, di un tipico reato di pericolo presunto o astratto, nel quale la pericolosità della condotta è presunta e che non deve, perciò essere ricercata in concreto dall'interprete. Questa impostazione, alla quale si è evidentemente ispirato lo stesso legislatore nello strutturare la norma sanzionatoria di settore, è stata per lungo tempo assolutamente dominante in giurisprudenza, che ad essa tuttora largamente si richiama²⁶.

Ma da alcuni anni nell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale si è andata affermando una diversa lettura del reato paesaggistico.

Ed invero, pur condividendosi le motivazioni che hanno determinato la giurisprudenza anche di legittimità ad interpretare ed applicare nei termini sopra visti le fattispecie dell'1 sexies prima e del 163 T.U. e che oggi possono pacificamente riferirsi al vigente art. 181 del Codice, deve tuttavia riconoscersi che l'impostazione tradizionale legittima alcune fondate critiche; essa, oltre a quei rischi di inadeguatezza, di ineffettività e irragionevolezza di cui si è detto, deve essere esaminata alla luce dei valori costituzionali e della loro gerarchia, per verificare la sua compatibilità con il sistema.

Nell'ambito di questa rivisitazione critica della nozione di reato paesaggistico come reato formale di pericolo presunto, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale è pervenuta a ricostruire la fattispecie in

²⁵ E. Lo Monte, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit. pagg. 148 e ss.

²⁶ *Tra le tante vds. Cass. pen., sez. III, 10 dicembre 2002, n.4061, in Riv. Pen., 2003, 394; Cass. pen., sez. III, 29 gennaio 2001, in Riv. Giur. Ed. 2001, I, 726; Cass. pen., sez. III, 6 febbraio 1996, n. 3125, in Riv. Pen., 1996, 580; Cass. pen., sez. VI, 17 febbraio 1994.*

chiave di offesa. Si tratta del punto di arrivo di una riflessione molto seria sul tema dell'individuazione dell'interesse di riferimento nei reati ambientali e sul bene giuridico tutelato.

Mutuando i contenuti della teoria del bene giuridico costituzionalmente orientato, si è affermato che la limitazione del bene supremo della libertà personale attraverso la previsione di sanzioni detentive o pecuniarie in quanto convertibili, può trovare giustificazione solo nell'esigenza di tutelare un bene che preesiste alla norma e che, seppure non di pari grado rispetto al valore sacrificato, deve essere almeno dotato di rilievo e significatività costituzionale ²⁷.

Ora ci si è domandati se un tale interesse possa essere riconosciuto nella funzione amministrativa di controllo dei rischi potenziali o, come anche suol dirsi, nella funzione di governo del territorio. E' stato, al riguardo, acutamente osservato ²⁸ come sovente accade quando si faccia riferimento ad interessi cosiddetti ad ampio spettro, in quanto interesse interno alla norma e da essa, in definitiva posto, costituisce in realtà la ratio dell'incriminazione, intesa quale finalità che il legislatore intende perseguire attraverso il ricorso alla criminalizzazione di determinate condotte, ma che non va confuso con l'oggetto della tutela; l'oggetto della tutela può essere costituito, secondo la moderna teoria del reato, da un bene giuridico tutelato quale entità distinta dalla norma e che ad essa preesiste, e che deve trovare riconoscimento o essere quantomeno non incompatibile con la fonte sovraordinata alla legge ordinaria, ossia con la Costituzione.

E tale bene nei reati paesaggistici non può che essere l'ambiente inteso nella sua più attuale accezione di bene giuridico di categoria ²⁹, ossia quale complesso delle condizioni fisiche, chimiche, degli elementi faunistici, delle bellezze naturali, delle bellezze architettoniche e monumentali, in linea con quella concezione dinamica di ambiente cui si è accennato nella parte iniziale della relazione.

L'ambiente, inteso quale oggetto giuridico della tutela penale, rappresenta una "sintesi categoriale, le cui singole componenti (acqua, aria, suolo, etc.) possono legittimamente porsi come oggetto della tutela penale e, pertanto, quali idonei beni di singole fattispecie incriminatici" ³⁰.

Queste riflessioni intorno all'interesse di riferimento ed al bene giuridico, forniscono il substrato concettuale per ricostruire il reato paesaggistico in chiave di offesa.

Secondo la dottrina penalistica più attenta la nostra Costituzione sancisce il principio di offensività, recependo una nozione di reato come illecito tipico, alla cui tipicità appartiene anche quello dell'offesa al bene tutelato, ricavando tale affermazione sia dai precetti di cui agli artt. 25 e 27 Cost., sia dall'impostazione personalistica che permea l'intero testo costituzionale e che farebbe divieto di imporre sacrifici alla libertà personale che non siano imposte o giustificate dalla necessità di tutelare alcun concreto interesse che sia costituzionalmente significativo o, quantomeno, costituzionalmente non incompatibile; e secondo un'altra tesi tale impostazione troverebbe il suo fondamento nella stessa fattispecie del reato impossibile di cui al comma 2° dell'art. 49 c. p., osservandosi che la non punibilità di una condotta che pur conforme al modello tipico è tuttavia inidonea ad offendere il bene tutelato, starebbe a dimostrare che persino il sistema codicistico richiede, ai fini della punibilità, l'idoneità offensiva della condotta, la sua capacità di messa in pericolo del bene giuridico protetto. Va, però, subito sottolineato che l'offesa per sussistere non deve necessariamente consistere in una lesione effettiva al bene protetto, ben potendo essa sostanziarsi in un nocumento solo potenziale, quale probabilità del verificarsi della lesione del bene giuridico. E in questo stesso ambito si innesta la delicata problematica dei reati di pericolo, che attiene direttamente al tema in trattazione

Secondo un orientamento ormai piuttosto consistente, cui ha aderito in alcune sue relativamente recenti pronunce la Corte di Cassazione, il reato paesaggistico ricostruito in chiave di offensività e di bene giuridico come sopra visto, richiede per la sua sussistenza, oltre alla mancanza di autorizzazione, anche la verifica della offesa al bene ambiente; il che conduce a qualificare il reato paesaggistico in termini di reato di pericolo concreto. Poiché, però, l'offesa al bene giuridico può consistere sia nella lesione

²⁷ F. Bricola voce Teoria generale del reato cit.; F. Mantovani, *Diritto penale*, Padova, 1988.

²⁸ E. Lo Monte *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit..

²⁹ E. Lo Monte, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit., e *Manuale delle leggi ambientali*, a cura di C. Rapisarda Sassoon, cit., pagg. 31 e ss.

³⁰ E. Lo Monte, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit.

effettiva, sia nel nocumento potenziale, il problema è di stabilire quando la condotta materiale possa dirsi offensiva del bene ambiente.

Se nell'elaborazione giurisprudenziale è costante l'affermazione secondo cui il reato paesaggistico ha natura di reato di pericolo, è invece controverso come debba intendersi quest'ultimo, ossia se possa ritenersi sufficiente la messa in pericolo dell'integrità paesaggistico-ambientale, che deve riconoscersi ogniqualevolta l'agente faccia del bene un uso diverso da quello cui esso è destinato o ponga in essere interventi anche solo astrattamente idonei a metterlo in pericolo (così, ad es., Cass. pen., sez. III, 26 giugno 2000, n. 9669; Cass. pen., sez. III, 24 maggio 2002, n. 26276, in Cass. Pen., 2003, 2767; Cass. pen., sez. III, 3 marzo 2000, n.6180 e Cass. pen., sez. III, 17 dicembre 1999, n.4086), ovvero occorra un'immolazione apprezzabile dell'assetto ambientale, e, quindi, un'incidenza in senso fisico ed estetico, rilevante anche sotto il profilo temporale, sulle caratteristiche del luogo sottoposto alla speciale tutela ambientale (nel secondo senso paiono: Cass. pen., sez. III, 22 ottobre, 1998, n. 12936; Cass. pen, sez. III, 10 marzo 1999 e Cass. pen., sez. III, 28 novembre 2002, n. 40267). Nel primo senso è stato ritenuto integrare il reato paesaggistico nel caso di un imputato aveva sostituito in un'area sottoposta a vincolo la terra esistente per circa 40 cm. di profondità con detriti sradicando alcuni alberi o, ancora, nell'ipotesi di costruzioni realizzate nel sottosuolo o la realizzazione di ampi vasconi o di fondamenta coperte poi da terra di riporto, ovvero l'abbattimento di piante e ceppaie per un'apprezzabile estensione in zona vincolata.

Viceversa, il reato è stato escluso in relazione ad interventi minori, come, ad esempio, i lavori di sistemazione di una recinzione e di un cancello, ovvero nel caso di modeste opere edilizie realizzate all'interno di un capannone già esistente.

La Corte costituzionale è stata investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 sexies sotto il profilo dell'asserito contrasto di detta norma con i principi costituzionali di cui agli artt. 13, 25 e 27 Cost, nella parte in cui sottopone a sanzione penale tutte le modifiche ed alterazioni, con opere non autorizzate, di beni specificamente tutelati dal vincolo paesaggistico, senza valutare la concreta incidenza dannosa per i beni tutelati; la questione, forse, è stata posta in modo non del tutto appropriato, ma la Corte, pur rigettando la questione, ha tuttavia affermato che "anche per i reati formali o di pericolo presunto l'accertamento in concreto dell'offensività è devoluta al giudice penale" configurandosi in ciò non un vizio di incostituzionalità, ma una valutazione di merito dello stesso giudice³¹.

In sintesi, ciò che può affermarsi è che le pronunce fin qui esaminate, sia pure attraverso una nuova sensibilità per la considerazione dell'offesa al bene giuridico anche nel reato paesaggistico che si manifesta però attraverso differenti percorsi argomentativi (così, ad esempio, specie nelle pronunce in cui si afferma la natura del reato come reato formale di pericolo astratto si opera una selezione tra gli interventi compiuti in zona vincolata postulandosi la rilevanza penale solo di quelli che non sono "ontologicamente estranei al paesaggio" e per i quali non v'è perciò interesse dell'autorità tutoria al controllo preventivo³²; nelle pronunce delle quali si riconosce al reato paesaggistico la natura di reato di pericolo concreto si afferma la necessità di verifica dell'idoneità dell'intervento ad arrecare pregiudizio ovvero, da altri, alla consistenza dell'alterazione o del mutamento che con esso si è apportato), sembrano pervenire tutte ad una medesima conclusione, ossia che se la mancanza di autorizzazione non importa perciò solo l'affermazione della sussistenza del reato, questo può essere escluso solo in relazione ad interventi di minima rilevanza e consistenza, non incidenti e non idonei ad incidere sull'integrità del bene ambiente.

³¹ Sul punto, Corte Cost., 18 luglio 1997, n. 247, in *Giur. It.*, 1197, I, 521 che, argomentando in tema di offensività richiama la figura del reato formale e di pericolo presunto, per rimettere però al giudice penale il compito di verificare in concreto l'offensività della condotta.

Per una trattazione esauriente del tema: *Rassegna Codice Penale*, Lattanti –Lupo, cit., vol. XII e E. Lo Monte, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit., pagg. 214 e ss.;

³² Cass. pen., sez. III, 3 marzo 2000, n. 6180.

8. Reato paesaggistico e il reato di danno di cui all'art. 734 c. p.: il problema della disapplicazione dell'atto amministrativo.³³

La giurisprudenza di legittimità e di merito è concorde nel riconoscere al reato di cui all'art. 734 c. p. la natura di reato di danno, non di pericolo – a differenza del reato previsto dalla legislazione di settore – a forma libera, di evento, istantaneo ad effetti permanenti, richiedendosi ai fini della sua sussistenza la distruzione o l'alterazione dei beni protetti, eventualmente anche solo nella forma del turbamento del godimento estetico dei visitatori anche potenziali del luogo sottoposto al vincolo paesaggistico³⁴. La previsione di un regime sanzionatorio incentrato sulla sola ammenda dimostra la limitata importanza che il legislatore del 1930 riconosceva al bene ambiente e, de iure condendo, l'inadeguatezza della sanzione.

Strettamente collegata alla qualificazione del reato di cui all'art. 734 c. p. come reato di danno è la discussa questione della rilevanza del nulla-osta o dell'atto amministrativo autorizzativo nell'ambito del giudizio penale. Occorre, infatti, stabilire se ed in quale misura la presenza di un atto amministrativo possa esercitare influenza ed eventualmente quale all'interno del giudizio penale e, di conseguenza, se il giudice possa ritenere configurata la contravvenzione pur in presenza di un provvedimento amministrativo che autorizzi determinati interventi sui beni disciplinati dalla legge a protezione delle bellezze naturali.

Gli orientamenti giurisprudenziali al riguardo sono tutt'altro che univoci, registrandosi una ventaglia di soluzioni estremamente vario.

In alcune non recenti decisioni della Corte di Cassazione³⁵, postulata la natura di reato di danno del reato previsto all'art. 734 c. p., se ne ricavava quale corollario l'affermazione per cui esso non era integrato né dalla semplice esecuzione di opere in assenza di autorizzazione, né dalla semplice alterazione delle cose tutelate, occorrendo che tale alterazione avesse cagionato la distruzione o il deturpamento della bellezza naturale; si affermava, perciò, che al giudice penale competeva di accertare se sussisteva in concreto la distruzione o il deturpamento del bene protetto e se l'opera era autorizzata l'illiceità era esclusa salvo il caso di un'autorizzazione che fosse illegittima nei limiti in cui il giudice penale (art. 5 legge sul contenzioso amministrativo) poteva esplicitare il proprio sindacato di legittimità sugli atti amministrativi. Secondo tale impostazione, pur affermandosi l'indipendenza del giudizio penale dalle statuizioni amministrative, la presenza dell'autorizzazione valeva ad escludere l'illiceità dell'intervento posto in essere in conformità al provvedimento autorizzatorio, salvo che il nulla-osta non fosse stato illegittimamente rilasciato. In tale caso sussiste il potere-dovere del giudice penale di disapplicare l'atto in quanto illegittimo. Si tratta di un'impostazione che è stata ribadita dalla Corte di Cassazione anche in talune sue recenti pronunce³⁶.

Questa impostazione, tuttavia presta il fianco ad alcune convincenti critiche; in termini di teoria generale si è osservato come la mancanza dell'autorizzazione dell'autorità tutoria non sia un elemento costitutivo del reato e come il provvedimento autorizzatorio non possa mai abilitare a distruggere o deturpare il bene, ma solo al compimento di quei lavori che non alterino e non pregiudichino la bellezza naturale.

Prendendo le mosse da tali considerazioni, alcuni autori sono pervenuti ad affermare che il rilascio del provvedimento autorizzatorio non esclude il reato giacché: o l'intervento realizza l'evento di danno (distruzione, deturpamento, alterazione) ed in tale caso eventuali contrari atti amministrativi non possono vincolare il giudice penale che è libero nell'apprezzamento circa la sussistenza del danno e l'eventuale autorizzazione concessa non ha rilevanza ai fini penali se non in chiave di elemento soggettivo, ovvero nessun pregiudizio si è verificato e allora non si avrà responsabilità penale: nell'uno o nell'altro caso la presenza del provvedimento amministrativo di autorizzazione non esclude il reato, la sua mancanza non integra perciò solo il reato.

³³ Per una trattazione esauriente del tema: *Rassegna Codice Penale*, Lattanti –Lupo, cit., vol. XII e E. Lo Monte, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit., pagg. 214 e ss.

³⁴ Tra le tante Cass. SS. UU. pen., 21 ottobre 1992; Cass. pen., 19 gennaio 1995, n.2034 e Cass. pen., sez. III, 3 ottobre 2002, n.40267.

³⁵ *Cass. pen., 20 luglio 1968 e 21 novembre 1973.*

³⁶ Cass. pen., sez. III, 24 marzo 2002, n. 14433, in *Riv. Pen.* 06/2004; conforme Cass. pen., sez. III, 6 febbraio 1996; Cass. pen., 3 luglio 1989, in *Cass. Pen.*, 1990, pp. 1298 e 1032.

*Secondo altro orientamento, deve ritenersi che pur in presenza del nulla-osta rientri nel potere-dovere del giudice penale di accertare il danno e che l'eventuale rilascio dell'autorizzazione non valga di per sé solo in questi casi ad escludere l'elemento soggettivo del reato*³⁷.

*Ancora, nel quadro delle posizioni riconducibili ai sostenitori della tesi della disapplicazione del nulla-osta, v'era poi quella secondo cui la autorità tutoria sarebbe la sola preposta a valutare la compatibilità di un'opera con il vincolo; sicchè il rilascio dell'atto autorizzatorio reclude la sussistenza del reato contravvenzionale in esame, salvo il potere-dovere del giudice di sindacare la legittimità di un atto e di disapplicarlo ove lo riconosca illegittimo, ma non anche in ragione della sua inopportunità*³⁸.

*Con la sentenza 21 ottobre 2002 le Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione, hanno affermato che dalla qualificazione della contravvenzione di cui all'art. 734 c. p. come reato di danno, discende che il nulla-osta o l'atto autorizzatorio rilasciato dalle autorità preposte al controllo non può esercitare alcuna influenza nel giudizio penale, osservandosi che l'unico presupposto richiesto dalla norma è la sottoposizione a protezione di beni vincolati e che l'autorizzazione è atto di livello inferiore rispetto al provvedimento impositivo del vincolo, che, infine, l'autorizzazione amministrativa in deroga del vincolo può semmai assumere rilevanza ai fini di escludere l'elemento psicologico del reato o di valutarne la gravità*³⁹.

In estrema sintesi, sembra di poter enucleare nell'ambito di questa variegata gamma di posizioni, due orientamenti di fondo: uno "autonomista" che partendo dalla natura della contravvenzione di cui all'art. 734 c. p., afferma che il giudice penale è del tutto svincolato nell'accertamento del reato dalle decisioni dell'autorità amministrativa, dovendo il giudice penale unicamente indagare se si sia verificato l'evento tipico, la distruzione o il deturpamento; un altro orientamento secondo cui essendo il momento valutativo di esclusiva competenza dell'autorità tutoria, il giudice può solo nell'ipotesi di illegittimità dell'atto disapplicarlo con adeguata motivazione, da cui vanno esenti considerazioni di opportunità.

*In conclusione, possono farsi due brevissime annotazioni. La prima è che, quale che sia la soluzione prescelta, la presenza dell'atto autorizzatorio se non può valere ad escludere la tipicità del fatto lesivo di un bene giuridico, non può essere considerato un dato del tutto privo di rilievo nell'ambito del giudizio penale, potendo esso venire in considerazione ai fini della valutazione della sussistenza dell'elemento soggettivo ad esempio quale causa di esclusione della colpevolezza per errore di diritto scusabile*⁴⁰.

La seconda annotazione riguarda la disciplina attuale della pianificazione, la quale, intesa quale strumento di governo del territorio, che contiene tanto le linee guida, quanto le prescrizioni, dovrebbe ridurre l'ambito di discrezionalità dell'autorità tutoria che, in questo campo è stata davvero eccessivamente ampia. E' noto che anche per effetto della prolungata inerzia delle regioni nell'adozione dei piani paesistici, si è manifestata nelle autorità preposte al controllo del vincolo un'eccessiva disponibilità al rilascio del nulla-osta anche per interventi consistenti e di notevole impatto sul territorio, riducendosi in questi casi il controllo a poco più o a nulla di diverso dall'espressione di un giudizio estetico. A seguito della sub-delega delle funzioni a molte amministrazioni comunali da parte delle Regioni, questa tendenza si è in certi casi aggravata, riducendosi spesso il nulla-osta a superficiali o inesistenti valutazioni degli aspetti paesaggistici nel procedimento amministrativo per il rilascio delle autorizzazioni, le quali sono solitamente immotivate o sono supportate da motivazioni di stile. Con i piani a regime, dovrebbe ridursi notevolmente l'ambito di discrezionalità dell'organo autorizzatorio che sempre più nel futuro sarà chiamato ad esprimere giudizi di compatibilità rispetto ad un assetto complessivo che è quello segnato dal piano.

8. Interventi ed opere all'interno dei parchi. Il nulla osta dell'ente parco.

³⁷ Cass. pen., sez. I, 18 agosto 1972.

³⁸ Cass. pen., sez. VI, 14 novembre 1977; Cass. pen., sez. III, 6 febbraio 1996, n. 3125, in Riv. Pen., 1996, pp. 580 e 864; ma da ultimo Cass. pen., sez. III, 24 marzo 2004, n.14433.

³⁹ Conforme, tra le tante, anche Cass. pen., sez. III, 9 gennaio 1989.

⁴⁰ Così Lo Monte in *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, cit. pag. 214 .

a) La legge-quadro nazionale. Linee generali

Con legge 6 dicembre 1991, n. 394 è stata introdotta nell'ordinamento la prima normativa organica diretta, in attuazione dell'art. 9 Cost., come si legge nel suo articolo 1, comma 1°, a *"garantire e promuovere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese"* costituito, come recita il comma 2° dalle *"formazioni fisiche, geologiche geomorfologiche e biologiche aventi valore ambientale, scientifico, estetico e sociale"* e così recependo un nuovo e più ampio concetto di paesaggio.

Con la 394/1991 si sono anche poste anche le basi normative per la regolamentazione della titolarità degli interventi nel campo delle aree protette, che aveva dato vita ad un contenzioso tra Regioni e Stato; fondamentali sono stati in tal senso le indicazioni emergenti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, nel senso del riequilibrio dei poteri e della leale cooperazione fra Stato e Regioni per la tutela della natura per mezzo delle aree protette, di cui anche nella legge quadro è sottolineata la valenza di ambito non localistico ma sovranazionale⁴¹.

In estrema sintesi, la legge n. 394/1991 costituisce la legge-quadro in materia, i cui contenuti riguardano :

- 1) la classificazione delle aree naturali protette e l'introduzione di una normativa organica che riguarda sia i parchi terrestri sia i parchi marini;
- 2) la definizione della struttura-tipo del parco;
- 3) la definizione dei poteri spettanti all'Ente-Parco
- 4) la fissazione dei principi generali sul funzionamento del parco;
- 5) la predisposizione degli strumenti di programmazione, delle norme di indirizzo e di coordinamento e degli strumenti di raccordo tra i vari ordini istituzionali che agiscono sul territorio del parco;
- 6) gli strumenti, le forme di vigilanza e gli organi di controllo.

b) L'articolazione delle competenze, il piano ed il regolamento del parco.

La realizzazione della finalità della legge sono affidati alle varie articolazioni territoriali dello Stato secondo il principio della leale cooperazione. Lo Stato è competente all'approvazione del programma nazionale per le aree protette ed per l'istituzione, in base alle previsioni ivi contenute, dei parchi, nonché per la definizione dei criteri per la redazione del piano dei parchi nazionali e del regolamento tipo. L'adozione e l'approvazione del piano spetta alle regioni; il piano del parco ha valore sovraordinato ed assorbente di qualunque altro piano in relazione alle "zone" del parco direttamente interessate ai regimi di tutela più intensa.

Una volta istituito, il parco è gestito dall'ente parco, ente di diritto pubblico cui compete l'adozione del regolamento del parco e, quindi, la disciplina delle attività consentite. Strumento fondamentale per la vita dell'area protetta è il regolamento del parco (art. 11), atto adottato dall'Ente parco contestualmente al piano ovvero entro sei mesi dall'approvazione del medesimo, è approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, previo parere degli Enti locali interessati.

Esso contiene la disciplina dell'esercizio delle attività consentite entro il territorio protetto. In relazione a quanto qui specificamente interessa, ai sensi dell'art. (art. 11, commi 1° e 1° bis) il regolamento del parco deve, comunque, perseguire il mantenimento delle caratteristiche naturalistiche, ecologiche, paesaggistiche e storico-culturali dell'area protetta, disciplinando, tra l'altro anche la tipologia e modalità di realizzazione di costruzioni e manufatti. Il comma 3°

dell'art. 11 statuisce che nel territorio del parco sono, in ogni caso, vietate le attività che possono comportare degrado del paesaggio e degli ambienti naturali, elencando la cattura, uccisione, danneggiamento e disturbo delle specie animali, raccolta e danneggiamento delle specie vegetali (salvo nelle zone dove è consentita l'attività agro-pastorale), nonché l'introduzione di specie estranee – animali e vegetali – che possano alterare l'equilibrio naturale; apertura ed esercizio di attività minerarie e di cava, nonché asportazione di minerali ed apertura di discariche, modificazioni del regime delle acque, svolgimento di attività pubblicitarie al di fuori dei centri urbani e senza autorizzazione dell'Ente parco; introduzione e impiego di qualsiasi mezzo di distruzione o di alterazione di cicli biogeochimici; introduzione - da parte di privati - di armi, esplosivi e qualsiasi

⁴¹ Corte cost. n. 223/1984, 617/1987, 346/1990, 125/1990.

mezzo distruttivo o di cattura senza autorizzazione; uso di fuochi all'aperto; sorvolo di velivoli non autorizzato, salvo quanto disposto dalla normativa in materia aerea.

Sono fatti salvi i diritti reali e di uso civico delle collettività locali, da esercitarsi secondo il quadro normativo in materia e le consuetudini locali: eventuali diritti esclusivi di caccia o altri diritti di uso civico comportanti prelievi faunistici sono liquidati dal competente Commissario per gli usi civici ad istanza dell'Ente parco.

Il piano del parco, invece, disciplina il territorio in base al differente grado di protezione attraverso la sua zonizzazione, prevedendo riserve integrali⁴², riserve generali orientate⁴³, aree di protezione⁴⁴, aree di promozione economica e sociale⁴⁵ (art. 12, comma 2°).

L'art. 22 definisce le norme quadro per la disciplina delle aree protette regionali, previsti dal successivo art. 23; pur nel quadro dell'autonomia dell'organizzazione amministrativa, l'art. 22 impone l'adozione del regolamento in conformità a quanto previsto per i parchi nazionali all'art. 11 dalla stessa legge, nonché il piano del parco, fissando i principi.

c) Le misure di salvaguardia ed il regime autorizzatorio

L'art. 13 stabilisce che *"il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla-osta"*. La disposizione deve ritenersi operante anche in relazione ai parchi regionali (argomenta anche da art. 29 della legge-quadro).

Competente al rilascio del nulla-osta è l'Ente parco, che deve a tal fine verificare la compatibilità dell'intervento con le disposizioni del piano e del regolamento e deve provvedere entro 60 giorni, decorsi inutilmente i quali il nulla-osta si intende rilasciato.

9. I reati previsti dalla legge n. 394/1991.

L'art. 30 della legge n. 394/1991 prevede alcune fattispecie di reato .

Essa, anzitutto, sanziona penalmente l'inosservanza delle misure di salvaguardia, come più sopra definite, previste dall'art.6 con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda e con raddoppio in caso di recidiva (arresto fino a sei mesi e ammenda da lire 250.000 a cinquantamiloni. Analoga sanzione è prevista per l'ipotesi di chi violi la disposizione di cui all'art. 13, ossia realizzi interventi per cui è necessario il rilascio di concessioni o autorizzazioni senza il preventivo rilascio del nulla-osta dell'ente parco o dell'organismo a ciò deputato secondo la normativa regionale.

L'art. 30, comma 7°, estende tali sanzioni anche nel caso di violazioni di regolamenti e misure di salvaguardia delle riserve naturali dello stato ed alla violazione delle disposizioni di leggi regionali che prevedono misure di salvaguardia in vista dell'istituzione di aree protette e con riguardo alla trasgressione di regolamenti di parchi naturali regionali .

a) Una prima questione riguarda il riferimento letterale di cui all'art. 13 ai titoli abilitativi, concessione e autorizzazione. Il tenore letterale della norma, infatti, rende incerto se il richiamo di cui all'art. 13 agli interventi che richiedono il rilascio di concessioni ed autorizzazioni postuli unicamente il riferimento alla disciplina edilizia (ora T.U. n. 380/2001) e non anche a quella paesaggistica, così da configurare il rilascio del nulla osta dell'ente parco come equipollente o sostitutivo del nulla osta paesaggistico, ovvero il riferimento ad autorizzazioni e concessioni sia da intendere come generale rinvio alla disciplina non solo edilizia, ma anche paesaggistica, con la conseguente necessità che ove l'intervento edilizio sia fatto in un territorio che insiste su un'area protetta, esso richiede la contemporanea presenza del titolo edilizio

⁴² Aree dove l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità.

⁴³ Aree dove è vietato realizzare nuove costruzioni, ampliare quelle esistenti, eseguire interventi di trasformazione del territorio. Possono, invece, essere consentite le utilizzazioni produttive tradizionali (es. aziende agricole, ecc.) e le infrastrutture ad esse strettamente connesse, nonché gli interventi dell'Ente parco di gestione delle risorse naturali. Sono consentiti gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere esistenti.

⁴⁴ Zone dove, in conformità con le finalità istitutive del parco ed i criteri generali fissati dall'Ente di gestione, possono continuare, secondo gli usi tradizionali o secondo i metodi dell'agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali, la pesca, la raccolta di prodotti naturali è incoraggiata la produzione artigianale di qualità. Sono consentiti gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché le ristrutturazioni secondo le destinazioni d'uso previste nel piano.

⁴⁵ Zone facenti parte del medesimo ecosistema dell'area protetta, ma soggette ad un livello maggiore di antropizzazione (es. centri urbani, villaggi, ecc.), dove sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e rivolte ad un miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali ed ad una migliore fruizione da parte dei turisti.

abilitativo (permesso di costruire o d.i.a.), del nulla osta paesaggistico e del nulla osta dell'ente parco. La più recente giurisprudenza di legittimità pare essere orientata in tale senso. A tale riguardo, infatti, la Corte di cassazione fin dal 1998 ed in diverse sentenze successive ha affermato che il nulla osta dell'ente parco e l'autorizzazione paesistica sono atti amministrativi diversi, sia perché seguono distinti procedimenti sia perché tendono a conseguire finalità non collimanti, mirando il primo ad accertare la compatibilità tra le disposizioni del piano e del regolamento e le opere da realizzare, il secondo a stabilire la compatibilità paesaggistica. Tali principi, affermati con la sentenza 13 ottobre 1998, n.12917 (sez. III, ma vds. anche Cass. pen., sez. III, 11 gennaio 2000), sono stati più di recente ribaditi con le sentenze 12 maggio 2003, n. 20738; 6 giugno 2003, n. 24786 e 20 giugno 2003, n. 26863.

b) Una seconda questione interpretativa che può prospettarsi riguarda la individuazione degli interventi in relazione ai quali deve ritenersi necessario il preventivo rilascio del nulla-osta.

Il rinvio contenuto all'art. 30 alla disposizione di cui all'art. 13 e l'espresso riferimento di tale norma a "concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco" per affermare che il loro rilascio è subordinato al preventivo rilascio del nulla-osta, rende problematica la definizione dell'area di rilevanza penale, parendo il combinato disposto delle due norme limitare la sanzione penale alla realizzazione, in assenza di nulla-osta, di quegli interventi, per lo più di natura edilizia o similari, per i quali sia richiesto il titolo abilitativo edilizio ed eventualmente l'autorizzazione paesaggistica.

Una siffatta soluzione verrebbe ad escludere dall'ambito di rilevanza penale molte attività che, pur incidendo in modo significativo sull'originario assetto del territorio, non richiedono un titolo abilitativo edilizio. Una tale soluzione, però, pur conforme al dato letterale, confligge con la disciplina e la ratio della legge quadro che, attraverso la previsione del piano e del regolamento, proprio al fine di assicurare la più ampia tutela delle aree protette, ha inteso assicurare una preventiva regolamentazione delle attività ed opere che possono svolgersi all'interno del parco. Sicché una lettura della disposizione di cui all'art. 30 in combinato disposto dell'art. 13, 1, 6 e 12 della legge quadro può legittimare la diversa lettura, secondo cui per un verso il richiamo di cui all'art. 13 alle concessioni ed autorizzazioni avrebbe la funzione di sottolineare l'autonomia del nulla osta dell'ente parco e la necessità che i titoli edilizi o le autorizzazioni di altra natura siano rilasciate solo dopo che sia stata valutata favorevolmente la compatibilità dell'intervento con le previsioni del piano e del regolamento, per altro verso il reato in parola sussiste ogni qualvolta siano compiuti all'interno dell'area protetta interventi, opere o impianti di qualunque genere che possano incidere in modo significativo sull'originario assetto dell'area protetta⁴⁶.

Un esempio in tal senso può ricavarsi dalla sentenza Cass. pen., sez. III, 17 dicembre 2002, n. 42209 che ha ritenuto integrato il reato dal fatto di aver allestito un campeggio in assenza di nulla osta.

c) Una terza questione discussa riguarda l'operatività dell'art. 30 rispetto all'approvazione del piano: si discute, cioè, se l'applicazione della tutela penale sia subordinata all'approvazione del nuovo piano o del regolamento previsti dagli artt. 11 e 12, pervenendosi al riguardo a soluzioni contrapposte; secondo, infatti, alcune pronunce di legittimità l'approvazione non è necessaria, potendosi fare riferimento in sua mancanza ai piani paesistici, territoriali o urbanistici richiamati dall'art. 12 comma 7⁴⁷, ovvero debba escludersi l'applicabilità degli artt. 13 e 30 fino all'approvazione del piano e del regolamento⁴⁸

d) La seconda parte del comma 1° dell'art. 30 contempla, poi, altre violazioni, meno gravi, tanto che sono punite con pena alternativa e non congiunta. Si tratta della violazione delle disposizioni di agli artt. 11, comma 3° (individuazione degli interventi vietati), e 19, comma 3° (interventi vietati nelle riserve marine); in pratica si tratta della repressione di condotte che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla fauna ed alla flora ed ai relativi habitat.

Una questione da segnalare riguarda il problema del rapporto tra tali fattispecie ed altre aventi rilevanza penale, come per esempio per quelle in materia di caccia (legge n. 157/1992). Qui, proprio la chiara consapevolezza della diversità dell'oggetto giuridico tutelato dalla disposizione in esame rispetto a quello proprio di altre normative, ha condotto ad affermare la sussistenza e la configurabilità del concorso tra

⁴⁶ Così L.Ramacci, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, cit., pagg. 223 e ss.

⁴⁷ Così Cass. pen., sez. III, 11 ottobre 1999.

⁴⁸ Così Cass. pen., sez. III, 19 ottobre 1995.

tali fattispecie. Per tali ragioni la Corte di Cassazione, ha sempre ritenuto che ai fini della sussistenza della contravvenzione di cui all'art. 30 è sufficiente la presenza dentro il parco del privato senza la prescritta autorizzazione e in possesso di armi e munizioni a prescindere dalla flagranza dell'attività venatoria (così Cass. pen., sez. I, 14 febbraio 2000, n. 2919). Si è pertanto affermato che il divieto di introduzione di arma in area protetta non può considerarsi abrogato dall'art. 37, comma 1°, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 e che non può considerarsi lecito il trasporto di armi da sparo per uso venatorio scariche ed in custodia (consentito dalla 157 cit.) ove effettuato nelle aree protette (Cass. pen., sez. III, 22 ottobre 1999, n.30).

Così, per quanto concerne le attività di sorvolo, esse vanno riferite in linea con il principio di offensività non a tutti i voli civili o militari, ma a quelle attività di volo che possano rappresentare un pericolo per l'integrità dell'ecosistema, come è per esempio per le attività di atterraggio o decollo o relative installazioni.

Da ultimo, va ricordato come ai sensi dei commi 7° e 8° dell'art. 30, le sanzioni previste dal comma 1° debbano trovare applicazione anche per le violazioni dei regolamenti e delle misure di salvaguardia delle riserve naturali statali ed alle violazioni di disposizioni di leggi regionali che prevedono misure di salvaguardia in vista dell'istituzione di aree protette e con riguardo alla trasgressione di regolamenti di parchi naturali regionali.

IL CODICE DEI BENI CULTURALI ED IL PAESAGGIO E LA NUOVA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE PAESISTICA

*Dott. Stefano Deliperi – presidente dell'associazione ecologista
Gruppo d'Intervento Giuridico*

Premessa.

Con le sentenze del T.A.R. Sardegna nn. 1203, 1204, 1205, 1206, 1207 e 1208 del 6 ottobre 2003 sono stati annullati altri sei decreti presidenziali di esecutività di altrettanti piani territoriali paesistici della Sardegna, dopo il precedente annullamento, avvenuto nel corso del 1998, di sette decreti presidenziali di esecutività di piani territoriali paesistici su ricorso straordinario al Capo dello Stato con relativi pareri del Consiglio di Stato. E' stata così sostanzialmente posta nel nulla l'intera attività di pianificazione territoriale paesistica portata avanti dalla Regione autonoma della Sardegna⁴⁹, fatto che non appare avere precedenti nel nostro Paese e che, per i criteri e gli indirizzi forniti dai Giudici amministrativi, merita particolare attenzione.

⁴⁹ E' attualmente vigente il solo piano territoriale paesistico n. 7 del Sinis, esecutivo con D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 272.

1. L'esperienza della pianificazione territoriale paesistica in Sardegna.

La "storia" della pianificazione territoriale paesistica in Sardegna è stata, come in altre regioni d'Italia, particolarmente travagliata⁵⁰. Di piani paesistici o piani territoriali paesistici, previsti come facoltativi per le aree tutelate con il vincolo paesaggistico (art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497) ne venne definitivamente approvato soltanto uno, quello del Molentargius e del Monte Urpinu⁵¹, già redatto dalla locale Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici e successivamente revisionato da specifica commissione regionale nominata in conseguenza del trasferimento della competenza in materia di redazione ed approvazione dei piani paesistici e piani territoriali paesistici dallo Stato alla Regione autonoma della Sardegna in forza dell'art. 6 del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480⁵².

Nessun esito, purtroppo, avevano avuto studi e lavori propositivi per piani paesistici svolti da alcuni fra i più importanti urbanisti italiani nel corso degli anni '60⁵³.

L'obbligo posto in capo alle regioni "*di redazione di piani paesistici o piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali*" con cui tutelare e valorizzare il proprio territorio (in primo luogo le aree tutelate con specifico vincolo paesaggistico) dall'art. 1 *bis* della legge 8 agosto 1985, n. 431 (la c.d. legge Galasso) ha, senza dubbio, dato impulso all'Amministrazione regionale.

Dopo un primo periodo durante il quale aveva addirittura negato l'applicabilità di buona parte delle disposizioni della legge n. 431/1985 (nota Presidente Giunta regionale n. 11563 del 20 ottobre 1985), la Regione autonoma della Sardegna provvede ad individuare sedici zone di varia ampiezza sottoposte al vincolo temporaneo di non trasformabilità ai sensi dell'art. 1 *ter* della legge n. 431/1985 fino all'approvazione dei previsti strumenti di pianificazione territoriale⁵⁴.

⁵⁰ Sulla distinzione fra piani paesistici e piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori ambientali e paesistici e, in generale, sulla pianificazione territoriale paesistica vedi: S. DELIPERI, *La vicenda dei piani territoriali paesistici della Sardegna*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, p. 83; *Il riparto di competenze in tema di ambiente e paesaggio dopo la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, di G. MANFREDI, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 515; *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Ed., Milano, 2002; *Ancora sul termine di validità dei c. d. <galassini>*, di M. DIFINO, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 544; *Il piano paesistico: il caso della Regione Lombardia*, di A. BRAMBILLA, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 757; *Piani territoriali e principio di sussidiarietà*, di P. BIN, in *Le Regioni*, 2001, p. 117; *Atti della 1^a Conferenza nazionale sul paesaggio (Roma, 14 – 16 ottobre 1999)*, di AA. VV., Ministero per i beni e le attività culturali, Roma, 2000; *Paesaggio e beni ambientali*, di S. CIVITARESE MATTEUCCI, in *Codice dell'ambiente*, a cura di A.L. DE CESARIS e S. NESPOR, Giuffrè Ed., Milano, 1999; *La legislazione dei beni culturali ed ambientali*, di R. TAMIOZZO, Giuffrè Ed., Milano, 1998; *Paesaggio ed ambiente – I poteri della tutela*, a cura di G. PROIETTI, Gangemi Ed., Roma, 1997; *Verso un ridimensionamento dei piani paesistici*, di R. FUZIO, in *Foro it.*, 1991, I, p. 2012; *I nuovi piani paesistici*, di R. FUZIO, Maggioli Ed., Rimini, 1990; *I piani paesistici – Le innovazioni dei sistemi di pianificazione dopo la legge 431*, di F. CICCONE e L. SCANO, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1990; *Piani paesistici e salvaguardia ambientale: le regole normative e le regole di tutela*, di A. RUSSO, in *Riv. amm.*, 1990, p. 1052; *La pianificazione dell'ambiente nella legge 8 agosto 1985, n. 431*, di M. PALLOTTINO, in *Riv. giur. amb.*, 1988, p. 631; *Piano paesistico e assetto del territorio*, di M.R. COZZUTO QUADRI, in *Foro it.*, 1987, III, p. 423; *Piani paesistici, territorio e <Legge Galasso>*, di A. CUTRERA, in questa *Rivista*, 1986, p. 37. Vds. anche *Il Consiglio di stato indica le caratteristiche della pianificazione territoriale paesistica*, di S. DELIPERI, in *Riv. giur. amb.*, 1999, p. 338.

⁵¹ Decreto dell'Assessore della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport della Regione autonoma della Sardegna 12 gennaio 1979, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, serie gen., n. 286 del 4 dicembre 1992.

⁵² Normativa di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e successive modifiche ed integrazioni.

⁵³ Fra i più significativi apporti vi furono quelli di Italo Insolera e di Fulco Pratesi. Si trattava di proposte di piano paesistico relative a comprensori includenti prevalentemente zone di sviluppo turistico in base a programmi e finanziamenti di cui alla legge 26 giugno 1965, n. 717 (Testo unico della Cassa per il Mezzogiorno) ed al relativo piano degli interventi pubblici approvato dal Comitato interministeriale per la ricostruzione (C.I.R.) il 1 agosto 1966. le proposte di piano relative alla Sardegna riguardavano le seguenti aree vaste: Gallura - Arcipelago della Maddalena; Costa orientale sarda - Gennargentu, Costa centro-occidentale sarda (Sinis e Gofu di Oristano); Comprensorio sud-occidentale sardo (costa sulcitana ed Isole di S. Pietro e S. Antioco); Costa sarda nord-occidentale, Isole Piana, Asinara e Foradada.

⁵⁴ Si tratta dei decreti dell'Assessore della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport nn. 2997 - 3012 del 23 dicembre 1985 di sottoposizione a vincolo di temporanea non trasformabilità fino al termine (più volte

Con la legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 veniva ampliato l'ambito vincolante della pianificazione territoriale paesistica, giungendo a prevederla, oltre che per le aree tutelate con vincolo paesaggistico, perlomeno per la fascia costiera dei due km. dalla battigia marina: con gli artt. 12 e 13 venivano, nel contempo, posti vincoli temporanei (più volte reiterati) e gradualmente finalizzati all'approvazione definitiva dei piani territoriali paesistici⁵⁵.

Dopo l'adozione da parte della Giunta regionale ex art. 11 della legge regionale n. 45/1989 ed il prescritto periodo di pubblicazione negli albi pretori per le "osservazioni" da parte di chiunque vi avesse interesse, venne emanata la legge regionale 7 maggio 1993, n. 23 che, principalmente, conferì all'Esecutivo regionale la competenza già del Consiglio sull'approvazione definitiva dei piani territoriali paesistici ed individuò una serie di beni territoriali (in primo luogo la fascia dei 300 metri dalla battigia marina) tutelati con vincolo di integrale conservazione delle caratteristiche naturali e, conseguentemente, inedificabili. Per dare organicità all'operazione pianificatoria vennero approvate il 13 maggio 1993 ulteriori disposizioni di omogeneizzazione e coordinamento dei piani territoriali paesistici mentre nella seduta del 16 giugno 1993 la Commissione consiliare competente in materia urbanistica espresse il proprio parere ai sensi dell'art. 7 della legge regionale n. 23/1993. Nelle sedute del 3 e del 6 agosto 1993 la Giunta regionale deliberò l'approvazione dei quattordici piani territoriali paesistici, i quali vennero resi esecutivi con altrettanti decreti del Presidente della Giunta, dal n. 266 al n. 279 del 6 agosto 1993 e successivamente pubblicati sul supplemento ordinario n. 1 al B.U.R.A.S. n. 44 del 19 novembre 1993⁵⁶.

prorogato) del 20 dicembre 1990 delle seguenti aree: Quirra, Porto Sa Ruxi, Sinis, Rio Piscinas, Monti dei Sette Fratelli, Giara di Gesturi, Argentiera e Porto Conte, Stagni di Casaraccio e delle Saline, Capo Marrargiu, Stagno di S. Teodoro, Litorale tra Badesi e Valledoria, Castelsardo, Arcipelago della Maddalena, Litorale tra Baunei e Dorgali, Costa di Siniscola e Orosei. Con ulteriore decreto assessoriale n. 553 del 2 giugno 1989 il vincolo ex art. 1 *ter* della legge n. 431/1985 veniva esteso a tutta la fascia costiera dei trecento metri dalla battigia marina fino al termine del 6 gennaio 1990.

⁵⁵ I vincoli posti dagli artt. 12 e 13 della legge regionale n. 45/1989 riguardavano la fascia dei due km. dalla battigia marina, con esclusione delle zone omogenee A, B, C e D degli strumenti urbanistici vigenti ai sensi del decreto assessoriale n. 2266/U del 20 dicembre 1983 e prevedevano, in ogni caso, una nutrita serie di deroghe, le principali delle quali sono di seguito indicate: manutenzioni ordinarie e straordinarie, interventi agro-silvo-pastorali di modesta entità, opere di interesse pubblico, di urbanizzazione, di preminente interesse pubblico (anche entro la fascia dei metri 150 dalla battigia marina), strutture ricettive ai sensi della legge regionale 14 maggio 1984, n. 22 (alberghi, *residences*, multiproprietà, campeggi, ecc. anche nella fascia fra i 150 ed i 500 metri dalla battigia marina) previo nullaosta della Giunta regionale (alla fine saranno ben 235 !). Eventuali ulteriori deroghe potevano essere concesse dal sindaco del Comune competente, previa deliberazione del Consiglio comunale, nullaosta della Giunta regionale ed autorizzazione paesaggistica ex art. 7 della legge n. 1497/1939.

⁵⁶ I quattordici piani territoriali paesistici della Sardegna riguardano, quindi, tutta la fascia costiera dei due km. dalla battigia marina e vaste zone dell'interno dell'Isola per un'estensione complessiva di circa 10.000 km. quadrati. Le aree tutelate con vincolo paesaggistico ai sensi delle leggi n. 1497/1939 e n. 431/1985 (oggi ai sensi degli artt. 142 e ss. Del decreto legislativo n. 42/2004 e già 139 e 146 del decreto legislativo n. 490/1999) ammontano complessivamente ad oltre 139.050 km. quadrati, cioè il 46,14 % del territorio nazionale. La percentuale del territorio regionale sardo tutelato con vincolo paesaggistico "scende" al 35,54 % a cui, però, bisogna aggiungere un ulteriore 7-8 % rientrante nella fascia dei due km. dalla battigia e precedentemente non tutelato dal citato vincolo, dove la normativa di attuazione di ogni piano paesistico (artt. 1 e 5) ha previsto l'autorizzazione paesaggistica ex art. 7 della legge n. 1497/1939 (oggi ai sensi dell'art. 159 del decreto legislativo n. 42/2004) per ogni intervento di modifica del territorio. La classificazione delle aree nei piani territoriali paesistici prevede, in sintesi, le seguenti zonizzazioni: zona "1" (*conservazione integrale*); zona "2 a" (*aree nelle quali prevale l'esigenza di tutela delle caratteristiche naturali*); zona "2 b" (*aree che, pur costituendo sistemi naturali o seminaturali di rilevante valore paesistico, ammettono limitate modifiche dello stato dei luoghi*); zona "2 c" (*aree che, pur presentando qualità ambientali o particolari ambiti meritevoli di tutela, possono essere oggetto di trasformazione*); zona "2 d" (*aree già antropizzate e compromesse che presentano emergenze meritevoli di tutela*); zona "2 d*" (*areali in cui gli interventi sono consentiti solo previo accordo di programma di cui all'art. 28 della legge regionale n. 45/1989, come modificato dall'art. 5 della legge regionale n. 23/1993*); zona "2 e" (*aree che presentano minori e non specificatamente individuate caratteristiche meritevoli di tutela e, quindi, soggette ad interventi di trasformazione*); zona "3 a" (*aree in parte degradate, ma con caratterizzate da significative antropizzazioni, che necessitano di interventi di recupero prevalentemente di carattere ambientale*); zona "3 b" (*aree antropizzate che necessitano di interventi di restauro, recupero e riqualificazione di carattere ambientale ed urbanistico*).

Con circolare dell'Assessore regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica n. 1 dell'11 marzo 1996 sono state dettate disposizioni per l'applicazione della normativa tecnica di attuazione dei piani territoriali paesistici.

2. I provvedimenti di annullamento dei piani territoriali paesistici.

La concreta possibilità di forte “trasformabilità” senza particolari motivazioni di vaste aree di elevato valore ambientale (soprattutto lungo le coste) spinse l'associazione ecologista Friends of the Earth International - Amici della Terra ad impugnare tutti i decreti di esecutività dei piani territoriali paesistici chiedendone l'annullamento: sette davanti al T.A.R. Sardegna, i rimanenti con ricorso straordinario al Capo dello Stato.

A conclusione del prescritto *iter* procedimentale (relazioni del Ministero per i beni culturali ed ambientali e delle locali Soprintendenze ai beni ambientali ed ai beni archeologici, controdeduzioni degli Assessorati regionali competenti in materia di beni culturali e di difesa dell'ambiente) sette decreti del Presidente della Repubblica, quattro adottati in data 29 luglio 1998 e tre in data 20 ottobre 1998, hanno annullato altrettanti decreti di esecutività di piani territoriali paesistici su conformi pareri del Consiglio di Stato (sezione II), resi in sede consultiva rispettivamente nelle adunanze del 13 e del 20 maggio 1998⁵⁷.

I pareri del Consiglio di Stato, accogliendo pressochè *in toto* le motivazioni addotte nei ricorsi ecologisti, hanno “demolito” l'operazione pianificatoria regionale.

Nella prima serie di pareri (adunanza del 13 maggio 1998) il Collegio ha ritenuto, accogliendo un motivo di ricorso, che nell'individuazione degli ambiti territoriali qualificati da gradualisti interventi di trasformazione (“2 a”, “2 b”, “2 c”, “2 d” e “2 e”), indicati dall'art. 17 della normativa di attuazione dei piani territoriali paesistici, venissero previsti interventi ammissibili (artt. 18 e 22 della normativa di attuazione) “*per tabulas ... in assoluto contrasto con la primaria esigenza di tutela del paesaggio. ... Sul piano pratico, risultano ammissibili una serie d'interventi in antinomia giuridica con la ratio di tutela del paesaggio*”.

La Sezione aveva puntualmente osservato che “*risultano autorizzabili interventi per la realizzazione di opere pubbliche o d'interesse pubblico: opere stradali, aeroportuali, ferroviarie, idriche, “B a” (parco giochi acquatici), “D b” (discariche ed impianti di depurazione), “D d” (dighe ed acquedotti), “F f” (insediamenti di tipo industriale), “G” (interventi di carattere estrattivo), “H” (interventi di carattere turistico: alberghi, residence) ed “I” (attività a carattere produttivo)*”, mentre il successivo art. 21 della normativa di attuazione disponeva, in relazione alle aree classificate “2 d” una “*gamma illimitata di usi consentiti in palese contrasto con l'interesse generale della salvaguardia del paesaggio*”.

Conseguentemente, “*l'eccesso di potere ha determinato l'adozione di un atto in contrasto con la funzione primaria del piano territoriale paesistico*”, la quale “*è l'attuazione specifica della valorizzazione ambientale a livello di pianificazione urbanistico-territoriale*”, come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale ed amministrativa⁵⁸: i piani territoriali paesistici della Sardegna avevano invece “*adottato una disciplina in contrasto con la tutela del paesaggio ... consentendo interventi di trasformazione non in linea con la natura paesaggistica delle aree*”.

Sembra opportuno evidenziare che non risultavano in alcun modo motivazioni di sostegno alle previsioni di modificabilità di aree tutelate

⁵⁷ Si tratta dei seguenti piani territoriali paesistici:

* P.T.P. n. 2 di Capo Falcone e Stagni costieri (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 267), annullato con D.P.R. 29 luglio 1998 su parere Cons. Stato n. 472/98 del 13 maggio 1998;

* P.T.P. n. 3 della Media e Bassa Valle del Coghinas (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 268), annullato con D.P.R. 29 luglio 1998 su parere Cons. Stato n. 473/98 del 13 maggio 1998;

* P.T.P. n. 4 di S.Teodoro e Budoni (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 269), annullato con D.P.R. 29 luglio 1998 su parere Cons. Stato n. 474/98 del 13 maggio 1998;

* P.T.P. n. 5 della Sardegna nord-occidentale (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 270), annullato con D.P.R. 29 luglio 1998 su parere Cons. Stato n. 475/98 del 13 maggio 1998;

* P.T.P. n. 8 del Montiferru (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 273), annullato con D.P.R. 20 ottobre 1998 su parere Cons. Stato n. 549/98 del 20 maggio 1998;

* P.T.P. n. 9 del Golfo di Oristano (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 274), annullato con D.P.R. 20 ottobre 1998 su parere Cons. Stato n. 550/98 del 20 maggio 1998;

* P.T.P. n. 12 della Giara di Gesturi, di Genoni e del Monte Arci (D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 277), annullato con D.P.R. 20 ottobre 1998 su parere Cons. Stato n. 548/98 del 20 maggio 1998.

⁵⁸ Vds. Corte cost., 26 novembre 2002, n. 478; Corte Cost., 24 febbraio 1992, n. 67; Corte Cost., 13 luglio 1990, n. 327; Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2002, n. 3512; Cons. Stato, Sez. VI, 5 gennaio 2001, n. 25; Cons. Stato, Sez. VI, 4 aprile 1997, n. 553; Cons. Stato, Sez. VI, 30 marzo 1994, n. 450; Cons. Stato, Sez. VI, 26 gennaio 1993, n. 96; Cons. Stato, Sez. VI, 14 novembre 1992, n. 873; T.A.R. Campania, NA, Sez. I, 10 settembre 1998, n. 2853.

con vincoli ambientali, neppure individuate le zone soggette ad uso civico (legge n. 1766/1927, regio decreto n. 332/1928, legge regionale n. 12/1994 e successive modifiche ed integrazioni)⁵⁹, nè le volumetrie massime ammissibili, in violazione dell'art. 23, comma 1°, nn. 1 e 5, del regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, nè le qualità architettoniche dei nuovi edifici, con riguardo alla distribuzione e localizzazione del territorio. Infatti, la natura e le scelte operate dallo strumento di pianificazione imponevano *"l'assoluto rispetto del principio della congrua motivazione, in relazione ai dati di fatto emersi nell'iter istruttorio ed alle ragioni di diritto a fondamento delle scelte programmatiche"*, mentre si è riscontrata *"assoluta carenza di motivazione in ordine alla classificazione come trasformabili di zone oggetto di tutela paesaggistica, dotate di destinazione ad area protetta, gravate da usi civici, con presenza di vincoli idrogeologici, archeologici e come zone umide"*.

La seconda serie di pareri, resi dalla seconda Sezione del Consiglio di Stato nell'adunanza del 20 maggio 1998, aveva, viceversa, ritenuto assorbente per il suo carattere fondamentale la censura concernente la previsione nell'atto impugnato della "trasformabilità" senza adeguata motivazione di aree di elevato valore ambientale tutelate con il vincolo paesaggistico o altri vincoli di natura ambientale.

Preventivamente la Sezione considerava che la normativa di attuazione dei piani territoriali paesistici prevede (art. 12) tre ambiti di tutela: gli ambiti di "conservazione integrale" (art. 13 della normativa di attuazione, contraddistinti con il numero "1", dove, per l'eccezionale valore dei caratteri naturalistici, storici e morfologici non risultavano ammesse alterazioni dello stato dei luoghi, ma soltanto interventi di ripristino e fruizione ambientale), gli ambiti di "trasformazione" (art. 17 della normativa di attuazione, contraddistinti con il numero "2", dove la "trasformabilità" del territorio veniva modulata in progressive cinque fasce in relazione ai valori ambientali presenti) e gli ambiti di "restauro e recupero ambientale" (art. 23 della normativa di attuazione, contraddistinti con il numero "3", dove, graduatamente, venivano consentiti interventi di risanamento ambientale). In primo luogo, il massimo Organo di giustizia amministrativa osservava che, nella "tabella degli usi compatibili" allegata ad ogni piano territoriale paesistico, soltanto per gli interventi di cui alla lettera A (uso di area protetta) risultava esplicitamente previsto il preventivo conseguimento dell'autorizzazione paesaggistica ex art. 7 della legge n. 1497/1939 (oggi artt. 146 e 159 del decreto legislativo n. 42/2004 e già art. 151 del decreto legislativo n. 490/1999), mentre per tutte le altre tipologie di intervento nulla era detto.

Non si riteneva sufficiente *"il procedimento di studio e accertamento di compatibilità paesistico-ambientale"* di cui agli artt. 9 - 11 della normativa di attuazione *"perchè, a tacer d'altro (ad es. sulla natura non di discrezionalità tecnica dell'atto conclusivo), si tratta di procedimento ed atto non sottoposto alle regole e ai controlli propri del procedimento di autorizzazione paesistica (ivi incluso il potere ministeriale di annullamento ex art. 82, nono comma, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come introdotto dall'art. 1, quinto comma, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, che vale anche per la Regione Sardegna: Corte Cost., 18 ottobre 1996, n. 431)"*⁶⁰.

Opportunamente è stato delineato il quadro normativo e giurisprudenziale del piano territoriale paesistico e dei suoi rapporti con il vincolo paesaggistico di cui alle leggi n. 1497/1939 e 431/1985 (ed oggi il decreto legislativo n. 42/2004, in precedenza il n. 490/1999). Il piano paesistico *"è un mezzo di tutela del paesaggio che, sia nel suo momento genetico, che in quello funzionale, è connesso da un lato con i vincoli paesistici, da un altro con l'autorizzazione puntuale agli interventi, di cui all'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497"*: pertanto la relazione giuridica, secondo il sistema delineato dalla legge n. 431 del 1985, tra il vincolo

⁵⁹ Aspetto tutt'altro che secondario proprio in relazione alla Sardegna, dove si stimano circa 500.00 ettari di terreni soggetti ad uso civico e ad altri diritti d'uso collettivi, in pratica un quinto del territorio regionale. Per un'ampia disamina della gestione dei demani civici in Sardegna vds. deliberazioni Sez. controllo Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna, 23 maggio 2002, n. 6 e 15 novembre 2004, n. 15 (anche in www.corteconti.it).

⁶⁰ Bisogna ricordare che l'art. 57 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna) prevede, analogamente alle Regioni a statuto ordinario, la delega e non il trasferimento delle competenze in materia di tutela paesaggistica (*"Sono delegate alla Regione le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali..."*), così come affermato dalla giurisprudenza costituzionale costante. Sul tema vds. *Il sindacato sull'autorizzazione paesaggistica fra <merito> e <legittimità>*, di L. PASSERI, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 277; *La ripartizione di competenze tra Stato e regioni in materia tutela paesaggistica*, di S. DELIPERI, in *Riv. giur. amb.*, 1997, p. 903.

paesaggistico/ambientale e il piano paesistico è, in senso temporale e procedimentale, di presupposizione, mentre in senso gerarchico e sostanziale, di sottordinazione del piano al vincolo e, conseguentemente, di sottordinazione del nullaosta al piano stesso⁶¹.

La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa ha, infatti, visto *“nel piano paesistico uno strumento di attuazione del vincolo, in quanto atto inteso a disciplinarne l'operatività (Corte costit., 13 luglio 1990, n. 327) e a determinarne la portata, i contenuti, i limiti e gli effetti ... concretando un momento logicamente successivo della sua regolazione (Corte costit., 28 luglio 1995, n. 417), volto ad ulteriormente disciplinare ... l'operatività del vincolo paesistico, che in ogni caso permane e non viene meno (Cons. Stato, VI, 14 gennaio 1993, n. 29; Cons. Stato, VI, 20 gennaio 1998, n. 106)”*. Il piano paesistico è, quindi, il peculiare “strumento” di attuazione “dinamica” del vincolo paesaggistico, lo presuppone e, naturalmente, non vi può derogare: deve mantenerne il contenuto precettivo e porsi, in sostanza, come ulteriore precisazione della caratteristica coercitiva del vincolo stesso mediante la preventiva valutazione di compatibilità paesistico-ambientale degli interventi proposti.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto, quindi, necessario ricordare che il contenuto precettivo fondamentale del vincolo paesaggistico consiste *“nella imposizione del previo giudizio di compatibilità dell'opera che si intende realizzare con le esigenze dell'ambito protetto e dunque con i valori ambientali e paesaggistici specifici della zona (Cons. Stato, VI, 11 giugno 1990, n. 600), giudizio che si estrinseca nella concessione o nel diniego dell'autorizzazione dell'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497”*⁶².

Per quanto riguarda il contenuto concreto del piano, esso deve individuare, zona per zona, gli interventi preclusi per la loro inconciliabilità con i contenuti del vincolo paesaggistico concernenti l'area determinata: il piano introdurrà, pertanto, un regime di non modificabilità assoluta di certe zone o di non compatibilità assoluta di determinate opere. *“Per queste zone o opere, il giudizio di incompatibilità viene effettuato una volta per tutte, sì che non può esservi più nemmeno luogo alla autorizzazione. E' questa la prima valutazione da compiere nell'estrinsecazione della discrezionalità tecnica che presiede alla funzione conservativa del vincolo”*. Per le altre zone si dovrà continuare a procedere con la valutazione in concreto dell'eventuale compatibilità (magari con modifiche e/o prescrizioni) dell'intervento proposto mediante giudizio tecnico-discrezionale: qui il piano detterà criteri e parametri generali di giudizio, imporrà o vieterà tipologie di materiali o di tecniche costruttive, anche per il recupero ambientale, ma sempre *“allo scopo conservativo di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica (art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497)”*.

Questa funzione del piano paesistico disposta dall'art. 1 *bis* della legge n. 431/1985 (successivamente dagli artt. 149 e 150 del decreto legislativo n. 490/1999 ed oggi dagli artt. 135, 143-145 del decreto legislativo n. 42/2004) si aggiunge e si integra con quanto indicato dall'art. 23

⁶¹ E' in questo senso la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa costanti; v. Corte Cost., 13 luglio 1990, n. 327; Corte Cost., 7 novembre 1994, n. 379; Corte Cost., 28 luglio 1995, n. 417; Cons. Stato, Sez. VI, 14 novembre 1992, n. 873; Cons. Stato, Sez. VI, 14 gennaio 1993, n. 29; Cons. Stato, Sez. VI, 30 marzo 1994, n. 450; Cons. Stato, Sez. VI, 4 aprile 1997, n. 553; Cons. Stato, Sez. VI, 20 gennaio 1998, n. 106.

⁶² E proprio per controllare l'attività dell'organo regionale delegato (in Sardegna la Regione, ai sensi dell'art. 57 del D.P.R. n. 348/1979) o dell'ente locale *sub-delegato* (i Comuni isolani, ai sensi della legge regionale n. 28/1998) sussiste in capo al Ministero per i beni culturali ed ambientali (oggi Ministero per i beni e le attività culturali) ed alle sue strutture periferiche (le Soprintendenze) il potere di annullamento ex art. 159 del decreto legislativo n. 42/2004 (già art. 151, comma 4°, del decreto legislativo n. 490/1999 e prima art. 1, comma 5°, della legge n. 431/1985) dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata ai sensi dell'art. 159 citato (già artt. 151 del decreto legislativo n. 490/1999 e, prima ancora, 7 della legge n. 1497/1939) entro i sessanta giorni successivi alla sua comunicazione con i completi allegati progettuali ed istruttori. Il potere di annullamento ministeriale, definito *“ad estrema difesa dei vincoli paesaggistici”* dalla giurisprudenza costituzionale costante (v. sentt. nn. 341/1996, 437/1991, 151/1986), può essere esercitato per motivi di legittimità (v. per tutti Cons. Stato, Ad. Plen., 14 dicembre 2001, n. 9; Cons. Stato, Sez. VI, 28 gennaio 1994, n. 75; Cons. Stato, Sez. VI, 14 novembre 1991, n. 828). Secondo la giurisprudenza amministrativa costante, il termine di sessanta giorni dalla comunicazione va inteso riguardo all'adozione del provvedimento, non alla sua comunicazione all'amministrazione regionale o all'ente locale *sub-delegato*, al Comune interessato ed al privato destinatario (v. per tutti Cons. Stato, Sez. VI, 4 settembre 2001, n. 4640; Cons. Stato, Sez. VI, 30 marzo 1994, n. 450; Cons. Stato, Sez. VI, 3 marzo 1994, n. 241). Il provvedimento di annullamento ben può essere “annunciato”, come di fatto avviene, mediante telegramma o via telefax.

del regio decreto n. 1357/1940⁶³, con l'eventuale (v. Cons. Stato, Sez. VI, 12 novembre 1990, n. 951) ricognizione di beni individuati in via generale dalla legge (es. i boschi, v. Cons. Stato, Sez. VI, 19 maggio 1994, n. 794). Visto che il piano paesistico è sovraordinato alla pianificazione urbanistica (oggi ex art. 145, comma 3°, del decreto legislativo n. 42/2004, già art. 150, comma 2°, del decreto legislativo n. 490/1999), ulteriore funzione assegnatagli è quella di condizionare la successiva attività pianificatoria, finendo per assolvere al compito di essere strumento di base della regolamentazione complessiva dell'uso del territorio tutelato con vincoli ambientali e di contenimento dello sviluppo urbanistico entro limiti e condizioni che assicurano inderogabilmente la conservazione dei valori ambientali tutelati⁶⁴.

La Sezione ha, poi, accortamente osservato che, in base all'equivalenza degli strumenti pianificatori stabilita dalla legge (ora art. 135 del decreto legislativo n. 42/2004, già art. 149, comma 1°, del decreto legislativo n. 490/1999 e art. 1 *bis*, comma 1°, ultima parte, della legge n. 431/1985), il piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali (strumento che, in sostanza, è stato previsto in Sardegna), che può riguardare anche aree prive di vincolo paesaggistico, non può che avere stessi contenuti e tipologia di "gestione" del vincolo in relazione alle aree tutelate, come interpretato dalla più autorevole giurisprudenza⁶⁵.

I contenuti prescrittivi del piano hanno, inoltre, una funzione garantista, offrendo ai cittadini indirizzi e prevedibilità delle scelte della pubblica amministrazione in modo da poter svolgere le proprie valutazioni su progetti ed investimenti.

Il Collegio ha affermato, quindi, che il piano che difetti delle caratteristiche enunciate viene meno alla sua funzione *"ed è quantomeno illegittimo per difformità rispetto al modello legislativo, quando non addirittura inesistente in quanto tale ... per assenza di realizzazione dalla funzione prescrittiva assegnatagli dalla legge come necessaria"*: nel caso specifico i piani territoriali paesistici impugnati appaiono *"realizzare non già uno strumento di attuazione e di specificazione del contenuto precettivo del vincolo, bensì una deroga ad esso"* sia in relazione all'eliminazione della previsione della necessità del nullaosta paesaggistico per gli "usi compatibili" diversi da quelli sub "A - uso di area protetta", sia in riferimento *"alla funzione di progressione nella definizione del contenuto precettivo del Piano"*.

Ma il Consiglio di Stato è andato ben oltre, censurando pesantemente l'operato della Regione autonoma della Sardegna.

I piani territoriali paesistici annullati prevedevano, illegittimamente, *"ampie categorie e tipologie di usi reputati come compatibili con un contesto le cui caratteristiche di bellezza naturale debbono essere salvaguardate"*.

Esse *"sono in realtà di mole, impatto e rilevanza tale da comportare, sia nel loro insieme che ad una ad una, con gli elevati livelli di trasformabilità del territorio che consentono, il denunciato snaturamento delle caratteristiche naturali, ambientali e paesaggistiche che, invece, si afferma di voler tutelare e conservare"*.

Alcuni degli "usi compatibili" (infrastrutture stradali e ferroviarie, dighe ed altre opere idriche, aziende di trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici, strutture per l'allevamento, cave, strutture ricettive, strutture residenziali stagionali) sono apparsi *"assolutamente incompatibili"* per le aree di conservazione integrale, *"inadeguati ed incongrui"* per le aree di interesse archeologico e *"di compatibilità certamente da condizionare e limitare incisivamente"* per le restanti zone dei piani al fine di preservare efficacemente i valori ambientali/paesaggistici che si intendono tutelare.

Nel caso dell'attività pianificatoria svolta in Sardegna, affermava il Consiglio di Stato, *"a ben vedere, appare che la preoccupazione reale sia stata quella di contrastare, usando in modo improprio dell'occasione offerta dalla pianificazione paesistica, gli effetti limitativi propri del vincolo, garantendo comunque l'effettuazione di ponderosi interventi, piuttosto che, al contrario, di definire i ristretti parametri di compatibilità che consentano di mantenere ... inalterato il quadro complessivo dei valori paesistico-ambientali protetti. Il che è,*

⁶³ L'art. 23 del regio decreto n. 1357/1940 prevede che il piano paesistico individui: 1) le zone di rispetto, 2) il rapporto fra aree libere e aree fabbricabili in ciascuna delle diverse zone delle località, 3) le norme per i diversi tipi di costruzione, 4) la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati, 5) le istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora.

⁶⁴ Giurisprudenza costituzionale ed amministrativa costanti, v. per tutti Corte Cost., 28 luglio 1995, n. 417; Cons. Stato, Sez. II, 2 marzo 1994, n. 415/93.

⁶⁵ Vds. per tutti; Cons. Stato, Sez. VI, 30 marzo 1994, n. 450; Cons. Stato, Sez. VI, 14 gennaio 1993, n. 29; Cons. Stato, Sez. VI, 14 novembre 1992, n. 873.

dal punto di vista del contenuto, l'esatto rovesciamento della funzione propria del piano paesistico", realizzando un evidente vizio funzionale dell'atto amministrativo.

E' stato, conseguentemente, censurato il metodo stesso di individuazione delle tipologie di interventi definiti aprioristicamente "compatibili" (dei quali soltanto quelli di tipologia "A" previo specifico nullaosta): sembra voler precostituire, dal punto di vista paesaggistico, *"le condizioni per l'affermazione della libertà dell'intervento (salva, nei limitati casi per cui è fatta restare, l'autorizzazione)".* Si è trattato, pertanto, dell'esatto contrario dell'operazione prima delineata di individuazione delle incompatibilità assolute e dei criteri di valutazione delle incompatibilità relative: *"in realtà, ci si trova di fronte proprio al descritto illegittimo scopo di deroga al vincolo e dunque alla negazione della funzione essenziale e tipica del Piano paesistico".*

3. I successivi sviluppi.

La Giunta regionale, in seguito alla notifica dei provvedimenti di annullamento dei piani territoriali paesistici, adottò due provvedimenti cautelari ex art. 14 della legge regionale n. 45/1989 (deliberazioni G.R. n. 50/40 del 17 novembre 1998 e n. 54/10 del 9 dicembre 1998) che inibivano, rispettivamente nelle aree rientranti nei primi quattro e nei successivi tre piani territoriali paesistici annullati, gran parte degli interventi di modifica del territorio per un periodo di tre mesi decorrenti dalla pubblicazione sul B.U.R.A.S.⁶⁶

Successivamente, terminata l'efficacia dei detti provvedimenti, non è intervenuto alcun atto concreto finalizzato alla redazione dei nuovi atti (o al nuovo unico atto) di pianificazione territoriale paesistica.

A livello normativo vi è stato il deposito presso il Consiglio regionale di una nutrita serie di disegni di legge di iniziativa della Giunta⁶⁷ e di gruppi di consiglieri⁶⁸, in ogni caso mai discussi dall'Assemblea elettiva.

Sul piano amministrativo non risulta alcuna

attività in merito.

In ogni caso hanno ripreso efficacia, ai sensi dell'art. 162 del decreto legislativo n. 490/1999, i decreti assessoriali di individuazione di aree soggette a vincolo temporaneo di non trasformabilità ex art. 1 *ter* della legge n. 431/1985 e relativi a zone interessate dai piani territoriali paesistici annullati (Giara di Gesturi, Argentiera e Porto Conte, Stagni di Casaraccio e delle Saline, Capo Marrargiu, Stagno di San Teodoro, Litorale tra Badesi e Valledoria), come segnalato anche dall'Assessorato pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport con note n. 1035 TP/SS del 3 febbraio 2000 agli Enti locali interessati, alle Soprintendenze aventi sede nel territorio regionale, agli ordini e collegi professionali ed alle restanti strutture dell'Amministrazione regionale.

4. Le sentenze del T.A.R. Sardegna.

A distanza di quasi dieci anni dall'inoltro dei relativi ricorsi il T.A.R. Sardegna ha depositato sei sentenze (le nn. 1203, 1204, 1206, 1207 e 1208 del 6 ottobre 2003) di annullamento di altrettanti piani territoriali paesistici⁶⁹ in seguito ai ricorsi inoltrati da Friends of the Earth International - Amici della Terra e da Legambiente limitatamente ai piani n. 1 "Gallura", n. 7 "Sinis" e n. 11 "Marganai".

⁶⁶ I due provvedimenti sono stati pubblicati rispettivamente sui Bollettini ufficiali della Regione, parti I e II, n. 35 del 20 novembre 1998 e n. 38 del 19 dicembre 1998: alla scadenza del termine trimestrale non è seguito alcun provvedimento del Consiglio regionale di ulteriore proroga trimestrale, così come previsto dall'art. 14 della legge regionale n. 45/1989.

⁶⁷ Sono stati presentati in materia i seguenti disegni di legge regionale: n. 497 del 9 febbraio 1999 (decaduta per fine legislatura) e n. 221 del 31 maggio 2001.

⁶⁸ Sono state presentate in materia le seguenti proposte di legge regionale: n. 43 del 25 gennaio 2000 (on.li Dore ed altri), n. 71 del 26 aprile 2000 (on.li M. Tunis ed altri), n. 169 del 15 gennaio 2001 (on.li Cogodi ed altri), n. 300 del 21 febbraio 2002 (on.li Dore ed altri) e la n. 374 del 20 dicembre 2002 (on.li Morittu ed altri).

⁶⁹ Sentenza n. 1203 del 6 ottobre 2003 di annullamento del D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 266, portante il piano territoriale paesistico n. 1 "Gallura"; sentenza n. 1204 del 6 ottobre 2003 di annullamento del D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 275, portante il piano territoriale paesistico n. 10 "Arbus"; sentenza n. 1206 del 6 ottobre 2003 di annullamento del

Le motivazioni di annullamento del T.A.R. Sardegna hanno fatto esplicito riferimento alle argomentazioni autorevolmente addotte dal Consiglio di Stato. Anzi, il Giudice amministrativo sardo ha iniziato il suo percorso logico di giudizio proprio dai pareri espressi dal Consiglio di Stato (“le ... osservazioni sono condivise dal Collegio”).

In particolare il T.A.R. ha fatto propria “l’impostazione che la Seconda Sezione ha dato alla problematica, individuando nella tabella degli usi compatibili il punto nodale della disciplina”.

Tale tabella, come ormai noto, impone l’acquisizione del parere di compatibilità paesistica soltanto per gli usi previsti alla lettera “A”, “mentre tale prescrizione non è ripetuta per gli usi elencati alle lettere successive”.

Questa disposizione, ritenuta illegittima, comporta da sola, secondo il Giudice amministrativo sardo, l’illegittimità del “piano nel suo complesso”.

Il T.A.R. Cagliari ha accolto, inoltre, i criteri di definizione e di operatività elaborati dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato riguardo gli atti di pianificazione territoriale paesistica: “il piano territoriale paesistico si colloca fra il provvedimento d’apposizione del vincolo, che presuppone, ed il provvedimento con il quale vengono consentiti usi della zona vincolata, disciplinando l’esercizio del potere autorizzatorio, in modo da fornire parametri certi agli interessati”. Costituisce, pertanto, strumento di programmazione dell’attività gestionale tecnico-amministrativa del vincolo ambientale “anche nell’interesse dei proprietari immobiliari”, essendo conoscibili parametri ed indirizzi certi riguardo l’esercizio dei poteri discrezionali inerenti la gestione del medesimo vincolo.

Il T.A.R. ha ripreso esplicitamente il percorso logico-giuridico del Consiglio di Stato anche per quanto concerne l’individuazione del piano territoriale paesistico quale strumento di definizione del contenuto precettivo del vincolo ambientale e di autoregolamentazione preventiva di taluni aspetti della discrezionalità tecnica che presiede al procedimento di esame delle istanze di modifica delle aree vincolate.

Puntualmente, “il piano paesistico, essendo in posizione inferiore, ha nel vincolo il suo titolo ed il suo limite e non può modificarlo o derogare ad esso, ma può (anzi ... deve, per ciò che attiene alla normativa d’uso e di valorizzazione ambientale del territorio) solo specificare i contenuti precettivi, ed il contrasto tra i due va risolto in favore del vincolo”.

Il piano deve, anche per il Giudice sardo, provvedere ad individuare – “per un’evidente ragione di economia dell’azione pubblica successiva” – gli interventi, le tipologie, le aree di elevato valore naturalistico-ambientale dove è esclusa qualsiasi attività di modifica territoriale a causa dell’incompatibilità con i valori tutelati. La conclusione non ha potuto essere che la medesima: “le ampie categorie e tipologie di usi reputati come compatibili con un contesto le cui caratteristiche di bellezza naturale devono essere salvaguardate sono in realtà di mole, impatto e rilevanza tale da comportare, sia nel loro insieme che ad una ad una, con gli elevati livelli di trasformabilità del territorio che consentono il denunciato snaturamento delle caratteristiche naturali, ambientali e paesaggistiche che, invece, si afferma di voler tutelare e conservare”.

In sostanza, anche in considerazione del lungo tempo trascorso dal deposito dei ricorsi avverso i provvedimenti portanti i suddetti atti di pianificazione (1994) e dalle decisioni relative ai ricorsi straordinari al Capo dello Stato (1998), non sembra proprio seguita una via logico-giuridica originale⁷⁰.

In attesa dei nuovi piani e di un’eventuale normativa regionale transitoria, hanno ripreso efficacia, ai sensi dell’art. 162 del decreto legislativo n. 490/1999, gli ulteriori decreti assessoriali di individuazione di aree soggette a vincolo temporaneo di non trasformabilità ex art. 1 ter della legge n. 431/1985 e relativi a zone interessate dai piani territoriali paesistici ora annullati (Castello di Quirra, Porto sa Ruxi, Monti dei Sette Fratelli, Rio Piscinas di Arbus, Costa di Siniscola e Orosei, Costa ed entroterra di Baunei e Dorgali,

D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 276, portante il piano territoriale paesistico n. 11 “Marganai”; sentenza n. 1207 del 6 ottobre 2003 di annullamento del D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 278, portante il piano territoriale paesistico n. 13 “Sardegna sud-orientale” e sentenza n. 1208 del 6 ottobre 2003 di annullamento del D.P.G.R. 6 agosto 1993, n. 279, portante il piano territoriale paesistico n. 14 “Isole di San Pietro e Sant’Antioco”.

⁷⁰ In corso di giudizio sono intervenute sentenze interlocutorie che hanno ordinato all’Amministrazione regionale resistente il deposito di atti inerenti alla vigenza dei piani territoriali paesistici “superstiti” agli annullamenti intervenuti nel 1998 (sentenze T.A.R. Sardegna, 22 giugno 2000, nn. 598, 601, 603, 604).

Castelsardo, Arcipelago della Maddalena)⁷¹. Successivamente si sono susseguite iniziative politiche ed amministrative finalizzate ad una nuova attività di pianificazione, anche se poco produttive sul piano concreto⁷².

5. Un problema trascurato: la vigenza dell'art. 1 ter della legge n. 431/1985.

Soltanto con la nuova Amministrazione regionale conseguita alle elezioni del giugno 2004 si è avuto un deciso impulso finalizzato ad una nuova attività di pianificazione territoriale paesistica. Il primo provvedimento amministrativo di rilevante importanza è stato proprio in tema di salvaguardia costiera ed in vista della nuova pianificazione.

Un aspetto problematico decisamente importante ha riguardato la tipologia di provvedimento da adottare e, purtroppo, non ha soccorso la palese difficoltà di coordinamento e raccordo normativo fra disposizioni di tutela paesaggistica succedutisi nel tempo.

In particolare per quanto concerne l'applicabilità dell'art. 1 ter della legge n. 431/1985 per l'adozione di provvedimenti di vincolo di non trasformabilità temporanea di aree costiere (ed aree interne) già tutelate con il vincolo paesaggistico fino all'adozione del nuovo piano territoriale paesistico.

In primo luogo, si deve evidenziare che l'art. 1 ter della legge n. 431/1985 appare tuttora vigente, al pari dell'art. 1 *quinques* che consente l'adozione di provvedimenti con simile finalità: infatti non risulta stato abrogato dall'art. 166 del decreto legislativo n. 490/1999 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali) né dal recente art. 184 del decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

L'art. 166 del decreto legislativo n. 490/1999 testualmente dispone: "... sono abrogate le seguenti disposizioni: ... decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, ad eccezione dell'articolo 1 ter e dell'articolo 1 *quinques*".

L'art. 184 del decreto legislativo n. 41/2004 fra le disposizioni abrogate non cita gli articoli 1 ter ed 1 *quinques* della legge n. 431/1985.

Si ricorda che l'abrogazione di disposizioni di legge, per principio generale del nostro ordinamento, deve essere esplicita ("*ubi lex voluit, dixit*").

Ulteriore elemento che depone per la loro vigenza è costituito dall'art. 159, comma 5°, del decreto legislativo n. 42/2004, il quale dispone che le autorizzazioni paesaggistiche nelle aree tutelate con il citato art. 1

⁷¹ Si ricorda che, in precedenza, di tale reviviscenza ne erano stati informati gli Enti locali interessati, le Soprintendenze aventi sede nel territorio regionale, gli ordini e collegi professionali, nonché le restanti strutture dell'Amministrazione regionale (nota Assessorato pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport n. 1035 TP/SS del 3 febbraio 2000). Tale nuova vigenza è stata riconosciuta e confermata con deliberazione Giunta regionale n. 38/2 del 24 ottobre 2003.

⁷² A fine ottobre 2003, dopo un infruttuoso tentativo di discussione in Consiglio regionale riguardo ad una proposta di legge transitoria in materia, trentadue Consiglieri appartenenti all'area di centro-sinistra hanno diffidato la Presidenza della Giunta regionale affinché adempia alle disposizioni dei Giudici amministrativi, provvedendo alla redazione della nuova pianificazione territoriale paesistica.

La Giunta regionale, nella seduta del 24 ottobre 2003, con la deliberazione n. 38/2, ha ribadito la piena vigenza del quadro normativo con i relativi vincoli ed ha incaricato un gruppo di lavoro interassessoriale per la predisposizione di un disegno di legge da sottoporre in "corsia preferenziale" al Consiglio regionale e un altro gruppo interassessoriale per la predisposizione dei nuovi piani.

Con successiva deliberazione n. 40/29 del 7 novembre 2003, la Giunta regionale ha, poi, approvato una profonda revisione del disegno di legge regionale n. 221 del 2001 con la finalità di adeguarlo ai principi dell'accordo Stato – Regioni del 19 aprile 2001 sulla gestione delle competenze in materia di paesaggio.

Iniziative, comunque, ritenute tuttora poco soddisfacenti, per cui, negli stessi giorni, l'associazione ecologista Friends of the Earth International - Amici della Terra, che ha visto integralmente accolti i propri ricorsi, diffidava il Presidente della Giunta regionale al fine della predisposizione dei piani in ossequio agli indirizzi stabiliti dai Giudici amministrativi con l'avvertenza che, in difetto, verrà richiesto il giudizio di ottemperanza ed il risarcimento dei danni.

A parte gli obblighi scaturenti dai citati provvedimenti giurisdizionali, la necessità dell'approvazione di nuovi atti di pianificazione territoriale paesistica discende direttamente dalla legge (artt. 135 e 156 del decreto legislativo n. 42/2004 e già 149 del decreto legislativo n. 490/1999 e 1 *bis* della legge n. 431/1985, artt. 10 e ss. della legge regionale n. 45/1989 e successive modifiche ed integrazioni): naturalmente il termine ultimo per l'approvazione dei piani del 31 dicembre 1986 contenuto nell'art. 1 *bis* della legge n. 431 del 1985 è stato univocamente ritenuto dalla giurisprudenza quale ordinatorio (vds. per tutti Cass. pen., S. U., 23 aprile 1993, n. 3; Cons. Stato, Sez. VI, 4 novembre 2002, n. 6001; Cons. stato, Sez. VI, 14 gennaio 2000, n. 237; Cons. Stato, Sez. VI, 17 aprile 1997, n. 609; Cons. Stato, Sez. VI, 21 ottobre 1994, n. 1525).

quinques (zone non tutelate dal vincolo paesaggistico ed individuate dalle regioni, in base al D.M. 21 settembre 1984, antecedente alla legge n. 431/1985, come “non trasformabili” fino all'adozione del piano territoriale paesistico) non possano essere emanate fino all'approvazione del relativo piano territoriale paesistico: se la norma fosse stata abrogata, la disposizione sarebbe priva di senso e di contenuto.

Appare opportuno evidenziare che la competenza dell'Esecutivo regionale all'adozione di provvedimenti di tutela cautelare in materia paesaggistica risulta rafforzata dall'art. 57, comma 2°, lettera e, del D.P.R. n. 348/1979 (normativa di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna): infatti l'Amministrazione regionale beneficia di competenza delegata per *“la adozione di provvedimenti cautelari anche indipendentemente dalla inclusione dei beni nei relativi elenchi”*. Ai sensi di tale disposizione sarebbe possibile includere fra quelle tutelate con vincolo di non modificabilità temporanea anche le aree costiere non tutelate da precedente vincolo paesaggistico. Altro problema che può presentarsi è quello relativo alla scadenza del termine del 31 dicembre 1986 entro il quale, ai sensi dell'art. 1 bis della legge n. 431/1985, le regioni dovevano approvare definitivamente i propri piani territoriali paesistici e del termine di *“centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge ...”* n. 431 del 1985 per l'adozione da parte delle regioni di provvedimenti di vincolo temporaneo ai sensi del citato art. 1 ter.

In questo caso la giurisprudenza costituzionale e amministrativa è costante e netta: si tratta di termini di natura ordinatoria e non perentoria, il cui effetto fondamentale è quello di far sorgere il potere-dovere statale di esercizio sostitutivo delle competenze in materia di pianificazione territoriale paesistica (vds. sentenza Corte cost. n. 36 del 1995 ed ordinanza Corte cost. n. 53 del 2003). La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa ha assunto tale posizione in una casistica non indifferente⁷³, confermando che tali vincoli di temporanea non trasformabilità venivano meno soltanto con l'approvazione definitiva del piano territoriale paesistico (vds. Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 2001, n. 2131; Cons. Stato, sez. VI, 13 ottobre 1993, n. 713). Chiarissima, a titolo di esempio, è la sentenza Cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre 1988, n. 1179: *“il termine di centoventi giorni, previsto dalla legge n. 431/1985 per individuare le aree in cui proibire eventuali modifiche, preordinate a non pregiudicare le decisioni relative ai piani paesistici, ha certamente funzione sollecitatoria e non carattere perentorio, mancando una precisa necessaria indicazione in tal senso; è infatti contro gli scopi e lo spirito della legge stessa ritenere che l'inerzia delle regioni privi automaticamente di difesa cautelare, per un lungo periodo di tempo, vasta porzione del territorio”*. Sulla medesima linea interpretativa è anche la giurisprudenza penale⁷⁴.

Appare sgombrare il campo ad ogni evanescente dubbio il medesimo T.A.R. Sardegna: con le note sentenze nn. 1203 – 1208 del 6 ottobre 2003 di annullamento di sei decreti presidenziali di esecutività di altrettanti piani territoriali paesistici, ha esplicitamente affermato che *“resta fermo l'obbligo per l'Amministrazione di provvedere all'approvazione di un nuovo piano ... con esercizio della facoltà di cui all'art. 3 ter (rectius 1 ter)”*.

Di tale facoltà è stata pienamente consapevole anche la precedente Giunta regionale che, con la deliberazione n. 38/2 del 24 ottobre 2003, ha riconosciuto come pienamente vigenti gli ulteriori decreti assessoriali di individuazione di aree soggette a vincolo temporaneo di non trasformabilità ex art. 1 ter della legge n. 431/1985 e relativi a zone interessate dai piani territoriali paesistici ora annullati (Castello di Quirra, Porto sa Ruxi, Monti dei Sette Fratelli, Rio Piscinas di Arbus, Costa di Siniscola e Orosei, Costa ed entroterra di Baunei e Dorgali, Castelsardo, Arcipelago della Maddalena).

Si ricorda che in precedenza, nel 1998 con l'annullamento di sette decreti di esecutività di altrettanti piani territoriali paesistici, avevano ripreso vigore (art. 162 del decreto legislativo n. 490/1999) altri provvedimenti assessoriali analoghi.

Con la successiva deliberazione n. 1/4 del 13 gennaio 2004 la Giunta regionale invitava i Comuni a proporre eventuali “rivisitazioni” dei citati decreti assessoriali, intendendo perfettamente vigente la possibilità di intervenire in materia: infatti, con decreto assessoriale 16 giugno 2004, n. 15/ASS è stata

⁷³ Vds. Corte cost. n. 36/1995; Cons. Stato, sez. VI, 4 novembre 2002, n. 6001; Cons. Stato, sez. VI, 7 dicembre 2001, n. 6160; Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2001, n. 25; Cons. Stato, sez. VI, 28 marzo 2000, n. 1787; Cons. Stato, sez. VI, 17 marzo 2000, n. 1420; Cons. Stato, sez. VI, 14 gennaio 2000, n. 237; Cons. Stato, sez. VI, 17 aprile 1997, n. 609; Cons. Stato, sez. VI, 21 ottobre 1994, n. 1525; Cons. Stato, sez. VI, 13 ottobre 1993, n. 713; Cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre 1988, n. 1179.

⁷⁴ Vds. Cass. pen., sez. unite, 23 aprile 1993, n. 3; Cass. pen., sez. III, 24 ottobre 1995, n. 10557; Cass. pen., sez. III, 21 aprile 1994, n. 4549; Cass. pen., sez. III, 6 aprile 1993, n. 3147.

effettuata la ridelimitazione dell'area tutelata con vincolo di non trasformabilità temporanea ex art. 1 *ter* della legge n. 431/1985 nel territorio comunale di La Maddalena (SS) su istanza dell'Amministrazione comunale, anche se, sotto il profilo giuridico, l'atto è apparso inefficace per mancata pubblicazione della nuova perimetrazione, qualificata parte integrante ad ogni effetto dell'atto medesimo.

L'atto di ridelimitazione è stato successivamente annullato con decreto assessoriale n. 18 del 9 agosto 2004 sul presupposto dell'avvenuta abrogazione dell'art. 1 *ter* della legge n. 431 erroneamente per effetto del combinato normativo di cui agli artt. 166 del decreto legislativo n. 490/1999 e 184 del decreto legislativo n. 42/2004. Per quanto sopra argomentato, invece, non solo appare tuttora giuridicamente possibile adottare provvedimenti di vincolo di non trasformabilità temporanea di aree costiere (ed aree interne) già tutelate con il vincolo paesaggistico fino all'adozione del nuovo piano territoriale paesistico, ma, per quanto concerne la Sardegna, per le rimanenti zone non tutelate con il vincolo paesaggistico vi può essere la possibilità offerta dall'estensione del provvedimento di tutela attraverso il disposto dell'art. 57, comma 2°, lettera e, del D.P.R. n. 348/1979.

6. La nuova pianificazione paesistica.

Gli aspetti fondamentali della nuova fase di pianificazione paesistica sono stati profondamente innovati in questi ultimi anni, dopo la prima fase, quasi "volontaristica", della pianificazione ai sensi della legge n. 1497/1939 ed il secondo periodo, dato dalla pianificazione su scala vasta ai sensi della legge n. 431/1985. Attualmente l'attività di pianificazione paesistica trova il proprio quadro di riferimento normativo generale delineato dall'obbligo di tutela e valorizzazione del territorio derivante dalla Carta costituzionale (art. 9), dalla Convenzione europea del paesaggio del Consiglio d'Europa sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000, dal decreto legislativo n. 42/2004 (artt. 135, 143-145), dalla legge regionale n. 45/1989 e successive modifiche ed integrazioni, dalla legge regionale n. 8/2004 e dall'accordo tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio adottato con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (atto n. 1239 del 19 aprile 2001).

E' fondamentale quanto riportato dal recente Codice dei beni culturali e del paesaggio (c. d. Codice Urbani), il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

La Parte terza del codice raccoglie le disposizioni inerenti la tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici.

Un elemento di innovazione che orienta la nuova disciplina è costituito dalla definizione di paesaggio, quale *"parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni"* (art. 131 del decreto legislativo n. 42/2004).

E' stato, poi, introdotto il principio della cooperazione tra le amministrazioni pubbliche nel definire gli indirizzi e i criteri che attengono alle attività fondamentali rivolte al paesaggio ed è stata anche indicata la prospettiva dello sviluppo sostenibile, quale elemento che, ferma restando la priorità dell'obbligo della salvaguardia e della reintegrazione del paesaggio, può concorrere con essi al raggiungimento degli obiettivi di tutela del territorio (art. 132 del decreto legislativo n. 42/2004). Anche sotto questo profilo il codice innova la precedente legislazione, dando riconoscimento normativo al concetto dello sviluppo sostenibile e attraverso di esso alla possibilità di assicurare la localizzazione, minimizzare gli impatti ed assicurare la qualità progettuale delle opere e degli interventi che sia necessario realizzare in aree di particolare valore.

In precedenza, si ricorda che l'art. 150 del decreto legislativo n. 490/1999 prevedeva l'obbligo statale di individuazione delle *"linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda i valori ambientali, con finalità di orientamento della pianificazione territoriale paesistica"* secondo le modalità di cui all'art. 52 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, obbligo confermato ora dall'art. 145, comma 1°, del decreto legislativo n. 42/2004: si tratta, di fatto, della previsione di un atto di indirizzo e coordinamento in materia di pianificazione territoriale. L'art. 150, comma 3°, del decreto legislativo n. 490/1999 introduceva, invece, la possibilità, sotto il profilo giuridico (sotto il profilo sostanziale non sussisteva alcun ostacolo neppure in precedenza), di *"speciali forme di collaborazione delle competenti soprintendenze alla formazione dei piani"* con regioni e comuni grazie ad accordi con il Ministero per i beni e le attività culturali. Si

trattava della previsione formale di intese Stato – Regione (o Stato – Comune) per attività di copianificazione (principalmente piani territoriali paesistici e piani urbanistici comunali). Ora tale facoltà è stata specificata dall'art. 143, commi 10°-12°, del decreto legislativo n. 42/2004 a tutte le ipotesi di pianificazione paesaggistica (estendendo la possibilità di collaborazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio) con una importantissima disposizione: qualora non siano state raggiunte intese sull'elaborazione dei piani (che devono contenere anche la tempistica per l'approvazione definitiva) e non segue l'elaborazione congiunta dei medesimi, non potrà venir meno la fase di esame delle autorizzazioni rilasciate dalla Regione o dagli Enti locali *sub-delegati* da parte delle competenti Soprintendenze con il potere di annullamento per motivi di legittimità (artt. 143, comma 12°, 156, comma 5°, e 159 del decreto legislativo n. 42/2004). In caso di inerzia regionale, ai fini dell'approvazione definitiva del piano elaborato d'intesa con le amministrazioni statali, esso è approvato in via definitiva con provvedimento ministeriale (art. 143, comma 10°, del decreto legislativo n. 42/2004).

La centralità attribuita allo strumento degli accordi, ai fini dell'adeguamento dei piani esistenti e comunque dell'elaborazione dei nuovi, mira a superare i conflitti spesso verificatisi fra amministrazioni regionali ed organi ministeriali ed a rendere finalmente possibile l'attuazione di quella leale e proficua cooperazione fra Stato e Regioni nella tutela del paesaggio, costantemente richiamata dalla Corte costituzionale. Si tratta di forme collaborative Stato – Regione che andrebbero incentivate ai massimi livelli e che possono prevenire lungaggini, dilazioni, contrasti istituzionali e, particolarmente, gli interventi sostitutivi statali in caso di inadempienza regionale conclamata ai sensi dell'art. 156, comma 1°, del decreto legislativo n. 42/2004 (già artt. 149, comma 3°, del decreto legislativo n. 490/1999 e 1 *bis*, comma 2°, della legge n. 431/1985)⁷⁵.

Tali forme collaborative hanno trovato, infine, piena dignità giuridica con l'accordo tra il Ministero per i beni e le attività culturali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio, stipulato in sede di Conferenza Stato – Regioni nella seduta del 19 aprile 2001⁷⁶ sulla scorta dei lavori dell'allora Commissione di riforma della normativa in materia di tutela paesaggistico-ambientale⁷⁷ costituita in seguito alle risultanze della I Conferenza nazionale sul paesaggio⁷⁸ e degli indirizzi scaturiti dalla Convenzione europea del paesaggio sottoscritta dai Paesi membri del Consiglio d'Europa a Firenze il 20 ottobre 2000.

In tale accordo vengono per la prima volta indicati criteri ed indirizzi di carattere generale della “gestione” del paesaggio e della pianificazione paesistica, obiettivi di qualità e meccanismi procedurali di controllo e vigilanza, ma – soprattutto – viene individuata la necessità di attivazione di “*processi di collaborazione costruttiva fra le pubbliche amministrazioni di ogni livello aventi competenza istituzionale in materia di tutela e valorizzazione paesistica*” con particolare riferimento proprio all'attività di pianificazione.

La protezione e valorizzazione del paesaggio viene, quindi, ora assicurata in primo luogo mediante un'adeguata pianificazione paesaggistica (art. 135 del decreto legislativo n. 42/2004) estesa a tutto il territorio, sempre mediante “*piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici*” che, “*con particolare riferimento ai beni*” tutelati con vincolo paesaggistico (art. 134 del decreto legislativo n. 42/2004), definiscono “*le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile*”.

Il Codice mantiene, comunque, la

⁷⁵ Con il D.P.R. 14 giugno 1994 è stata disposta, dopo decorso infruttuoso del termine assegnato alla Regione Campania, la sostituzione del Ministero per i beni culturali ed ambientali nell'attività di redazione ed approvazione dei piani territoriali paesistici: analogamente è avvenuto, con il D.P.R. 16 febbraio 1998, nei confronti della Regione Calabria. La Regione Lombardia, dopo la diffida inoltrata con D.M. 16 luglio 1996, ha provveduto all'adozione del piano territoriale paesistico regionale con deliberazione Giunta regionale n. VI/30195 del 25 luglio 1997, successivamente approvato definitivamente. Con il D.P.R. 6 marzo 2000 è stato esercitato il potere sostitutivo in materia nei confronti della Regione Puglia, la cui Giunta regionale, però, successivamente (deliberazione n. 1748 del 15 dicembre 2000) ha provveduto ad approvare il piano urbanistico territoriale tematico relativo al paesaggio (vds. ord. Corte cost., 23 febbraio 2003, n. 53).

⁷⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, repertorio atti n. 1239 del 19 aprile 2001.

⁷⁷ Istituita con D.M. 6 giugno 2000.

⁷⁸ Sui lavori di questo fondamentale primo incontro a carattere nazionale in materia vds. *Atti della 1^a Conferenza nazionale sul paesaggio (Roma, 14 – 16 ottobre 1999)*, cit.

potestà di imporre vincoli provvedimenti, attribuita alle Regioni, sulla base delle valutazioni delle commissioni miste regionali o, in caso di inerzia, al Ministro (artt. 136-142 del decreto legislativo n. 42/2004).

Rispetto alla pianificazione, i vincoli assumono il ruolo di anticipare le opportune forme di tutela per singole aree o complessi immobiliari, e comunque costituiscono il presupposto imprescindibile di cui la disciplina territoriale dovrà tener conto. L'attività pianificatoria viene, quindi, estesa a tutto il territorio regionale. E' questo il primo aspetto innovativo rispetto alla normativa previgente, che sanciva l'obbligo di pianificare le aree tutelate *ope legis* e la facoltà di pianificare le località dichiarate di notevole interesse pubblico. Il secondo elemento di novità è costituito dall'individuazione delle fasi costitutive, dei contenuti e delle finalità del piano paesaggistico.

L'elaborazione dei piani territoriali paesistici e dei piani urbanistico-territoriali aventi comunque valore di piano paesaggistico è quindi, per la prima volta, ricondotta a principi ed a modalità comuni per tutte le regioni e tali da assicurare una pianificazione adeguata (artt. 143-145 del decreto legislativo n. 42/2004)⁷⁹. Viene previsto che il piano ripartisca il territorio regionale per

Articolo 143

Piano paesaggistico

1. In base alle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, il piano ripartisce il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati.

2. In funzione dei diversi livelli di valore paesaggistico riconosciuti, il piano attribuisce a ciascun ambito corrispondenti obiettivi di qualità paesaggistica. Gli obiettivi di qualità paesaggistica prevedono in particolare:

- a. il mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi;
- b. la previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesaggistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO e delle aree agricole;
- c. il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati con quelli.

3. Il piano paesaggistico ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo. La sua elaborazione si articola nelle seguenti fasi:

- a. ricognizione dell'intero territorio, attraverso l'analisi delle caratteristiche storiche, naturali, estetiche e delle loro interrelazioni e la conseguente definizione dei valori paesaggistici da tutelare, recuperare, riqualificare e valorizzare;
- b. analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
- c. individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica;
- d. definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati;
- e. determinazione di misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge e, ove necessario, dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico;
- f. individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate;
- g. individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico, alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate;

h. individuazione, ai sensi dell'articolo 134, lettera c), di eventuali categorie di immobili o di aree, diverse da quelle indicate agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione.

4. Il piano paesaggistico, anche in relazione alle diverse tipologie di opere ed interventi di trasformazione del territorio, individua distintamente le aree nelle quali la loro realizzazione è consentita sulla base della verifica del rispetto delle prescrizioni, delle misure e dei criteri di gestione stabiliti nel piano paesaggistico ai sensi del comma 3, lettere d), e), f) e g), e quelle per le quali il piano paesaggistico definisce anche parametri vincolanti per le specifiche previsioni da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e di adeguamento ai sensi dell'articolo 145.

5. Il piano può altresì individuare:

a) le aree, tutelate ai sensi dell'articolo 142, nelle quali la realizzazione delle opere e degli interventi consentiti, in considerazione del livello di eccellenza dei valori paesaggistici o della opportunità di valutare gli impatti su scala progettuale, richiede comunque il previo rilascio dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159;

b) le aree, non oggetto di atti e provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 138, 140, 141 e 157, nelle quali, invece, la realizzazione di opere ed interventi può avvenire sulla base della verifica della conformità alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico, effettuata nell'ambito del procedimento inerente al titolo edilizio e con le modalità previste dalla relativa disciplina, e non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159;

c) le aree significativamente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi di recupero e riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159.

6. L'entrata in vigore delle disposizioni previste dal comma 5, lettera b), è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 145. Dalla medesima consegue la modifica degli effetti derivanti dai provvedimenti di cui agli articoli 157, 140 e 141, nonché dall'inclusione dell'area nelle categorie elencate all'articolo 142.

7. Il piano può subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la realizzazione di opere ed interventi ai sensi del comma 5, lettera b), all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate.

8. Il piano prevede comunque che nelle aree di cui all'articolo 5, lettera b), siano effettuati controlli a campione sulle opere ed interventi realizzati e che l'accertamento di un significativo grado di violazione delle previsioni vigenti determini la reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione di cui agli articoli 146, 147 e 159, relativamente ai comuni nei quali si sono rilevate le violazioni.

9. Il piano paesaggistico individua anche progetti prioritari per la conservazione, il recupero, la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti.

10. Le regioni, il Ministero e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare accordi per l'elaborazione d'intesa dei piani paesaggistici. Nell'accordo è stabilito il termine entro il quale è completata l'elaborazione d'intesa, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano. Qualora all'elaborazione d'intesa del piano non consegua il provvedimento regionale, il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. Il decreto non è soggetto alle disposizioni dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

11. L'accordo di cui al comma 10 stabilisce altresì presupposti, modalità e tempi per la revisione periodica del piano, con particolare riferimento alla eventuale sopravvenienza di provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 140 e 141.

ambiti omogenei (art. 143, commi 2°-5°, del decreto legislativo n. 42/2004): da quelli che possiedono un pregio paesistico di notevole rilievo fino a quelli, invece, degradati che quindi necessitano di interventi di riqualificazione, così da individuare i differenti livelli di integrità dei valori paesistici, la loro diversa rilevanza e di scegliere per ogni ambito le forme più idonee di tutela e di valorizzazione.

Alle caratteristiche di ogni ambito debbono corrispondere obiettivi di qualità paesistica da preservare o conseguire.

La prioritaria attività conservativa dei valori e delle morfologie tipiche del territorio è stata affiancata dall'elaborazione delle linee di uno sviluppo che sia compatibile rispetto ai diversi livelli dei valori già accertati. Lo sviluppo non deve comunque diminuire le valenze del paesaggio e deve, in particolare, salvaguardare le aree agricole che ricevono particolare attenzione nella disposizione. Tra gli obiettivi viene anche contemplata la riqualificazione delle aree compromesse o degradate e, di conseguenza, il recupero dei valori perduti o la creazione di nuovi valori paesistici.

12. Qualora l'accordo di cui al comma 10 non venga stipulato, ovvero ad esso non segua l'elaborazione congiunta del piano, non trova applicazione quanto previsto dai commi 5, 6, 7 e 8.

Articolo 144

Pubblicità e partecipazione

1. Nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi, individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e ampie forme di pubblicità.

2. Qualora dall'applicazione dell'articolo 143, commi 3, 4 e 5 derivi una modificazione degli effetti degli atti e dei provvedimenti di cui agli articoli 157, 140 e 141, l'entrata in vigore delle relative disposizioni del piano paesaggistico è subordinata all'espletamento delle forme di pubblicità indicate all'articolo 140, commi 3 e 4.

Articolo 145

Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione

1. Il Ministero individua ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione.

2. I piani paesaggistici prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con gli strumenti nazionali e regionali di sviluppo economico.

3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione.

4. Entro il termine stabilito nel piano paesaggistico e comunque non oltre due anni dalla sua approvazione, i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano e adeguano gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alle previsioni dei piani paesaggistici, introducendo, ove necessario, le ulteriori previsioni conformative che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo.

5. La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo.

Al piano paesaggistico, in considerazione della diversità e dell'efficacia delle previsioni, è stato attribuito un contenuto conoscitivo, prescrittivo e propositivo.

Dopo oltre sessanta anni dalle leggi del 1939 sulle cose d'arte e sulle bellezze naturali, con il Codice, per la prima volta, è stata tentata una risistemazione aggiornata (e non solo compilativa come è invece avvenuto per il Testo unico del 1999) del *corpus* normativo sui beni culturali ed il paesaggio. Dal lato dei beni paesaggistici è stata operata una vera rivoluzione copernicana nella direzione del superamento della *empasse* amministrativa dovuta al continuo conflitto con le istanze regionali e locali di pianificazione del territorio, al fine di pervenire a una pianificazione e gestione del paesaggio maturata nell'accordo con le realtà territoriali, ma pur sempre capace di salvaguardare prioritariamente gli straordinari caratteri culturali dei paesaggi italiani come patrimonio identitario dell'intera collettività nazionale.

La Regione autonoma della Sardegna è ora chiamata a fare la sua parte.

In concreto la prima iniziativa adottata dalla nuova Amministrazione regionale è stato il nuovo provvedimento cautelare (deliberazione G. R. 10 agosto 2004, n. 33/1) ex art. 14 della legge regionale n. 45/1989 per tutta la fascia costiera dei metri 2.000 dalla battigia marina, seppure con diverse eccezioni (es. i territori comunali dove sono operativi i P.U.C.).

La durata del provvedimento cautelare è stata prorogata a mesi sei con la successiva deliberazione G. R. 9 novembre 2004, n. 46/1, previo deliberato del Consiglio regionale del 5 novembre 2004, in attesa della legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale). Con la legge regionale n. 8/2004 sono state quindi poste misure di salvaguardia provvisorie finalizzate al nuovo piano paesistico. Viene prevista, in luogo dei precedenti 14 piani territoriali paesistici, la redazione di un unico piano paesaggistico regionale (P.P.R.) relativo alle aree costiere ed a quelle interne (art. 1). Il P.P.R. avente i contenuti previsti dall'art. 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, una volta definitivamente approvato, costituirà il fondamentale strumento di riferimento della programmazione territoriale regionale e degli enti locali.

A differenza di quanto effettuato con la legge regionale n. 45/1989, ora la Regione autonoma della Sardegna richiama e fa propria a tutti gli effetti la disciplina statale paesistico-ambientale.

La procedura per l'approvazione del P.P.R. è disciplinata dall'art. 2: nell'*iter* sono coinvolti gli enti locali, i soggetti interessati, le associazioni ambientaliste riconosciute mediante un'istruttoria pubblica in cui *"chiunque può presentare osservazioni al Presidente della Regione"* sulla proposta di P.P.R. E', inoltre, previsto un passaggio in Consiglio regionale (Commissione consiliare competente in materia urbanistica) per un parere sul P.P.R. adottato, naturalmente dopo l'esame motivato delle osservazioni presentate e dopo un parere del Comitato tecnico regionale per l'urbanistica. Entro i 30 giorni successivi al parere consiliare la Giunta regionale approva definitivamente il P.P.R., al quale i Comuni dovranno adeguarsi con i loro piani urbanistici comunali (P.U.C.) entro dodici mesi dalla pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione.

Vengono poste, poi, misure di salvaguardia provvisorie fino all'adozione del P.P.R. (e comunque per non più di 18 mesi), ulteriori rispetto a quelle già previste dall'art. 10 *bis* della legge regionale n. 45/1989 (come posto dall'art. 2 della legge regionale n. 23/1993). Sono, quindi, tutelati con il *"divieto di realizzare nuove opere soggette a concessione ed autorizzazione edilizia, nonché ... di approvare, sottoscrivere e rinnovare convenzioni di lottizzazione"* i territori compresi nella fascia dei mt. 2.000 dalla battigia marina, anche se elevati sul mare (500 mt., se nelle Isole minori), nonché i *"compendi sabbiosi e dunali"*.

Tali disposizioni non si applicano nei Comuni dotati di P.U.C. ed in quelli ricadenti nel tuttora vigente piano territoriale paesistico n. 7 del Sinis (art. 3), deroghe che indubbiamente appaiono menomare in modo sensibile la portata delle disposizioni di salvaguardia. Dalle misure di tutela provvisorie sono inoltre esclusi: gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di consolidamento statico, di restauro e di ristrutturazione che non aumentino volumetrie e non alterino lo stato dei luoghi, la destinazione d'uso e il numero delle unità immobiliari, nonché modesti volumi tecnici strettamente funzionali alle opere principali; gli interventi agro-silvo-pastorali con esclusione di costruzioni residenziali; gli interventi di forestazione e di taglio colturale; le opere di risanamento idrogeologico e degli abitati; gli impianti tecnologici, l'eliminazione delle barriere architettoniche, le zone sportive (senza volumetrie), le vasche idriche, le varianti non essenziali alle concessioni già emanate, le opere precarie e stagionali; le opere pubbliche da realizzarsi nell'ambito dei piani di risanamento urbanistico di cui alla legge regionale n. 23/1985; le infrastrutture di servizio nelle aree di sviluppo industriale in conformità ai relativi piani vigenti.

Altre deroghe alle misure di salvaguardia di cui all'art. 3 sono relative all'esclusione della loro vigenza per le zone omogenee "A" e "B" dei centri abitati e delle frazioni e per le zone "C"

immediatamente contigue alle "B" ed intercluse. Nelle restanti zone omogenee possono essere realizzati i soli interventi previsti negli strumenti urbanistici attuativi già approvati definitivamente e convenzionati alla data dell'11 agosto 2004 (data di pubblicazione della deliberazione G. R. 10 agosto 2004, n. 33/1) e che abbiano legittimamente avviato le opere di urbanizzazione o abbiano realizzato il reticolo stradale e *"si sia determinato un mutamento consistente ed irreversibile dello stato dei luoghi"* e, per le zone "F", venga rispettato il dimensionamento massimo del 50 % delle volumetrie ammissibili con il decreto interassessoriale n. 2266/U del 20 dicembre 1983. Nelle aree boscate l'edificazione è consentita soltanto nelle radure naturali e con una distanza minima dal limitare del bosco di mt. 100 (art. 4). I P.U.C. ed i relativi piani attuativi devono essere corredati dallo studio di compatibilità paesistico-ambientale, che, a sua volta, deve essere predisposto con i criteri e le procedure di cui alla direttiva n. 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti dei piani e dei programmi sull'ambiente – V.A.S. (art. 5). Per le zone turistiche "F" deve essere rispettato il dimensionamento massimo del 50 % delle volumetrie ammissibili con il decreto interassessoriale n. 2266/U del 1983 (art. 6). Sulla base di specifici criteri in armonia con le linee guida del P.P.R., la Giunta regionale può approvare in deroga alle disposizioni della legge regionale n. 8/2004 interventi pubblici finanziati dall'Unione europea, dallo Stato, dalla Regione, dagli enti locali o da enti strumentali (art. 7). Le norme transitorie (art. 8) prevedono la validità dei P.U.C. vigenti purchè non modificati dopo la deliberazione G. R. 10 agosto 2004, n. 33/1 (è consentita l'adozione di varianti per riportarli al legittimo stato previgente), la possibilità di approvare definitivamente P.U.C. *in itinere* entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge se corredati dallo studio di compatibilità paesistico-ambientale. Analogamente possono essere adottati relativi strumenti attuativi solo se corredati dallo studio di compatibilità paesistico-ambientale. Fino all'approvazione definitiva del P.P.R. è stabilita una moratoria per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica, salvo che siano stati definitivamente autorizzati alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 8/2004 ed i lavori siano stati avviati comportando una modifica irreversibile dello stato dei luoghi. Gli impianti precedentemente autorizzati in assenza di positiva conclusione di procedimento di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) che non abbiano avviato i lavori (con irreversibili modifiche del territorio) possono essere realizzati solo in caso di positiva conclusione del procedimento di V.I.A. Gli ultimi articoli della legge regionale n. 8/2004 riguardano abrogazioni e sostituzioni di termini (art. 9) l'entrata in vigore della legge medesima il giorno successivo alla pubblicazione, il 26 novembre 2004 (art. 10).

Sembra, infine, opportuno riportare, quale allegato, la proposta di "linee guida del Piano paesaggistico regionale della Sardegna" elaborate da un gruppo di lavoro interdisciplinare promosso dalle associazioni ecologiste Amici della Terra e Gruppo d'Intervento Giuridico.

LINEE GUIDA DEL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DELLA SARDEGNA

- proposte -

(elaborazione a cura di specifico gruppo di lavoro interdisciplinare promosso dalle associazioni ecologiste Amici della Terra e Gruppo d'Intervento Giuridico)

Il piano paesaggistico regionale della Sardegna (P.P.R.) costituisce attuazione dell'obbligo di tutela e valorizzazione del territorio derivante dalla Carta costituzionale (art. 9), dalla Convenzione europea del paesaggio del Consiglio d'Europa sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000, dal decreto legislativo n. 42/2004 (artt. 135, 143-145), dalla legge regionale n. 45/1989 e successive modifiche ed integrazioni, dalla legge regionale n. 8/2004 e dall'accordo tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio adottato con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (atto n. 1239 del 19 aprile 2001).

Obiettivo del P.P.R. è la tutela e la valorizzazione del territorio regionale mediante la salvaguardia del patrimonio ambientale, naturalistico, paesaggistico, storico, culturale, archeologico, artistico ed architettonico con l'adozione di una disciplina d'uso avente regole certe e chiare (art. 1 della legge regionale n. 8/2004).

Il P.P.R. ha valore sovraordinato e vincolante rispetto agli altri atti di pianificazione settoriale (in via esemplificativa: piano di bacino per la difesa del suolo, piano di gestione dei rifiuti, piano delle acque, piano dei trasporti, piano delle attività estrattive, piano del turismo, piani dei consorzi industriali, piani urbanistici provinciali, piani urbanistici comunali), sia per disposizione di legge (artt. 145, comma 3°, del decreto legislativo n. 42/2004, 1 della legge regionale n. 8/2004, in precedenza 10 della legge regionale n. 45/1989) che per giurisprudenza costituzionale ed amministrativa (vds. ad es. sentenza Corte costituzionale n. 341/1996), ad esclusione dei piani dei parchi e delle riserve naturali, ove esistenti (artt. 12, comma 7°, della legge n. 394/1991 e 10, comma 2°, della legge regionale n. 45/1989 e successive modifiche ed integrazioni).

Il P.P.R. deve giungere alla determinazione della specifica disciplina d'uso del territorio (artt. 135 e 143 del decreto legislativo n. 42/2004 ed 1 della legge regionale n. 8/2004, in precedenza 10 della legge regionale n. 45/1989 e successive modifiche ed integrazioni) attraverso l'analisi delle peculiari caratteristiche ambientali, storico-culturali, morfologiche estetico-percettive e loro correlazioni, la definizione dei valori e degli elementi da tutelare e recuperare anche mediante specifici interventi, la predisposizione di norme prescrittive per la tutela e la fruizione del territorio regionale, gli ambiti di salvaguardia così individuati e gli obiettivi di qualità paesistica comprendenti la conservazione delle caratteristiche ambientali, le linee di riqualificazione e gli indirizzi di sviluppo compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti (artt. 2, 3 e 4 dell'accordo Stato – Regioni – Province autonome adottato con atto n. 1239 del 19 aprile 2001).

Naturalmente devono trovare posto sia in sede di disciplina di attuazione che in sede cartografica i vincoli di conservazione integrale istituiti con legge di cui all'art. 10 *bis* della legge regionale n. 45/1989 come introdotto dall'art. 2 della legge regionale n. 23/1993 (es. vincolo di conservazione integrale della fascia dei metri 300 dalla battigia marina, ecc.), senza alcuna possibilità di deroga, neppure per interventi pubblici (basti pensare al pesante impatto ambientale che possono avere dighe, strade, aeroporti, ecc.) o di interesse pubblico (basti pensare agli insediamenti industriali o a cave e insediamenti turistico-immobiliari in esecuzione di programmi integrati d'area di cui alla legge regionale 26 febbraio 1996, n. 14 e successive modifiche ed integrazioni).

Analogamente alcuna possibilità di deroga deve essere consentita per tutte le ulteriori aree indicate quali zone integre o di conservazione integrale o dove, comunque, è prevalente l'esigenza di conservazione dei caratteri morfologici, naturalistici, ambientali del territorio: si tratta, infatti, delle minime conseguenze discendenti dagli artt. 143, comma 3°, lettera e, del decreto legislativo n. 42/2004 e 23, comma 1°, n. 1, del regio decreto n. 1357/1940 (regolamento di attuazione della legge n. 1497/1939, richiamato dall'art. 158 del decreto legislativo n. 42/2004).

Similmente deve essere prevista, perlomeno per ogni unità paesistica, da individuarsi puntualmente in sede cartografica (per i Comuni aventi territorio meno esteso potrebbe riguardare l'intero territorio comunale: potrebbe essere recuperato il lavoro preparatorio svolto in materia da ogni singola *équipe* di professionisti originariamente incaricata per la stesura delle singole proposte di piano), la volumetria massima ammissibile, inserendo in ogni caso specifica norma per dimezzare il *budget* volumetrico (comprensivo degli interventi già realizzati e legittimamente in corso di attuazione) previsto nelle zone "F" (turistiche) dei vigenti strumenti urbanistici comunali. Sarà così possibile decurtare quei più di 68 milioni di metri cubi "insediabili" lungo le coste della Sardegna in attuazione della previsione di cui all'art. 23, comma 1°, n. 2, del regio decreto n. 1357/1940 (richiamato dall'art. 158 del decreto legislativo n. 42/2004).

Appare, poi, fondamentale includere fra le zone integre o di conservazione integrale tutte le aree di rispetto archeologico e idrogeologico, tutte le parti dei siti di importanza comunitaria (S.I.C.) che, secondo la documentazione tecnico-scientifica, costituiscono il fondamento della conservazione

delle caratteristiche ecologiche del sito stesso. Analogamente dovrà essere disposto per i terreni gravati da uso civico (legge n. 1766/1927, regio decreto n. 332/1928 e legge regionale n. 12/1994 e successive modifiche ed integrazioni), non destinabili ad interventi di interessi esulanti dalla conservazione ambientale, secondo giurisprudenza costituzionale (vds. sentt. n. 46/1995 e n. 133/1993), e disciplinati con i piani comunali di valorizzazione e recupero delle terre civiche (artt. 8 e 9 della legge regionale n. 12/1994 e successive modifiche ed integrazioni).

Fino all'adozione dello specifico piano del parco o della riserva naturale (vds. In precedenza art. 10, comma 2°, della legge regionale n. 45/1989 come modificato dall'art. 1 della legge regionale n. 23/1993), dovrà essere dedicata particolare attenzione in sede pianificatoria agli ambiti rientranti nella perimetrazione provvisoria delle istituende aree protette (legge regionale 7 giugno 1989, n. 31, allegato "A").

Appaiono, inoltre, doverosi disciplinari concernenti le tipologie architettoniche utilizzabili per le nuove costruzioni e per gli interventi di forestazione, secondo quanto indicato dagli artt. 143 comma 3°, del decreto legislativo n. 42/2004 e 23, comma 1°, nn. 3, 4 e 5, del regio decreto n. 1357/1940 (richiamato dall'art. 158 del decreto legislativo n. 42/2004).

Tali considerazioni e proposte di carattere generale non possono che essere concluse con la necessità di previsione di singola puntuale e congrua motivazione per l'autorizzazione ex art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004 di qualsiasi intervento (rientrante nelle tipologie, entità e zonizzazioni precedentemente previste nel piano territoriale paesistico) di modifica territoriale, senza alcuna inopinata deroga in favore di eventuali "interventi comunque previsti", senza dubbio illegittima in uno strumento pianificatorio che, è bene ancora ricordarlo, costituisce attuazione del vincolo paesaggistico, ma mai deroga al suo contenuto, come autorevolmente chiarito dalla giurisprudenza amministrativa costante.

E', quindi fondamentale chiarire i seguenti significati terminologici:

zona ⇒ parte di territorio con caratteristiche omogenee oppure con disciplina omogenea;
elemento ⇒ componente naturale o artificiale del paesaggio, componente paesistica;
rete ⇒ sistema, serie o insieme di elementi o di componenti paesistiche;
sito ⇒ monumento naturale, manufatto antico, luogo o area di interesse paesaggistico, storico-culturale, archeologico, ambientale, naturalistico;
recente ⇒ realizzato ovvero avvenuto negli ultimi 50 anni;
storico ⇒ realizzato ovvero avvenuto in epoca anteriore agli ultimi 50 anni;
integro ⇒ privo di alterazioni recenti;
pregiato ⇒ con alterazioni recenti contenute.

La suddetta terminologia permette di proporre la seguente classificazione e relativa disciplina d'uso del territorio, possibilmente ambedue da specificare ulteriormente:

zone integre o di conservazione integrale ⇒ parti di territorio costiero, montano, rurale, boschivo, palustre completamente o prevalentemente privo di manufatti recenti ed essenzialmente privo di alterazioni antròpiche recenti. Vi possono essere realizzati i seguenti interventi:

- ◆ manutenzione e restauro conservativo dei manufatti ed elementi storici;
- ◆ demolizione dei manufatti recenti abusivi o considerati paesisticamente incongrui;
- ◆ eliminazione di infrastrutture recenti (strade, elettrodotto, ecc.) considerate paesisticamente incongrui;
- ◆ manutenzione e ristrutturazioni di manufatti recenti considerati paesisticamente congrui, previo nullaosta ex art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004, senza ampliamenti e con eventuale adeguamento architettonico;
- ◆ manutenzione e restauro dei sentieri secondo l'assetto tradizionale;
- ◆ interventi di prevenzione incendi e di protezione civile, purchè non comportanti realizzazione di opere edilizie ed alterazioni permanenti dello stato dei luoghi;

- ♦ interventi di ripristino e restauro naturale e paesaggistico, con rimodellamenti del profilo del suolo e forestazione naturalistica con esclusivo di specie vegetali autoctone, mediante corrette modalità forestali e silvo-colturali;
- ♦ installazione di antenne compatte a bassa visibilità.

zone pregiate ⇒ parti di territorio costiero, montano, rurale, boschivo, palustre di valore paesaggistico, caratterizzate dalla presenza di manufatti ed alterazioni recenti, in misura tale da non averne determinato un significativo degrado. Vi possono essere realizzati i seguenti interventi:

- ♦ manutenzione e restauro conservativo dei manufatti ed elementi storici;
- ♦ demolizione dei manufatti recenti abusivi o considerati paesisticamente incongrui;
- ♦ eliminazione di infrastrutture recenti (strade, elettrodotti, ecc.) considerate paesisticamente incongrue ovvero adeguamento tecnologico e miglioramento estetico-ambientale, se considerate necessarie;
- ♦ realizzazione di nuove infrastrutture pubbliche secondo il relativo piano di settore, previo procedimento di valutazione di impatto ambientale (direttive n. 85/337/CEE e n. 97/11/CE, legge n. 349/1986, D.P.R. 12 aprile 1996, legge regionale n. 1/1999) ovvero valutazione di incidenza ambientale (direttiva n. 92/43/CEE, D.P.R. n. 357/1997, D.M. 3 aprile 2000, n. 65) secondo le norme vigenti;
- ♦ manutenzione e ristrutturazioni di manufatti recenti considerati paesisticamente congrui, previo nullaosta ex art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004, senza ampliamenti e con eventuale adeguamento architettonico;
- ♦ manutenzione e restauro dei sentieri secondo l'assetto tradizionale;
- ♦ interventi di prevenzione incendi e di protezione civile, purchè la realizzazione di opere edilizie ed alterazioni permanenti dello stato dei luoghi avvenga con le migliori tecniche di mitigazione e compensazione di impatto ambientale;
- ♦ interventi di ripristino e restauro naturale e paesaggistico, con rimodellamenti del profilo del suolo e forestazione naturalistica con esclusivo di specie vegetali autoctone, mediante corrette modalità forestali e silvo-colturali;
- ♦ installazione di antenne compatte a bassa visibilità;
- ♦ realizzazione di nuove strutture edilizie con volumetria complessiva non superiore al 50 % di quella prevista dagli strumenti urbanistici attuativi (piani di lottizzazione, piani particolareggiati, ecc.) definitivamente approvati e con opere di urbanizzazione primaria legittimamente avviate alla data del 17 novembre 1989.

zone alterate o di ridotto pregio ambientale ⇒ parti di territorio costiero, montano, rurale, boschivo, palustre con residuo valore ambientale-paesaggistico, caratterizzate dalla presenza di manufatti ed alterazioni recenti, in misura tale da averne determinato un sensibile degrado non irreversibile. Vi possono essere realizzati i seguenti interventi:

- ♦ manutenzione e restauro conservativo dei manufatti ed elementi storici;
- ♦ demolizione dei manufatti recenti abusivi o considerati paesisticamente incongrui;
- ♦ adeguamento tecnologico e miglioramento estetico-ambientale di infrastrutture recenti (strade, elettrodotti, ecc.);
- ♦ realizzazione di nuove infrastrutture pubbliche secondo il relativo piano di settore, previo procedimento di valutazione di impatto ambientale (direttive n. 85/337/CEE e n. 97/11/CE, legge n. 349/1986, D.P.R. 12 aprile 1996, legge regionale n. 1/1999) ovvero valutazione di incidenza ambientale (direttiva n. 92/43/CEE, D.P.R. n. 357/1997, D.M. 3 aprile 2000, n. 65) secondo le norme vigenti;
- ♦ manutenzione e ristrutturazioni di manufatti recenti, previo nullaosta ex art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004, con eventuali ampliamenti ed adeguamento architettonico;
- ♦ manutenzione e restauro dei sentieri secondo l'assetto tradizionale;
- ♦ interventi di prevenzione incendi e di protezione civile, purchè la realizzazione di opere edilizie ed alterazioni permanenti dello stato dei luoghi avvenga con le migliori tecniche di mitigazione e compensazione di impatto ambientale;

- ◆ interventi di ripristino e restauro naturale e paesaggistico, con rimodellamenti del profilo del suolo e forestazione naturalistica con esclusivo di specie vegetali autoctone, mediante corrette modalità forestali e silvo-colturali;
- ◆ interventi di forestazione produttiva, se non in contrasto con esigenze idrogeologiche;
- ◆ installazione di antenne compatte a bassa visibilità;
- ◆ realizzazione di nuove strutture edilizie con volumetria complessiva non superiore al 50 % di quella prevista dagli strumenti urbanistici attuativi (piani di lottizzazione, piani particolareggiati, ecc.) definitivamente approvati e con opere di urbanizzazione primaria legittimamente avviate alla data del 17 novembre 1989.

zone degradate ⇒ parti di territorio con residuo e limitato valore ambientale-paesaggistico, caratterizzate dalla presenza di manufatti ed alterazioni recenti, in misura tale da averne determinato un forte degrado. Vi possono essere realizzati i seguenti interventi:

- ◆ manutenzione e restauro conservativo dei manufatti ed elementi storici;
- ◆ demolizione dei manufatti recenti abusivi o considerati paesisticamente incongrui;
- ◆ adeguamento tecnologico e miglioramento estetico-ambientale di infrastrutture recenti (strade, elettrodotti, ecc.);
- ◆ realizzazione di nuove infrastrutture pubbliche secondo il relativo piano di settore, previo procedimento di valutazione di impatto ambientale (direttive n. 85/337/CEE e n. 97/11/CE, legge n. 349/1986, D.P.R. 12 aprile 1996, legge regionale n. 1/1999) ovvero valutazione di incidenza ambientale (direttiva n. 92/43/CEE, D.P.R. n. 357/1997, D.M. 3 aprile 2000, n. 65) secondo le norme vigenti;
- ◆ manutenzione e ristrutturazioni di manufatti recenti, previo nullaosta ex art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004, con eventuali ampliamenti ed adeguamento architettonico;
- ◆ manutenzione e restauro dei sentieri secondo l'assetto tradizionale;
- ◆ interventi di prevenzione incendi e di protezione civile, purchè la realizzazione di opere edilizie ed alterazioni permanenti dello stato dei luoghi avvenga con le opportune tecniche di mitigazione e compensazione di impatto ambientale;
- ◆ interventi di ripristino e restauro naturale e paesaggistico, con rimodellamenti del profilo del suolo e forestazione naturalistica con esclusivo di specie vegetali autoctone, mediante corrette modalità forestali e silvo-colturali;
- ◆ interventi di forestazione produttiva, se non in contrasto con esigenze idrogeologiche;
- ◆ installazione di antenne e ripetitori;
- ◆ realizzazione di nuove strutture edilizie con caratteristiche architettoniche assimilabili a quelle tradizionali locali.

Devono essere, comunque, considerati i seguenti indirizzi di carattere generale:

* divieto di tutti gli interventi ed attività non espressamente consentiti o disciplinati;

* salvaguardia del paesaggio storico: tutti i beni ed i siti facenti parte del patrimonio ambientale e storico-culturale (ad es. insediamenti ed edifici storici e tradizionali, aree e monumenti archeologici, monumenti naturali, emergenze geomorfologiche, ecc.) devono essere conservati mediante interventi di manutenzione e restauro, ferme le competenze statali ai sensi del decreto legislativo n. 490/1999.

In sede di P.P.R., di piano urbanistico provinciale (P.U.P.) e di piano urbanistico comunale (P.U.C.) devono essere individuate apposite aree di rispetto con perimetrazione certa, ove gli interventi siano disciplinati in modo da non pregiudicare l'integrità e la prospettiva visuale dei beni e dei siti medesimi.

In attesa di tale disciplina, nel raggio di metri 200 dal sito o del bene non è consentita alcuna alterazione dello stato dei luoghi, mentre nel raggio fra i 200 ed i 500 metri dal sito o dal bene possono essere realizzate strutture edilizie isolate ad un piano per una superficie massima complessiva di 500 metri quadrati e contenute modifiche allo stato dei luoghi (cambiamento di colture, piantumazioni boschive, realizzazioni di muretti a secco, strade poderali in fondo naturale, ecc.) previa autorizzazione ex art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004;

* muretti a secco: devono essere conservati e restaurati, utilizzando la medesima tecnica esecutiva tradizionale locale, secondo le tipologie differenti sul territorio con esclusivo utilizzo di pietre recuperate sul posto;

- * recinzioni: devono essere realizzate con muretti a secco di tipi tradizionale;
- * pavimentazioni esterne: devono essere realizzate con selciato lapideo tradizionale (*imperdau*, *imperdadu*), composto da pietre locali posate a secco in terra e sabbia, ben costipate;
- * edifici isolati: devono avere altezza in gronda non superiore a mt. 2,80 dal piano di campagna, caratteri di estrema semplicità e di regolare geometria, con volumi compatti, linea di gronda unica e continua, sporto tradizionale a stillicidio, falde di copertura con pendenza compresa tra il 15 % ed il 20 %, manto in coppi di laterizio. Le pareti esterne devono avere finitura di tipo tradizionale locale (stuccatura di malta di fango e calce, tinteggiatura di colore appartenente alla gamma usuale in epoca storica, ecc.). Devono escludersi comignoli vistosi, aperture o loggiati ad arco, elementi di "arricchimento" e "abbellimento" estranei alla tradizione locale;
- * elettrodotti: il tracciato deve preferibilmente correre parallelo alle strade, a breve distanza dal ciglio, deve correre preferibilmente a metà dei versanti, lungo la linea di confine fra boschi e pascoli, evitando le linee di crinale, le zone di sommità, le aree di fondovalle ed i terreni rocciosi. Nelle zone integre o di conservazione integrale e nelle zone pregiate, ove sia accertata l'assoluta necessità della realizzazione e verificata l'assenza di potenziali tracciati alternativi, essi devono essere collocati in apposite canalizzazioni interrato, sotto o a lato delle strade esistenti per consentire un'agevole manutenzione, evitando siti archeologici noti e già visibili o inclusi in carte archeologiche;
- * transito veicolare: qualsiasi veicolo a motore non può accedere o transitare sulle spiagge, nelle zone umide, nelle aree boscate al di fuori delle apposite strade aperte al traffico veicolare;
- * demolizioni di edifici: possono (o devono) essere demoliti, nell'ambito delle specifiche prescrizioni di zona, gli edifici recenti, salvo deroga esplicitamente approvata all'unanimità dalla competente Commissione provinciale delle bellezze naturali (artt. 148 del decreto legislativo n. 42/2004, 31 del D.P.R. n. 805/1975, 33 della legge regionale n. 45/1989, 12 della legge regionale n. 28/1998). Gli edifici storici devono essere conservati e restaurati, senza modificarne struttura ed aspetto;
- * siti costieri di eccezionale bellezza: vi è consentito il solo accesso pedonale, senza uso di accessori balneari (sdraio, borse frigo, ombrelloni, moto d'acqua, ecc.). sarà cura dei Comuni, nell'ambito del P.U.C. disciplinarne in dettaglio la fruizione ed affidare, secondo la normativa vigente in materia, ad idonei soggetti la gestione di apposite zone attrezzate a contenutissimo impatto estetico con zone di ombra di aspetto omogeneo e compatibile con la caratteristiche del luogo;
- * mitigazione: per ottenere un migliore inserimento ambientale-paesaggistico di ogni intervento e, conseguentemente, attenuarne l'impatto visivo, si richiede – qualora possibile – la piantumazione di siepi continue in forma spontanea, composte da alberi ed arbusti di specie autoctone lungo i perimetri di fabbricati e recinzioni e lungo i cigli delle strade;
- * realizzazione di nuova viabilità: la documentazione progettuale deve essere adeguata a valutare efficacemente l'impatto ambientale-paesaggistico dell'intervento. In particolare è richiesta l'elaborazione dei seguenti elaborati:
 - ◆ planimetria in scala 1:2.000 con lo stato attuale dei luoghi, con indicazione dell'uso e dell'assetto del suolo, dei fabbricati e degli altri manufatti esistenti, compresi quelli di matrice storico-culturale;
 - ◆ planimetria in scala 1:2.000 con lo stato finale simulato dei luoghi dopo la sistemazione ambientale, completa delle opere in progetto, dell'adeguamento del profilo del terreno e delle piantumazioni arboree ed arbustive;
 - ◆ vedute assonometriche o prospettiche in efficace simulazione degli interventi previsti, su base fotografica, per svincoli, dettaglio tipo di spalle e pile viadotti, imbocchi di galleria, sezione-tipo dei rilevati e delle scarpate.

Permane richiesta, comunque, la realizzazione delle opportune opere aggiuntive e integrative finalizzate a mitigare l'impatto ambientale-paesaggistico dell'intervento ed a migliorarne l'inserimento territoriale, secondo apposito progetto da approvare ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004 contenente, a fini esemplificativi, i seguenti dettagli: rifinitura di manufatti relativi a ponti, viadotti, imbocchi delle gallerie, trattamento superficiale chiaroscurato e cromatico degli elementi in cemento (colore della pietra locale) e in metallo (*guard-rails*, ecc. in marrone scuro), reinterri e scarpate inerbite, rivestimenti in pietra locale di muri e manufatti cementizi, ripristino ambientale ovunque possibile, inverdimento delle banchine e delle piazzole di sosta,

piantumazione di specie arboree e arbustive autoctone lungo tutto il tracciato e in corrispondenza degli svincoli, altezza, ubicazione degli elementi illuminanti, forma e posizione della segnaletica, ogni altra opera utile a conferire all'intervento nel suo complesso elevata qualità architettonica ed ambientale-paesaggistica.

RAPPORTI TRA IL “NUOVO” CONDONO EDILIZIO E LA TUTELA PAESAGGISTICA

Dott. Alessandro Castello – giudice del Tribunale penale di Cagliari

I rapporti tra la normativa in materia condono, o – come la definisce il legislatore – *measure (...) per la definizione degli illeciti urbanistici*, e la tutela del paesaggio si esprimono principalmente nei limiti di “condonabilità” imposti dalla stessa legge in presenza di un vincolo paesaggistico (e non solo⁸⁰); e ciò secondo una tecnica normativa già adottata in occasione delle precedenti sanatorie (titolo IV, artt. 31 – 44, della legge 28 febbraio 1985, n. 45 poi ripreso dall’art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724).

In questa breve relazione cercherò di dare una visione schematica e sintetica della disciplina vigente con particolare attenzione alle conseguenze in ordine all’accertamento dei reati urbanistici e paesaggistici, e delle cause di estinzione dei medesimi reati configurate dall’art. 32, commi 36 e 43 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*G.U. n. 229 del 2 ottobre 2003, s.o. n. 157, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 pubblicata sulla G.U. n. 274 del 25 novembre 2003*).

⁸⁰ Cfr. art. 33 della legge n. 47/1985 riportato più avanti in nota.

È appena il caso di rammentare che spetta la giudice penale il controllo delle condizioni di applicabilità del condono (sia in termini sostanziali sulla sussistenza dello stesso ovvero sulla sua estinzione, e sull'estinzione del reato per violazione del vincolo che sia ad esso connesso, sia per i riflessi che tale controllo ha in materia di prescrizione del reato edilizio), e ciò anche indipendentemente dall'esito della procedura amministrativa (cfr. in tal senso Cass. pen., sez. V, 23 marzo 2000, n. 3762, conforme, n. 5376/98; Cass. pen., sez. III, 2 ottobre 1987, n. 10305; è stato altresì precisato che l'ipotesi di sospensione del processo prevista dall'art. 44 della legge n. 47/1985 ha carattere automatico, essendo disposta direttamente dal legislatore, diversamente da quanto accade per la sospensione di cui all'art. 38, comma I, della medesima legge, applicabile anche al presente condono in forza del richiamo di cui all'art. 32, comma 28 del decreto-legge n. 269/2003, può essere applicata solo in presenza dei presupposti, cioè presentazione nei termini dell'istanza di condono corredata dei relativi versamenti (cfr. *ex pluribus*: Cass. pen., sez. III, 19 maggio 1998, n. 5882; Cass. pen., sez. III, 10 dicembre 1997, n. 11334).

1. I limiti essenziali di applicabilità della sanatoria che si riferiscono in generale a tutte le categorie di immobili e di opere.

Possono chiedere l'emissione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria i proprietari delle costruzioni e di altre opere edilizie, o coloro che vi abbiano titolo ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 280 (T.U. Edilizia)⁸¹, ultimate entro il 31 marzo 2003⁸² e che rispettino altresì i seguenti parametri:

- A) ampliamento del manufatto originario non superiore al 30% della volumetria della costruzione originaria;
ovvero (in alternativa)
- B) ampliamento non superiore a 750 metri cubi;
- C) nuove costruzioni residenziali sulle quali sia stato realizzato un abuso edilizio non superiore a 750 metri cubi per ogni singola richiesta di titolo abilitativo e sempre che la nuova costruzione risultante dalla realizzazione dell'abuso non superi complessivamente 3000 metri cubi.;

La carenza di uno solo di questi requisiti rende inammissibile il condono.

Superata questa prima fase dell'accertamento occorre rilevare se l'opera abusiva è suscettibile di sanatoria secondo i parametri normativi che si riassumono qui di seguito. È in questa fase che viene in rilievo, come si vedrà, la presenza di vincoli sull'area ove insiste l'immobile, ovvero sullo stesso immobile sul quale è stato eseguito l'intervento edilizio.

2. Opere suscettibili di sanatoria (art. 32, comma 26°, del decreto-legge n. 269/2003).

La sanatoria può essere applicata, secondo le previsioni del comma 26° e dell'allegato 1 al decreto, alle seguenti tipologie di opere:

2.1) nell'ambito dell'intero territorio nazionale, salvo le opere abusive realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale⁸³:

⁸¹ Art. 11 (L) - Caratteristiche del permesso di costruire (*Legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 4, commi 1, 2 e 6; legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39, comma 2*)

1. Il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo.
2. Il permesso di costruire è trasferibile, insieme all'immobile, ai successori o aventi causa. Esso non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio. E' irrevocabile ed è oneroso ai sensi dell'[articolo 16](#).

3. Il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi.

⁸² Per il concetto di ultimazione dell'opera si dovrà fare riferimento all'art. 31, comma 2°, della legge n. 47/1985: "Ai fini delle disposizioni del comma precedente, si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura, ovvero, quanto alle opere interne agli edifici già esistenti e a quelle non destinate alla residenza, quando esse siano state completate funzionalmente.

⁸³ Cfr. comma 27°, lett. e) siano state realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, ora si vedano gli artt. 10 e ss. del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, che ha abrogato il decreto legislativo n. 490/99 (art. 181, comma 1°).

- a) alle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;
- b) alle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio, ma conformi alle norme urbanistiche ed agli strumenti urbanistici al momento della entrata in vigore del decreto-legge;
- c) alle opere di ristrutturazione edilizia come definite dall'art. 3, comma I, lettera d) del T.U. n. 380/2001⁸⁴ realizzate senza il titolo abilitativo edilizio.

Occorre rilevare sul punto che il comma 26° del decreto-legge n. 269/2003 è stato dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 196 del 2004 nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'allegato 1, comprendendo quindi nella potestà regionale di regolamentazione dei limiti sostanziali del condono anche le modifiche di maggiore incidenza che sono state appena elencate.

2.2) nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47⁸⁵ così come modificato dall'art. 32 comma 43 del decreto-legge n. 269/2003:

⁸⁴ Art. 3 (L) - Definizioni degli interventi edilizi (Legge 5 agosto 1978, n. 457, art. 31) (omissis)....d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica (lettera così modificata dal d. lgs. n. 301 del 2002).

⁸⁵ Art. 32. Opere costruite su aree sottoposte a vincolo (articolo così sostituito dall'articolo 32, comma 43, del decreto-legge n. 269 del 2003)

1. Fatte salve le fattispecie previste dall'articolo 33, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo, è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso. Qualora tale parere non venga formulato dalle suddette amministrazioni entro centottanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di parere, il richiedente può impugnare il silenzio-rifiuto. Il rilascio del titolo abilitativo edilizio estingue anche il reato per la violazione del vincolo. Il parere non è richiesto quando si tratti di violazioni riguardanti l'altezza, i distacchi, la cubatura o la superficie coperta che non eccedano il 2 per cento delle misure prescritte.

2. Sono suscettibili di sanatoria, alle condizioni sottoindicate, le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione e che risultino:

- a) in difformità dalla [legge 2 febbraio 1974, n. 64](#) e successive modificazioni e dal [d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#), quando possano essere collaudate secondo il disposto del quarto comma dell'articolo 35;
- b) in contrasto con le norme urbanistiche che prevedono la destinazione ad edifici pubblici od a spazi pubblici, purché non in contrasto con le previsioni delle varianti di recupero di cui al capo III;
- c) in contrasto con le norme del D.m. 1° aprile 1968, n. 1404 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 13 aprile 1968, e con gli articoli 16, 17 e 18 della legge 13 giugno 1991, n. 190 e successive modificazioni, sempre che le opere stesse non costituiscano minaccia alla sicurezza del traffico.

3. Qualora non si verifichino le condizioni di cui alle precedenti lettere, si applicano le disposizioni dell'articolo 33.

4. Ai fini dell'acquisizione del parere di cui al comma 1 si applica quanto previsto dall'articolo 20, comma 6 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Il motivato dissenso espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, ivi inclusa la soprintendenza competente, alla tutela del patrimonio storico artistico alla tutela della salute preclude il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

5. Per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato o di enti pubblici territoriali, in assenza di un titolo che abiliti al godimento del suolo, il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato anche alla disponibilità dell'ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalle leggi statali o regionali vigenti, l'uso del suolo su cui insiste la costruzione. La disponibilità all'uso del suolo, anche se gravato di usi civici, viene espressa dallo Stato o dagli enti pubblici territoriali proprietari entro il termine di centottanta giorni dalla richiesta. La richiesta di disponibilità all'uso del suolo deve essere limitata alla superficie occupata dalle costruzioni oggetto della sanatoria e alle pertinenze strettamente necessarie, con un massimo di tre volte rispetto all'area coperta dal fabbricato. Salve le condizioni previste da leggi regionali, il valore è stabilito dalla filiale dell'agenzia del Demanio competente per territorio per gli immobili oggetto di sanatoria ai sensi della presente legge e dell'[articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724](#), con riguardo al valore del terreno come risultava all'epoca della costruzione aumentato dell'importo corrispondente alla variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati al momento

- A) alle opere di restauro e risanamento così come definite dall'art. 3, comma 1°, lett. c) T.U. 380/2001⁸⁶ nelle zone omogenee A di cui all'art. 2 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444⁸⁷ realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio;
- B) alle opere di restauro e risanamento al di fuori delle zone A citate realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio;
- C) alle opere di manutenzione straordinaria così come definite dall'art. 3, comma 1°, lett. b) T.U. 380/2001⁸⁸ realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio, alle opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume.

2.3) nell'ambito degli immobili non soggetti a vincolo di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 così come modificato dall'art. 32 comma 43 del decreto-legge n. 269/2003:

- alle opere indicate alle lettere A), B) e C) del n. 2.2) che precede in attuazione di legge regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento, con la quale sono determinate la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio (tipologie 4, 5 e 6 di cui all'Allegato 1 al decreto-legge n. 269/2003).

3. Opere non suscettibili di sanatoria (art. 32, comma 27°, del decreto-legge n. 269/2003)

Non sono suscettibili di sanatoria secondo il disposto dell'art. 33 della legge n. 47/1985 le opere che siano in contrasto con i seguenti vincoli, sempre che gli stessi siano stati imposti prima dell'esecuzione delle opere e comportino l'inedificabilità:

- a) vincoli imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;
- b) vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali;
- c) vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna;
- d) ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree.

Quindi, per quel che qui interessa, - oltre alle altre ipotesi di inedificabilità assoluta previste dal comma 2 dell'art. 33 della legge n. 47/1985⁸⁹ - sono *insanabili* le opere che, soggette a vincoli paesaggistici,

della determinazione di detto valore. L'atto di disponibilità, regolato con convenzione di cessione del diritto di superficie per una durata massima di anni sessanta, è stabilito dall'ente proprietario non oltre sei mesi dal versamento dell'importo come sopra determinato.

6. Per le costruzioni che ricadono in aree comprese fra quelle di cui all'[articolo 21 della legge 17 agosto 1942, n. 1150](#), il rilascio della concessione o della autorizzazione in sanatoria è subordinato alla acquisizione della proprietà dell'area stessa previo versamento del prezzo, che è determinato dall'agenzia del Territorio in rapporto al vantaggio derivante dall'incorporamento dell'area.

7. Per le opere non suscettibili di sanatoria ai sensi del presente articolo si applicano le sanzioni previste dal [d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#)

⁸⁶ Art. 3 (L) - Definizioni degli interventi edilizi (Legge 5 agosto 1978, n. 457, art. 31)
... (omissis)

c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

⁸⁷ Art. 2 - Zone territoriali omogenee.

Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'[art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765](#): A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi... (omissis)

⁸⁸ Art. 3 (L) - Definizioni degli interventi edilizi (Legge 5 agosto 1978, n. 457, art. 31)

.... (omissis) b) "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso.

ambientali o storico – culturali preesistenti alla loro realizzazione, siano in contrasto con tali strumenti di tutela. Insanabilità che è ribadita dalla disposizione di cui all'art. 32, comma 27°, lett. d), del decreto-legge n. 269/2003 secondo la quale le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria quando *siano state realizzate - a) in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e b) non conformemente alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici - su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere*⁹⁰.

Sul punto la Suprema Corte ha recentemente statuito che la nuova costruzione realizzata, in assenza del titolo abilitativo edilizio, in area assoggettata a vincolo imposto a tutela degli interessi paesistici non è suscettibile di sanatoria, ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003, poiché si tratta di nuova costruzione (ipotesi esclusa dal condono dal comma 26, lett. a, in combinato disposto con il comma 27°, lett. d). Nelle aree sottoposte a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici, ambientali e paesistici la norma anzidetta ammette, infatti, la possibilità di ottenere la sanatoria soltanto per gli interventi edilizi di minore rilevanza (corrispondenti alle tipologie di illecito di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'Allegato 1: restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria; cfr. più sopra al punto 2.2, lett. A, B e C), previo parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo. In proposito – ha proseguito la Corte – appare opportuno ricordare che la Relazione governativa al decreto-legge n.

⁸⁹ Art. 33. Opere non suscettibili di sanatoria

1. Le opere di cui all'articolo 31 non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con i seguenti vincoli, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse:
 - a) vincoli imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;
 - b) vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali;
 - c) vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna;
 - d) ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree.
2. Sono altresì escluse dalla sanatoria le opere realizzate su edifici ed immobili assoggettati alla tutela della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (*ora Titolo I del decreto legislativo n. 42 del 2004 - n.d.r.*), e che non siano compatibili con la tutela medesima.
3. Per le opere non suscettibili di sanatoria ai sensi del presente articolo si applicano le sanzioni previste.

⁹⁰ 27. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora:

- a) siano state eseguite dal proprietario o avente causa condannato con sentenza definitiva, per i delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del Codice penale o da terzi per suo conto;
- b) non sia possibile effettuare interventi per l'adeguamento antisismico, rispetto alle categorie previste per i comuni secondo quanto indicato dalla Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 marzo 2003, n. 3274, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 8 maggio 2003, n. 105;
- c) non sia data la disponibilità di concessione onerosa dell'area di proprietà dello Stato o degli enti pubblici territoriali, con le modalità e condizioni di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e del presente provvedimento;
- d) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;
- e) siano state realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;
- f) fermo restando quanto previsto dalla legge 21 novembre 2000, n. 353 e indipendentemente dall'approvazione del piano regionale di cui al comma 1 dell'articolo 3 della citata legge n. 353 del 2000, il comune subordina il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria alla verifica che le opere non insistano su aree boscate o su pascolo i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco. Agli effetti dell'esclusione dalla sanatoria è sufficiente l'acquisizione di elementi di prova, desumibili anche dagli atti e dai registri del ministero dell'Interno, che le aree interessate dall'abuso edilizio siano state, nell'ultimo decennio, percorse da uno o più incendi boschivi;
- g) siano state realizzate nei porti e nelle aree, appartenenti al demanio marittimo, di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato ed alle esigenze della navigazione marittima quali identificate ai sensi del secondo comma dell'articolo 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

269/2003 si esprime nel senso che “... è fissata la tipologia di opere assolutamente insanabili tra le quali si evidenziano ... quelle realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio nelle aree sottoposte ai vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici, ambientali e paesistici ... Per gli interventi di minore rilevanza (restauro e risanamento conservativo) si ammette la possibilità di ottenere la sanatoria edilizia negli immobili soggetti a vincolo previo parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela. Per i medesimi interventi, nelle aree diverse da quelle soggette a vincolo, l'ammissibilità alla sanatoria è rimessa ad uno specifico provvedimento regionale” (Cass. pen., sez. III, n. 48956, depositata il 21 dicembre 2004; cfr. anche Cass. pen., sez. III, n. 48954, depositata lo stesso giorno). Nella fattispecie erano stati contestati sia il reato urbanistico che quello della violazione del vincolo poiché l'imputato aveva realizzato, in area sottoposta a vincolo paesistico, in assenza delle prescritte autorizzazioni edilizia e paesaggistica, lavori consistenti nella messa in opera di una struttura prefabbricata adibita a civile abitazione, di mt. 10,25 x 5,15, e di un portico, nella costruzione di un basamento, di una fossa biologica e di un serbatoio per la raccolta delle acque bianche di scarico, nonché nella installazione di un container adibito a bagno.

Nello stesso senso è stato anche affermato che, in tema di illeciti edilizi *non è possibile la sospensione del procedimento* in pendenza dei termini di proposizione della domanda per usufruire del cosiddetto condono edilizio *relativamente ad opere abusive realizzate in zone sottoposte a vincolo paesaggistico, atteso che tali abusi non sono condonabili ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269*, convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326 (Cass. pen., sez. III, 1 ottobre 2004, n. 38694; in senso conforme anche Cass. pen. n. 35984/2004 e altre).

Ai fini del decorso del termine di prescrizione, quindi, il giudice deve prendere in considerazione la presenza del vincolo sull'immobile e accertare se lo stesso è ostativo all'estinzione del reato o meno. In tal senso la presenza di un vincolo di inedificabilità è parificata ad una condizione generale di ammissibilità come la data di realizzazione dell'opera ed i limiti volumetrici. Il mancato accertamento della natura del vincolo può risolversi pertanto nella prescrizione del reato qualora il processo venisse sospeso in ragione della domanda di condono, invero in questo caso non opera nemmeno la sospensione automatica prevista dall'art. 44 della legge n. 47/1985.

3.1) Altre ipotesi di non sanabilità. Deve qui aggiungersi per completezza che il medesimo art. 32, comma 27°, elenca altre ipotesi di insanabilità degli illeciti edilizi riferibili:

- 1) alla qualità del proprietario dell'immobile (condannato per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, ovvero per il reato di riciclaggio e impiego di denaro, beni o altre utilità di provenienza illecita, previsti dagli artt. 416 bis, 648 bis e ter del codice penale);
- 2) all'impossibilità di effettuare l'adeguamento antisismico (lett. b);
- 3) alla qualità dell'immobile sul quale le opere vengono realizzate (lettere d), e), f), g)⁹¹.

In generale, escluse le ipotesi di non sanabilità che si sono elencate, il titolo abilitativo edilizio in sanatoria su immobili sottoposti a vincolo (che non comporti l'inedificabilità) può essere rilasciato ed è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso ai sensi dell'art. 32, comma 1°, della legge n. 47/1985, opere costruite su aree sottoposte a vincolo (*articolo così sostituito dall'articolo 32, comma 43, del decreto-legge n. 269 del 2003*).

Riepilogando, l'opera abusiva realizzata su immobile soggetto a vincolo può essere sanata:

- a) in tutte le ipotesi di interventi edilizi di minore rilevanza (corrispondenti alle tipologie di illecito di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'allegato 1: restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria; cfr. più sopra al punto 2.2, lett. A, B e C), sempre previo parere dell'autorità preposta alla tutela da acquisire nelle modalità previste dall'art. 32, commi 1° e 4°, della legge n. 47/1985. Il parere non è richiesto quando le violazioni riguardano l'altezza, i distacchi, la cubatura o la superficie coperta che non eccedano il 2% delle misure prescritte. Il silenzio rifiuto del parere da parte dell'amministrazione può essere impugnato trascorsi 180 giorni dalla data della presentazione della richiesta (cfr. art. 32 della legge n. 47/1985);
- b) il titolo in sanatoria può essere inoltre concesso nelle ipotesi di cui al comma 2° dell'art. 32 della legge n. 47/1985 per le opere eseguite sugli immobili insistenti in aree vincolate dopo la loro esecuzione;
- c) sembrerebbe inoltre potersi affermare – anche se l'ipotesi appare di difficile realizzazione – la sanabilità delle opere eseguite su immobili vincolati prima della loro esecuzione sempre che 1) *sussista il titolo*

⁹¹ Cfr. nota precedente.

abilitativo edilizio e 2) sia conforme alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e ciò secondo l'interpretazione *a contrario* dell'art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge n. 269/2003. Anche in questo caso sarà necessario acquisire il parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo.

L'opera abusiva realizzata su immobile soggetto a vincolo non può essere sanata:

1) nelle ipotesi di inedificabilità assoluta imposte dal vincolo (art. 33 della legge n. 47/1985) quando l'abuso riguardi opere corrispondenti alle tipologie di illecito di cui ai nn. 1, 2 e 3 dell'Allegato 1⁹²: opere in assenza o con difformità dal titolo abilitativo, conformi o non conformi alle norme ed agli strumenti urbanistici; opere di importante ristrutturazione edilizia che portano alla nascita di un organismo edilizio in tutto o in parte diverso; cfr. più sopra al punto 3).

2) nelle ipotesi previste dall'art. 32, comma 27°, lettere a-g (cfr. punto 3.1).

4. L'estinzione del reato penale.

Un altro aspetto che evidenzia il rilievo della disciplina vincolistica in materia di condono edilizio è quello della sostanziale autonomia delle fattispecie estintive del reato urbanistico e del reato ambientale per la violazione del vincolo.

Ai sensi dell'art. 32, comma 36°, del decreto-legge n. 269/2003, 1) la *presentazione nei termini* della domanda di definizione dell'illecito edilizio, 2) l'*oblazione interamente corrisposta* nonché 3) il decorso di *trentasei mesi* dalla data da cui risulta il suddetto pagamento, *producono* gli effetti di cui all'articolo 38, comma 2° della legge 28 febbraio 1985, n. 47⁹³, cioè l'estinzione dei reati urbanistici e dei procedimenti di esecuzione delle sanzioni amministrative. Trascorso il suddetto periodo di trentasei mesi si prescrive il diritto al conguaglio o al rimborso spettante.

La formulazione della norma non è delle più chiare. Sembra infatti che l'estinzione del reato urbanistico sia legata anche al decorso di trentasei mesi dalla data del pagamento dell'oblazione.

Tuttavia il richiamo alla disciplina contenuta nell'art. 38, comma 2°, della legge n. 47/1985 (che prevede il verificarsi dell'estinzione del reato al momento del pagamento dell'intera oblazione), e la specificazione di cui all'ultimo periodo del comma 36°, inducono a ritenere che il decorso dei trentasei mesi incida solo ai fini della prescrizione del diritto al conguaglio o al rimborso. Nulla impedisce al giudice di dichiarare l'estinzione del reato in presenza del pagamento dell'oblazione e dell'accertamento della correttezza della

⁹² ALLEGATO 1

Tipologia di opere abusive suscettibili di sanatoria alle condizioni di cui all'articolo 32, comma 26°.

Tipologia 1. Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;

Tipologia 2. Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio, ma conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici alla data di entrata in vigore del presente decreto;

Tipologia 3. Opere di ristrutturazione edilizia come definite dall'[articolo 3, comma 1°, lettera d\) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#) realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio;

Tipologia 4. Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall'[articolo 3, comma 1°, lettera c\) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#), realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio, nelle zone omogenee A di cui all'[articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444](#);

Tipologia 5. Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall'[articolo 3, comma 1°, lettera c\) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#), realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio;

Tipologia 6. Opere di manutenzione straordinaria, come definite all'[articolo 3, comma 1°, lettera b\) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#), realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio; opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume.

⁹³ Art. 38. Effetti della oblazione e della concessione in sanatoria

1. (omissis)

2. L'oblazione interamente corrisposta estingue i reati di cui all'articolo 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, e all'articolo 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come modificato dall'art. 20 della presente legge, nonché quelli di cui all'art. 221 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, e agli articoli 13, primo comma, 14, 15, 16 e 17 della legge 5 novembre 1971, n. 1086. Essa estingue altresì i reati di cui all'articolo 20 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, nonché i procedimenti di esecuzione delle sanzioni amministrative. Qualora l'immobile appartenga a più proprietari, l'oblazione versata da uno di essi estingue il reato anche nei confronti degli altri comproprietari (omissis)

procedura di condono (in particolare della congruità dell'oblazione) e questo anche prima del trascorrere dei trentasei mesi indicati dalla norma. È ciò a maggior ragione quando interviene il titolo abilitativo in sanatoria.

Peraltro l'estinzione del reato urbanistico prescinde dall'emissione del titolo abilitativo in sanatoria da parte del Comune. Invero l'art. 39 della legge n. 47/1985 (*Effetti del diniego della sanatoria*), che non sembra incompatibile con la disciplina della sanatoria di cui al decreto-legge n. 269/2003 in forza del richiamo di cui all'art. 32, comma 28⁹⁴, prevede che l'effettuazione dell'oblazione, qualora le opere non possano conseguire la sanatoria, estingue i reati contravvenzionali di cui all'art. 38, mentre le sanzioni amministrative consistenti nel pagamento di una somma di denaro sono ridotte, su richiesta dell'interessato, nella misura corrispondente all'oblazione versata.

Con riguardo al reato ambientale per violazione del vincolo, invece, la nuova formulazione dell'art. 32 della legge n. 47/1985, introdotta dall'art. 32, comma 43°, del decreto-legge, prevede l'estinzione del reato per la violazione del vincolo a seguito del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria.

Può anzitutto osservarsi in proposito che l'estinzione di tale reato – previsto dall'art. 163 del decreto legislativo n. 490/1999, T.U. sui beni ambientali e culturali⁹⁵ – appare ricollegata al rilascio del titolo abilitativo e non al versamento dell'oblazione. Personalmente riterrei che tale estinzione possa conseguire anche ad un provvedimento abilitativo fondato sul silenzio assenso, salva la potestà del giudice penale di verificare le condizioni oggettive della legittimità del titolo, verificando in particolare che l'amministrazione preposta alla tutela del vincolo ambientale abbia effettivamente rilasciato il relativo parere positivo, così come previsto dall'art. 32, comma 1°, del decreto-legge n. 47/1985 (anche nel testo modificato dall'art. 32, comma 43°, del decreto-legge n. 269/2003).

Deve essere invero evidenziato che, contrariamente a quanto previsto per il titolo abilitativo in sanatoria, nel caso di opere su immobili soggetti a vincolo non è previsto l'istituto del silenzio assenso, ma si forma il silenzio rifiuto decorso 180 giorni dalla richiesta di autorizzazione da parte dell'interessato, silenzio avverso il quale egli può ricorrere. Peraltro il motivato dissenso espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, ivi inclusa la soprintendenza competente, alla tutela del patrimonio storico artistico, alla tutela della salute, preclude il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

L'accertamento del reato ambientale, e la condanna per esso comportano l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato, con la comunicazione della sentenza alla Regione ed al Comune nel cui territorio è stata commessa la violazione (art. 163 del decreto legislativo n. 490/1999 e ora 181 del decreto legislativo n. 42/2004).

5. L'intervento della Corte costituzionale sul condono.

Con la sentenza n. 196 del 28 giugno 2004 i Giudici Costituzionali sono intervenuti sull'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003, dichiarando illegittimi i commi 25° e 26° *nella parte in cui non prevedono che la legge regionale di cui al comma possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati per l'ammissibilità stessa del condono e determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1) e non solo di quelle, di minore impatto, previste dai punti 4, 5 e 6 del medesimo allegato*.

⁹⁴ Cfr. art. 32, comma 28°. I termini previsti dalle disposizioni sopra richiamate e decorrenti dalla data di entrata in vigore dell'[articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724](#), e successive modificazioni e integrazioni, ove non disposto diversamente, sono da intendersi come riferiti alla data di entrata in vigore del presente provvedimento. *Per quanto non previsto dal presente provvedimento si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 e al predetto articolo 39.*

⁹⁵ Cfr. ora Art. 181 del decreto legislativo n. 42/2004.

Opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa

1. Chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'articolo 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. *(ora [articolo 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 - n.d.r.](#))*

2. Con la sentenza di condanna viene ordinata la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato. Copia della sentenza è trasmessa alla regione ed al comune nel cui territorio è stata commessa la violazione.

È inoltre rimarcato il principio del “doppio binario” penale – amministrativo per cui le restrizioni adottate dalle Regioni per la sanabilità delle opere abusive non incideranno sulle fattispecie estintive dei reati urbanistici, ma solo sulla sanabilità amministrativa. In tal caso il reato si estinguerà sulla base dei limiti della normativa statale, mentre non sarà possibile avere il titolo abilitativo in sanatoria.

La Corte ha evidenziato che la disciplina contenuta nell’art. 32 della legge n. 326/2003 non coinvolge solo ambiti urbanistici, ma incide su una più complessa disciplina tesa, più in generale, al governo del territorio, intendendosi con tale termine tutto ciò che attiene all’uso del territorio ed alla localizzazione di impianti ed attività, l’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio.

Come affermato in precedenti sentenze (Corte Cost. 302/1988 e 427/1995) sul governo del territorio spetta allo Stato predisporre le linee fondamentali della disciplina, mentre i maggiori poteri in materia appartengono alle Regioni, perché a ciò è collegata la nuova competenza della legislazione regionale concorrente che è quella della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

La possibilità di tutela “indiretta” dell’ambiente attraverso norme strettamente urbanistiche è ampliata secondo la visione “trasversale” del governo del territorio che è stata data dai Giudici delle leggi nella citata sentenza. Così l’eventuale introduzione da parte delle Regioni di limiti di ammissibilità più ristretti per il condono rappresenta una tutela concorrente rispetto ai vincoli ambientali e paesistici (di competenza statale). E ancora, il vincolo d’inedificabilità assoluta previsto dall’art. 3 della legge regionale sarda n. 8/2004 (la c.d. “salva coste”), non appare in contrasto con tale assetto di competenze sul “governo del territorio” laddove si consideri che la disciplina urbanistica dell’assetto del territorio (di competenza esclusiva della regione sarda), in vista dell’approvazione del Piano Paesistico Regionale in attuazione della normativa statale in materia (art. 135 del decreto legislativo n. 42/2004), può, attraverso l’apposizione del vincolo d’inedificabilità (che ha natura e funzione di regolamentazione dell’assetto del territorio), salvaguardare e valorizzare il bene paesaggistico – ambientale costituito dal sistema costiero, in tal modo sovrapponendosi, ma non contrastando con la competenza statale in materia di tutela paesaggistica.

INTERRELAZIONI FRA TUTELA PAESAGGISTICA E NORMATIVA URBANISTICA

Avv. Silvia Curto – libera professionista

Questa relazione tiene conto necessariamente della disciplina positiva in tema di tutela dell’ambiente, governo e utilizzazione del territorio, contenuta nella costituzione, nello statuto sardo, nel codice dei beni culturali e da ultimo nella legge regionale sarda n. 8/2004.

Naturalmente, non sono poche le difficoltà che nascono soprattutto dall’esigenza di conciliare disposizioni di diverso contenuto, intervenute spesso in periodi storici differenti e finalizzate a salvaguardare competenze rivendicate sia dallo Stato, che dalla Regione. A motivo del rovesciamento completo della tecnica di riparto delle funzioni legislative verificatosi sull’impianto costituzionale originario, sarebbe stata forse giustificata la previsione di un criterio restrittivo nell’individuazione delle materie statali, trattandosi in definitiva di competenza derogatoria e di

attribuzione, rispetto a quella generale della Regione. Invece, le competenze dello Stato sono ancora oggi ampie ed estese, verosimilmente oltre ogni ragionevole giustificazione. Prova ne sia che l'art. 117 cost.⁹⁶, nella formulazione risultante dalla revisione del titolo V, attribuisce allo Stato, per quel che qui rileva, il potere di legiferare in via esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, lasciando invece alla potestà legislativa concorrente delle Regioni – salvo che per la determinazione dei principi fondamentali – il governo del territorio, le infrastrutture di trasporto e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

È appena il caso di precisare, comunque, che la suindicata disciplina del titolo V fa salve le attuali competenze delle Regioni con speciale autonomia, compresa quella sarda, che infatti mantiene attribuzioni legislative esclusive in materia di urbanistica ed edilizia, secondo quanto previsto dall'art. 3, lett. f) del proprio statuto⁹⁷, prevede, inoltre, che sino all'adeguamento dei rispettivi

⁹⁶ Art. 117, commi 2 e 3, cost.: *“lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:*

- a) *politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione Europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea;*
- b) *immigrazione;*
- c) *rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*
- d) *difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;*
- e) *moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza ; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;*
- f) *organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;*
- g) *ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;*
- h) *ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*
- i) *cittadinanza, stato civile ed anagrafi;*
- j) *giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*
- k) *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*
- l) *norme generali sull'istruzione;*
- m) *previdenza sociale;*
- n) *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;*
- o) *dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;*
- p) *pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;*
- q) *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.*

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologia e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare ed integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

⁹⁷ Art. 3, Statuto speciale per la Sardegna, come modificato dall'art. 3, 1° comma, della Legge Costituzionale 31/01/2001, n. 2, pubblicata nella G.U. n. 26 dell'1/02/2001:

“In armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

- a) *ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale;*
- b) *ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni;*
- c) *polizia locale urbana e rurale;*
- d) *agricoltura e foreste; piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario;*
- e) *lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione;*
- f) *edilizia ed urbanistica;*
- g) *trasporti su linee automobilistiche e tranviarie;*
- h) *acque minerali e termali;*
- i) *caccia e pesca;*

statuti, le disposizioni della legge costituzionale n. 3/2001, si applicano anche alle Regioni a statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite⁹⁸.

Pertanto, se da un lato l'art. 117 cost. attribuisce la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali alla competenza esclusiva dello Stato, è da considerarsi ancora in vigore l'art. 9 della nostra Carta fondamentale il quale, invece, riserva la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, alla Repubblica, e dunque a tutti i soggetti fondamentali dell'ordinamento, Stato, Regioni ed Enti locali.

Una prima questione riguarda, dunque, il coordinamento tra il disposto dell'art. 9, e quello dell'art. 117, comma 2, lett. s) che, quantomeno ad un primo esame, sembra rivelare un contenuto differenziato delle due disposizioni. Dovrà dunque essere approfondito: a) se l'espressione "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*" ricomprenda anche quella della "*tutela del paesaggio*" o se le due "materie" conservino una loro autonomia e diversità di contenuto. In questo caso, la possibile differenziazione porterebbe all'attribuzione di una diversa competenza allo Stato da un lato, alle Regioni e agli Enti locali dall'altro lato; b) se l'espressione "*patrimonio artistico e storico*" coincida o meno con quella di "*beni culturali*". Nel primo caso, la competenza in materia spetterebbe solo allo Stato, nel secondo caso, invece, sarebbe ripartita tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Una seconda questione riguarda il significato da attribuire all'espressione "*governo del territorio*", materia assegnata alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Da un lato, vi è da stabilire se, con tale formulazione, sia stato ricompreso anche il profilo della tutela; dall'altro, se alle Regioni spetti solo il "*governo del territorio*", e quindi una competenza finalizzata essenzialmente a stabilire le linee fondamentali degli interventi e della programmazione in materia, lasciando invece il profilo gestionale alla competenza degli Enti locali.

Una terza questione, infine, attiene alla differenza tra "tutela" e "valorizzazione", quest'ultima riservata alla competenza concorrente delle Regioni. Al di là di ogni altra considerazione, anche in questo caso appare assai problematica una linea di netta demarcazione tra le due espressioni in quanto, in effetti, la "valorizzazione" di un bene non sembra poter prescindere dalla sua "tutela", finendo quest'ultima per comprendere tutte le funzioni ad essa connesse; inoltre, nella valorizzazione rientra sicuramente ogni aspetto inerente la regolamentazione della "gestione" del bene medesimo, quale organizzazione di risorse umane e materiali finalizzate ad assicurare appunto la sua fruizione.

Proprio la stretta connessione tra le espressioni testé ricordate ha ingenerato e continua a determinare conflitti di competenza, tanto che sia il Consiglio di Stato⁹⁹, che la Corte Costituzionale¹⁰⁰, sono intervenuti per chiarire i profili del riparto di competenza, nonché il

j) esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche;

k) esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline;

l) usi civici;

m) artigianato;

n) turismo, industria alberghiera;

o) biblioteche e musei di enti locali".

⁹⁸ Art. 10, legge cost. 18/10/2001, n. 3.

⁹⁹ Il Consiglio di Stato, con parere del 26/08/2002, n. 1794, ha affermato che le definizioni di "tutela, valorizzazione e gestione" sottendono a competenze normative separate tali da implicare un'interpretazione restrittiva delle diverse fattispecie che vanno nella chiara direzione di ritenere le "funzioni di tutela" ristrette in ambito pubblicistico a contenuto "autoritativo – provvedimentale". Essendo, dunque, la "valorizzazione" oggetto di competenza concorrente "Stato-Regione", lo Stato stabilisce i principi fondamentali e le Regioni hanno il compito di regolamentare la disciplina di settore. Il che non esclude che lo Stato non possa incidere su determinate scelte anche organizzative che sarebbero invece di competenza regionale.

¹⁰⁰ La Corte Costituzionale, con sentenza 28/03/2003, n. 94, ha previsto quanto segue: "*la distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali può essere desunta dalla legislazione vigente ed in particolare dagli articoli 148, 149 e 152 del decreto legislativo 11/03/1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della L. 15/03/1997, n. 59) e dal decreto legislativo 29/10/1999, n. 490 (T.U. delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della L. 8/10/1997, n. 352): in particolare, il terzo comma dell'art. 149 del D.Lgs. n. 112 del 1998 riserva all'esclusiva competenza statale anzitutto la "apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati" e tutto quanto riguarda "autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni ed altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico" ed*

significato dei termini tutela, valorizzazione e gestione. In quest'ottica, la tutela è l'attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali, mentre la valorizzazione è l'attività svolta per migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e per incrementarne la fruizione. A sua volta, la gestione altro non è se non l'attività materiale di amministrazione del bene culturale ambientale che ne coinvolge l'uso.

L'ambiente, pur non potendosi considerare propriamente una "materia", se non di tipo "trasversale" – nel senso che in esso sono raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato¹⁰¹ – costituisce un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità anche in capo alle Regioni di competenze legislative su materie, come il governo del territorio, per le quali quel valore costituzionale assume un particolare rilievo¹⁰². Di contro, proprio in funzione di tale valore, lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative attribuite alle Regioni direttamente dall'art. 117 della Costituzione.

Pertanto, ancor prima della riforma del titolo V, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si limitava alla competenza di settore: l'ambiente si configurava e si configura dunque come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza. Il carattere "trasversale" del valore in esame, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela già ricavabile dagli art. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 cost., che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ma anche nel codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁰³ e nella Legge Regionale n. 8/04, che infatti riservano anche alle Regioni prerogative in questo campo.

La stessa Corte Costituzionale, anche recentissimamente¹⁰⁴, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Sardegna 3 luglio 2003, n. 8, recante dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato¹⁰⁵ - con la considerazione che non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali, ma, al contrario, una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato - non esclude comunque il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale¹⁰⁶. E ciò nonostante che nemmeno la competenza legislativa primaria della Regione Sardegna in materia di "*edilizia ed urbanistica*" (art. 3, lettera f dello statuto), comprenderebbe ogni disciplina di tutela ambientale e, a maggior ragione, nemmeno l'art. 58 delle norme di attuazione dello statuto sardo di cui al D.P.R. n. 348 del 1979, che si limita a trasferire alla Regione le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve e i parchi naturali, o l'art. 80 del D.P.R. n. 616 del 1977 che, pur includendo la "*protezione dell'ambiente*" nell'ambito della disciplina dell'uso del territorio riconducibile alla materia "urbanistica", non ha fatto venir meno le competenze statali in materia specificamente ambientale¹⁰⁷.

Conformemente a tale orientamento, il nuovo codice ha attribuito allo Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con la possibilità di incidere significativamente sulla materia urbanistica, pur riservata alla potestà legislativa regionale, con lo scopo di garantire, in particolare, standard minimi ed uniformi di tutela del territorio ed interventi speciali che eccedono le normali funzioni del subsistema regionale e locale, in ragione di esigenze unitarie o speciali o di riequilibrio territoriale ed economico. Ciò soprattutto con particolare riferimento ai piani paesaggistici. Proprio con

"esercizio del diritto di prelazione"; il primo comma dell'art. 152 del medesimo testo normativo afferma, invece, che "lo Stato, le Regioni e gli Enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali".

¹⁰¹ Corte Costituzionale, sentenze nn. 407 e 536 del 2002, n. 96 del 2003.

¹⁰² Cfr. in termini, Corte Cost., sent. n. 407/2002.

¹⁰³ D.Lgs. n. 42 del 2004, pubblicato in GG.UU. n. 45 del 24/02/2004.

¹⁰⁴ Sentenza n. 62 del 29.01.2005.

¹⁰⁵ Con tale disposizione, il legislatore regionale ha precluso il transito e la presenza, anche temporanea, di materiali nucleari non prodotti nell'isola, con esclusione dei materiali necessari per scopi sanitari, di sicurezza, di produzione industriale e ricerca scientifica.

¹⁰⁶ Cfr. sentenze n. 407 del 2002, n. 307 e n. 312 del 2003, n. 259 del 2004.

¹⁰⁷ Cfr. in termini Corte Cost., sent. n. 62/29.01.2005.

riguardo a quest'ultimo strumento, il codice attribuisce alla Regione la competenza ad approvarlo¹⁰⁸, peraltro prevedendo che l'elaborazione del medesimo piano "possa" avvenire in accordo tra Regione, Ministero per i beni e le attività culturali, e Ministero dell'ambiente¹⁰⁹.

Il piano paesaggistico elaborato d'intesa dovrà essere approvato dalla Regione entro un termine determinato, trascorso inutilmente il quale l'approvazione avverrà in via sostitutiva e ad opera del Ministero per i beni e le attività culturali, sentito il Ministero dell'Ambiente. Si pone quindi il problema del valore da attribuire a tale accordo e se, in ipotesi, la Regione sia tenuta a negoziare lo stesso piano in caso di richiesta dello Stato e se l'accordo raggiunto possa a sua volta essere derogato o modificato dalla Regione in sede di approvazione.

L'ingerenza dello Stato sulle competenze della Regione, in materia di governo del territorio, è dunque significativa, soprattutto se si tiene conto che il piano paesaggistico, estendendosi per definizione a tutto il territorio regionale, deve prevedere non solo le linee di sviluppo, ma anche le direttive di carattere urbanistico ed edilizio: va da sé che, essendo gran parte del territorio nazionale soggetto a vincolo paesistico, qualunque modifica dei suoli e degli edifici esistenti dovrà essere sottoposta non solo ad un complesso procedimento di predisposizione ed approvazione, ma anche al controllo, con poteri di annullamento, della Soprintendenza ai beni architettonici ed ambientali. E ciò a prescindere dal fatto che vasti territori soggetti a vincolo e compresi in piani paesistici sono spesso incompatibili con altri strumenti che disciplinano interventi sul territorio. Allo stesso tempo, però, in sede di approvazione dello strumento in esame, la Regione può esercitare le sue prerogative attingendo a profili di tutela ritenuti particolarmente necessari, avuto riguardo a porzioni del proprio territorio significativamente rilevanti sotto quest'aspetto.

Ulteriori problemi, anche interpretativi, oltre che di coordinamento, tra la pianificazione urbanistico/territoriale e quella paesistico/ambientale sono riconducibili alla distinzione, anch'essa prevista nel codice, tra piani paesaggistici e piani urbanistico/territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi estesi all'intero territorio regionale quali strumenti di pianificazione urbanistica contenenti speciali vincoli di tutela e limitazioni d'uso delle aree di particolare interesse ambientale.

Ciò perché, prima dell'entrata in vigore del nuovo codice, il piano paesistico era uno strumento di attuazione e specificazione, a contenuto precettivo, del vincolo paesaggistico, nel senso che individuava i vincoli assoluti o relativi, e condizionava, in senso restrittivo, la disciplina urbanistica sul relativo territorio. Il piano urbanistico territoriale, invece, pur diretto anch'esso alla tutela ambientale, si applica all'intero territorio, e dunque anche alle zone non dichiarate d'interesse paesistico. In modo che, con l'aumento dell'estensione del territorio da salvaguardare dal punto di vista paesistico ambientale, sono aumentate le difficoltà di integrazione tra i piani territoriali paesistici ed i piani urbanistico-territoriali in coerenza con essi.

L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che la caratterizzazione di dettaglio tipica dei piani paesistici – contenenti prescrizioni necessariamente minute – è praticabile quando i territori interessati non risultino particolarmente estesi, permettendo un più agevole adeguamento degli strumenti urbanistici ai piani paesistici; quando, viceversa, si è voluto individuare tutte le tipologie di tutela, l'attuazione dei piani paesistici è avvenuta con difficoltà negli strumenti urbanistici comunali, creando notevoli problemi, specialmente nella fase di rilascio delle autorizzazioni.

Nel sistema precedente, inoltre, i piani paesistici presupponevano l'esistenza del vincolo paesistico, il quale rimane integro anche dopo l'approvazione paesistica, sia come elemento di

¹⁰⁸ Art. 135: *"Pianificazione paesaggistica.*

1. *Le Regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente tutelato e valorizzato. A tal fine sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici";*
2. *Il piano paesaggistico definisce, con particolare riferimento ai beni di cui all'art. 134, le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile".*

¹⁰⁹ Art. 143, comma 10: *"Le Regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare accordi per l'elaborazione d'intesa dei piani paesaggistici. Nell'accordo è stabilito il termine entro il quale è completata l'elaborazione d'intesa, nonché il termine entro il quale la Regione approva il piano. Qualora all'elaborazione d'intesa del piano non consegua il provvedimento regionale, il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio".*

riscontro tra prescrizione di piano e valori protetti, sia quale presupposto dell'autorizzazione prevista dall'art. 7 della legge n. 1497 del 1939 e successive modifiche¹¹⁰. Secondo il nuovo codice, invece, i piani paesaggistici potrebbero anche individuare, fra le aree assoggettate per legge al vincolo paesistico (in base all'art. 1 della legge n. 431 del 1985 ed oggi art. 142 del codice), quelle nelle quali gli interventi edilizi non sarebbero più soggetti al procedimento di autorizzazione paesistica. Anzi è esclusa la necessità di tale autorizzazione anche nei seguenti casi: a) per gli interventi in aree vincolate significativamente compromesse o degradate; b) per gli interventi in determinate aree vincolate, che risultino conformi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico, ma solo dopo che sia stato approvato l'adeguamento di quest'ultimo al piano paesaggistico. Tale adeguamento può essere subordinato dal piano paesaggistico all'esito positivo di un periodo di monitoraggio, che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni vigenti delle trasformazioni del territorio realizzate, ma non si dice a chi competerà siffatta valutazione. Per un verso, dunque, è consentito prescindere dall'autorizzazione paesistica nelle aree vincolate mediante provvedimento amministrativo; per altro verso, si prevede che su disposizione del piano paesaggistico, saranno effettuati controlli a campione sulle opere ed interventi realizzati, e dunque l'autorizzazione paesistica sarà obbligatoria in tutti i casi in cui sia stato accertato un significativo grado di violazione delle previsioni vigenti.

A ben vedere, il nuovo codice – quantomeno relativamente alla normativa sulla pianificazione – sembra attribuire maggiori poteri alle Regioni quanto all'approvazione dei piani, e agli enti locali relativamente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, mentre rivestono minore importanza i pareri espressi dalla Commissione sul paesaggio – che infatti sono obbligatori, ma non vincolanti – e dalla Soprintendenza – quasi un misto tra un parere obbligatorio (anche se di obbligatorio c'è solo l'invio della proposta da parte dell'autorità competente) ed un parere facoltativo, in quanto, concluso il periodo transitorio, la Commissione perde la possibilità di annullare l'autorizzazione entro 60 giorni dalla ricezione della documentazione.

Quanto poi al coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione territoriale e di settore, il nuovo codice¹¹¹ dispone che le previsioni dei piani paesaggistici sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province e immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici; contengono inoltre norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Le disposizioni dei piani paesaggistici, infine, sono prevalenti su quelle contenute negli altri atti di pianificazione.

Il sistema così descritto porterebbe a ritenere ammissibili interventi attuativi sul territorio doppiamente conformi sia alle prescrizioni del piano paesaggistico, che a quelle degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, solo se adeguati alle previsioni dei piani paesaggistici. Con la conseguenza che le previsioni del piano paesaggistico saranno immediatamente prevalenti e vincolanti come norme di salvaguardia, al fine di paralizzare l'attuazione di disposizioni che contrastino in qualche modo col piano paesaggistico.

In quest'ottica deve leggersi la legge regionale sarda n. 8 del 25 novembre 2004 recante “Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale”.

Tale legge ha previsto, in sostituzione di una pluralità di piani territoriali paesistici, un unico piano paesaggistico regionale, predisposto e approvato secondo le procedure fissate dall'art. 2 della stessa legge. Nulla invece prevede la legge in esame quanto al contenuto di tale piano ed anzi dispone l'abrogazione degli articoli 10, 12 e 13 della precedente legge regionale n. 45/1989¹¹², i quali invece avevano stabilito le caratteristiche del medesimo strumento. Deve quindi ritenersi che il contenuto dello strumento regionale in esame sia quello stabilito dalla legislazione dello Stato e quindi attualmente dal codice dei beni culturali e del paesaggio¹¹³.

¹¹⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 22/08/2003, n. 4766.

¹¹¹ Art. 145, comma 3.

¹¹² L.R. 22/12/1989, n. 45, recante “norme per l'uso e la tutela del territorio regionale”.

¹¹³ Art. 143, 3° comma: “Il piano paesaggistico ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo. La sua elaborazione si articola nelle seguenti fasi:

Invece, una sensibile variazione si segnala relativamente alle misure di salvaguardia previste in attesa dell'approvazione di tale piano regionale, che infatti differiscono considerevolmente da quelle contenute nel codice agli articoli 142 e 159. Com'è noto, la più rilevante di tali misure è quella che fissa il divieto di realizzare nuove opere soggette a concessione ed autorizzazione edilizia¹¹⁴, nonché di approvare o rinnovare convenzioni di lottizzazione nella fascia entro i 2000 metri dalla linea di battigia marina (distanza ridotta a 500 metri nelle isole minori). Sono esclusi da questo divieto i territori che, con le stesse caratteristiche, ricadano nei comuni dotati di Piani urbanistici comunali o ricompresi nell'unico Piano Territoriale Paesistico vigente, quello del Sinis.

Piuttosto, il Governo ha impugnato tale legge dinnanzi alla Corte Costituzionale, sostenendo che le sue disposizioni sarebbero illogiche e manifestamente irrazionali, in contrasto con l'art. 3 e 97 della Costituzione e con la disciplina nazionale in tema di tutela del paesaggio. Infatti, i criteri adottati dal legislatore regionale non troverebbero giustificazione in alcuna valutazione paesaggistica e quindi risulterebbero del tutto inidonei a soddisfare le finalità di tutela che dichiarano di perseguire, sia per quanto riguarda i limiti fissati entro i quali è vietata la realizzazione di nuove opere, sia per la previsione delle deroghe ad esclusione di tali divieti. Le disposizioni impugnite eccederebbero la competenza statutaria di cui agli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale di autonomia, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Tale iniziativa non appare condivisibile per diverse ragioni, e cioè: per la natura transitoria del vincolo imposto, giustificato dalla necessità di apprestare un unico strumento territoriale paesistico dopo l'annullamento di quasi la totalità dei diversi strumenti preesistenti, perché, contrariamente a quanto ritenuto dal Governo, appare decisamente più ragionevole evitare compromissioni irreversibili dell'ambiente proprio in attesa dello strumento di tutela suindicato; perché, infine, a fronte del carattere trasversale della materia ambientale, questa non può essere prerogativa esclusiva dello Stato, ma deve necessariamente interessare anche gli altri enti locali, in particolare le Regioni, chiamate a esercitare poteri rilevanti in tema di gestione e valorizzazione del proprio territorio.

In definitiva, il riconoscimento anche alle Regioni di poteri di tutela ambientale, appare conforme alla natura delle diverse loro attribuzioni, nonché alla necessità che l'ambiente sia concepito come bene da proteggere da parte dei diversi soggetti istituzionali fondamentali, come del resto sancito dall'art. 9 della Costituzione della Repubblica.

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

¹¹⁴ Art. 3, L.R. n. 8/2004.

DALLA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO
AL DIRITTO PENALE AMBIENTALE EUROPEO:
UN PERCORSO POSSIBILE QUANTO NECESSARIO

On. Dott. Monica Frassoni – parlamentare europeo

Colgo l'occasione di questa importante iniziativa convegnoistica per condividere con voi alcune riflessioni che si riferiscono all'attività dell'Unione europea in materia di tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale e la mia esperienza di parlamentare europea, soffermandomi soprattutto sul conflitto istituzionale in corso che è particolarmente rilevante.

La Convenzione europea del paesaggio del Consiglio d'Europa, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000, costituisce certamente il nuovo grande impulso di carattere generale alle iniziative degli Stati europei e delle Istituzioni sovranazionali, come quelle comunitarie.

Anche l'Italia ha avviato sensibilmente la trasposizione dei contenuti della Convenzione europea del paesaggio con l'emanazione del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Ormai le Istituzioni nazionali, ma soprattutto le popolazioni europee, entro e fuori gli ambiti comunitari, avvertono con sempre maggiore urgenza la necessità di tutelare nelle varie forme l'ambiente e le caratteristiche dei paesaggi del Vecchio Continente, in realtà territoriali sempre più antropizzate, ma ricche comunque di valori naturali e di paesaggi storico-culturali.

Ed in questa opera di "legislazione virtuosa" l'Unione europea ed i suoi Stati membri, essendo la "realtà sovra-nazionale organizzata" più avanzata del Continente, dovrebbero costituirne l'avanguardia.

La realtà, però, non è così felice.

Attualmente, malgrado l'esistenza di più di 200 direttive nel settore dell'ambiente, si verificano ancora molti casi di grave inadempienza del diritto ambientale comunitario. E l'Italia, purtroppo, è tra i Paesi meno ligi con più di 60 procedure di infrazione aperte.

Questo è dovuto in generale a diversi fattori, fra i quali la minor gravità, secondo troppi Organi giudiziari, rispetto ad altri dei reati ambientali, la difficoltà di denuncia dei medesimi da parte di chi ne viene

"offeso" e la loro commissione sovente da parte di soggetti imprenditoriali, verso le quali si tende generalmente ad avere un occhio di riguardo.

In alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, i reati ambientali hanno assunto una dimensione tale che possiamo spingerci al punto di parlare di vere e proprie eco-mafie.

Abbiamo bisogno quindi di strumenti adeguati anche a livello europeo per poter combattere i crimini ambientali e garantire un alto livello di protezione per l'ambiente e la salute dei nostri cittadini.

Tale tendenza all'inadempienza dimostra inoltre che le sanzioni previste attualmente dagli Stati membri non sono sufficienti a garantire il pieno rispetto del diritto comunitario. Per questo motivo si è cominciato a discutere di norme europee che impongano agli Stati membri di prevedere sanzioni penali. Soltanto questo tipo di misure sembra adeguato e sufficientemente dissuasivo per giungere ad una corretta attuazione del diritto ambientale.

Alla base delle iniziative europee in questa materia vi è la Convenzione del Consiglio d'Europa (che, com'è noto, non è un'istituzione comunitaria e raggruppa praticamente tutti gli Stati del continente, compresa la Russia) sulla protezione dell'ambiente mediante norme di diritto penale, aperta alla firma il 4 novembre 1998 a Strasburgo.

Si tratta della prima convenzione internazionale che qualifica come "criminali" gli atti determinanti un danno ambientale o il rischio di un danno ambientale. Ad oggi non è ancora entrata in vigore in quanto non ha ottenuto il numero minimo di ratifiche necessarie (tre !) e nessuno degli Stati membri dell'Unione europea l'ha ancora ratificata.

La Danimarca, per superare questa fase di stallo, ha presentato nel febbraio del 1999 un progetto di azione comune nel quadro della cooperazione di polizia e giudiziaria che, seppure riduttivamente, riprendeva alcune disposizioni contenute nella citata Convenzione.

La Commissione europea aveva avanzato una riserva d'ordine generale sulla decisione - quadro osservando come la materia della protezione ambientale fosse coperta da numerosi testi comunitari che, per la maggior parte, prevedono sanzioni e, conseguentemente, aveva ritenuto che la questione dovesse essere trattata con uno strumento comunitario sulla base dell'articolo 175, primo paragrafo, del trattato U.E. e ciò anche per costituire un *acquis* comunitario in vista del prossimo allargamento dell'Unione.

La Commissione, inoltre, aveva osservato come tali sanzioni si fossero rivelate insufficienti, dato lo stato di degrado ambientale nell'Unione e che, quindi, avrebbe sottoposto al Consiglio una proposta di direttiva che imponesse agli Stati membri l'adozione di sanzioni penali per una più efficace attuazione delle norme comunitarie già emanate in questo campo, mentre escludeva che ciò comportasse una "comunitarizzazione" del diritto penale.

Non vi è una competenza sostanziale della Comunità nel "primo pilastro" (politiche comunitarie) in materia di diritto penale in sé.

Tuttavia, nella misura in cui ciò sia necessario per il raggiungimento degli obiettivi comunitari, la Comunità può costringere gli Stati membri a prevedere sanzioni penali. Inoltre, anche quando la legge comunitaria non prevede espressamente sanzioni (o sanzioni penali), gli Stati membri possono essere obbligati a prendere le misure necessarie per l'applicazione della legislazione comunitaria secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'articolo 10 del trattato U.E.

Qualora il diritto penale sia ritenuto l'unico mezzo per garantire che la legislazione comunitaria venga applicata, gli Stati membri possono essere obbligati a prevedere sanzioni penali.

Ai fini della cooperazione di polizia e giudiziaria (anche in materia di protezione ambientale mediante il ravvicinamento delle norme penali), l'articolo 34 del trattato U.E. costituisce la base giuridica per la decisione quadro ("terzo pilastro"), mentre gli articoli 174 e 175 del trattato U.E. (che stabiliscono una competenza comunitaria in materia ambientale) costituiscono la base giuridica per la direttiva ("primo pilastro"). La procedura relativa alla proposta di decisione - quadro del Consiglio ricade nell'ambito del "terzo pilastro" (consultazione semplice del Parlamento europeo, art. 39 del trattato U.E.) mentre la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sullo stesso argomento nel quadro del "primo pilastro" (procedura di co-decisione).

Si tratta quindi di due progetti di testo normativo che affrontano lo stesso argomento ma hanno una base giuridica diversa.

La scelta tra i due non è neutra: il progetto di decisione - quadro è più limitato come campo di applicazione rispetto alla proposta di direttiva.

Inoltre la scelta del Consiglio è stata duplice optando per una differente base legale: da una parte portare un atto dal "primo

pilastro" (politiche comunitarie, co-decisione del Parlamento europeo, controllo Corte di Giustizia) al "terzo pilastro" (cooperazione intergovernativa in materia di giustizia e affari interni, esclusione della Commissione e del Parlamento europeo) e allo stesso tempo spostare la discussione dal Consiglio Ambiente (composto dai venticinque Ministri dell'Ambiente) al Consiglio Giustizia e Affari interni (composto dai venticinque Ministri della Giustizia).

Passando ai contenuti dell'iniziativa legislativa, la proposta di direttiva COM (2001) 139 presentata dalla Commissione europea nel marzo del 2001, reca in allegato un elenco di 52 direttive comunitarie emanate in tema di protezione dell'ambiente e, nella parte finale della relazione, la Commissione allude alla opportunità di adottare anche alcune *"eventuali misure complementari nel quadro del trattato U.E."*.

La proposta di direttiva prevede una sua applicazione soltanto in caso di forme gravi di inquinamento che possono essere attribuite a persone fisiche o giuridiche e che violano le disposizioni normative comunitarie in materia di tutela dell'ambiente e/o le norme adottate dagli Stati membri per attuare tali disposizioni.

La proposta di direttiva non crea un elenco di nuovi illeciti. Il diritto comunitario esistente li prevede già.

L'allegato alla proposta di direttiva elenca in modo esaustivo le pertinenti disposizioni comunitarie che vietano le attività descritte all'articolo 3. Nel trasporre la direttiva (una volta adottata) gli Stati membri dovranno unicamente corredare di sanzioni penali i divieti esistenti.

Le attività di cui all'articolo 3 della proposta e che sono ritenute gravemente pericolose saranno punite a prescindere dall'eventuale danno causato, se sono commesse intenzionalmente o derivano da gravi negligenze.

L'azione della Commissione europea su questo tema è fortemente sostenuta dal Parlamento europeo.

Durante la sessione plenaria del 9 aprile 2002, il Parlamento ha dato un parere positivo (procedura di co-decisione – "primo pilastro") sulla proposta di direttiva e un parere (procedura di consultazione – "terzo pilastro") sulla proposta di decisione - quadro del Consiglio.

Quest'ultimo parere aveva per obiettivo di trasformare totalmente la bozza di decisione - quadro in una profonda riformulazione, intesa come strumento complementare alla direttiva, limitata agli aspetti del "terzo pilastro", come ad esempio l'estradizione degli autori dei criminali ambientali.

Nonostante ciò il 27 gennaio 2003 il Consiglio ha adottato la decisione - quadro e il 24 marzo 2003 la Commissione europea ha deciso di iniziare i procedimenti legali dinanzi alla Corte di Giustizia, chiedendo che venga annullata la decisione - quadro del Consiglio, in quanto quest'ultimo ha infranto le regole sulle competenze rispettive della Commissione e del Consiglio secondo i trattati U.E. e C.E.

Il Parlamento europeo, seguito dal Comitato economico e sociale europeo, qualche giorno dopo ha deciso di adire la Corte di Giustizia per sostenere la Commissione contro il Consiglio. Questo mostra la dimensione del conflitto inter-istituzionale in corso sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale in Europa.

Qualche considerazione conclusiva. La decisione - quadro del Consiglio rappresenta certo un'iniziativa legislativa in questa materia (contiene un minimo di coordinamento e scambio di informazioni tra stati membri), ma chiaramente è molto meno efficace della proposta di direttiva della Commissione, sia dal punto di vista dei contenuti (ad esempio la decisione - quadro richiede tutta una serie ulteriore di caratteristiche per la definizione di reato) sia soprattutto dal punto di vista dell'applicabilità.

Infatti nei provvedimenti previsti per il terzo pilastro non vi è alcun meccanismo paragonabile alla procedura di infrazione ex art. 226 trattato U.E., che permette alla Commissione di verificare la corretta applicazione delle norme da parte degli Stati membri e in caso di violazioni di poter ricorrere alla Corte di Giustizia.

In sostanza l'applicazione concreta di una decisione - quadro del Consiglio dipende in gran parte dalla "buona volontà" degli Stati membri, e le iniziative del Governo Berlusconi per depenalizzare i reati ambientali, nonché quelle per i vari condoni, credo dimostrino chiaramente che questa scelta non deriva da valutazioni tecniche, ma da una precisa volontà politica.

I prossimi mesi saranno cruciali per capire gli sviluppi di questa vicenda presso la Corte di Giustizia e il suo pronunciamento a favore dell'una o dell'altra tesi.

Vi sono molte probabilità che la Corte di Giustizia accolga, infine, le tesi della Commissione e del Parlamento e, probabilmente, il Consiglio ne è cosciente, visto che il suo stesso Servizio giuridico

si era espresso in modo favorevole alla proposta della Commissione osservando come il diritto comunitario permettesse al legislatore comunitario di imporre agli Stati membri la previsione di sanzioni appropriate per assicurare il rispetto degli obblighi assunti. Il dubbio che si tratti di una manovra dilatoria da parte della maggioranza degli Stati membri per allontanare il più possibile l'entrata in vigore di sanzioni penali armonizzate in tutta Europa per i reati ambientali purtroppo è molto fondato.

Concludo riportando quanto recentemente proposto da uno studio statistico della Commissione, l'Eurobarometro di primavera 2003, il quale ha chiaramente evidenziato che per la stragrande maggioranza dei cittadini europei il ruolo dell'Unione nella tutela dell'ambiente è indispensabile.

E', quindi, ancora più inaccettabile che gli Stati membri (e alcuni molto più di altri, come sappiamo) decidano di ignorare questa realtà e non riconoscano che la lotta ai reati ambientali deve essere europea per essere efficace.

Per questo si può ragionevolmente essere ottimisti per il futuro: prima o poi tali resistenze verranno superate e l'Europa potrà dotarsi di una serie di sanzioni penali minime comuni in tutti gli Stati membri dell'Unione con strumenti per attuare la politica ambientale comunitaria e combattere efficacemente la criminalità ambientale.

LA TUTELA DEL PAESAGGIO ARCHEOLOGICO.

LE UNITA' DI MISURA STANDARD DEI PAESAGGI ARCHEOLOGICI ISOLANI: DAL
TESSUTO ARCHEOLOGICO ALLA GESTIONE DELLA CONTEMPORANEITA'

*Dott. Vincenzo Santoni – Soprintendente per i Beni Archeologici per le Province di Cagliari ed
Oristano*

Già da alcuni anni, mi vado convincendo che il grave vuoto gestionale delle risorse culturali del territorio, determinato, fra l'altro, dal non inserimento delle zone di interesse archeologico, come già delineate dall'art. 146, comma 1°, lettera m, del decreto legislativo n. 490/1999, nell'ambito di una idonea pianificazione paesistica – stante la venuta meno di 13 dei 14 piani territoriali paesistici (P.T.P.) elaborati dalla Giunta regionale Cabras nel luglio 1993 – vada necessariamente recuperato, con una presa di

coscienza più incisiva e sistemica delle medesime risorse, partendo dall'idea di parco archeologico, integrata da altre parallele ipotesi di parco naturale, e/o di bacino culturale, su cui è opportuna una riflessione articolata, di chiarimento processuale della medesima idea.

Il paesaggio culturale isolano, in definitiva, si sta apprestando a ritrovare nel proprio seno quelle attitudini naturali proprie, e a scomporsi per partes territoriali, i c.d. cantoni, che, preso l'avvio a partire dalla media età del Bronzo, poi furono ribaditi, gradualmente consolidandosi entro tutto il corso dell'evo antico, a partire da momenti pieni dell'orizzonte punico, di fine IV sec. a.C., sino ad ambito alto medioevale, con cornice finale nel medio ellenico e nel protoromanico.

1. Il tema in argomento, sia pure indirettamente, e per altre strade, è venuto in luce con gli esiti dell'VIII Convegno sull'archeologia tardo – romana e medievale dal titolo: Progetto Cornus. I modi della valorizzazione. Esperienze a confronto, tenutosi a Cagliari, Oristano e Cuglieri, dal 22 al 24 novembre 1991, organizzato con il concorso congiunto, di metodo e di obiettivi, a cura dell'Istituto Centrale per il restauro, dell'Università di Cagliari, Dipartimento di Scienze Archeologiche e Storico – Artistiche e della Soprintendenza Archeologica. Sulla base dei dati acquisiti, anche con un Seminario di studio interdisciplinare dell'estate successiva, a cura del Direttore dell'Istituto superiore di restauro ambientale di Calatafimi, Arch. G.C. Infranca, si può essere sostanzialmente concordi nel localizzare il centro punico sull'altura di Corchinas e sul contiguo altopiano di Campu 'e Corra e, su questo, l'impianto urbano di età romana, costituitosi all'indomani della battaglia del 215 a.C., con la sconfitta dei principes sardi alleati di Cartagine e l'occupazione di Cornus da parte di Manlio Vittore (Livio, XXIII, 41, 5). Le ricerche di superficie e i dati della analisi della foto interpretazione “hanno consentito di riconoscere il bacino cornuense della prima età imperiale e della tarda antichità, a Nord della medesima acropoli punica di Corchinas e del rio Sa Canna, con epicentri di sviluppo insediativo civile sulle colline di Sisiddu e di Lenaghe e, di ambito funerario, lungo la linea di costa, in località Fossigheddas, e, nell'entroterra, in località Sant'Elena e, in particolare, nella località di Columbaris, a sua volta, in uso dalla fine del III – inizi del IV, con certezza sino all'VIII sec.”¹¹⁵. Come è noto, il sito di Columbaris si caratterizza come insula episcopalis, con basilica funeraria, aula episcopale, battistero, episcopio, impianti e botteghe artigianali, il tutto impiantatosi su un preesistente complesso termale. Con il passaggio alla fase bizantina, secondo la Pani Ermini, il complesso di Columbaris assume nuova centralità insediativa all'interno del territorio cornuense, mentre l'acropoli punica di Corchinas viene trasformata in castrum¹¹⁶

In una lettura d'insieme, si può subito osservare che il bacino cornuense si articola per unità disperse e disaggregate sul piano diacronico e topografico, come è verificabile oltre che in riferimento alle necropoli puniche di Furrighesu e di Mussori, e per i siti romano repubblicani, imperiali e tardo romani, così pure, già per l'ambito nuragico, ove si confrontino, ad esempio, i nuraghi di Sisiddu, di Cornus, di Campu 'e Corra ed il gruppo di nuraghi dislocati a Sud del rio Mannu (Foglio 206 III N.O. di Santa Caterina e 206 IV S.O. di Cuglieri), per i quali, quelli prima richiamati “svolgerebbero la evidente funzione di avamposti, in rapporto alla contigua area della penisola del Sinis”. Nei successivi momenti storici, a sua volta, la medesima regione meridionale verrà ulteriormente demarcata, così da segnare un limes, prima con l'acropoli punica di Corchinas, poi, nello stesso sito, con un castrum in età bizantina.

Su altro piano, è utile osservare come, proprio dal limite settentrionale della riva sinistra del rio Mannu, al di qua del quale si ha la maggiore concentrazione di complessi nuragici, provengano frammenti di cippi terminali degli inizi del I sec. a.C., con l'indicazione di popoli Giddilitani a Nord e degli Euthiciani a Sud dello stesso fiume. Con questa sottolineatura di limes, in definitiva, si registra il comporsi di una coesione territoriale che, in antico, può aver dato luogo al comporsi di una unità cantonale già nuragica, poi ribadita dal riuso dell'età storica punico – romana a altomedioevale, così da preparare, a sua volta, il lievito di coesione territoriale, almeno in parte, vuoi per la definizione della curatoria medioevale del Montiferru, così pure della diocesi di Bosa, vuoi per il formarsi del logudorese comune centro – occidentale, con i gruppi linguistici del Marghine, della Planargia, oltre che del Montiferru stesso.¹¹⁷

¹¹⁵ L.PANI ERMINI – V.SANTONI, 1995, p.292.

¹¹⁶ L.PANI ERMINI – V.SANTONI, 1995, p.292.

¹¹⁷ A.SANNA, 1980, pp. 161 – 162, tav.51.

2. La consapevolezza che l'insieme delle risorse archeologiche gravitanti intorno a Cornus costituisse un bacino culturale coeso, come intuì il mio predecessore, Prof. Ferruccio Barreca, intorno alla prima metà degli anni '80, con la predisposizione del Piano delle zone F, di interesse turistico, suggerì l'idea di delimitare l'intero areale punico – romano – alto medioevale variamente disperso nell'entroterra di Santa Caterina di Pittinuri, cioè intorno a Cornus, entro l'ambito di tutela preventiva delle zone H, di cui al Decreto Soddu. Tale nucleo si configurò quale base propositiva, per la successiva definizione di due areali topografici distinti, a cui attribuire in sede di adeguamento del P.U.C. alle normative del P.T.P. n. 8 del Montiferru, un ambito di salvaguardia relativo, di bacino culturale omogeneo, all'interno del quale esplicitare, poi, le normative di salvaguardia compatibile con le ragioni dello sviluppo.

In previsione del conseguimento di idonei concerti con l'Ente Locale, è quanto intervenne con la partecipazione dello scrivente al Seminario sul paesaggio culturale nelle strategie europee, organizzato a Torino, dal 16 al 18 maggio 1996, dall'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici del Ministero per i beni culturali e ambientali¹¹⁸. Il tutto nasceva dalla considerazione dei limiti attuativi, vuoi della salvaguardia, vuoi della valorizzazione dei beni archeologici, nell'ambito dello stesso P.T.P. n. 8. Si era cioè ben consapevoli che, nella stesura dei P.T.P. dell'agosto 1993, l'individuazione degli ambiti individuati e insiemistici della misura 1 proponeva di fatto "il taglio scientifico – naturalistico ed estetico della Legge 29 giugno 1939, n.1497", mentre, su altro piano, "l'apprezzamento per categorie ambientali, quale individuato dalla L. 8 agosto 1985, n. 431, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, trovava applicazione "in prevalente ed esclusivo riferimento al paesaggio morfologico – fisico", risultando pertanto carente "l'apprezzamento storicistico connesso con l'individuazione delle zone di interesse archeologico, di cui all'art. 1, lettera m) della medesima Legge 431/1985, soprattutto nella caratterizzazione incisiva del loro stare insieme, a produrre la qualità estetica e culturale, in definitiva, l'armonia unitaria dei paesaggi storici".

Nella filosofia dei P.T.P., stando alle norme di adeguamento dei P.U.C. agli stessi P.T.P., le singole risorse archeologiche sarebbero venute a proporsi come monadi culturali prive di rapporti di relazione con le altre zone di interesse archeologico, viste perciò nella dimensione e nell'ottica della legge n. 1089/1939, che mira ad esprimere la tutela delle cose d'interesse storico e artistico, e non invece previa "la riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce di valori estetico – culturali", in aderenza al precetto dell'art.9 Cost., con la definizione delle zone di interesse ambientale, come definite dall'art. 1, lettera m, della legge n. 431/1985, di cui all'art. 146 del decreto legislativo n. 490/1999¹¹⁹, ora intese alla luce dell'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

Al riguardo, si osservava che la regione Sardegna, nei suoi diversi paesaggi morfologici, è caratterizzata intensamente da diffuse presenze monumentali di età nuragica, talune anche al limite dell'evento - spettacolo, soprattutto in regioni storiche centro settentrionali (Montiferru, Marghine, Campeda), così da comporsi come lievito fondante e bellezze di insieme, per la definizione dei parchi archeologici, così pure dei parchi e delle riserve naturali, laddove l'accezione naturale, di cui alla legge 29 giugno 1939, n.1497 si fosse coniugata socialmente con i contenuti ambientali della legge n. 431/1985, ciò anche in conformità con lo spirito della legge 6 dicembre 1991, n.394, la nota legge quadro sulle aree protette¹²⁰, il cui speciale regime di tutela o di gestione delle aree protette risponde, fra le altre finalità, alla "applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia di valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro – silvo – pastorali e tradizionali"¹²¹, in vista della conversione delle risorse in seno alla economia dei beni culturali. Il Seminario sul paesaggio culturale di Torino si svolgeva nell'ambito delle iniziative culturali del semestre della Presidenza italiana dell'Unione Europea.

La Soprintendenza archeologica partecipò ai lavori del Seminario con un poster riferito alle procedure di adeguamento del P.U.C. di Cuglieri (OR) al P.T.P. n. 8 del Montiferru. Alla cartografia degli ambiti di

¹¹⁸ V.SANTONI, 1998; V.SANTONI, 2003/b, pp.37 – 40.

¹¹⁹ G.N.CARUGNO – W.MAZZITTI – G.ZUCCHELLI, 1994, & 258, pp. 757 – 760: v. sentenza Corte Cost. 27 giugno 1986, n.151.

¹²⁰ V.SANTONI, 2000, pp. 31 – 32.

¹²¹ V.SANTONI, 2000, p.32.

tutela paesistica, come erano stati definiti dal P.T.P. n. 8, si associava, in ordine paratattico, l'individuazione di due insiemi topografici distinti, rispettivamente pertinente il primo alle zone archeologiche, per lo più di età punica e romana, gravitanti intorno al centro paleocristiano di Cornus, l'altro ai monumenti di età nuragica, individuati nella regione di Sessa, a cui riconoscere la valenza di conservazione integrale della misura 1 e le connesse compatibilità d'uso previste. Analoga valenza di misura 1 veniva proposta per le singole zone di interesse archeologico, nella relativa consistenza e distribuzione monumentale, per un numero complessivo di circa 89 unità, comprese quelle dei due raggruppamenti di Cornus e di Sessa.

Sulla base della esperienza torinese, successivamente, previe intese intercorse con l'Amministrazione civica di Cuglieri, con nota del marzo 1997, la Soprintendenza Archeologica di Cagliari ha proposto una propria indagine conoscitiva del territorio, comprensiva di ben 142 zone di interesse archeologico. Diversamente dal modello teorico di Torino, la nuova cartografia prevede tre insiemi areali di ampia estensione, comprensivi di diverse realtà archeologiche, rispettivamente riferite alla zona di Cornus (in numero di 24), di Teuladu (in numero di 19) e di Oragiana (in numero di 16). I restanti monumenti e zone archeologiche singole, alcuni già situati in zona 1 di conservazione integrale, risultano poi differenziati nell'interesse, con idonee fasce di salvaguardia. Per 31 siti, individuati come monumenti singoli, è stata indicata una fascia di conservazione integrale, di zona 1, per un raggio di 100 mt.; risulta altresì obbligatoria la richiesta di parere alla Soprintendenza archeologica per eventuali interventi di privati nel raggio di mt. 200. Per 16 siti individuati come monumenti singoli è stata indicata una fascia di zona 1 per un raggio di mt. 50: le richieste di parere alla competente Soprintendenza sarebbero state comunque previste, per interventi di uso da parte dei privati, entro un più esteso raggio di mt. 200. Altri 7 siti, con monumenti e complessi singoli sono poi soggetti ad una fascia di zona 1, per un raggio di m. 30 (n.1 sito) e alla previsione del parere, per un raggio di mt. 200 per eventuali interventi di privati, così pure, infine alla conservazione integrale, sempre di zona 1, limitata alla effettiva estensione dei siti, in numero di 6.

La proposta di Carta Archeologica, anche elaborata per altri Comuni della provincia di Oristano (Scano Montiferro; Seneghe, Sennariolo, Cabras, Milis, Norbello e Aidomaggiore), attende tuttora di entrare a pieno titolo nella pianificazione urbanistica del territorio di Cuglieri.

3. Il modello di approccio individuativo di bacino culturale, su base conoscitiva di ambito archeologico, se vogliamo unilaterale¹²², si inserisce nel filone operativo di rango tecnico – amministrativo provvedimentale, mirato alla salvaguardia dei siti di interesse archeologico, secondo i termini della legge n. 1089/1939 e della legge n. 431/1985. Con il richiamo ai contenuti propositivi della legge n. 394/1991 sulle aree protette, per i quali sia assicurata l'integrazione “tra uomo e ambiente naturale”, si è voluto sostanzialmente attuare e concepire un modello di bacino culturale aderente alla ideologia di parco archeologico di cui alla circolare Sisinni 16 maggio 1991, n.52, per la quale il parco archeologico si riconosce come un <ambito territoriale caratterizzato da evidenze di carattere archeologico, storico, monumentale e ambientale, in cui le presenze archeologiche costituiscono la peculiarità prevalente dell'area>. <Di qui l'esigenza di un tutela integrale, in cui i valori archeologici siano considerati contestualmente con i valori paesaggistico – territoriali e siano conseguentemente regolamentati in maniera unitaria sotto i profili sia della programmazione territoriale generale, sia della gestione (da definirsi in relazione alle molteplici caratteristiche e alle varie realtà istituzionali di riferimento)>. <Strumenti di tale regolamentazione sono quindi le leggi 1089/1939 e 1497/1939, il D.P.R. 616/1977 (in particolare l'art.82), la legge 431/1985 (in particolare l'art. 1, lettera m), gli strumenti urbanistici e i piani territoriali paesistici>.

In definitiva, il parco archeologico, quale già delineato dall'art. 99, comma 2° del decreto legislativo n. 490/1999, viene ora a configurarsi, ai sensi dell'art. 101, comma 2°, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il decreto legislativo n. 42/2004, quale <ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato

¹²² Ciò può intervenire laddove la priorità archeologica la faccia da padrona sui restanti processi di indagine e di valutazione intersettoriale delle risorse del territorio. Verrebbe meno cioè l'approccio integrato e sistemico nell'apprezzamento del valore e delle funzioni delle medesime risorse: si richiamano, al riguardo, le lucide riflessioni sui fori imperiali, a Roma, di M.MANIERI ELIA, 2002, pp. 13 – 18.

come museo all'aperto>. Ma la impostazione della ideologia di parco archeologico e la derivata definizione di bacino culturale omogeneo, quale si è proposta per il contesto di Cornus, non sfuggono entrambe ad una più che probabile ipotesi di classificazione progettuale teorica, di ambito regolamentare, per alcuni versi astratta dal contesto territoriale socioeconomico, e in particolar modo dai partners pubblici e privati con cui la medesima ipotesi di bacino archeologico non può non confrontarsi, per riceverne avallo, condivisione e cooperazione integrata. Come è noto, nella seconda metà degli anni '90, con l'inversione di rotta delle finalità del controllo della spesa pubblica, improntata a criteri di economicità, efficienza, efficacia degli investimenti finanziari, oltre che della pubblicità e della semplificazione dell'azione amministrativa, muta di fatto lo scenario di nuovi attori responsabili della gestione della spesa stessa.

Ad esempio, gli Enti Locali, che balzano prepotentemente alla ribalta politica, insieme con le Regioni, in aderenza alle linee di devoluzione strategica delle competenze, dallo Stato alle autonomie locali (v. il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ora ridimensionato, con l'abrogazione degli artt. 148, 150, 152, 153, come previsto dall'art. 184 del decreto legislativo n. 42/2004) con funzioni di gestione diretta della spesa, ma anche in posizione di controllo strategico della programmazione economica, in seno al Comitato Stato, Regione, Città.¹²³

Il progetto di bacino archeologico, in definitiva, attende di essere meglio individuato e rapportato entro un ambito territoriale integrato di più vasto respiro, cioè un bacino culturale nel quale le conoscenze e i contesti archeologici siano costantemente connessi con le strategie di analisi socioeconomica delle restanti risorse, e dei rispettivi modi della gestione, anche in sintonia con le ragioni della identità territoriale.

E' esemplificativo al riguardo l'approccio metodologico proposto per la definizione di un progetto di parco territoriale integrato dell'ossidiana, riferito al Monte Arci e la cui elaborazione teorica, impostata fra conoscenze, strategie e ragioni dell'identità territoriale parte dall'analisi geoeconomica, culturale e storica del distretto territoriale omogeneo della diocesi di Ales, nel cui ambito è possibile operare in termini adeguatamente programmatici, partendo dal presupposto che l'intero ambito di bacino culturale o distretto, a sua volta, possa proporre, come canovaccio progettuale di sviluppo, tre unità di paesaggio archeologico – ambientale, (a) Monte Arci; b) Giare di Gesturi e di Siddi; c) Arburese – Guspinese) all'interno delle quali si è legittimati ad operare, fermi restando alcuni paletti direzionali sui quali pare utile soffermarsi¹²⁴.

4. Il processo di incremento di valore dei beni culturali e ambientali ha le sue forme di interconnessione che si vanno chiarendo negli approcci metodologici.. Al riguardo, è ormai noto il modello strategico individuato nel progetto P.I.S.A., acronimo di programmazione integrata dei siti archeologici, predisposto dal programma Euromed Heritage, con il coordinamento dell'IMED (Istituto per il Mediterraneo di Roma), a cui, dal 1998, hanno aderito ben 9 Paesi, di cui 4 dell'U.E. (Italia, Francia, Germania, Grecia) e 5 della sponda Sud del Mediterraneo (Marocco, Algeria, Tunisi, Palestina, Israele). Fra i partners è comune la convinzione per la quale il patrimonio archeologico è inteso quale matrice di identità e di culture locali; in quanto tale, esso può e deve concorrere a determinare azioni integrate di programmazione concertata sul territorio, per lo sviluppo economico, basate su principi di compatibilità e di sostenibilità. L'approccio integrato ai siti archeologici richiede e presuppone che, alle filiere di attività interne al sito (valutazione dello stato giuridico dell'area, promozione del relativo provvedimento di tutela, ricerca scientifica; restauro conservativo e manutenzione; progettazione e allestimento delle infrastrutture di servizio e/o di sicurezza; presentazione didattica; promozione scientifica e culturale; gestione dei flussi di visita; pubblicità; marketing, servizi a distanza per via telematica; organizzazione dei servizi e delle risorse umane e finanziarie; monitoraggio e valutazione delle attività) faccia eco una coerente analisi delle risorse e delle forme economiche di supporto territoriale e lper implementare le medesime risorse archeologiche. Il progetto P.I.S.A. ha cioè uno scopo squisitamente politico: la definizione di una nuova strategia di conservazione e di valorizzazione dei siti archeologici, basata sull'utilizzo della programmazione integrata, al fine di:

¹²³ V.SANTONI, 2002/a, pp. 9 – 11.

¹²⁴ V.SANTONI, 2003/b, p. 122.

- a) rendere più efficaci le attività per la conservazione della risorsa;
- b) accrescere il ruolo della risorsa archeologica, nella definizione della identità culturale delle popolazioni e dei Paesi in cui questa si localizza;
- c) utilizzare e proporre in maniera compatibile le materie e le relative filiere di attività come base di supporto e di richiamo delle iniziative economiche dell'industria turistica e di quante altre imprese, a vario titolo gravitanti nel territorio, intorno agli *inputs* di ambito archeologico, così componendosi alla maniera delle esperienze dei *cultural district*, realizzati in contesti urbani europei e americani (da Liverpool a Bilbao, da Rotterdam a Montreal, da Glasgow a Boston);
- d) sostenere i processi di sviluppo economico, sia a livello territoriale, che a scala più ampia.

Trattasi, in definitiva, della versione economico – culturale dei bacini culturali di utenza, ora proposta dal Ministro Urbani, nelle sue direttive del febbraio 2002.

La proposta Urbani, a sua volta, può bene inserirsi entro l'ambito delle finalità previste per le aree naturali protette (art. 3 della legge n. 394/1991), così pure per le 8 aree del Parco geominerario, di cui alla Carta di Cagliari, del settembre 1998, che propone di promuovere e sostenere un processo integrato per l'insediamento di attività economiche compatibili, quali il turismo ecologico, l'artigianato tradizionale, l'agricoltura e la zootecnia.

5. Su altro piano di approccio metodologico parallelo, è anche da tenere presente che la definizione più compiuta e organica di un progetto di parco territoriale integrato delle risorse archeologiche del Montiferru, nel cui ambito distrettuale ricade il bacino culturale di Cornus, necessita di una indagine dilatata, in profondità diacronica e storico – culturale, geoantropica, delle tradizioni etnologiche e del patrimonio linguistico, finalizzata alla definizione del distretto territoriale di pertinenza, in analogia con quanto proposto per l'ipotesi di parco integrato dell'ossidiana di Monte Arci, entro la dimensione sociale della diocesi di Ales. Ad un primo colpo d'occhio, il bacino culturale entro il quale definire le risorse archeologiche più meritevoli di essere inserite entro un circuito virtuoso di una programmazione integrata compatibile e sostenibile, potrà abbracciare gli areali geografici del Montiferru, della Planargia e del Margine, come già definiti, a suo tempo entro i limiti delle rispettive curatorie medioevali.¹²⁵ Fermo resta che la definizione di una più vasta area di distretto, anche disponendo dei dati fisici, morfologici e catalografici su base cartografica, secondo le direttive del Provvedimento 1° febbraio 2001 della Conferenza Stato Regione Città, e previa la disponibilità di un G.I.S (Geographic Information System), indispensabile per la gestione dinamica dei dati afferenti alle varie tipologie di beni¹²⁶, dovrà consentire di meglio comprendere le unità di paesaggio archeologico – ambientale all'interno delle quali procedere alla pianificazione programmatica di valorizzazione delle medesime risorse culturali, secondo le finalità promozionali di cui al concerto decisionale della Conferenza regionale per i beni e le attività culturali, di cui agli artt. 154 – 155 del decreto legislativo n.112/1998.

Ovviamente, con la percezione sistemica flessibile e virtuosa del bacino distrettuale omogeneo, emerge la esigenza di dare corpo alla relativa definizione delle unità cantonali minori, di occupazione dei suoli e di utilizzo delle relative risorse ambientali, dal prenuragico e nuragico e per tutto l'evo antico. Al riguardo, è significativo appunto il bacino di Cornus e di Sessa – o anche meglio, di Cornus, Teuladu e Oragiana – a sud del rio Mannu, dal cui ambito poi procedere alla realizzazione della sede museale di pertinenza, ferma restando l'opportunità di verifiche di compatibilità e di sostenibilità della ipotesi con quanto già elaborato in materia, con il D.M. Melandri 10 maggio 2001, concernente l'Atto di indirizzo sui criteri tecnico – scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei (art.150 del decreto legislativo n. 112/1998).

In ordine alla sede museale, va da sé che i dati archeologici venuti in luce nelle diverse campagne di scavo sinora realizzate nel sito di Columbaris¹²⁷ e nella domus de janas scoperta e già oggetto di scavo, nella borgata di S.Caterina di Pittinuri - Cuglieri¹²⁸, costituiscono la base formativa dell'allestimento espositivo della medesima struttura museale, prevista all'interno di una preesistente sede conventuale, nel

¹²⁵ F.C.CASULA, 1980, pp. 94 – 96, 106 – 108, Tav. 39

¹²⁶ A.P.RECCHIA, 1999, pp. 343 – 346.

¹²⁷ P.G.SPANU, 1998, pp.96 – 102 (ivi bibliografia); da ultimo, si vedano A.M.GIUNTELLA, 2000 (a cura),

A.M.GIUNTELLA, 2002, pp. 245 – 252 e A.SERENI, 2002, p.253 - 276.

¹²⁸ D.COCCO – L.USAI, 1988, pp.13 – 24.

centro abitato di Cuglieri, ora in fase di restauro. In merito alla emersione della unità cantonale, di ambito preistorico e dell'evo antico, che in definitiva può essere individuata come la unità di misura standard dei paesaggi archeologici insulari, rimane da osservare come essa sia bene incastonata e definita dal contesto geomorfologico del bacino idrico del rio Mannu, a Nord, dai rilievi del Montiferru, sui quadranti di Nord – Est, Est e Sud Est, per altro sottolineati dal limes storico di Casteddu Ecciu¹²⁹, mentre a Sud, essa risulta rimarcata dal limes orografico di Corchinas, prima sede fortificata punica, poi ripropostasi con analoga funzione strategico – difensiva, in successiva età bizantina.

Il cantone nuragico di Sessa – Cornus, con plausibile verosimiglianza, dovette anticipare di secoli la parziale sovrapposizione della curatoria medioevale del Montiferru¹³⁰ e delle successive partiture culturali delle sovrapposizioni storiche.

Nella progressione temporale, il paesaggio archeologico del cantone, nel mentre attende di essere ulteriormente dissodato sul piano della conoscenza, ad integrazione della ricca bibliografia sinora elaborata sul centro paleocristiano di Cornus, grazie al generoso concorso di studi della koinè di scuola di Pasquale Testini e di Letizia Pani Ermini,¹³¹ si è venuto trasfigurando nell'attuale paesaggio agrario, con i ritmi biologici e le trasformazioni del momento attuale..

6. Il modello insediativo cantonale del bacino di Cornus e di Sessa bene richiama in termini comparativi l'analogo modello aggregativo di età preistorica e dell'evo antico, quale di recente individuato e proposto per la dichiarazione di notevole interesse pubblico, ai sensi dell'art. 140 del decreto legislativo n. 490/1999, in riferimento al cantone nuragico di Villaurbana, Siamanna, Siapiccia, Ollastra Simaxis, Oristano e Simaxis e alla sua rifrequentazione d'uso nell'evo antico, per un numero complessivo di 95 siti di interesse archeologico¹³², su cui, a titolo di più diretta esemplificazione, vale bene soffermarsi, per meglio percepire il fenomeno insediativo. Sullo sfondo delle preesistenze culturali di età prenuragica, del neo – eneolitico che si propongono distinte nel medesimo contesto paesaggistico, l'elemento insediativo di prioritaria aggregazione è costituito dai nuraghi a corridoio e/o protonuraghi di elaborazione plausibilmente arcaica del BMI o anche del BMII, intorno alla metà del II millennio a.C. (v. gli esemplari di Sa Mitza e di Pra' Pinna e, forse anche di Predi Procu di Villaurbana: Tav. I, nn. 83, 70, 79), a cui seguono nel BMII e nel BR (?) i nuraghi a tholos, monotorri, indeterminati e complessi, in numero di 72 esemplari. Fra i nuraghi di tipologia complessa, tendono ad assumere una particolare e distinta funzione di caposaldi, rispettivamente, l'Auredda di Siamanna, trilobato con antemurale turrito, il San Giovanni di Villaurbana – Siamanna, virtualmente un quadrilobato, e il Baumendula, polilobato a tholos. Nella rispettiva dislocazione topografica, anche connessa con il sistema viario di età nuragica, per altro riproposto (?) da quello attuale, i medesimi complessi tendono a delimitare i restanti altri, del tipo prevalentemente "a tancato", concentrati entro l'ambito di Villaurbana (Tav. I, 82, 98, 103), ad eccezione del nuraghe Pintus, di Ollastra Simaxis (Tav. I, 15).

Sulla base dei recenti dati di scavo emersi al nuraghe a corridoio e protonuraghe di Sa Fogaia di Siddi e al nuraghe trilobato con antemurale turrito di Sa Domu Beccia di Uras, ora si può ritenere come decisamente plausibile che il fenomeno della organizzazione cantonale del territorio nuragico sia omai già maturo e consolidato già nel corso del BMII, in corrispondenza dell'orizzonte culturale della ceramica metopale, orientativamente inquadrabile in parallelo con l'orizzonte del Milazzese, fra la fine del XV e gli inizi del XIII sec.a.C.¹³³

Nei pressi del nuraghe a corridoio Mitza – Villaurbana (Tav.I, 83), vi è attestato il sito omonimo di Sa Mitza (Tav. I, 84), sede di una possibile fonte sacra di età nuragica, dove fu rinvenuta "una ricchissima

¹²⁹ F.C.CASULA, 1980/A, p.113, tav. 40.

¹³⁰ F.C.CASULA, 1980, p.107, tav.39.

¹³¹ A titolo esemplificativo, partendo dal quadro generale e dai preziosi dati bibliografici di A.MASTINO, 1979, ad integrazione, si rinvia, fra le altre opere, ad A.M.GIUNTELLA, 1999 e a R.MARTORELLI, 2002, pp.315 – 340 (ivi la bibliografia aggiornata sugli Atti dei Convegni Cuglieri I – VI).

¹³² Prot.1149 del 19 febbraio 2004, Archivio Soprintendenza per beni archeologici di Cagliari: elaborazione a cura di V. Santoni e G.Bacco,

¹³³ V.SANTONI – G.BACCO, 2005.

stipe di età ellenistica”, con statuine fittili di kernophoroi prodotte a stampo e statuine di devoti sofferenti dei tipi di Neapolis.¹³⁴

La centralità topografica di fondo valle del sito culturale e la “fortuna” terapeutica del medesimo contesto votivo, in età romana repubblicana, per il medesimo contesto di Sa Mitza, possono bene accreditare l’ipotesi di una originaria sede e funzione sociale di interesse comunitario con forte capacità di “convocazione”, nell’ambito del cantone nuragico in argomento. Tale centralità comunitaria del sito culturale, con un buon margine di attendibilità, dovette avere luogo con il Bronzo Recente (inizi del XIII – fine del XII sec. a.C.), orizzonte culturale di prevalente avvio dei complessi di natura culturale e del formarsi delle aggregazioni insediative dei villaggi nuragici, privi del nuraghe, con successivi sviluppi nel Bronzo Finale¹³⁵, quale è dato di riconoscere nell’entroterra del golfo di Cagliari, nel Sinis e nel Nuorese, richiamando a titolo esemplificativo, fra gli altri, il complesso di Serra Orrios di Dorgali¹³⁶ e, da ultimo, il contesto culturale di Su Monte di Sorradile delimitato da muraglia di recinzione.¹³⁷

Nel cantone in argomento, l’area insediativa di Monte Cugau di Villaurbana (Tav. I,74) è forse priva del nuraghe di riferimento e pertanto può configurarsi come idonea a partecipare al fenomeno più generalizzato di decremento di valore dell’ideologia megalitica che prende corpo, come si è detto, con l’avvio del Bronzo recente, non escludendo la possibilità di anticipo del fenomeno già dal BMII, in corrispondenza dell’orizzonte culturale della ceramica metopale.¹³⁸

Al riguardo, ed entrando nello specifico del sistema insediativo, sulla base della distribuzione topografica e geo-morfologica dei diversi contesti nuragici entro il cantone configurato fra i rilievi del Monte Arci e del Grighine e la porzione di valle della sponda sinistra del Tirso, si ha indiretta conferma per l’età nuragica di una organizzazione territoriale “con tante case – fattorie sparse, i nuraghi, ivi compresi quelli a corridoio, in struttura megalitica, a seconda delle necessità dei relativi cantoni, in naturale competizione reciproca, eventualmente anche ostile, comunque finalizzata allo sviluppo, entro un patrimonio condiviso di valori e di organizzazione sociale, plausibilmente gerarchizzata, nell’ambito delle differenti unità di paeaggio geofisico (e geo-morfologico) che determinarono il comporsi di diversi comprensori territoriali integrati fra di loro, entro i limiti del determinismo geografico insulare”.¹³⁹

Un sistema territoriale analogo è stato altresì individuato in territorio di Teulada, dalla cui analisi sono emerse utili considerazioni che è bene riproporre in evidenza.¹⁴⁰

“Per quanto riguarda la funzione e il ruolo del nuraghe, (...), seppure in una prima fase esso possa aver assunto una predominante valenza difensiva (vedi nuraghi a corridoio e loro posizionamento), almeno dalla fine del Bronzo medio ma soprattutto nel Bronzo Recente e Tardo, doveva esistere un sistema articolato di gerarchizzazione degli insediamenti, di tipo policentrico in cui monumenti monotorre e nuraghi complessi erano parti dipendenti di uno stesso nucleo insediativo, a sua volta correlato da rapporti di interdipendenza, variamente organizzata dal punto di vista gerarchico”. “Lo sviluppo e il differenziarsi dell’economia e delle attività di scambio nel Bronzo Recente (...) vedono il nuraghe, specialmente quello di tipo complesso, trasformarsi da mero baluardo difensivo a simbolo della complessità della società (...)”. “Anche dall’esame della distribuzione territoriale dei monumenti nel comune di Teulada sembra scaturire l’idea di un controllo del territorio in funzione dell’intera comunità e non di singoli gruppi autonomi, con l’esistenza di un legame quasi a catena, tra i vari

¹³⁴ F.BARRECA, 1986, p. 325; R.ZUCCA, 1987, pp. 151 – 182.

¹³⁵ M.A.FADDA, 1990, pp. 102 – 119; V.SANTONI, 1987, pp. 63 – 88; V.SANTONI, 1990/a, pp. 169 – 193.

¹³⁶ M.L.FERRARESE CERUTI, 1981, pp. 109 – 113; D.COCCO, 1981, pp. 115 – 140; L.USAI, 1981, pp. 141 – 144; F.L.SCHIAVO, 1981, pp. 145 – 154.

¹³⁷ G.BACCO – V.SANTONI, 2001, pp. 74 – 82.; V.SANTONI – G.BACCO, 2001, pp. 31 – 33, 90 – 96; V.SANTONI, 2003/b, pp. 16 – 26.

¹³⁸ Si richiamano, al riguardo, i contesti oristanesi dei villaggi all’aperto, in ceramica metopale, di Montegonella e S.Maria Su Claru di Nuraxinieddu (S.SEBIS, 1995, p.103, Tavv. VI – VIII) di Sant’Elia – S.Giusta (OR) e di Cuccuru de s’Arena – Sili (OR) e di S’Arrieddu - Cabras (G.ATZORI, 1992, p. 129, Tav. II; S.SEBIS, 1995, p.104) e di Su Campu de Santu Pedru – Narbolia (S.SEBIS, 1995, p. 104; una prima notizia sul sito, in V.SANTONI, 1990/b, p.34)

¹³⁹ V.SANTONI, 2003/a, p.140.

¹⁴⁰ R.CICILLONI – M.MIGALEDDU, 2005, in stampa.

sistemi insediativi, ciascuno funzionante come nucleo a sé ma inserito in un sistema reticolare di rapporti di portata via via più vasta, che sembrerebbe riunire intere regioni geografiche”.¹⁴¹

Il quadro di gestione comunitaria della Migaleddu mostra di privilegiare evidentemente un assetto ribassista del fenomeno insediativo cantonale, che avrebbe avuto luogo preferenzialmente nell’ambito del Bronzo Recente, laddove invece la centralità degli inputs a favore di una gestione comunitaria delle risorse megalitiche, come si è anticipato, mostra di essere ancorato all’orizzonte del Bronzo Medio II. Con tale modello di lettura, applicato al cantone in argomento, compreso fra l’Arci Grighine e la sponda sinistra del Tirso, si vedrebbero almeno in parte prefigurarsi le parallele e contigue comunità di popolazioni nuragiche, rispettivamente sui fianchi occidentale e orientale, da un lato, nei territori comunali di Solarussa, di Zerfaliu e di Villanovatruschedu (Tav. I, nn. 1 – 4, 5 – 6, 7 – 14, 14), dall’altro, nei territori comunali di Ruinas, di Villa Sant’Antonio e di Mogorella (Tav. I, nn. 124 – 128; 129 – 148. 149 – 153).

L’organizzazione cantonale dei complessi nuragici, come nel caso in argomento dell’Arci – Grighine – Tirso, è stata posta in evidenza nella Barbagia – Sarcidano, in diretto rapporto con il nuraghe Nolza di Meana Sardo, che svolge la funzione di caposaldo nell’ambito di un sistema territoriale ben circoscritto.¹⁴² Altro riscontro comparativo può essere proposto con il distretto cantonale gravitante intorno ai comuni di Orotelli, Oniferi, Orani, Nuoro, come anche derivato dalla demarcazione del limes del cippo confinario dei Nurritani di Orotelli¹⁴³, di modo che l’areale comunitario venga poi ridefinito entro parte del bacino territoriale della curatoria Dore - Orotelli¹⁴⁴. Su pari linea di lettura comparativa, si possono richiamare a confronto le unità cantonali individuate in territorio di Sedilo¹⁴⁵, nella valle di Bonu Ighinu – Mara.¹⁴⁶

7. Riprendiamo ora il tema del cantone di Villaurbana e le riconversioni d’uso delle strutture nuragiche in età storica, in parallelo con altre dislocazioni insediative eventualmente modificate nei momenti culturali differenziati dell’evo antico. Nella linea di continuità d’uso del territorio, non è irrilevante la considerazione che fra le architetture nuragiche, emerga per il particolare interesse il contesto del nuraghe Sedda Iscalas di Villaurbana (Tav. I, 115), sottoposto alla riconversione d’uso in età tardo – punica, di fine IV sec. a.C., forse anche con strutture fortificate, per altro collocato in zona di confine del medesimo cantone, in tal modo proponendo una situazione analoga a quella registrata nel complesso fortificato di Corchinas di Santa Caterina di Pittinuri di Cuglieri¹⁴⁷, raccordandosi, poi, sul piano topografico, al quadro strategico territoriale delle linee fortificate tardo – puniche.¹⁴⁸

Come è noto, il fenomeno della rifrequentazione dei complessi nuragici è ampiamente diffuso, anzi quasi generalizzato in riferimento ai nuraghi di tipologia complessa.

Basti richiamare, al riguardo, il Losa di Abbasanta, il Su Nuraxi di Barumini, il Santu Antine di Torralba, il La Pisciona di Arzachena, il San Pietro di Torpè, l’Orrubiu di Orroli, l’Is Paras di Isili, il Santa Barbara di Bauladu, il Cobulas di Milis, il Santa Barbara di Villanovatruschedu, il S Nuraxi e il Bangius di Mandas, il Domu Beccia di Uras, il Genna Maria di Villanovaforru e quanti altri nei quali si ritrovano, pressoché uniformemente, le diverse fasi di riuso, di ambito tardo punico/romano repubblicano, alto e medio imperiale, tardo romano e alto medioevale.¹⁴⁹

I momenti culturali succedutisi nel tempo non sono tutti ben leggibili in maniera uniforme e senza soluzione di continuità. Trattasi comunque di un “vasto e interessante processo di rifrequentazione e di riconversione d’uso dei siti e delle strutture già interessati dalle preesistenze megalitiche nuragiche, che prende l’avvio nell’età tardo – repubblicana e si rafforza nell’ampio arco temporale della

¹⁴¹ R.CICILLONI – M.MIGALEDDU, 2005, in stampa.

¹⁴² M.PERRA, 2005, in stampa.

¹⁴³ V.SANTONI, 1980, p. 180.

¹⁴⁴ F.C.CASULA, 1980, p. 105, tav. 39.

¹⁴⁵ A.DEPALMAS, 1998, pp. 33 – 76.

¹⁴⁶ D.TRUMP, 1990, p. 42 – 52.

¹⁴⁷ L.PANI ERMINI – V.SANTONI, 1996, pp.287 – 295.

¹⁴⁸ F.BARRECA, 1986, pp. 71 – 90.

¹⁴⁹ V.SANTONI, 2004, p.45.

dominazione romana imperiale, mostrando una sorprendente vitalità nel periodo della decadenza della tarda romanità e nell'età altomedioevale".¹⁵⁰

E' bene esemplificativo di questo variegato processo di rifrequentazione storica quanto è intervenuto al nuraghe Losa di Abbasanta¹⁵¹ e al protonuraghe Sa Jacca di Busachi¹⁵². Anzi, come al Losa, la rifrequentazione d'uso dei molti nuraghi di tipologia complessa, nel mentre può confermare la validità della scelta insediativa originaria, su altro piano, può indirettamente far emergere una azione potenzialmente mirata a ribadire una scelta di riuso rivolta anche essa nella direzione strategico difensiva, come nel modello megalitico di origine.¹⁵³ Il riutilizzo dei nuraghi complessi a tholos del cantone nuragico dell'Arci Grighine è stato riscontrato nel nuraghe a tancato "Pintus" di Ollastra Simaxis (Tav. I, n. 15) e nel complesso Accas (Tav. I, 18), nell'Auredda di Siamanna – Siapiccia (trilobato con antemurale turrito e area di villaggio), nel San Giovanni di Villaurbana – Siamanna (Tav. I, 66)¹⁵⁴, nel Baumendula di Villaurbana – Oristano.¹⁵⁵ Le riconversioni d'uso in età storica, non accoglibili come sopravvivenze nuragiche,¹⁵⁶ investono pure numerosi altri nuraghi, per lo più di tipologia indeterminata, il Sinnadroxiu di Ollastra Simaxis (Tav. I, 19), il Don Pauli, il Santu Pedru, il Feurreddu, il Perdu Mura e il Crogana di Siamanna – Siapiccia (Tav. I, 49, 54, 56, 57, 58), il Pra Mesa, il Canale 'e Scolu, il Cuccuru Predosu, forse complesso e il Sedda Iscalas di Villaurbana (Tav. I, 73, 78, 85, 115).

Nel medesimo cantone, assumono autonomia insediativa dalle preesistenze, vuoi un isolato insediamento romano, con annessa necropoli, nella località di Pauli Spinarba di Simaxis (Tav. I, 121), vuoi invece altri numerosi insediamenti di età romana e altomedioevale, quali il Prazzoccu, il Murera, il Meliana, il Mundia e il Sattu Arru di Villaurbana (Tav. I, 75, 100, 88, 101, 102, 113), il Santu Arzou di Palmas Arborea (Tav. I, 118), il Bennaxi di Simaxis (Tav. I, 123/A) e, infine, il San Teodoro di San Vero Congius (Tav. I, 123/B).

Fra questi siti, riveste un particolare interesse il complesso di Murera, per la presenza di una necropoli, con tombe a fossa e ad enchytrismoòs, mentre, fra i reperti, si hanno ceramica comune, fibbie bizantine in bronzo del tipo Balgota e Corinto, del VII sec. d.C., e anelli digitali.¹⁵⁷ Di notevole interesse, si configura altresì il sito di San Vero Congius, per l'attestazione dell'impianto chiesastico quadrifido intitolato a San Teodoro, con corpo cupolato e bracci voltati a botte, di VIII – IX sec. d.C.¹⁵⁸

Osservazioni conclusive.

¹⁵⁰ P.B.SERRA, 2001, p. 357.

¹⁵¹ V.SANTONI – C. TRONCHETTI – P.B.SERRA – F.GUIDO, 1994; G.BACCO, 1997; V.SANTONI, 2001; V.SANTONI, 2004.

¹⁵² G.BACCO, 1997, pp. 21 – 32, Tavv. XXIX – XLIX. All'interno di questo nuraghe sono attestate le seguenti fasi di riutilizzo: a. fase romana tardo – repubblicana (II – I sec. a.C.); b. fase romana imperiale (I – III sec. d.C.); c. fase tardo – romana (IV – V sec. d.C.); d. fase alto medievale (VI – VIII sec. d.C.). Quest'ultima fase è caratterizzata da una "connotazione abitativo – domestica" (Dimora? Magazzino - deposito? Spazio artigianale?) riferita al VI secolo e a cui segue un secondo riutilizzo attribuibile, con larga attendibilità, all'ambito funerario, da riferire al VII – VIII secolo.

¹⁵³ Il suggerimento, ampiamente attendibile per l'età altomedioevale, è di P.B.Serra, "stante la distribuzione cospicua e capillare su posizioni strategiche", "in tutto il territorio" di "componenti tipici dell'equipaggiamento militare, sia in funzione difensiva, sia di controllo delle vie commerciali", di modo che, in diversi casi, quale ad esempio quello di Sa Domu Beccia di Uras (P.B.SERRA, 2001, p.357), si possa dedurre una indiretta conferma di un controllo territoriale esercitato da piccoli reparti di militari (V.SANTONI, 2004, pp. 70 – 71).

¹⁵⁴ V.SANTONI, 1993, p.104.

¹⁵⁵ P.B.SERRA, 1995, pp. 184 – 188, Tavv. VIII, IX, 1 -2. Il riutilizzo di nuraghi complessi è abbastanza intenso in area oristanese, vedasi fra gli altri quanto interviene nel Santa Barbara di Bauladu, al Cobulas di Milis (P.B.SERRA, 1995, pp.178 – 181; pp. 188 – 193), al Santa Barbara di Villanovatruschedu (G.BACCO, 1997, pp.32 – 35. Tavv. L – LIII), così pure nel Barigadu, in rapporto con il protonuraghe Sa Jacca di Buschi (G.BACCO, 1997, pp.21 – 32, Tavv. XXIX – XLIX).

¹⁵⁶ G.LILLIU, 1990, pp. 415 – 446; sulla non concordanza con la lettura datane dal Lilliu, si rimanda alla recente elaborazione della guida del nuraghe Losa, con i tipi di Delfino Ed., Sassari, V.SANTONI, 2004, p.44.

¹⁵⁷ P.B.SERRA, 1989, pp.177 – 189.

¹⁵⁸ R.SERRA, 1971, pp.49, 56 – 58, Tav.VIII, 1, Tavv. IX – X..Dall'area circostante immediatamente contigua è venuta in luce ceramica sigillata chiara D e ceramica decorata a pettine strisciato (R.ZUCCA, 1991, pp. 162 – 163).

La proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di complessi di cose immobili, ai sensi dell'art. 140 del decreto legislativo n. 490/1999, inoltrata nel febbraio 2004 al competente Assessorato regionale P.I. e Beni culturali, in merito al cantone nuragico di Villaurbana, Siamanna, Siapiccia, Ollastra Simaxis con rifrequentazioni d'uso nell'evo antico. ha subito una obiettiva e naturale battuta di arresto, in concomitanza con la fase di transizione formale della nuova normativa introdotta con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, pubblicato sulla G.U., in data 24 febbraio 2004, e, in regime di vigenza, a partire dal 1° maggio 2004.

L'iter procedurale attivato con la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico, andrà rinnovato nei termini previsti dalla nuova normativa richiamata, come è dato desumere sulla base di parere formulato, nel gennaio del corrente anno, dall'Ufficio Legislativo del Ministero per i beni e le attività culturali, in ordine alla interpretazione autentica del termine formulata nel comma 2 dell'art. 157 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Come recita l'art. 138, comma 1°, del medesimo Codice, *“la proposta è motivata con riferimento alle caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche proprie degli immobili o delle aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni e contiene le prescrizioni, le misure e i criteri di gestione indicati dall'articolo 143, comma 3”*.

Detto per inciso, il richiamo vincolante ai contenuti prescrittivi, alle misure e ai criteri di gestione di cui all'art. 143, comma 3°, solleva obiettive perplessità sulla legittimità della formulazione propositiva avanzata dalla Soprintendenza con la nota n. 1149 del 19 febbraio 2004. Ciò anche alle luce della ricostruzione giurisprudenziale in materia, nel chiarire il rapporto tra vincolo e piano, in Cons. Stato, II, 20 maggio 1998, n. 549/1998 (parere) e per la quale *“un piano che abbia contenuti meramente descrittivi, cioè ricognitivi dello stato di fatto e di diritto, ma difetti di contenuti precettivi, viene meno alla sua funzione ed è quanto meno illegittimo per difformità rispetto al modello legislativo, quando non addirittura inesistente in quanto tale (cioè in quanto effettivo e non solo nominale, piano paesistico) per assenza di realizzazione della funzione prescrittiva assegnatagli dalla legge come necessaria”*.¹⁵⁹

Di fatto, la parte conclusiva concernente la gestione delle risorse nella *“Proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico”*, di cui al n. 1149/2004, preso atto del valore paesaggistico delle zone di interesse archeologico, per altro incrementato nel valore dalla organizzazione cantonale in termini comunitari dei siti medesimi, decisamente attendibile per l'ambito nuragico, meno certo invece, pur se probabile, per le successive fasi storiche dell'evo antico, nel suggerire il coinvolgimento degli Enti Locali interessati perché adottino, anche sul modello dei Piani di gestione dei siti Unesco, *“preliminari misure di salvaguardia delle risorse archeologiche, nella pianificazione urbanistica dei rispettivi ambiti comunali, auspicabilmente omogenei, anche in vista dei prodotti finali di qualità, appetibili alla fruizione, anche perché assunti e condivisi come patrimonio comune diffuso, esplicitante e referente delle ragioni della identità territoriale”*, di fatto mostra di rimanere ancorata all'ambito della mera enunciazione di linee di principio, poi da condividere, con il testo finale dell'Accordo. Infatti la parte conclusiva della Proposta di dichiarazione viene elaborata individuando come fasi operative:

- a) *“catalogazione scientifica delle zone di interesse archeologico, integrata da cataloghi e guide esplicative del valore culturale;”*
- b) *“previsione, nei rispettivi strumenti urbanistici, di una fascia di rispetto monumentale e ambientale di mt. 200, a partire dall'epicentro della struttura archeologica; la fascia di rispetto può arrivare a mt. 500, nei casi di particolare complessità e interesse, quali, fra gli altri, i nuraghi di tipologia complessa;”*
- c) *“ipotesi di individuare possibili accorpamenti areali di zone di particolare pregio e interesse archeologico e ambientale, al fine della costituzione di uno o più parchi archeologici, anche previa l'acquisizione delle aree al demanio pubblico.”*

La proposta, apparentemente insufficiente e lacunosa sul piano provvedimentale, e perciò, senz'altro meritevole di ulteriore e più approfondita elaborazione, proprio in quanto dialetticamente aperta al confronto bilaterale, come di fatto interviene in materia di concessione d'uso, ai sensi degli artt. 106 e 107 del decreto legislativo 42/2004,¹⁶⁰ o nel corso della compartecipazione ai

¹⁵⁹ P.UNGARI, 2005, pp. 642 – 643.

¹⁶⁰ La materia è delegata, di norma, dal Direttore Regionale ai titolari delle Soprintendenze di settore comprese nella Direzione Regionale (v. D.P.R. 10 giugno 2004, n. 173, art. 20, comma 4°, lettera h, comma 5°). A titolo

processi formativi della pianificazione urbanistica,¹⁶¹ di fatto soffre delle difficoltà e delle incertezze del momento attuale, in cui la P.A. è chiamata ad operare un raccordo fra le esigenze conservative e di restauro del paesaggio culturale, affrontate, se non anche contrapposte, con quelle dello sviluppo economico e sociale. Di certo, in quanto la disciplina connessa con l'art. 143 del Codice *"in buona parte recepisce o puntualizza i contenuti dell'Accordo tra il Ministro per i beni e le attività culturali e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio, approvato dalla Conferenza Stato – Regioni in data 19 aprile 2001"*¹⁶² e, perciò, poiché la norma derivata, indirettamente, rivela i caratteri di una virtuosa contrattualizzazione, emerge contestuale la parallela esigenza della compartecipazione, da parte dell'Ufficio periferico, al tema della gestione del paesaggio culturale¹⁶³, soprattutto laddove e quando questa si confronti con le ragioni dell'identità territoriale, per ritrovare e comporre le quali, da entrambe le parti, sono di fatto da promuovere gli opportuni e necessari processi di confronti auspicabilmente condivisi.

In questa direzione potranno proporsi, come temi innovatori in direzione della trasparenza e della interconnessione delle informazioni reciproche in tema di beni culturali, due importanti documenti sottoscritti dalle Parti nel primo quadrimestre del 2005:

a. Protocollo d'intesa per la definizione di una procedura interistituzionale per la realizzazione, il monitoraggio, l'aggiornamento del Mosaico delle emergenze storico – culturali alla scala provinciale e regionale, mediante l'utilizzo di una database relazionale e di un Gis. Firmatari del Protocollo: Direttori Generali dell'Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica e dell'Assessorato P.I. Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport della Regione Autonoma Sardegna; Direttori Generali Province di Cagliari, Sassari, Oristano e Nuoro; Direttore Regionale Beni culturali e Paesaggistici della Sardegna; Capi Uffici Periferici della medesima Direzione Regionale. L'obiettivo finale del Protocollo, sullo sfondo, rimane la conversione delle informazioni sulle emergenze storico – culturali in sede di elaborazione dei Piani Territoriali Paesistici.

b. Protocollo d'intesa tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Sardegna, (Assessorato P.I. Beni culturali, Sport e Spettacolo e Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica) la Provincia di Cagliari, i Comuni di Barumini, Gesturi, Las Plassas, Tuili e Villanovafranca per la definizione delle metodologie di redazione e per l'attuazione di un piano di gestione del sito archeologico Su Nuraxi di Barumini.

esemplificativo si richiama lo *Schema di accordo fra la Soprintendenza Archeologica di Cagliari e il Comune di Abbasanta, per il perseguimento di obiettivi di valorizzazione, di gestione e di promozione dell'area archeologica del nuraghe Losa*, sottoscritto fra le Parti in data 22 giugno 2001 e in pari data reso operativo (V.SANTONI, 2003/b, pp.173 – 180).

¹⁶¹ Al riguardo si richiama l'esperienza bilaterale fra la Soprintendenza per i beni archeologici di Cagliari e il Comune di Cagliari, nella elaborazione del P.U.C., nel corso del 2002 (V.SANTONI, 2003/b, pp.95 – 98) e, da ultimo, la proposta della Carta delle preesistenze archeologiche del territorio comunale di Fordongianus, elaborata a cura della medesima Soprintendenza (Prot. 2041 del 22 marzo 2004; referente G.Bacco), previa ricognizione locativa delle stesse emergenze archeologiche, con annessa indicazione propositiva delle norme di tutela preventiva da giustapporre, sito per sito, e da inserire nel P.U.C., previa approvazione deliberativa del Consiglio Comunale. A titolo esemplificativo, si richiama quanto previsto in rapporto al centro abitato: *"Poiché esso, per le ragioni sopraindicate (v. sopra n.9), costituisce area urbana a forte rischio archeologico, è utile prevedere, anche sulla scorta dell'esperienza finora maturata in ordine ai diversi episodi di ritrovamento intervenuti, che siano soggetti a richiesta di parere della Soprintendenza archeologica tutti i lavori progettuali che ricadano entro il perimetro dell'abitato e nella fascia contigua di completamento esterno, quando comportino scavi per opere infrastrutturali ovvero scavi di fondazione edilizia, connessi tanto con la costruzione ex novo di edifici di civile abitazione quanto con il recupero di edifici esistenti"*

¹⁶² P.UNGARI, 2005, p. 642.

¹⁶³ V. la *Convenzione Europea del Paesaggio*. Firenze 20 Ottobre 2000, Ministero per i beni e le attività culturali. Council of Europe – Conseil d'Europe. Trad. a cura di M. R.GUIDO e D.SANDRONI. A titolo esemplificativo si richiamano, rispettivamente l'art. 1/a e l'art. 5/a:

Art. 1/a: *"Paesaggio"* designa una 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;

Art. 5: Ogni Parte si impegna a: a) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;

Sono utilmente esemplificativi della comune linea di indirizzo condivisa dai partners gli artt.4 e 5 del medesimo Protocollo:

4. "I soggetti firmatari del presente Protocollo d'intesa concordano sul fatto che intorno al sito archeologico Su Nuraxi di Barumini si compone un più ampio sistema interattivo di relazioni articolate con le risorse del territorio, con le risorse umane e sociali, con i servizi di accessibilità e di accoglienza e con il sistema delle imprese, tutti da ricomprendere entro il concetto di paesaggio culturale. Pertanto il Piano di gestione dovrà esprimere in sapiente equilibrio fra le esigenze della tutela e quelle della valorizzazione "le modalità per gestire le risorse di carattere storico, culturale e ambientale" e, in tal senso, potrà "orientare le scelte della pianificazione urbanistica ed economica attraverso la conoscenza, la conservazione e la valorizzazione".

5. "I soggetti firmatari del presente Protocollo d'intesa convengono che il Piano di gestione, se da un lato dovrà porsi l'obiettivo strategico di mantenere nel tempo la integrità dei valori che hanno consentito la iscrizione del Su Nuraxi alla WHL (World Heritage List), dall'altro dovrà ridefinire e rendere compatibile un processo locale condiviso per coniugare la tutela e la conservazione del sito medesimo con lo sviluppo integrato delle risorse d'area . In tal senso il Piano di Gestione si proporrà come una sorta di dichiarazione di principi, per i quali Autorità e Comunità dovranno impegnarsi ad una tutela attiva e alla conservazione e alla valorizzazione compatibile. Verrà così a comporsi "un insieme flessibile di regole operative, di procedure e di idee progettuali che coinvolgeranno una pluralità di soggetti" che saranno in grado di evolvere e di recepire aggiornamenti e modificazioni con il cambiare delle circostanze e dell'evoluzione del paesaggio."

Bibliografia:

AA.VV., 1981: *Dorgali. Documenti archeologici*. Chiarella Ed.

AA. VV., 1990: *La civiltà nuragica*. Electa Ed..

AA.VV., 2005: *La civiltà nuragica. Nuove acquisizioni. Atti del Congresso. Senorbì 14 – 16 dicembre 2000*.

G.ATZORI, 1992: *Il villaggio nuragico di Sant'Elia in Santa Giusta (Oristano)*.in "Atti del III Convegno di Studi <<Un millennio di relazioni fra la Sardegna e i Paesi del Mediterraneo>> , Selargis – Cagliari, 19 – 22 novembre 1987, pp. 127 – 134.

G.BACCO, 1997: *Il nuraghe Losa di Abbasanta. II. QuadCA, 13/1997, Suppl. STEF Ed., Cagliari, 1997*.

G.BACCO – V.SANTONI, 2001: *Il complesso culturale di Su Monte di Sorradile*, in "V.SANTONI, 2001", pp. 74 – 82.

F.BARRECA, 1986, *La civiltà fenicio – punica*. Delfino Ed.

G.N.CARUGNO – W.MAZZITTI – G.ZUCHELLI, 1994: *Codice dei beni culturali annotato con la giurisprudenza*, Giuffrè Ed.

F.C.CASULA, 1980: *Giudicati e curatorie*, in "R.PRACCHI – A.TERROSU ASOLE, con la Direzione Cartografica di M.RICCARDI (a cura), Atlante della Sardegna", 1980, La Zattera Ed., pp. 94 – 109.

F.C.CASULA, 1980/A: *Castelli e fortezze*, in R.PRACCHI – A.TERROSU ASOLE, 1980, cit., pp.109 – 114, Tav. 40.

R.CICILLONI – M.MIGALEDDDU, 2004 (in stampa): *Monumenti nuragici in territorio di Teulada (CA). Note preliminari*, in "AA.VV., Senorbì", 2004.

D.COCCO, 1981: *Il villaggio nuragico di Serra Orrios: i materiali fittili*, in "AA.VV., 1981", pp. 115 – 140.

D.COCCO – L.USAI, 1988: *Un monumento preistorico nel territorio di Cornus*, "AA.VV., Ampsicora e il territorio di Cornus." In Atti del II Convegno sull'archeologia romana ealtomedievale nell'Oristanese (Cuglieri, 22 dicembre 1985), pp. 13 – 24.

- A.DEPALMAS, 1998: *Organizzazione e assetto territoriale nella regione di Sedilo durante i tempi preistorici*, in "G.TANDA, 1998 (a cura), *Sedilo. I monumenti. Tomo I. I monumenti nel contesto territoriale. "Antichità Sarde. Studi e ricerche" 3. I – III*, pp. 33 – 76.
- M.A.FADDA, 1990: *Il villaggio*, in "AA.VV., 1990", pp. 102 – 119.
- M.L.FERRARESE CERUTI, 1981, *Il villaggio nuragico di Serra Orrios*, in "AA.VV., 1981", pp. 109 – 114.
- A.M.GIUNTELLA, 1999: *Cornus I.1. L'area cimiteriale orientale. "Mediterraneo Tardoantico e Medievale. Scavi e Ricerche", 13.1; S'Alvure Ed..*
- A.M.GIUNTELLA, 2000 (a cura), *Cornus I,2. L'area cimiteriale orientale. I materiali, Mediterraneo Tardoantico e medievale. Scavi e ricerche. 13.2, S'alvure Ed.*
- A.M.GIUNTELLA, 2002, *Brevi note sull'area cimiteriale orientale di Cornus (Cuglieri, provincia di Oristano): "P.G.SPANU, 2002 (a cura), pp. 245 – 252.*
- C.LILLIU, 1997 (a cura): *Guida alla visita dei Musei e delle Collezioni della Sardegna. Regione Automa della Sardegna. Assessorato della P.I., Beni culturali, Informazione Spettacolo e Sport; Arti Grafiche Pisano, Cagliari.*
- F.LO SCHIAVO, 1981 *Il villaggio nuragico di Serra Orrios. I bronzi*, in "AA.VV., 1981", pp. 145 – 154.
- M.MANIERI ELIA, 2002: *Fori Imperiali: che fare?*, in "AA.VV., *Archeologia urbana e Progetto di architettura*" Cangemi Ed. pp. 11 – 18.
- R.MARTORELLI, 2002: *Le aree funerarie della Sardegna paleocristiana*, in "P.G.SPANU, 2002 (a cura)", pp. 315 - 340
- A.MASTINO. 1979 I Ed.; 1983/ II Ed., *Cornus nella storia degli studi*, E.Gasperini Ed.
- D.MARINI, 2004: *La <<Terza Italia>> nella transizione*, "Il Sole 24 Ore", venerdì 12 marzo 2004, p.12.
- L.PANI ERMINI – V.SANTONI, 1995: *Il bacino archeologico di Cornus – Cuglieri (Oristano)*, in B.AMENDOLEA (a cura), *I siti archeologici. Un problema di musealizzazione all'aperto. Secondo Seminario di Studi. Roma Gennaio 1994*, pp. 287 – 295.
- M.PERRA, 2004 (in stampa): *Un sistema territoriale nuragico nella Barbagia – Sarcidano e il nuraghe Nolza di Meana Sardo (Nuoro)*, in "AA.VV., *Senorbi*", 2004.
- A.P.RECCHIA, 1999: *La tecnologia informatica e la cartografia territoriale*, in " S.MASTRUZZI (a cura), *Paesaggio e Ambiente. Rapporto 1998*", Ministero per i beni e le attività culturali, Ufficio Centrale per i beni ambientali e paesaggistici; Roma, pp. 343 - 346
- A.SANNA, 1980: *Parlate*, in R.R.PRACCHI – A.TERROSU ASOLE,, 1980, cit. pp. 161 – 162, tav.51.
- V.SANTONI, 1980, *Il segno del potere*, in D.SANNA (a cura), *NUR. La misteriosa civiltà dei Sardi*", Cariplo Ed. , pp. 147 – 187.
- V.SANTONI, 1987: *Le stazioni nuragiche all'aperto nell'entroterra del golfo di Cagliari*, in "F.CLEMENTE, *Cultura del paesaggio e metodi del territorio*", Janus, pp. 63 – 88.
- V.SANTONI, 1990/a: *I templi di età nuragica*, in "AA. VV., 1990", pp. 169 – 193.
- V.SANTONI, 1990/b: *Il territorio in epoca nuragica*, in "F.C.CASULA (a cura), *La provincia di Oristano. L'orma della storia.*" Amm.ne Provinciale di Oristano, pp. 27 – 40.
- V.SANTONI, 1993: *Il nuraghe di San Giovanni di Villaurbana – Sciamanna (OR)*, in "L.D'ARIENZO (a cura), *Sardegna. Mediterraneo e Atlantico tra Medioevo ed età moderna. Studi Storici in memoria di Alberto Boscolo*", Bulzoni Ed. pp.91 – 104.
- V.SANTONI, 1998: *Procedure di adeguamento del P.U.C. di Cuglieri (OR) al P.T.P. n.8 del Montiferru*, in "M.R.NAPPI (a cura), *Il paesaggio culturale nelle strategie europee. Atti del I Colloquio Internazionale; Torino 16 – 17 maggio 1996.*

V.SANTONI, 2000: *La copianificazione paesistica in Sardegna. Le aree archeologiche nel loro valore ambientale*, in "I beni culturali. Tutela e valorizzazione", n.2, anno VIII, marzo – aprile 2000, Betagamma Ed., Viterbo, pp. 30 – 34.

V.SANTONI, 2001: *Il nuraghe Losa di Abbasanta*, "Guide e Studi / 1". Soprintendenza Archeologica per le province di Cagliari e di Oristano.

V.SANTONI, 2002/a: *Il teatro di Nora fra uso e fruizione*, in "AA.VV. La notte dei Poeti", CEDAC. pp. 9 -11.

V.SANTONI, 2002/b: *Musei e aree archeologiche delle province di Cagliari e Oristano*. In "Mediterraneum, I. La tutela dei beni culturali in Italia", a cura di F.MANISCALCO, pp. 291 – 303.

V.SANTONI, 2003/a: *Sardinia in the Mediterranean from the Middle until the Late Bronze Age*, N.CHR.STAMPOLIDIS Ed., *Sea Routes from Sidon to Huelva Interconnections in the Mediterranean 16th – 6th . PLOES . Museum of Cycladic Art. ATHENS*, 2003, pp. 140 – 151.

V.SANTONI, 2003/b: *Maimone! Maimone! Teoria e sociologia dell'organizzazione culturale. L'incremento di valore e la gestione dei beni archeologici fra minaccia, invocazione e progetto strategico*. "Guide e Studi 3", Soprintendenza per i beni archeologici delle province di Cagliari e Oristano.

V.SANTONI, 2003/c: *Monte Arci – Oristano. Un preliminare approccio metodologico per un progetto di parco territoriale integrato dell'ossidiana, fra conoscenze, strategie e ragioni dell'identità territoriale*, in V.SANTONI, 2003/b, pp. 105 – 149.

V.SANTONI, 2004: *Il nuraghe Losa di Abbasanta*, in "Sardegna Archeologica. Guide e Itinerari. 33; Delfino Ed..

V.SANTONI – G.BACCO, 2001: *Il santuario di Su Monte di Sorradile*, in "AA.VV., *Argyròphleps nesos. L'isola dalle vene d'argento. Esploratori, mercanti e coloni in Sardegna tra il XIV e il VI sec.a.C.*", Comune di Fiorano Modenese – Soprintendenza Archeologica per le province di Cagliari e di Oristano – Soprintendenza Archeologica per le province di Cagliari. Centro Museale della Ceramica. Castello di Spezzano. pp. 31 – 33, 90 – 96.

V.SANTONI – G.BACCO, 2005: *Su Monte di Sorradile. Il santuario nuragico sul Tirso e le premesse del Bronzo medio*, (in stampa), in "AA.VV., 2005".

V.SANTONI – C.TRONCHETTI – P.B.SERRA - F.GUIDO, 1994: *Il nuraghe Losa di Abbasanta, I*, QuadCA 10/1993, Suppl., Stef Ed..

S.SEBIS, 1995: *La ceramica nuragica del Bronzo Medio (XVI – XIV sec. a.C.) e del Bronzo Recente (XIII – XII sec. a.C.) nell'Oristanese*, in "Atti del Convegno <<La ceramica artistica, d'uso e da costruzione dal neolitico ai giorni nostri. La ceramica racconta la storia>> S'Alvure Ed., pp. 101 – 120.

A.SERENI, 2002: *Osservazioni sui reperti rinvenuti nell'area cimiteriale orientale di Cornus*, in "P.G.SPANU, 2002 (a cura)", pp. 253 – 276.

P.B.SERRA, 1989: *Suppellettile in bronzo di età bizantina da Villaurbana – Oristano*. QuadACagl, 5/1988, pp. 177 – 185.

P.B.SERRA, 1995: *Campidano maggiore di Oristano: ceramiche di produzione locale e d'importazione e altri materiali d'uso nel periodo tardo romano e altomedievale*, in "Atti del Convegno <<La ceramica artistica, d'uso e da costruzione nell'Oristanese dal neolitico ai giorni nostri. La ceramica racconta la storia>>, Associazione culturale Ossidiana, S'Alvure Ed. pp. 177 – 220.

P.B.SERRA, 2001: *Elementi di cultura materiale d'età tardo – romana e alto – medioevale da Sedilo (OR)*, in "AA.VV., *Architettura, Arte e Artigianato nel Mediterraneo dalla preistoria all'Altomedioevo. Tavola Rotonda internazionale in memoria di Giovanni Tore*. A cura dell'Associazione culturale "Filippo Nissardi", Ed. S'Alvure, pp. 353 – 376.

R.SERRA, 1971, *La Chiesa quadrifida di Sant'Elia a Nuxis*. Studi Sardi, XXI (1968 – 1970); Galizzi Ed. Sassari.

P.G.SPANU, 1998: *La Sardegna bizantina tra VI e VII secolo: Mediterraneo Tardoantico e medievale. Scavi e ricerche*. 12. S'Alvure Ed.

P.G.SPANU (a cura), 2002: *Insulae Christi. Il cristianesimo primitivo in Sardegna. Corsica e Baleari, "Mediterraneo Tardo antico e medievale. Scavi e ricerche", 16, S'Alvure – Mythos Iniziative Edd..*

D.TRUMP, 1990: *Nuraghe Noeddos and the Bonu Ighinu Valley. Excavations and Survey in Sardia. Oxbow Books in association with the Ministero per I beni culturali e ambientali. A.ROWE Ltd, Chippenham.*

P.UNGARI, 2005: *Capo III. Pianificazione paesaggistica. Art.143. Piano paesaggistico. "AA.VV., Il Codice dei Beni culturali e del Paesaggio. Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n.42, Commento coordinato da R.TAMIOZZO", Ed.Giuffrè, pp. 639 – 655.*

L.USAI, 1981: *Il villaggio nuragico di Serra Orrios. I materiali litici, in "AA.VV., 1981", pp. 141 – 144.*

R.ZUCCA, 1987: *Neapolis e il suo territorio. Prefazione di Giovanni Lilliu. S'Alvure Ed..*

R.ZUCCA, 1991: *G.NIEDDU – R.ZUCCA, Othoca. Una città sulla laguna, Ed. S'Alvure. Oristano*

LA POLITICA REGIONALE SULLA NUOVA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA.

Dott.ssa Elisabetta Pilia – Assessore della Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport della Regione autonoma della Sardegna

Il paesaggio va concepito non come puro dato naturale da conservare immobilizzandolo, ma come fenomeno sociale, come ambiente di vita, come "paesaggio partecipato", secondo l'indicazione della Convenzione Europea del Paesaggio, che per la prima volta ha sottolineato l'importanza della percezione del paesaggio da parte della popolazione (*"paesaggio: una parte di territorio, come viene percepita dalla popolazione, il cui carattere è il risultato delle azioni naturali e/o umane e delle loro interazioni"*). Va inteso insomma come una realtà non statica ma dinamica, in continua trasformazione, un campo di relazioni.

Il paesaggio costituisce l'elemento caratterizzante della cultura di una comunità, ne connota profondamente l'identità e al tempo stesso è da questa connotato. La stessa Convenzione Europea del Paesaggio, nei provvedimenti generali, impegna le amministrazioni *"a riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità"*.

Se il paesaggio è insieme prodotto e produttore di identità, in Sardegna tale carattere assume particolare evidenza. In questa prospettiva, la pianificazione paesaggistica, insieme alle politiche di

governo del territorio e dello sviluppo sostenibile, deve muovere da una riflessione sull'identità in quanto valore condiviso, da preservare, arricchire e rielaborare costantemente.

La Sardegna presenta peculiarità paesaggistiche molto varie ed articolate, difficilmente riconducibili ad unicità ed omogeneità. L'unico elemento di omogeneità riscontrabile nel paesaggio della Sardegna è infatti *"la diversità"*. Questa apparente contraddizione vuole evidenziare come il paesaggio sardo sia rappresentato dalle eccezionali diversità delle sue componenti:

- la struttura geologica e le sue forme (abiotiche)
- le dinamiche della vegetazione e le sue associazioni e della fauna (biotiche)
- le dinamiche delle comunità (antropiche).

L'idea di identità da assumere quale base della pianificazione paesaggistica deve essere in grado di coniugare la conservazione con l'innovazione. Un'identità non statica né esclusivamente rivolta al passato, quindi; un'identità modellata e rimodellata continuamente nel confronto con la contemporaneità, che faccia delle peculiarità del nostro paesaggio plasmato dalla storia e dalla cultura delle comunità locali il valore aggiunto delle preziose risorse naturali e ambientali.

Se è vero che non si può pensare di affrontare la sfida del Piano paesaggistico senza affrontare quella parallela della legge urbanistica, o di una pianificazione integrata per i centri storici che trovi il giusto equilibrio tra pianificazione dello spazio e programmazione dello sviluppo locale, o della redazione di manuali per il recupero (così necessari per la conservazione delle architetture di terra cruda, dei muretti a secco e delle altre peculiarità delle zone agricole e di quelle minerarie), è altrettanto vero che non si può pensare al paesaggio, e quindi alla pianificazione paesaggistica, senza partire dallo stretto legame tra ambiente e cultura, tra conservazione, tutela e valorizzazione e dinamiche di sviluppo.

Il problema della pianificazione paesaggistica va dunque reimpostato come problema di cultura in senso lato. Il campo d'azione si sposta dalla mera conservazione di oggetti, beni, aree o singole risorse all'intero territorio considerato nelle sue vitali relazioni con le popolazioni che lo abitano e dunque a un intervento sulla cultura nel suo complesso, in cui la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico, naturale e architettonico sono visti in un sistema di relazioni.

Se ci si pone in questa logica, è scontato che un intervento basato principalmente sull'uso del vincolo non sia più proponibile. E' invece necessario arrivare a un incontro tra vincolo e progetto, fra tutela e valorizzazione, tra conservazione e ricostruzione. La tutela, se slegata dalla valorizzazione, si traduce in una prevalenza di atteggiamenti conservativi che non tengono conto del fatto che ciò con cui dobbiamo confrontarci è una situazione fluida, in costante movimento.

Il tentativo di intrecciare tutela e valorizzazione non può che passare attraverso la partecipazione delle comunità alla formulazione degli obiettivi della pianificazione e alla ricerca delle soluzioni. Soltanto attraverso il coinvolgimento delle comunità diventa possibile riaprire il rapporto tra popolazione, attività e luoghi, provare a ricomporre un equilibrio che oggi si è spezzato e che ha condotto allo spopolamento dei paesi dell'interno Sardegna, al degrado dell'architettura tradizionale, alla disgregazione dei vecchi centri e al depauperamento dei valori ambientali.

Il Codice Urbani (decreto legislativo n. 42/2004) sembra aprire alcune prospettive in questa direzione:

- con una importante innovazione rispetto al testo unico n. 490 del 1999, recepisce l'art. 2 della Convenzione Europea nel riconoscere come paesaggio qualunque porzione di territorio, sia integro che degradato. E' quindi paesaggio tanto una periferia urbana industriale che un ecosistema montano dove sono integri i processi ecologici. L'attribuzione di valore cambia perché cambia il punto di vista della percezione: si passa dalla condivisione di un valore paesaggistico globale all'attribuzione di valore da parte delle comunità;

- superando la frammentarietà della legge Galasso (legge n. 431/1985), riconduce ad unità l'intervento tramite la pianificazione paesaggistica (concepita come riferimento per tutti i piani di settore e i piani urbanistici) e quindi sposta tendenzialmente l'accento dal tema del vincolo a quello dei piani;

- tenta di presentare tutela e valorizzazione come due aspetti non disgiunti ma legati fra loro (nei vari articoli vengono sempre citati insieme, cosa che non accade nella parte della legge relativa ai beni culturali), facendo implicitamente coincidere pianificazione paesistica e gestione ordinaria del territorio.

Al tempo stesso, però, il Codice Urbani presenta delle ambiguità e dei problemi: cosa che d'altronde non può stupire, avendo quale base una legge - delega, e quindi non scaturito da quell'importante momento di elaborazione collettiva che è il dibattito parlamentare; un Codice, insomma, figlio della stessa politica che ha prodotto la legge obiettivo, due condoni edilizi, l'alienabilità dei beni culturali, nonché impugnato davanti alla Corte costituzionale la nostra legge regionale n. 8 del 2004, tentato di negare alle dune di Narbolia la qualifica di sito di interesse comunitario e via discorrendo.

Quali, dunque, le lacune del Codice Urbani? Sicuramente almeno le seguenti:

- benché nelle Disposizioni generali parli di "patrimonio culturale", passa poi subito a dettagliarne i contenuti, distinguendo beni culturali e beni paesaggistici ed enumerando e classificando quanto rientra nelle due categorie; così facendo perde di vista il "sistema patrimonio" in quanto tale, il fitto tessuto di relazioni che uniscono tra loro i beni culturali e i paesaggistici e gli uni e gli altri alle comunità di appartenenza;
- mentre si sofferma (art. 132) sulla cooperazione tra amministrazioni pubbliche, ignora completamente il tema cruciale del coinvolgimento delle comunità dei residenti, prescindendo dalle indicazioni della Convenzione Europea del Paesaggio;
- poiché mantiene la tutela all'interno di un regime "vincolo - autorizzazione", ancorché mediato da un piano paesistico, non è riuscito a raggiungere una visione più ampia del paesaggio come "opportunità". Sappiamo tutti come in Sardegna il fallimento del regime autorizzativo sia stato sperimentato con i vecchi piani territoriali paesistici, e come la pianificazione urbanistica abbia vagato confusamente tra la consapevolezza dell'inadeguatezza degli strumenti tradizionali - *zoning*, *master plan* - e la ricerca infruttuosa di nuove tecniche;
- al costante riferimento al tema della valorizzazione, indicata come supporto dello sviluppo sostenibile, non corrisponde una chiara definizione degli strumenti con cui l'intervento di valorizzazione andrebbe attuato.

Io ritengo che questa visione limitata possa essere ribaltata. E' l'attivazione di un processo di sviluppo sostenibile che genera la forma più efficace di tutela, vale a dire la consapevolezza del valore del paesaggio da parte delle comunità.

Un Piano che nella nostra visione deve nascere da un processo aperto e partecipato. Per questo ritengo che voi possiate (anzi dobbiate in quanto cittadini sardi) fornire un apporto di grande rilievo.

In questa luce l'intervento sul paesaggio rappresenta un forte strumento di azione progettuale tanto nel senso della trasformazione condivisa che nella salvaguardia attiva e diventa un'opportunità per la realizzazione dello sviluppo sostenibile. Quest'ultimo concetto, a partire dalla sua enunciazione, presente nel "Rapporto Brundtland" (Tokio 1987 - Rio de Janeiro 1992) muove dalla considerazione che *"la protezione non va più considerata un limite allo sviluppo economico e sociale, ma deve essere vista come un suo presupposto fondamentale"*.

La base dell'attività di pianificazione della Regione, come previsto dallo stesso Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, è l'individuazione dei differenti ambiti territoriali, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli compromessi o degradati. All'interno di tali ambiti vengono disciplinate le trasformazioni compatibili, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile: un equilibrio tra esigenze di tutela ambientale e sviluppo economico che consenta da una parte di soddisfare i bisogni delle persone senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni, dall'altra di generare reddito.

A partire dalle peculiarità del paesaggio della Sardegna, la pianificazione deve essere improntata a

- tutelare e valorizzare l'identità culturale e ambientale del paesaggio della Sardegna,
- governare in forma sostenibile le trasformazioni del territorio, ricercando e assumendo principi di sviluppo fondati sulla sostenibilità,

e a perseguire i seguenti obiettivi:

- alta qualità ambientale, sociale, economica, come valori in sé, come indicatori di benessere e nel contempo come condizioni per competere nei mercati globali,

- mantenimento e rafforzamento dell'identità della regione come sistema (la storia, la cultura, il paesaggio, le produzioni, ecc.) e della sua coesione sociale.

Occorre conciliare i modi del vivere e dell'operare dell'uomo con le esigenze ed i ritmi dei sistemi naturali, la qualità ecologica intrinseca con la qualità ecologica funzionale. Nel suo ruolo di orientamento delle trasformazioni, il Piano Paesaggistico Regionale si propone dunque come strumento-guida per l'azione della pianificazione nella sostenibilità, intesa non come semplice conservazione dell'esistente, ma come sua integrazione con gli aspetti competitivi dello sviluppo.

Ricordiamoci, inoltre, che il paesaggio percepito deve essere un paesaggio partecipato. Il processo di pianificazione deve quindi essere avviato e gestito in senso partecipativo, ricercando forme di coinvolgimento sia di vari livelli istituzionali e amministrativi sia delle comunità locali, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi.

La partecipazione al processo decisionale relativo alle trasformazioni territoriali può avere numerosi effetti positivi, tra i quali un incremento qualitativo delle decisioni che migliora l'efficacia delle scelte di pianificazione. Può contribuire a promuovere il confronto tra posizioni diverse, anticipare le inquietudini, far emergere le prese di posizione delle collettività e favorire la crescita delle capacità propositive della pubblica opinione.

Tale approccio al processo di pianificazione paesaggistica si orienta a favore di un'apertura al dialogo e, come suggerito dalla Convenzione Europea del Paesaggio, sollecita un impegno comune *“ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione”*. In questo senso genera uno scenario di condivisione sul quale dispiegare gli esiti della concertazione. Si accompagna ad un coinvolgimento ampio delle comunità e di molteplici competenze e sensibilità, ad un riconoscimento delle specificità e delle problematiche locali che devono coniugare le esigenze della gestione ordinaria del territorio e della modernizzazione, in un quadro di sviluppo compatibile e durevole, con la ricerca di nuovi equilibri e di criteri condivisi per valutare e verificare la qualità dei progetti e delle proposte entro una cultura di nuovo sviluppo per la Sardegna.

Per valorizzare gli spazi della percezione, della cultura ed identità sottesi ad ogni specifico paesaggio della Sardegna e per promuovere il senso di appartenenza ai luoghi non si può prescindere dal coinvolgimento delle persone e delle comunità. Occorre infatti dare giusto risalto non solo agli aspetti del piano che attengono agli spazi e ai volumi delle “costruzioni” ma al paesaggio come valore in sé secondo il più ampio concetto ricompreso nella visione evidenziata dalla Convenzione europea del Paesaggio.

Tale coinvolgimento può essere realizzato, oltre che con confronti e dibattiti pubblici, con la sperimentazione di altri strumenti di partecipazione, quali :

- progetti pilota per paesaggi di zone o aree specifiche con il coinvolgimento delle popolazioni locali, i quali possono rappresentare esperienze di pianificazione applicative e concrete anche con lo scopo di orientare le politiche di conservazione della natura e di tutela del paesaggio, spostando l'attenzione dalle misure di vincolo a progetti d'intervento per lo sviluppo locale;
- partecipazione diretta con metodologie analoghe al modello dei piani d'azione locale indicati dall'Agenda 21 della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED), Rio de Janeiro giugno 1992;
- premialità per i progetti locali che meglio rispondano ai principi del Piano in via di predisposizione (Convenzione europea del Paesaggio, art. 11);
- altre iniziative volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla valorizzazione del paesaggio e la tutela delle bellezze artistiche e ambientali della Sardegna sull'esempio del censimento de *I Luoghi del Cuore* promosso dal F.A.I. - Fondo per l'Ambiente Italiano.

A tal fine risulta strategica la diffusione delle informazioni sulla predisposizione del P.P.R. e di tutti gli atti di pianificazione sia attraverso il sito *web* regionale e un *Forum* pubblico sul paesaggio della Sardegna sia attraverso ogni altra forma di pubblicità e comunicazione.

Le trasformazioni intervenute negli ultimi cinquanta anni sul territorio regionale non sono state assecondate da un'uguale capacità di prevederne gli effetti irreversibili e le alterazioni ricadenti sull'ambiente e sul paesaggio. La crescita economica a lungo e disordinatamente perseguita, ha costituito un impegno naturale

della classe politica regionale che tuttavia è stata portata avanti spesso non antepoendo i necessari sistemi di regolazione e di equilibrio nel rapporto tra popolazioni e territorio, per altro sempre attivi nel passato, senza proporre di nuovi. Al paesaggio storico-ambientale si sono sovrapposte, con sempre maggiore intensità, forme, modelli e funzioni standardizzate, prevalentemente estranee alla cultura storicamente consolidata ed agli equilibri fisici e biologici del territorio sardo.

Questo sviluppo senza una complessiva pianificazione e senza tutele ha provocato una riduzione della funzionalità degli ecosistemi, un indebolimento della qualità e quantità delle risorse ambientali. La qualità dell'ambiente costituisce, nella percezione generale, una delle principali criticità. Infatti all'usura dei sistemi naturali dovuti all'incuria e allo spopolamento, alla scadente qualità ed incoerenza degli insediamenti ed in genere al degrado della naturale armonia del paesaggio, si aggiunge sempre più la pressione dei fattori inquinanti sul suolo e sulle acque ed il rischio di frane e smottamenti causate dalla edificazione in aree soggette a fenomeni naturali spesso sottovalutati per la loro ciclicità. Tutto ciò determina situazioni gravi di insicurezza e vulnerabilità del territorio. Il Piano Paesaggistico Regionale deve contribuire ad una inversione di tendenza per arrestare le trasformazioni dagli esiti irreversibili e avviare dei processi positivi con l'applicazione di buone regole ai fini di un riordino urbano e del migliore riequilibrio territoriale.

I primi risultati attesi dalla Predisposizione del Piano Paesaggistico Regionale sono:

- conoscenza dei caratteri costitutivi dei paesaggi della Sardegna nell'intreccio delle componenti culturali, naturalistiche, architettoniche, antropiche;
- definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica;
- individuazione di aree da sottoporre a specifica disciplina di tutela;
- adeguamento normativo al decreto legislativo n. 42/2004;
- predisposizione di materiali di supporto quali: direttive, linee guida, manuali operativi, criteri e indirizzi per la tutela e valorizzazione paesaggistica della Sardegna, in particolare (direttive per i centri storici, per la valorizzazione dei beni culturali; per la valorizzazione dei beni ambientali; per le aree minerarie dismesse; per i caratteri qualitativi e cromatici dei sistemi insediativi; adeguamento delle direttive delle zone agricole);
- indicazioni operative volte ad un corretto inserimento nel paesaggio di alcuni interventi specifici;
- linee guida e criteri per la valutazione e il monitoraggio della sostenibilità paesaggistica ed economica degli interventi.

A margine di questo compendio di indirizzi andrà definita una disciplina per la formazione dei nuovi piani urbanistici e la revisione di quelli esistenti in linea e coerenza con i principi del presente documento. Parallelamente al processo di formazione della pianificazione paesaggistica, è indispensabile dotare la Sardegna di una nuova legge urbanistica, per adeguare gli oneri concessori, adottati col Decreto Assessoriale 31 gennaio 1978, n.70/U. L'urgenza di questo adeguamento, reso obbligatorio dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 360, è particolarmente sentita dato che l'irrilevanza degli introiti comunali derivanti dal rilascio delle concessioni edilizie non consente la realizzazione delle infrastrutture creando anche una grave sperequazione tra le aree già urbanizzate a spese pubbliche e quelle di nuova espansione, per le quali il privato deve sostenere per intero i costi urbanizzativi.

Una sfida, quella del Piano Paesaggistico Regionale, che la Sardegna deve vincere.