

Il cambio di destinazione in area vincolata mediante le prescrizioni del piano paesaggistico

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, emanato nel 2004, ha offerto la tanto invocata definizione giuridica di paesaggio. Dell'esistenza di un paesaggio si potrà, dunque, parlare, allorché ci troviamo di fronte ad una parte omogenea di territorio espressivo di identità, i cui caratteri, culturalmente rilevanti, derivano dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni. Come si vede, si tratta di una definizione quanto mai lata, dove è assente, o meglio, non viene rilevato in modo precipuo, l'interesse pregresso della particolare bellezza, mentre altri interessi, evidentemente, sono già in grado di qualificare un paesaggio, quando, ad esempio, in un determinato comprensorio territoriale sia significativa l'interesse storico e naturalistico nelle diverse loro profilature. Di certo, il paesaggio così definito configura un contenitore decisamente ampio, tale da comprendere al suo interno, accumulandoli in un medesimo destino, sia i beni caratterizzati da una particolare bellezza ed individuati con un atto amministrativo a carattere puntuale in conseguenza di una ricognizione sul territorio, ai sensi della legge n. 1497 del 1939, sia altri beni tipizzati dall'interesse ambientale e rilevati con tutt'altra procedura, ossia in base alla categoria di appartenenza e mediante atto legislativo, più esattamente per effetto diretto delle disposizioni della legge n. 431 del 1985, più tardi riprodotta con modifiche non sostanziali, nel Testo Unico dei beni culturali e paesaggistici n. 490 del 1999 ed oggi rinvenibile nel d.lgs. n. 42 del 2004.

Beni paesaggistici sono inoltre, per effetto delle disposizioni integrative apportate al Codice dal d.lgs. n. 63 del 2008, gli alberi monumentali, nonché i nuclei e centri storici, in conseguenza della dichiarazione di notevole interesse pubblico¹.

Nel primo caso il criterio utilizzato dalla pubblica amministrazione per individuare i beni oggetto di vincolo è quello della loro peculiare bellezza, come sopra accennato, sicché diviene rilevante unicamente la dimensione estetica; nel secondo caso il criterio di individuazione è tutt'altro o quasi, poiché può accadere che non rilevi l'interesse estetico, quanto, invece, l'interesse ecologico, o ambientale, come accade per i boschi, o le zone umide, sicché la peculiare bellezza può esservi come non esservi, insomma diviene un fatto del tutto accidentale. Ma vi sono altri beni, anch'essi individuati per categoria ai sensi inizialmente, come sopra si è detto, della legge n. 431 del 1985, quali ad esempio i beni d'uso civico, dove invece la dimensione estetica può dirsi presente, e però non è certo l'unica in grado di giustificare l'imposizione del vincolo, come avviene nelle previsioni della legge n. 1497 del 1939.

Il Codice del paesaggio, nel recepire i vincoli già esistenti sul territorio, non esclude che altre aree territoriali, in un futuro più o meno prossimo, possano essere gravati dal vincolo paesaggistico, sicché viene previsto che, ad iniziativa di una Commissione regionale, ma dove siedono anche rappresentanti dello Stato, si possa dar luogo ad una speciale procedura che avrà termine con la dichiarazione di interesse pubblico dell'area considerata da parte della Regione. Mediante un successivo d.lgs. n. 63 del 2008, integrativo, anzi sostitutivo della originaria disposizione del Codice, un analogo potere viene riconosciuto anche allo Stato e per esso al Ministro per i beni e le attività culturali qualora vi sia la proposta del locale Sovrintendente e dopo aver sentito uno speciale Comitato tecnico-scientifico, nonché, all'inizio, il parere della Regione interessata. L'individuazione di nuovi territori non avverrà, evidentemente, con legge, bensì con atto amministrativo. E però in base a quali criteri? Non più utilizzando il parametro della rilevanza estetica, o solo questo come già nella legge del 1939, dal momento che esso è stato, in qualche

¹ In argomento M.A. QUAGLIA - A. RALLO, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 1029 nonché 1035-1037.

modo, «giustiziato» dal legislatore del 1985, ma mirando ad interpretare la volontà legislativa attraverso la definizione di paesaggio che, però, come sopra si è accennato, si presta ad interpretazioni le più varie. Per questa funzione viene in soccorso il decreto correttivo d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, sopra richiamato, per cui la proposta per la dichiarazione di notevole interesse pubblico del bene deve essere formulata «con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici».

L'ampiezza dell'interesse paesaggistico che abbiamo sopra cercato di evidenziare, produceva l'effetto, finché non fosse divenuto efficace il piano paesaggistico – previsto obbligatorio per la Regione, e quindi disposto a livello di territorio regionale – dell'attribuzione all'Autorità amministrativa competente, di un amplissimo potere discrezionale. Ci riferiamo alla facoltà di accogliere, o meno, la richiesta di autorizzazione al cambio di destinazione avanzata dal privato in mancanza di parametri certi di riferimento in grado di quantificare il suo potere, al fine di esprimere un giudizio di compatibilità dell'intervento antropico richiesto, con la presenza del vincolo.

Di qui anche l'enorme difficoltà ad impugnare, da parte del privato, una decisione della pubblica amministrazione di fronte al Tribunale amministrativo, che egli ritenga viziata. Ma di qui, anche l'importanza dell'adozione del piano paesaggistico regionale, che avrà fatalmente l'effetto di ridurre il potere discrezionale della pubblica amministrazione sostituendo alla discrezionalità di questa, le prescrizioni di piano in relazione alla diversa natura e ai diversi tipi delle aree che siano state dichiarate di interesse pubblico, ossia sottoposte al vincolo. Possiamo affermare che le disposizioni del Codice, relative al piano paesaggistico, costituiscono la fonte legale per il dispiegamento del piano e delle sue prescrizioni mediante le quali viene conformato il diritto di proprietà dei beni ricadenti all'interno del comprensorio territoriale.

Le disposizioni relative alla formazione del piano paesaggistico e il potere che a questo viene attribuito, costituiscono, insieme alla nozione di paesaggio, la grossa novità del Codice. È infatti il piano che gestisce e dà concreta attuazione al regime vincolistico dettando gli assetti della tutela, ma potendo anche creare, e qui risiede l'ulteriore novità rappresentata dal piano, nuove fattispecie da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione sulla base di motivazioni aderenti alla realtà dei luoghi². Il potere attribuito al piano deriva espressamente dalla legge, non diversamente da quanto previsto, come visto sopra, per la Regione in seguito all'iniziativa della Commissione regionale e per lo Stato in conseguenza della proposta del Soprintendente. Più esattamente la facoltà di cui dispone il piano nel creare nuove situazioni vincolistiche è l'effetto dell'emanazione del d.lgs. n. 63 del 2008 correttivo della originaria disposizione dell'art. 134 del Codice.

Il piano paesaggistico, dunque, non solo gestisce e dà concreta attuazione al sistema vincolistico disposto dalla legge, o dall'azione amministrativa regionale o statale, ma è in grado di assoggettare al vincolo nuove aree disponendo il regime di tutela. È fuor di dubbio che il piano ha visto, in generale, notevolmente ampliati i propri obiettivi rispetto alla disciplina originaria del 2004 in seguito alle disposizioni del d.lgs. n. 63 del 2008, disciplina, va detto, già ritoccata dal decreto correttivo n. 157 del 2006, ma, in particolare, per quanto riguarda la possibilità di provvedere alla dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni attraverso le scelte di piano.

Non è certo questa la sede per trattare della tematica concernente la riserva di legge e i poteri di piano in relazione alle possibili incisioni al diritto di proprietà, ma va da sé che, se dobbiamo considerare l'area protetta nel segno della sua omogeneità, com'è nella definizione di paesaggio, può accadere di trovarci di fronte a situazioni fattuali dove la protezione per categorie di beni può non essere bastevole a proteggere l'omogeneità del paesaggio nella sua interezza.³ Se questo

² Cfr. M. IMMORDINO - M.C. CAVALLARO, in M.A SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 1023.

³ Sul punto, A. ABRAMI, *Governo del territorio e disciplina giuridica dei boschi e delle aree protette*, Roma, 2014, 111.

accade, il territorio non compreso nella tutela categoriale e quindi privo di una specifica protezione, potrebbe essere inciso da interventi antropici lesivi della omogeneità paesaggistica in assenza di un apposito regime di tutela. È quanto si verifica in un territorio boscato intorno al quale, ma anche all'interno del quale, vi sia un terreno pascolivo che diviene oggetto di una concessione edilizia da parte del Comune.

Un caso sostanzialmente corrispondente alla situazione ora descritta, è quello portato all'esame della Corte di cassazione in commento, dove la sanzione comminata all'imputato dal Tribunale e confermata in Appello, è la conseguenza di opere edificatorie realizzate in mancanza dell'autorizzazione dell'Autorità paesaggistica, su un terreno che non aveva la qualifica giuridica di bene paesaggistico, ma che tale qualifica ha acquisito in conseguenza delle prescrizioni di piano, una volta approvato e quindi divenuto efficace. In questo senso si spiega la denominazione dell'area in questione di *paesaggio naturale di continuità* che consente di saldare la iato fra questa e l'area boscata già protetta dalla disciplina legislativa. Nell'area costitutiva di paesaggio naturale di continuità le disposizioni del piano paesaggistico vietano il cambio di destinazione salvo autorizzazione dell'Autorità amministrativa, come viene previsto dalla legislazione forestale per l'area boscata; divieto sanzionato penalmente dalle prescrizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La sentenza della Corte di cassazione è quindi del tutto condivisibile nel confermare, respingendo il ricorso, la condanna dell'imputato, mentre sorprende l'ostinazione della difesa che seguita ad ignorare, dopo la sentenza della Corte d'appello facendo ricorso alla suprema Corte, la disposizione del Codice che attribuisce al piano paesaggistico il potere di individuare aree che possono acquisire la qualifica di beni paesaggistici [art. 134, comma 1, lett. c)].

Alberto Abrami