

Note critiche in tema di “vestizione” dei vincoli paesaggistici

di Domenico D’Orsogna, Marina D’Orsogna, Giovanni Maciocco

SOMMARIO: 1. Il vincolo paesaggistico e le sue vesti; – 2. L’evoluzione del concetto di paesaggio e la crisi del linguaggio delle declaratorie ministeriali; – 3. Limiti dell’interpretazione in funzione applicativa e dell’operazione di mera vestizione dei vincoli; – 4. Interpretazione evolutiva delle declaratorie e potere di integrazione dei vincoli paesaggistici: interferenze e rapporti.

1. *Il vincolo paesaggistico e le sue vesti*

L’espressione “vestizione dei vincoli” si è affermata nella prassi amministrativa e nel linguaggio di settore degli operatori non giuridici per delineare una possibile ipotesi di soluzione a una tensione interna al sistema di tutela del paesaggio¹: la permanenza, nel diritto vivente, di vincoli provvedimentali (ministeriali o assessoriali) risalenti e “datati”, adottati nel vigore della legge n. 1497 del 1939 sulle bellezze naturali, in un quadro ordinamentale ormai profondamente mutato, che esige ed impone la determinazione della disciplina d’uso di tutti i beni vincolati nell’ambito del piano paesaggistico regionale.

Quest’ultimo deve infatti ricomprendere e considerare al suo interno anche le “prescrizioni d’uso” di tutti i vincoli di tutela puntiformi preesistenti o sopravvenuti, ricomponendoli in una disciplina unitaria e d’insieme.

Questa previsione di “dover essere”, affermata già dalla Legge Galasso (n. 431 del 1985)², è ribadita in modo espresso (art. 143) nel Codice

¹ Il presente scritto, frutto di una riflessione comune, sviluppa un’idea maturata nell’ambito di un progetto di ricerca coordinato dall’Università degli Studi di Sassari e la Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio per le province di Sassari e Nuoro del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo (MiBACT), che condusse nell’agosto 2021 alla redazione di un documento dal titolo «Linee guida per l’integrazione del contenuto dei vincoli paesaggistici ex art. 141-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio in riferimento ai casi di studio».

² In tema cfr., in particolare: F. ZEVIANI PALLOTTA, *Natura giuridica dei vincoli temporanei di inedificabilità nella l. n. 431/1985*, in *Riv. giur. ed.*, 1986, 185 ss.; G. MORBIDELLI, *Legge Galasso: durata e forma di imposizione dei vincoli di inedificabilità nei piani urbanistico-paesistici*, in *Giur. urban.*, 1986, 336 ss.; M. PALLOTTINO, *La pianificazione dell’ambiente nella l. 8 agosto 1985*

dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. n. 42 del 2004: d'ora in avanti: il Codice)³. Essa risulta, tuttavia, in larga parte inattuata⁴ ovvero oggetto di applicazioni formalistiche e riduttive, distoniche rispetto all'impostazione di fondo del Codice, che nella materia in esame fa leva sulla compresenza operativa di Stato e Regione, prevedendo poteri sostanziali di copianificazione e di codeterminazione dei contenuti della "disciplina d'uso" dei vincoli⁵; fattispecie a struttura consensuale (intese, accordi) e dispositivi procedimentali di chiusura del sistema, per superare situazioni di inerzia, stallo decisionale, fallimenti della cooperazione⁶.

Il termine "vestizione" è largamente utilizzato anche nella dottrina

n. 431, in *Riv. giur. amb.*, 1988, III, 651 ss.; D. D'ORSOGNA, *Piani paesistici e piani dei parchi regionali: linee di tendenza della legislazione regionale alla luce della legge-quadro sulle aree protette*, in *Foro amm.*, 1994, 1180 ss.

³ La legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso) prevedeva che le Regioni potessero dotarsi, in alternativa, di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 42 del 22 gennaio 2004, ha confermato tale impostazione demandando alle Regioni la redazione e l'approvazione dei piani paesaggistici estesi all'intero territorio regionale. Cfr. P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 1, 50.

⁴ Cfr. M.R. GRISOTTI, *Dal vincolo al progetto. Il quadro della pianificazione paesaggistica in Italia e una proposta per un modello operativo*, in *La pianificazione paesaggistica in Italia: stato dell'arte e innovazioni* a cura di A. MAGNAGHI, Firenze, 2016.

⁵ In alcune esperienze l'operazione di copianificazione ha avuto buon fine. Tra queste si segnala il piano paesaggistico (che è compreso all'interno del Piano di Indirizzo Territoriale) della Toscana in cui la "vestizione dei vincoli" ha portato alla redazione, per ciascun vincolo, di una scheda comprendente l'identificazione del vincolo, la sezione analitico-descrittiva del vincolo, la cartografia identificativa del vincolo, la disciplina d'uso, articolata in Indirizzi, Direttive e Prescrizioni. Sull'esperienza toscana cfr. *Il Piano Paesaggistico della Toscana*, a cura di G.F. CARTEI, D.M. TRAINA, Napoli, 2015. Anche la Regione Friuli-Venezia Giulia ha approvato nel 2018 il Piano Paesaggistico Regionale sulla base di una attività di copianificazione e ha proceduto alla "vestizione" dei beni paesaggistici vincolati ai sensi di specifici provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico: cfr. REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA, ASSESSORATO ALLE INFRASTRUTTURE E TERRITORIO, *Piano Paesaggistico Regionale del Friuli-Venezia Giulia*, Trieste, 2018.

⁶ In tema cfr. D.M. TRAINA, *Elaborazione congiunta del piano paesaggistico: se è leale collaborazione a chi spetta l'approvazione in caso di disaccordo? (Nota a Corte costituzionale n. 240 del 2020)*, in *Giur. Cost.*, fasc. 6, 2837C ss.; P. CARPENTIERI, P. MARZARO, *Il processo di copianificazione paesaggistica*, in *La pianificazione e la tutela del paesaggio. Processi, criticità e fattori abilitanti*, a cura di A. FERRIGNI, Roma, 2025, 33 ss.; B. DISCEPOLO, *La sfida della copianificazione nella nuova stagione dei Piani paesaggistici*, *ibidem*, 71 ss.

giuridica⁷ e nella giurisprudenza amministrativa⁸ quale categoria descrittiva e figura di qualificazione, per indicare l'operazione di trasformazione di vincoli cd. “nudi”, ossia meramente perimetrali, in vincoli corredati di prescrizioni d'uso del bene tutelato, muniti quindi di parametri di riferimento da attuare – in sede di esercizio del potere autorizzatorio – nella valutazione della compatibilità di ogni uso del bene con la salvaguardia dei valori in esso tutelati.

L'espressione linguistica coglie un aspetto importante, ma parziale, del problema, che ha una dimensione sistemica, diversa e ulteriore rispetto a quello della mera carenza di disciplina d'uso.

Basti menzionare due dati che, nella concreta pratica applicativa, risultano spesso associati.

Il primo è la vetustà delle declaratorie ministeriali, molte delle quali risalenti agli anni '60 e '70 del secolo scorso. Il loro lessico — “quadri naturali”, “bellezze”, “spettacolo”, “armonia dell'inserimento” — presuppone una concezione superata di paesaggio, che è necessario adeguare ed evolvere in via interpretativa, attualizzandola, tenendo conto dell'evoluzione ordinamentale e culturale che su di esse si è sedimentata nel tempo⁹.

⁷ Cfr. *ex multis* G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna 2020, 249 ss.; A. RALLO, *Art. 141-bis*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio* a cura di M.A. SANDULLI, III ed., Milano, 2019, 1159 ss. Il termine è utilizzato anche da A. BARTOLINI, *Urbanistica*, in *Enc Dir.*, I Tematici, III, *Funzioni amministrative*, 2022, 1263, ma in una accezione diversa e generale, per indicare la «disciplina d'uso» dettata dal piano paesaggistico e i limiti del «potere di conformazione del piano paesaggistico nei confronti del piano urbanistico», in riferimento al principio di non (totale) comprimibilità della funzione pianificatoria comunale riconosciuto dalla Corte costituzionale (da ultimo in Corte. cost., 12 marzo 2025, n. 51, in *Foro it.*, 2025, 1647, con nota di A. ROCCELLA, *La Corte costituzionale ritorna sul principio di pianificazione*). In tema cfr. G. MARI, *Pianificazione urbanistica e rigenerazione urbana: riflessioni a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2025*, in *Riv. giur. ed.*, 2025, 173 ss.

⁸ Cfr. ad esempio TAR Firenze, Sez. I, 21 luglio 2017, n. 945, in cui la vestizione dei vincoli paesaggistici è definita come l'attività di «ricognizione delle aree soggette a tutela, loro delimitazione e rappresentazione grafica, determinazione delle necessarie e differenziate prescrizioni d'uso»; TAR Lecce, Sez. II, 2 marzo 2020, n. 288, in cui i vincoli sono stati definiti, «“nudi” e [...] “muti” [...], nel senso che non esplicitano i criteri di gestione necessari per valutare se e in che misura possano ammettersi attività antropiche che, per tipologia o quantità, siano compatibili con il carattere vincolato del bene». Più di recente: TAR Firenze, Sez. III, 31 luglio 2023, n. 797; TAR Lecce, Sez. I, 7 giugno 2023, n. 753; TAR Roma, Sez. II, 23 gennaio 2023, n. 1185.

⁹ Sui diversi significati e sull'evoluzione della nozione di paesaggio cfr., ampiamente,

Il secondo è l'ampiezza dell'oggetto: numerose declaratorie sono riferite a "bellezze d'insieme" costituite da aree vaste, estese all'intero territorio comunale.

Soprattutto in queste ipotesi, la gestione esclusivamente autorizzatoria del vincolo si mostra completamente inadeguata e la disciplina d'uso, da contenuto eventuale, diventa condizione di governabilità del sistema¹⁰. Non è un caso che già la legge del 1939 aveva previsto, per questa categoria di beni (le bellezze d'insieme), che le destinazioni funzionali e la disciplina d'uso ad essi relativa potesse essere stabilita mediante piani paesistici, che rimasero peraltro a lungo sulla carta in quanto strumenti (allora previsti come) facoltativi.

La formula della "vestizione" dei vincoli paesaggistici, a ben vedere, evoca questioni più generali – ancorché collegate o presupposte – rispetto a quella del mero innesto di prescrizioni d'uso su declaratorie che ne sono prive.

Richiede in primo di comprendere che cosa significhi "integrare" una dichiarazione di notevole interesse pubblico, alla luce dell'evoluzione del concetto giuridico di paesaggio¹¹.

M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Milano 1991; C. MALINCONICO, *I beni ambientali*, Padova 1991, 103-105; G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, 1995; T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano 2001, 643 ss.; P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino 2011; M. INTERLANDI, C. NAPOLITANO, *I beni paesaggistici*, in *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. CABIDDU, N. GRASSO, Torino, 2021, 235 ss.

¹⁰ Rilievi critici sull'impostazione della legge n. 1497 del 1939, incentrata sul potere autorizzatorio delle autorità tutorie, furono sollevati già da Enrico Guicciardi, nei seguenti termini: «a me pare che un grosso difetto della legge stia in ciò: che quando si impone il vincolo paesistico su una determinata località (mi riferisco particolarmente alle bellezze d'insieme, più ancora alle vaste bellezze di insieme) non si sa in che cosa il vincolo consiste: esso è del tutto indeterminato. Si sa soltanto che, a partir da quel momento, gli interessati sono posti nelle mani delle Sovrintendenze, alle quali spetta decidere, caso per caso, se non si può costruire, o se si può, e come. Tutto, quindi, è rimesso alle Sovrintendenze, con una discrezionalità amplissima, che, data la particolare materia, si risolve in una valutazione squisitamente personale di colui che si trova ad essere titolare dell'ufficio in quel momento» (E. GUICCIARDI, *Intervento agli Atti del Convegno di Studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, Sanremo 8-10 dicembre 1961, Milano 1963, 236 ss.).

¹¹ La risalente identificazione della nozione di paesaggio con quella di bellezze naturali, presente ancora in A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, 69 e in ID., *Scritti giuridici*, II, Napoli, 1990, 292 ss., risulta superata

È opportuno muovere da alcuni dati normativi di base, tratti dagli articoli 136 e seguenti del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'art. 136 individua le categorie di beni (immobile ed aree) suscettibili di dichiarazione di notevole interesse pubblico, che sono quelle note, ereditate dalla legge n. 1497 del 1939 e oggi recepite nel Codice: (a) cose immobili con cospicui caratteri di bellezza naturale o singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; (b) ville, giardini e i parchi di non comune bellezza, non già tutelati come beni culturali; (c) complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale quali i centri e i nuclei storici)¹²; (d)

nella dottrina giuridica a partire dal riorientamento interpretativo proposto dagli studi di Alberto Predieri: A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 3; ID., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503; G. MORBIDELLI, *Il contributo fondamentale di Alberto Predieri all'evoluzione e alla decifrazione della nozione giuridica di paesaggio*, in *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, a cura di G. MORBIDELLI, M. MORISI, Firenze, 2019, 13. Nella proposta di Predieri la tutela del paesaggio consiste nella disciplina degli interventi della comunità sul territorio, al fine di assicurare un'ordinata trasformazione dell'ambiente modellato nei secoli, evitandone la distruzione. Una tutela integrata nell'art. 3, comma 2 della Costituzione e da riferire alla forma del territorio nel suo complesso, da proteggere per permetterne la trasmissione alle generazioni «per usarlo nel quadro dei fini costituzionali posti dalla Costituzione, per cercare di migliorare il rapporto fra uomo e ambiente, per migliorare in tal modo la convivenza della comunità umana insediata nel territorio».

¹² L'inserimento dei centri e borghi storici tra i beni paesaggistici – aggiunto nel Codice nel 2008 (decreti legislativi nn. 62 e 63 del 2008) – «non comporta obliterazione della tutela urbanistica, ma piuttosto maggiore attenzione all'integrazione di questa forma di tutela con quella culturale. Esso deve rappresentare non già un punto di arrivo, ma un punto di partenza per una diversa riflessione culturale sul tema, che tenga conto della parzialità di una tutela meramente conservativa, non in grado di cogliere le complesse problematiche e i variegati aspetti critici che lo caratterizzano»: così C. VIDETTA, *I “centri storici” nella riforma del codice dei beni culturali*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 47. I centri e i borghi storici, al di là della declaratoria di pubblico interesse paesaggistico (ai sensi dell'art. 136, lett. c), del d.lgs. 42/2004, soprattutto dopo il recepimento della Convenzione europea del paesaggio, sono da ricomprendere infatti entro il novero dei paesaggi della vita quotidiana, espressivi di senso per la comunità insediata. In tal senso cfr. E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Contributi e riflessioni sui beni comuni*, a cura di G. BOTTINO, M. CAFAGNO, F. MINAZZI, Milano, 2016, 141; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *www.aedon.it*; in linea di continuità e sviluppo dell'impostazione del problema presente già in M.S. GIANNINI, *Gli strumenti giuridici per i centri storici*, in *Congresso ANCSA, Edilizia popolare*, 1976, 55, ora in ID., *Scritti*, VI, Milano, 2005, 1109 ss.; F. BENVENUTI,

bellezze panoramiche considerate come “quadri naturali” e punti di vista o belvedere accessibili al pubblico.

L'art. 138 stabilisce che la proposta di vincolo deve essere formulata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del bene, e deve contenere «proposte per le prescrizioni d'uso».

L'art. 140, comma 2, dispone che dispone che «[l]a dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato. Essa costituisce parte integrante del piano paesaggistico [...]».

Già da queste disposizioni emerge un principio chiaro: i vincoli provvedimentali, nel sistema del Codice vigente, non sono limitati alla mera declaratoria, ma devono contemplare anche la disciplina d'uso. Detto in altri termini: la “dichiarazione di notevole interesse pubblico” (il vincolo paesaggistico) si compone di due parti: la “declaratoria” (o dichiarazione in senso stretto) e la “disciplina (o prescrizioni) d'uso” del bene.

Bisogna considerare al contempo l'art. 143, già menzionato, che include nel contenuto necessario del piano paesaggistico regionale anche le “prescrizioni d'uso” di tutti i vincoli di tutela puntiformi (preesistenti o sopravvenuti), previsione che recepisce e rafforza l'impostazione introdotta nel sistema già con la legge 431 del 1985: il passaggio dal sistema di tutela basato sulla coppia vincolo/autorizzazione a quello che contempla il vincolo, il piano paesaggistico (obbligatorio) e l'autorizzazione¹³.

In tale quadro normativo la permanenza di vincoli provvedimentali

Introduzione, in *La tutela dei centri storici*, a cura di G. CAIA, G. GHETTI, Torino, 1997; F.G. SCOCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici*, a cura di G. CAIA, G. GHETTI, Torino, 1997, 40-41.

¹³ Il Codice ha anche ammorbidito il rapporto di necessaria e rigida presupposizione tra vincolo e piano (sul quale cfr. T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, op. cit., 649), essendo riconosciuto al piano paesaggistico il potere di estendere il regime vincolistico anche a ulteriori beni ed ambiti non coperti, “a monte”, da vincoli imposti *ex lege* o con atto amministrativo: il piano paesaggistico vede così stemperare la sua “antica connotazione, strettamente ausiliaria rispetto ad uno specifico vincolo di matrice provvedimentale o legale ed assume la funzione di calare l'individuazione e la tutela dei beni paesaggistici nell'ambito di una considerazione “globale” del territorio regionale volta a far emergere i risvolti “identitari” dei suoi singoli contesti ed al complessivo miglioramento della sua qualità: così TAR Toscana, sez. I, 10 ottobre 2017, n. 1205. In senso conforme cfr. Cons. Stato, 16 aprile 2012, n. 2188; TAR Sardegna, 15 gennaio 2013, n. 33.

obsoleti e meramente perimetrali non rappresenta un assetto fisiologico, ma è un residuo storico, una sorta di fossile, destinato, secondo il disegno del legislatore, a essere riassorbito mediante la pianificazione e l'integrazione del contenuto dei vincoli e, automaticamente, dei piani paesaggistici regionali.

È in questo contesto che si colloca e va inquadrato l'art. 141-*bis* del Codice, che dispone che Ministero e Regioni «provvedono ad integrare le dichiarazioni di notevole interesse pubblico rispettivamente adottate con la specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2».

La disposizione, come è noto, fu introdotta nel 2008 proprio per delineare un percorso di risposta al problema della cd. vestizione dei vincoli paesaggistici, ma la sua portata complessiva attende di essere chiarita.

2. *L'evoluzione del concetto di paesaggio e la crisi del linguaggio delle declaratorie ministeriali*

Per far luce sul senso e la portata della disposizione in esame, e dell'operazione di integrazione dei vincoli paesaggistici in essa contemplata, è necessario muovere dall'evoluzione del concetto di paesaggio.

Il paesaggio della legge 1497 del 1939 era un paesaggio estetizzante e rinascimentale, nel quale lo sguardo era contemplativo della forma; le declaratorie adottate sulla base della legge del 1939 parlavano infatti di «quadri naturali», di «bellezze panoramiche», di «armonie formali».

Dall'epoca in cui i vincoli furono introdotti ad oggi è mutata la valutazione del paesaggio; ma questa è un'ambiguità fertile che ci aiuta a comprendere meglio i significati che i vincoli hanno via via assunto nel tempo.

La legge Galasso del 1985 introduce un concetto di paesaggio/ambiente: non più solo bellezza selettiva, ma identità territoriale, struttura ambientale, processualità ecologica.

La legge reca una profonda trasformazione concettuale, che apre a effetti operativi rilevanti attraverso la individuazione di undici categorie di beni vincolate *ope legis*, tra i quali: i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, i boschi e le foreste, ma anche le zone di interesse archeologico. Viene introdotto un concetto più complesso di paesaggio, che diventa paesaggio-ambiente, come esito visibile di processi ambientali anche non visibili che implica un legame

tutelare inscindibile tra paesaggio e ambiente.

Il Codice del 2004 ha incorporato tutte queste categorie di beni, che costituiscono le grandi articolazioni del territorio nazionale, e ha aperto alle Regioni la possibilità di integrarli con altri beni individuati attraverso i Piani paesaggistici, riconoscendo in un certo senso una specificità regionale del paesaggio, in linea con la Convenzione Europea del Paesaggio (2000) che definisce il paesaggio come «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni»¹⁴.

Questa evoluzione del concetto di paesaggio non è quindi riducibile alla sola transizione da paesaggio a paesaggio-ambiente, ma investe anche il ruolo che il paesaggio ha nella (progettazione della) vita urbana, che ha una valenza complessiva¹⁵, che non può essere ricondotta interamente a una attenzione orientata in modo selettivo su un insieme di beni, quale che sia la loro numerosità¹⁶.

¹⁴ Sull'argomento cfr., *ex multis*, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G.F. CARTEI, Bologna, 2007; P. MARZARO, *Paesaggio e autonomie territoriali, ovvero sulla necessità della dimensione paesaggistica del territorio*, in *Governo del territorio e autonomie territoriali*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, 2010, 85 ss.

¹⁵ In tema si consenta di rinviare a G. MACIOCCO, S. TAGLIAGAMBE, *La città possibile. Territorialità e comunicazione nel progetto urbano*, Bari, 1997, in particolare 194 ss., sulla concezione «del territorio come *testo* per il ripensamento *interpretativo, costruttivo e multi-disciplinare* del progetto» e 241 ss. sul «progetto ambientale», inteso quale «*forma di azione* di una comunità che costituisce il proprio ambiente di vita attraverso processi ai quali il *planner* partecipa contribuendo [...] a stimolare una presa di coscienza collettiva dei valori ambientali che presiedono alla formazione dell'insediamento e favorire la condivisione di esiti coerenti sull'organizzazione dello spazio insediativo». Il termine «ambientale» assume in tale prospettiva un «significato complessivo» nel senso che «i processi e gli esiti vengono interpretati assumendo come riferimento non il solo ambiente fisico, ma le *storie salienti* in cui si riconoscono popolazione, attività e luoghi di un territorio nella costituzione di un ambiente propizio alla vita organizzata». A sua volta il «progetto» è «caratterizzato dalla ricerca della coerenza degli interventi all'interno di forme di piano non risolutive, ma comprendenti il tempo dilatato dei valori di un ambiente dotato di una propria identità che è possibile portare alla luce come esiti condivisi di processi comunitari».

¹⁶ Ha osservato C. MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2008, che «[i]l paesaggio è una qualità dell'intero territorio, una dimensione che sempre e a pieno titolo entra nei conflitti fra interessi pubblici e privati che debbono essere affrontati e risolti dalle istituzioni e dalle comunità. Il collegamento fra la disciplina parallela (il paesaggio) e la disciplina generale (oggi governo del territorio) è destinato a riproporsi continuamente con le implicazioni che ne seguono in punto di distribuzione delle funzioni, degli strumenti (i piani e le discipline di piano), degli apparati coinvolti, delle

3. *Limiti dell'interpretazione in funzione applicativa e dell'operazione di mera vestizione del vincolo paesaggistico*

Queste considerazioni mirano a far luce sul senso generale della operazione di ricomposizione sistemica dei vincoli paesaggistici, di cui la cd. vestizione è solo un tassello essenziale, e il cui fine ultimo è la tutela del paesaggio in quanto condizione propizia per la vita urbana, il paesaggio come base della moderna convivialità urbana.

Se il concetto giuridico di paesaggio si è trasformato, il linguaggio delle declaratorie storiche – connotato da una genericità cantilenante che appare come una vecchia fotografia – non può essere assunto come parametro esclusivo e immutabile, dinanzi alla necessità di temperare, nella valutazione paesaggistica degli interventi, gli aspetti percettivi e quelli ambientali che vi sono sottesi: come ad esempio la limitazione del consumo di suolo, la protezione del manto vegetale, la difesa dell'assetto idrogeologico.

Detto in altri termini: prima ancora che “vestire” le vecchie declaratorie di notevole interesse pubblico (integrando con la mera aggiunta di prescrizioni d'uso), è necessario attualizzarle.

Questa operazione è tradizionalmente svolta dalle autorità tutorie in sede di interpretazione in funzione applicativa dell'atto amministrativo (originario), guidata ed orientata dall'evoluzione della concezione giuridica di paesaggio¹⁷.

risorse disponibili, dei procedimenti e delle aperture a fatti di partecipazione. Problemi gravi e seri, che esigono di tenere fermo il timone. L'unico timone, se si soppesano i dati, per quanto corrispondenti ora a sviluppi ora inversioni di marcia, è il paesaggio come entità anche percepita. Dunque, le novità sono da costringere entro questa premessa e da rendere coerenti con questo dato e non viceversa [...]. Il paesaggio come compito che attrae inevitabilmente la responsabilità delle comunità non significa affatto delineare una prospettiva meno efficace per la sua tutela [...]». Sul tema cfr. più di recente M.G. DELLA SCALA, *La dimensione estetico-identitaria del paesaggio e i suoi confini* (Cons. St., IV, 28.1.2022 n. 624), in *Giustizia Insieme*, 20 aprile 2022 e, ampiamente, A. BARTOLINI, *Urbanistica*, op. cit., *passim*, il quale propone una ricomposizione funzionale complessa, in chiave operativa. Da ultimo cfr. E. BOSCOLO, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano*, Torino, 2026, 83 ss.

¹⁷ In tema M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1939. Nella dottrina più recente: M. MONTEDURO, *Provvedimento amministrativo e interpretazione autentica. I. Questioni presupposte di teoria del provvedimento*, Padova, 2012 e, con specifico riferimento all'interpretazione degli atti di piano, E. PICOZZA,

Ma l'analisi della prassi mostra, tuttavia, che le valutazioni e i pareri resi – in sede di gestione dei vincoli – sulla base di suddette interpretazioni evolutive delle declaratorie, per quanto attente e rigorose, risultano altamente divergenti tra loro e spesso soccombenti in sede contenziosa, perché caratterizzate da un alto grado di relatività e opinabilità¹⁸.

Il nodo di fondo non risiede, dunque, soltanto nell'assenza di prescrizioni d'uso, ma anche nella mancanza di strumenti formali per “oggettivare” i risultati dell'interpretazione evolutiva del valore paesaggistico tutelato.

4. *Interpretazione evolutiva delle declaratorie e potere di integrazione dei vincoli paesaggistici: interferenze e rapporti*

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, dopo i correttivi appor-

Il piano regolatore generale urbanistico, Padova, 1983, in part. 185 ss. Va sottolineato che secondo il Codice vigente la “determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso” non può più essere formulata caso per caso in sede di rilascio dell'autorizzazione (e dunque – come avveniva in passato – all'esito della interpretazione in funzione applicativa della declaratoria ministeriale). Il Codice richiede, infatti, che la determinazione sia previa (predeterminazione) ed eteronoma (effettuata da organi diversi). Sul procedimento (e i profili di riparto delle competenze in tema) di determinazione delle prescrizioni d'uso (cd. vestizione del vincolo) cfr. A. AREDDU, *I vincoli paesaggistici tra “vestizione” e “attualizzazione”*, in *Diritto e Storia* n. 20/2023, anche con riferimento alla disciplina contenuta nel Regolamento di organizzazione del Ministero della Cultura (D.P.C.M. 15 marzo 2024, n. 57).

¹⁸ Sulla relatività e opinabilità delle valutazioni rese nella gestione dei beni culturali e ambientali, cfr. D. SORACE, *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, 1974, 68 ss.; G. BARONE, *Discrezionalità*, in *Enc. giur.*, 1989, XI, 8 ss.; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995, 170 ss.; E. GUICCIARDI, *Intervento agli Atti del Convegno di Studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, op. cit. Nella giurisprudenza recente cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 7 agosto 2024, n. 7036, che così riassume l'orientamento consolidato «nella materia di che trattasi: l'Amministrazione può fondare le proprie decisioni su affermazioni opinabili, ed è proprio per tale ragione che il sindacato del giudice, su tali valutazioni, deve mantenersi nei limiti del riscontro della manifesta illogicità, cioè della mancanza di plausibilità, ovvero del travisamento dei fatti: il ricorso a criteri di valutazione tecnica, infatti, [...] non offre sempre risposte univoche, ma costituisce un apprezzamento non privo di un certo grado di opinabilità e, in tali situazioni, il sindacato del giudice, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è destinato ad arrestarsi sul limite oltre il quale la stessa opinabilità dell'apprezzamento operato dall'amministrazione impedisce d'individuare un parametro giuridico che consenta di definire quell'apprezzamento illegittimo».

tati nel 2008, autorizza un intervento più ampio e incisivo delle autorità tutorie.

Ci si riferisce da un lato alla previsione che “fa salvo” il potere del Ministero di adottare nuove dichiarazioni di notevole interesse pubblico (art. 138); dall’altro all’art. 141-*bis* che, nel fare riferimento, con formula ampia e comprensiva, alla «integrazione del contenuto del vincolo» e «della dichiarazione di notevole interesse pubblico», non appare limitato al mero innesto di una disciplina d’uso sulla declaratoria originaria (invariata nella sua formulazione: vestizione “in senso stretto”), ma risulta esteso anche alla possibilità di previo aggiornamento formale della dichiarazione, da tenere distinta dall’ipotesi, contigua, della revisione sostanziale del vincolo, che richiede la riedizione del potere e del procedimento dichiarativo già esercitato.

L’aggiornamento formale della dichiarazione consiste infatti in una specificazione integrativa del corredo motivazionale del vincolo originario, che lascia invariati sia la perimetrazione sia l’effetto fondamentale dello stesso¹⁹.

Il potere di integrazione, così inteso, consente di cristallizzare e oggettivare nell’atto formale (il vincolo e il piano paesaggistico) i risultati dell’interpretazione evolutiva della declaratoria originaria, interpretazione altrimenti consentita e costretta soltanto nello spazio, debole e contingente, delle singole interpretazioni in funzione applicativa che precedono e preparano le valutazioni autorizzatorie di interventi puntuali.

Le implicazioni di portata sostanziale di questa lettura emergono più nitidamente se riferite a casi concreti.

Si consideri a titolo esemplificativo il decreto ministeriale (risalente al 1966) di dichiarazione di notevole interesse pubblico dell’intero territorio del Comune di Arzachena, in Sardegna, il quale descrive il territorio come «quadro naturale» caratterizzato dalla materia granitica modellata dall’erosione, dalla macchia mediterranea, dai tipici casolari (stazzi) galluresi armonicamente inseriti nel paesaggio²⁰.

¹⁹ In tal senso A. AREDDU, *I vincoli paesaggistici*, op. cit.

²⁰ Il Decreto del Ministero dell’Istruzione (oggi Ministero della Cultura) del 12 maggio 1966 di “Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell’intero territorio comunale di Arzachena”, così recita: «[r]iconosciuto che l’intera zona predetta ha notevole interesse pubblico perché, per la materia granitica con cui è formata la sua orografia, estremamente varia, scolpita dall’erosione di innumerevoli millenni di vento, che ha operato su forme già di per sé fantastiche, per la flora cespugliosa mediterranea e i boschi

Se si assume una lettura puramente estetica del “quadro naturale” oggetto di tutela, la disciplina d'uso (la cd. vestizione) conseguente dovrebbe concentrarsi sulla visibilità e sull'armonia formale esteriori degli interventi. In questa prospettiva, opere interrato o scavi profondi potrebbero apparire irrilevanti, in quanto non idonee ad alterare la percezione visiva.

Ma una lettura attualizzata, coerente con il concetto evoluto di paesaggio-ambiente e di paesaggio come forma processo in cui svolge la vita urbana, impone di considerare la struttura geomorfologica del territorio.

La materia granitica non è mero sfondo scenico; è elemento identitario e ambientale.

Gli stazzi galluresi non sono oggetti isolati, ma nodi di un sistema insediativo diffuso, connesso alla morfologia del suolo e alla gestione delle acque. Interventi di sbancamento, interramenti estesi, alterazioni del sottosuolo possono incidere sulla struttura stessa che il decreto intendeva tutelare, anche se non immediatamente percepibili.

La differenza tra una interpretazione del potere di integrazione di cui all'art. 141-*bis* come limitato alla mera vestizione in senso stretto ovvero come esteso anche al previo aggiornamento della declaratoria è idonea a supportare discipline profondamente diverse anche della disciplina d'uso e quindi degli interventi concreti ammissibili.

L'interpretazione proposta non altera il riparto di competenze né sostituisce la copianificazione, che resta la sede fisiologica per la determinazione sostanziale delle prescrizioni d'uso²¹. Essa consente, piuttosto,

di ginepri vecchi di centinaia di anni, costituisce un tipico aspetto, fra i migliori della Gallura, offrendo inoltre una serie di quadri naturali di inenarrabile bellezza, ove infinite vedute di mare smeraldino variamente si annidano tra i ricami delle rocce grigie e rosate che spesso si alternano a decine di meravigliose spiagge su sfondi di vegetazione intatta, mentre l'interno del territorio è cosperso di tipici casolari galluresi che mirabilmente si inseriscono nel paesaggio, formando un complesso di cose immobili di valore estetico e tradizionale».

²¹ Cfr. D.M. TRAINA, *Elaborazione congiunta del piano paesaggistico*, op. cit., il quale rileva che con riguardo ai piani paesaggistici, che sono di competenza delle Regioni fin dalla loro istituzione, la leale collaborazione dovrebbe operare in prima battuta nel senso che è «lo Stato a partecipare a procedimenti di competenza regionale»; avvertendo peraltro che «nell'ipotesi di mancato accordo lo Stato conserva il pieno controllo sulle trasformazioni dei beni paesaggistici, non solo attraverso il potere di “vestizione dei vincoli” (cioè il potere di integrare le dichiarazioni di particolare interesse con la specifica disciplina d'uso dei beni vincolati, che si impone sui piani paesaggistici: artt. 140, 141 e 141-bis del Codi-

di riallineare formalmente il contenuto dei vincoli puntiformi al concetto contemporaneo di paesaggio.

L'integrazione motivazionale rafforza il parametro autorizzatorio, riduce l'opinabilità e il filtro soggettivo, e dunque le incertezze, delle valutazioni delle autorità di tutela, migliora il coordinamento tra amministrazioni e incide anche nella precisazione della disciplina applicabile ai diversi regimi autorizzatori²².

L'operazione giuridica di integrazione dei vincoli paesaggistici, intesa in senso ampio e sistemico, include l'obiettivo di attualizzarli, mettendoli in sintonia con lo spirito del nostro tempo. Non si tratta di modificare la sostanza del vincolo, ma di rendere esplicito il significato attuale del valore tutelato, superando la distanza tra il linguaggio delle declaratorie storiche e il concetto contemporaneo di paesaggio, al fine di predisporre una disciplina d'uso coerente.

Abstract

L'articolo propone una interpretazione estensiva e sistemica dell'art. 141-*bis* del Codice dei beni culturali e del paesaggio, quale base autorizzativa del potere di integrazione dei vincoli paesaggistici inteso non solo quale mera “addizione” della disciplina d'uso, ma anche quale possibilità di previo aggiornamento della declaratoria originaria. L'integrazione assume così anche una funzione di attualizzazione del vincolo, coerente con l'evoluzione della concezione giuridica di paesaggio.

Critical Notes on the Articulation of Landscape Constraints

The article advances an extensive and systemic interpretation of Article 141-bis of the Code of Cultural Heritage and Landscape, as a basis

ce), ma anche e soprattutto attraverso il parere vincolante espresso in sede autorizzatoria dalla Soprintendenza, nel quale la Corte, significativamente, ha ravvisato una funzione di “estrema difesa” del vincolo [...].»

²² Cfr. P. CARPENTIERI, *Interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*, in *Codice dell'edilizia*, a cura di R. GAROFOLI, G. FERRARI, Roma, IV Ed., 2018.

not only for the power to integrate landscape constraints through the “addition” of use regulations, but also for the possibility of a prior updating of the original declaration. Integration thus also assumes a function of updating the constraint, in line with the evolution of the legal concept of landscape.