

LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA DELLA REGIONE TOSCANA TRA LEGISLAZIONE NAZIONALE E GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA.

Massimo Asaro¹

Abstract [it.]: il lavoro è frutto di una ricerca scientifica sulla tutela del paesaggio mediante pianificazione territoriale. Le scelte pianificatorie operate dalla regione Toscana esprimono sensibilità per invarianti strutturali che considerano il suolo sia per gli aspetti ambientali e biotici sia per i caratteri morfologico-identitari dei contesti urbani e rurali. L'equilibrio tra gli interessi paesaggistici generali, da una parte, e gli interessi pubblici locali e i diritti dei privati, dall'altra, è stato variamente trattato dai giudici amministrativi. Il tema conduce a qualche considerazione sul diritto alla bellezza nell'ordinamento italiano.

Abstract [engl.]: the work is the fruit of a scientific research study on the protection of the landscape by means of territorial planning. The planning policies of the Tuscany Region embody awareness of structural invariants that consider the ground surface in terms both of the environmental and biotic aspects and of the morphological characteristics and the nature of urban and rural contexts. The balance between the interests of the landscape in general on the one hand and local public interests and the rights of private individuals on the other, has been treated in varying ways by the differing administrative judges. The theme leads to various considerations as to the right for natural beauty to be included within the Italian system.

SOMMARIO: **1.** l'evoluzione legislativa. - **2.** la pianificazione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. - **3.** la pianificazione regionale toscana. - **4.** La discrezionalità pianificatori - **5.** le criticità trattate dalla giurisprudenza amministrativa. - **6.** considerazioni conclusive.

1. L'evoluzione legislativa sulla tutela paesaggistica.

La pianificazione paesaggistica è stata introdotta in Italia dalla legislazione del

¹ Avvocato pubblico, specialista in Scienza delle autonomie costituzionali.

1939² (c.d. legge «Bottai») che attribuiva allo Stato la facoltà di predisporre un Piano territoriale paesistico a tutela delle «*bellezze naturali d'insieme*», non tutto il Paesaggio, con l'intenzione di tutelare la bellezza panoramica con funzione conservativa essenzialmente statica. Nel 1985, con un intervento legislativo straordinario³ (c.d. legge «Galasso»), si incrementa il livello di protezione del Paesaggio essendosi sviluppata una sensibilità maggiore che superava l'interesse estetico di località determinate per aprirsi a tutto il territorio.

La legge Galasso ha avuto il primato di aver introdotto una tutela del Paesaggio improntata a «integrità e globalità» in quanto implicante una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce del valore «estetico-culturale» del paesaggio, sancito nell'art. 9 della Costituzione e assunto come valore primario. Partendo dalla soluzione alla piaga dell'abusivismo edilizio, tale legge è diventata sinonimo di tutela ambientale e il primario interesse paesistico-ambientale sarebbe stato definitivamente tutelato dai piani paesistici e, nelle more della loro adozione da parte delle regioni, sarebbe stato garantito con strumenti vincolistici temporanei per evitare iniziative preordinate a soddisfare interessi costituzionalmente subordinati⁴. Il legislatore del 1939 affidava al Piano il compito, - in termini negativi - rispetto ad aree già tutelate con atto amministrativo, di limitare la discrezionalità delle successive scelte autorizzatorie dell'autorità preposta al vincolo e di impedire che le aree interessate fossero utilizzate con iniziative frammentarie e disorganiche in modo pregiudizievole alla bellezza paesaggistica⁵. Il legislatore del 1985 ha invece posto, accanto ai vincoli specifici gravanti su determinati territori o località, una diffusa tutela del Paesaggio, attraverso l'introduzione di vincoli estesi e intensi in ordine a vaste porzioni del territorio nazionale specificamente individuate (*ex lege* per categorie e specie, es. criterio ubicazionale/morfologico) o individuabili con atto amministrativo⁶.

Dopo la legge Galasso, l'imposizione del vincolo (rimasto disciplinato dalla citata l. n. 1497/1939) comportava esclusivamente la sottoposizione del bene al particolare regime della legislazione previgente, ovvero alla richiesta di autorizzazione, mentre il Piano paesistico territoriale (o Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, art. 1-bis) atteneva a una fase successiva e cioè alla fase di pianificazione della tutela delle zone di particolare

2 V. art. 5 della legge n. 1497 del 29 giugno 1939 e il connesso regolamento attuativo R.d. n. 1357 del 3 giugno 1940. Per C. Cost., sent. 29 maggio 2009, n. 164 le disposizioni della legge Galasso costituiscono norme «di grande riforma economico-sociale».

3 D.l. n. 312 del 27 giugno 1985, recante *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, conv. con modif. dalla l. n. 431 del 8 agosto 1985.

4 C. Cost., sent. 28 luglio 1995 n. 417 e precedenti richiamati.

5 Cons. St., sez. VI, sent. 23 novembre 2004, n. 7667 secondo cui i vincoli di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico (di cui alla l. n. 1497/1939) e i piani paesistici costituiscono strumenti con effetti del tutto diversi, anche se talvolta concorrenti, con la conseguenza che l'approvazione di questi ultimi non può mai vanificare il vincolo paesaggistico, il quale resta in ogni caso il parametro necessario da tenere presente per valutare la congruità in relazione alle disposizioni approvate e ai fini che si intendono raggiungere.

6 C. Cost. sent. 27 giugno 1986, n. 151.

interesse sotto il profilo paesaggistico, con una specifica disciplina del territorio (più generale nel caso del Piano urbanistico-territoriale), al fine di programmare la salvaguardia dei valori paesistico-ambientali di tali zone con strumenti idonei ad assicurare il superamento della episodicità inevitabilmente connessa ai semplici interventi autorizzatori⁷.

Il Piano paesistico costituiva, pertanto, uno strumento di attuazione e specificazione del contenuto precettivo del vincolo paesaggistico, mediante l'individuazione delle incompatibilità assolute e dei criteri e dei parametri di valutazione delle incompatibilità relative, condizionando, prevalentemente in negativo, la successiva attività di pianificazione del territorio vincolato anche sotto il profilo urbanistico⁸. La rivitalizzazione dello strumento pianificatorio, con l'ampiezza descritta, era frutto della consapevolezza dell'insufficienza degli interventi autorizzatori puntiformi e dell'avvertita necessità di predeterminare in via generale il quadro delle compatibilità paesistico-ambientali sotto i profili qualitativo e quantitativo, fermo restando lo schema della immodificabilità relativa. Infatti la legge Galasso stabiliva che i Piani contenessero «*specificativa normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio*», dunque avessero non solo una funzione conservativa statica ma anche una funzione dinamica con auspicabili iniziative di ripristino e/o di recupero funzionale.

L'art. 1-bis della legge Galasso è stata abrogata dall'art. 166 del d.lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999⁹ (c.d. Testo Unico dei beni culturali e ambientali) il quale, nell'art. 149, ha disciplinato i Piani territoriali paesistici o Piani urbanistico-territoriali aventi le medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali. Il Testo unico prevedeva quindi che il piano paesistico comprendesse beni vincolati per legge statale e beni vincolati specificamente dalla regione (ex art 140) e dallo Stato (art. 144); non prevedeva che per gli uni e gli altri il piano paesistico regionale dettasse norme di tutela, questa era rimessa alla valutazione di compatibilità formulata, in base all'art. 151, dalla regione e subordinata al potere di annullamento dell'organo statale.

Le previsioni contenute nei Piani territoriali paesistici regionali di cui al Testo Unico, oltre a non esaurire gli strumenti di tutela paesaggistica previsti dall'ordinamento, non facevano venire meno la tutela vincolistica statale *ex lege* introdotta dalla legge Galasso.

Tali Piani erano infatti strumenti di disciplina di uso e valorizzazione dei territori assoggettati a vincoli paesaggistici (solo quelli previsti dalla legge e non quelli dichiarati di notevole interesse pubblico), che – in attuazione del principio

7 Cons. St., sez. II, sent. 15 luglio 2020, n. 4576. Inoltre, per Cons. St., sez. VI, sent. 5 dicembre 2007, n. 6177, il vincolo di inedificabilità posto dai piani paesaggistici regionali è considerato riconducibile ai casi previsti dall'art. 33, comma primo, lett. a), della l. n. 47 del 28 febbraio 1985, in quanto posto a tutela di "interessi paesistici" di esclusione dalla sanatoria.

8 Cons. St., sent. 10 dicembre 2003, n. 8145.

9 Ai sensi dell'articolo 1 della l. n. 352 del 8 ottobre 1997, recante *Disposizioni sui beni culturali*.

fondamentale dell'art. 9 Cost., prevalevano sui piani regolatori generali e sugli altri strumenti urbanistici, ai sensi dell'art. 150, comma 2, del medesimo Testo Unico e potevano imporre limitazioni di carattere generale, ovvero puntuali prescrizioni, con efficacia immediatamente precettiva a carico dei proprietari, quando fossero ravvisate ragioni di tutela dei valori paesaggistici, di cui i piani stessi debbono articolare la disciplina¹⁰.

Una delle novità significative del testo unico era inoltre contenuta nel citato articolo 150 che prevedeva che lo Stato (il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo del tempo, oggi Ministero della Cultura) fissasse le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, allo scopo di indirizzare l'attività di pianificazione¹¹, introducendo un atto di indirizzo statale intermedio tra la legislazione e la pianificazione paesaggistica.

In giurisprudenza¹² era stata fatta una precisazione distintiva tra i due tipi di piani, ancorata alla evoluzione normativa precedente al Codice del 2004. Il Piano paesistico (puro) costituiva uno strumento di attuazione e specificazione del contenuto precettivo dei vincoli paesaggistici mediante l'individuazione delle incompatibilità assolute e dei criteri e dei parametri di valutazione delle incompatibilità relative, condizionando, prevalentemente in negativo, la successiva attività di pianificazione del territorio vincolato anche sotto il profilo urbanistico. Questo aveva valore di direttiva per la pianificazione di livello inferiore e non aveva effetti diretti generali verso i privati. Il Piano urbanistico-territoriale, pur avendo anche valenza paesistico-ambientale, invece non presupponeva necessariamente un preesistente vincolo e può perciò riguardare anche ambiti non vincolati. Quest'ultimo poteva produrre effetti diretti sui beni privati¹³.

2. La pianificazione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il testo unico del 1999 è stato abrogato dall'art. 18 del Codice vigente (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, c.d. Codice «Urbani»). Esso tratta la pianificazione paesaggistica negli artt. 135 e 143-145 e ha conferito ai piani una natura composita e un contenuto complesso con, prima di tutto, un'ampia e articolata funzione regolatoria rafforzata dal «principio cd. di prevalenza» (art. 145, comma 3)¹⁴. Con l'entrata in vigore del Codice (e delle modifiche del 2006 e 2008), i Piani paesaggistici (c.d. puri) o i Piani

¹⁰ Cons. St., sez. VI, sent. 23 febbraio 2011, n. 1114.

¹¹ Parimenti, l'art. 58, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, riserva a quello che ha assunto la denominazione di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero della Transizione ecologica) il compito di *“indentificare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali;”*.

¹² Cons. St., sez. IV, sent. 29 luglio 2003, n. 4351 e precedenti richiamati.

¹³ Cass. pen., sez. III, sent. 11 dicembre 2007, n. 800.

¹⁴ Cons. St., sez. VI, sent. 25 gennaio 2019, n. 642.

urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (art. 135¹⁵) ricomprendono tutte le tipologie di beni paesaggistici e possono persino individuarne di nuovi (art. 134, comma 1, lett. c)¹⁶. Inoltre, la pianificazione copre tutto il territorio regionale, avvicinandosi a un approccio pan-paesaggistico¹⁷ secondo cui il territorio deve essere interamente conosciuto e protetto (art. 135, comma 1¹⁸) mentre non tutto debba essere vincolato (livello di tutela più elevato) o debba essere sottoposto a oneri indifferenziati.

Il contenuto dei piani è descritto nell'art. 135, commi 2 e segg., e poi nell'art. 143 del Codice¹⁹. Con riferimento al territorio considerato, i Piani (sia paesaggistici puri sia quelli urbanistico-territoriali) ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne «*delimitano i relativi ambiti*». Ciascun ambito deve avere una normativa d'uso che sia proporzionata alle relative caratteristiche e ciò significa che il Piano stabilisca un'unica e indifferenziata disciplina per tutte le zone non soggette a vincolo²⁰. Il Piano ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio²¹. Infatti, l'analisi

15 "1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143".

16 TAR Sicilia, Palermo, sez. II, sent. 29 novembre 2021, n. 3273 e Cons. St., sez. VI, sent. 3 marzo 2011, n. 1366 secondo cui tale tipologia di vincolo paesaggistico, c.d. di "terzo genere" per quanto comporti un controllo sui singoli interventi analogo a quello dei vincoli tradizionali, è pur sempre espressione del più ampio potere di pianificazione paesaggistica, dove l'intero territorio è, per la natura stessa del piano paesaggistico regolato dal Codice, necessariamente considerato nella sua globalità e assoggettato a prescrizioni, anche più incisive, modulate al di fuori dei vincoli. Perciò, per quanto concerne la rilevazione di quegli elementi fattuali, così come per l'attribuzione delle qualificazioni e delle prescrizioni limitative della modificabilità del paesaggio vincolato, similmente al resto del territorio non richiede, oltre la ricognizione delle caratteristiche paesaggistiche, un'indagine del medesimo spessore del vincolo provvedimento amministrativo (artt. 136 ss.), né una specifica motivazione.

17 L. Di Giovanni, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2019, 559; N. Vettori, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon.it*, n. 1/2017; M. Grisanti, *Beni ambientali. Il parere vincolante del soprintendente nel procedimento di autorizzazione paesaggistica*, in *Lexambiente.it*, 2013; L. Kroll, *Tutto è paesaggio*, 1999.

18 Prima della riforma del 2008, l'art. 131, comma 1, stabiliva che "1. Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti omogenee di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni".

19 P. Lombardi, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2010, 93.

20 Cons. St., sez. VI, sent. 15 dicembre 2009, n. 7944. P. Urbani, *La costruzione del Piano paesaggistico*, in *Urban. e app.*, n. 4/2006, 381.

21 C. Cost., sent. 23 novembre 2021, n. 219 cit. secondo cui Il piano paesaggistico regionale è strumento di

dell'art. 135 consente di ravvisare quegli intrecci inestricabili tra pianificazione paesaggistica e (sottostante) pianificazione urbanistica dato che il contenuto del piano deve considerare la comparazione proporzionata tra l'interesse paesaggistico (che orienta le scelte) e gli interessi urbanistico-edilizi e di sviluppo socio-economico²². L'articolo 135 declina i contenuti normativi e strategici del Piano, volti a una gestione dinamica incrementale della tutela del Paesaggio; si legge di «*normative d'uso*», di «*prescrizioni e previsioni ordinate*» e di «*adeguati obiettivi di qualità*»²³ che sono idonei a realizzare la programmata c.d. vestizione dei vincoli, locuzione significativa la trasformazione dei vincoli paesaggistici, da vincoli c.d. nudi, cioè meramente perimetrali, in vincoli corredati dall'indicazione di obiettivi, criteri, limiti necessari per valutare efficacemente la compatibilità con la salvaguardia dei valori tutelati delle singole modifiche del territorio progettate e sottoposte ad autorizzazione²⁴. La trasformazione (vestizione) del vincolo risulterà efficace solo dopo che gli strumenti urbanistici l'avranno recepita. Il Piano, inoltre, deve contenere esplicite previsioni di indirizzo dell'uso, pubblico e privato, del territorio e peraltro le prescrizioni d'uso non costituiscono dei divieti assoluti ma dettano condizioni per le trasformazioni del territorio, con riferimento agli effetti paesaggistici sui caratteri connotativi e valoriali di dette aree²⁵. Tra gli obiettivi sensibili che i Piani devono considerare, l'art. 135 annovera quello relativo alla tutela dei siti UNESCO e tale disciplina non può essere collocata in un altro atto pianificatorio, compreso il Piano di «*gestione e valorizzazione*»

ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio. Per tale motivo è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali e la legge regionale deve disciplinare le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione, anche allorquando la Regione si sia a ciò volontariamente vincolata mediante apposito accordo. V. già C. Cost., sent. 23 luglio 2018, n. 172.

22 A. Angiuli, *Piani territoriali tra valore paesaggistico interessi rivali e partecipazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Roberto Marrama*, Napoli, 2012.

23 V. art. 135, comma 4, “*a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;*

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;

d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO”.

24 La vestizione del vincolo può avvenire anche con la procedura di cui all'art. 141-bis del Codice, in base a cui l'amministrazione può sempre integrare le dichiarazioni di interesse pubblico, aventi per oggetto l'ambito delle aree protette in base a un provvedimento di vincolo o in base alla legge. La procedura è finalizzata a vestire i vincoli antecedenti al Codice, meramente identificativi di aree di pregio, attrezzandoli quindi con le norme e le prescrizioni d'uso previste dall'art. 140, comma 2, del Codice (Cons. St., sez. I, par. 4 giugno 2021, n. 1002).

25 TAR Toscana, sez. I, sent. 27 luglio 2021, n. 1108.

del sito UNESCO previsto dalla legislazione speciale²⁶ perché potrebbe determinarsi un difetto di coordinamento o persino un vuoto di tutela²⁷, paradossale rispetto alle finalità di conservare i luoghi di valore simbolico «*assolutamente eccezionale*» per qualunque Popolo della Terra. L'art. 143 del Codice riporta i contenuti obbligatori e i contenuti facoltativi che i Piani devono avere, evidenziandosi nella parte obbligatoria l'eredità –quantomeno ispirativa– della legge Bottai e della legge Galasso. Per quanto attiene invece ai contenuti facoltativi, questi possono essere discrezionalmente individuati dalle regioni che primariamente devono, con legge regionale, disciplinare e precisare le formule usate nell'art. 143, comma 4²⁸.

L'iter di formazione, conclusione e revisione dei Piani è definito dall'art. 143, comma 2, dall'art. 144 del Codice. L'assetto dettato, dopo la riforma del 2008²⁹, è quello della co-pianificazione -quale condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano- che vede protagonista la regione ma anche la presenza importante dello Stato a cui è anche attribuito un limitato potere sostitutivo. La partecipazione degli organi ministeriali mira a garantire l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente. La collaborazione tra regioni e Stato opera con lo schema negoziale dell'accordo tra pubbliche amministrazioni per lo svolgimento, appunto, di attività di interesse pubblico, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241 del 8 agosto 1990. Le regioni, che sono titolari (in compartecipazione paritaria con lo Stato) della funzione di tutela e valorizzazione del paesaggio, di cui alla Parte III del Codice (art. 5, comma 6), hanno la competenza diretta per la pianificazione paesaggistica previo accordo con lo Stato, obbligatorio per le aree vincolate e solo facoltativo per le aree non vincolate³⁰. L'art. 143, comma 2, prevede la possibilità di stipulare "*intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'articolo 135, comma 1, terzo periodo*", l'intesa ritorna anche nell'art. 156 a proposito della "*Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici*", con ciò significando che oggetto dell'intesa ai sensi dell'art. 156 non è il contenuto del Piano (adeguato),

26 L. n. 77 del 20 febbraio 2006, recante *Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'lista del patrimonio mondiale', posti sotto la tutela dell'UNESCO*.

27 TAR Lazio, Roma, sez. II-Quater, sent. 29 maggio 2020, n. 5757.

28 "4. Il piano può prevedere:

a) *la individuazione di aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale;*

b) *la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146*".

29 Rispetto all'originaria versione del Codice, che indicava le regioni nel principale soggetto cui era attribuita la pianificazione, già con il primo correttivo è avvenuto un affiancamento dello Stato alle regioni; significativa è la sostituzione del termine "le regioni" con "lo Stato e le regioni" al primo comma dell'art. 135, che contiene i principi della pianificazione paesaggistica. Con il secondo correttivo (2008), tale accentramento di competenze è stato accentuato sotto diversi profili.

30 P. Chirulli, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019.

bensì la disciplina dello svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Poi, dopo la verifica e l'adeguamento, il Piano deve essere oggetto di accordo fra il Ministero e la regione (art. 156, comma 3, terzo periodo). Nell'ipotesi in cui l'accordo sul contenuto del piano adeguato non sia raggiunto non trovano applicazione i commi 4 e 5 dell'art. 143³¹.

Con riguardo a come procedere all'elaborazione congiunta dei piani, le modalità possono essere diverse: intesa sulle procedure, costituzione di una commissione mista, elaborazione provvisoria da parte delle regioni e sottoposizione alle osservazioni ministeriali. L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale. I problemi possono sorgere sia nel caso di pretermissione dello Stato sia nel caso non si raggiunga una unanimità di intenti e il disaccordo può riguardare sia il *modus operandi* che il contenuto del piano³². Lo schema delle «reiterate trattative» è stato più volte richiamato nella giurisprudenza costituzionale³³ per alludere al corretto funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione ed esprime al meglio la necessità di un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione. Anche i comuni partecipano, ma solo nella fase istruttoria che precede l'adozione del Piano e ciò non comporta affatto che gli stessi siano autorizzati a partecipare alla fase di adozione del Piano, nella forma di concerto in senso tecnico. In altri termini, la normativa vigente (artt. 135, comma 1, e 143, comma 2, del Codice) non prevede che il provvedimento di adozione del Piano sia riferibile anche agli enti comunali che hanno preso parte al relativo procedimento. Dunque, la funzione paesaggistica spetta allo Stato e alle regioni che devono operare in leale collaborazione istituzionale³⁴ e assicurando gli apporti degli enti esponenziali del territorio e quindi non può affermarsi che il Piano abbia la natura di atto complesso (diseguale), non manifestando i Comuni alcuna volontà provvedimentale nel relativo procedimento di adozione³⁵.

Secondo l'art. 143, comma 2, «Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo», con ciò comportando che il Piano non sia adottato con legge regionale (come in passato spesso è avvenuto, con notevoli problemi di tutela giurisdizionale del privato che intendesse agire contro un sacrificio imposta dal Piano) ma ammettendo tacitamente che la legge regionale possa disciplinare l'iter di formazione e approvazione del Piano, con inevitabili effetti sui rapporti interistituzionali verticali (Stato e comuni). La competenza interna all'adozione del

31 C. Cost., sent. 17 novembre 2020, n. 240.

32 R. Chieppa, *Vecchie problematiche e nuove questioni in tema di piani e autorizzazioni paesaggistiche dopo il d.lg. 26 marzo 2008, n. 63*, in *Aedon.it*, 2008.

33 C. Cost., sent. 5 giugno 2013, n. 117

34 A. Carminati, *La Corte applica il principio di leale collaborazione in materia di pianificazione paesaggistica a favore dello Stato, ma la via consensuale produce impasse e squilibri*, in *Forum di Quaderni cost.*, n. 2/2021.

35 CGARS, sez. giurisd., sent. 21 gennaio 2015, n. 36 cit.

provvedimento è essenzialmente consiliare ma possono esservi varianti determinate dall'assetto statutario regionale. Il procedimento pianificatorio è la sede di analisi e composizione degli interessi pubblici che insistono sul territorio, di cui possono essere portatori enti diversi da quelli principalmente coinvolti del processo, per cui si parla di asimmetria³⁶ (un territorio vs. più interessi/più enti) che coesiste alla parallela asimmetria originaria tra enti pianificatori e privati titolari di diritti sui beni oggetto di pianificazione (regime speciale), spesso oggetto di vari livelli di pianificazione/regolazione condizionanti.

3. La discrezionalità pianificatoria.

Prima di affrontare il piano toscano, è necessario tratteggiare la discrezionalità programmatica che connota il potere pianificatorio, anche nel caso del Paesaggio. Il tema, connesso anche alla quantità e qualità di interessi da considerare, risente della presenza di due concezioni, quella «oggettiva», basata sulla comparazione tra i valori del paesaggio e altri valori, a cui consegue una discrezionalità amministrativa piena, e quella «soggettiva», basata sulla la giuridificazione del valore Paesaggio (art. 9 Cost.) e sulla sua prevalenza, a cui consegue una discrezionalità solo –o prevalentemente– tecnica³⁷.

Naturalmente le considerazioni al riguardo risentono anche delle evoluzioni che nel tempo si sono compiute riguardo al concetto di discrezionalità tecnica e alla sua sindacabilità giurisdizionale (sindacato estrinseco, sindacato intrinseco, intrinseco-debole/intrinseco-forte), su cui molto è stato scritto³⁸. Vi sono state anche alcune posizioni secondo cui trattasi di ampia discrezionalità tecnico-amministrativa che riconducono a «un apprezzamento di merito», perciò del tutto sottratto al sindacato di legittimità generale, salvo che gli atti di esercizio del potere pianificatorio siano inficiati da errori di fatto, abnormi illogicità o profili di eccesso di potere per palese travisamento dei fatti o manifesta irrazionalità³⁹, dunque con un sindacato puramente estrinseco.

La sede pianificatoria è certamente luogo di ponderazioni e scelte che investono

36 L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la tutela integrale del territorio*, Napoli, 2021, 119.

37 G. Severini, *Culturalità del paesaggio e paesaggi culturali*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020, 14.

38 D. Capotorto, *Il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni amministrative in tema di integrità morale degli operatori economici per illeciti in corso di accertamento: la tripartizione dei poteri in "corto circuito" tra discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e discrezionalità giudiziale*, in *Dir. Proc. amm.*, n. 3/2021, 568; A. Giusti, *Tramonto o attualità della discrezionalità tecnica? riflessioni a margine di una recente "attenta riconsiderazione" giurisprudenziale*, in *Riv. giur. edil.*, n.6/2019, 559; P. Forte, *Full jurisdiction*, *Arte, Cultura. Un discusso confine in movimento*, in *Persona e Ammin.*, n. 2/2018, 163; S. Piva, *Concetti giuridici indeterminati, sindacato del Giudice amministrativo e principi CEDU*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017; A. Gigli, *La funzione di tutela del paesaggio tra discrezionalità tecnica e compresenza di interessi primari*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, n. 2/2015, 204; A. Giusti, *Discrezionalità tecnica dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Giur. it.*, n. 5/2015, 1211; C. Ventimiglia, *I confini del sindacato del g.a. sulla discrezionalità tecnica nella materia dei beni culturali*, in *Urban. e app.*, n. 12/2011, 1468; G. D. Comporti, *Piani Paesaggistici*, (voce in) *Enc. dir.*, Milano, 2012, 10478; F. Cintioli, *Discrezionalità tecnica*, (voce in) *Enc. dir.*, annali II, 2008. 39 Cons. St., sez. VI, sent. 3 luglio 2014, n. 3367.

una pluralità di interessi e, pur in presenza della forte valenza (persino costituzionale) del valore Paesaggio rispetto ad altri interessi (recessivi), il potere di pianificazione paesaggistica sembra oggi essere espressione di un potere prevalentemente tecnico-discrezionale che è tuttavia sindacabile innanzi al giudice amministrativo in presenza solo di manifeste illogicità, irragionevolezza ovvero travisamento dei fatti/difetto dei presupposti⁴⁰, cioè con un sindacato intrinseco (debole), senza alcun potere sostitutivo dal parte del giudice. In materia paesaggistica, seppur con riferimento al momento autorizzatorio (ma tanto è traslabile, con le differenze del caso, al momento programmatico o al momento dichiarativo), la posizione giurisprudenziale dominante attuale vede che il sindacato sugli atti della pubblica amministrazione deve rispondere ai principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, dovendo, pertanto, da un lato, estendersi anche all'accertamento dei fatti operato sulla base di concetti giuridici indeterminati o di regole tecnico-scientifiche opinabili, al fine di evitare che la discrezionalità tecnica trasmodi in arbitrio specialistico, dall'altro, implicare la verifica del rispetto dei limiti dell'opinabile tecnico-scientifico, attraverso gli strumenti processuali a tal fine ritenuti idonei (ad. es., consulenza tecnica d'ufficio, verifica, ecc.).

Un tale sindacato, non può, tuttavia, spingersi fino al punto di sostituire le valutazioni discrezionali dell'amministrazione. Orbene, qualora a un certo problema tecnico ed opinabile l'amministrazione abbia dato una determinata risposta, il giudice (sia pure all'esito di un controllo c.d. intrinseco, che si avvale cioè delle medesime conoscenze tecniche appartenenti alla scienza specialistica applicata dall'Amministrazione) non è chiamato, sempre e comunque, a sostituire la sua decisione a quella dell'amministrazione, dovendosi piuttosto limitare a verificare se siffatta risposta rientri o meno nella ristretta gamma di risposte plausibili, ragionevoli e proporzionate, che possono essere date a quel problema alla luce della tecnica, delle scienze rilevanti e di tutti gli elementi di fatto. In sintesi, il giudice amministrativo può censurare la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, in quanto il suo apprezzamento, inevitabilmente opinabile, finirebbe per affiancarsi a quello altrettanto opinabile dell'Amministrazione, sostituendolo ed invadendo l'ambito delle attribuzioni riservate alla medesima⁴¹. Tanto vale anche per le scelte programmatiche basate sulla medesima discrezionalità tecnica, mentre, aderendo alla tesi dell'atto a contenuto misto (normativo/prescrittivo/programmatico)⁴², le scelte operate nella parte di Piano recanti norme, regole, obiettivi etc., quando riconducibili più propriamente a valutazioni di opportunità e convenienza settoriale, riscontrabili maggiormente nei Piani urbanistico-territoriali rispetto ai Piani paesaggistici puri, saranno governate essenzialmente dalla discrezionalità amministrativa e sindacabili

40 TAR Lazio, Roma, sez. II-Quater, sent. 18 febbraio 2022, n. 1991.

41 Cons. St., sez. VI, sent. 3 febbraio 2022, n. 757 e precedenti richiamati.

42 R. Dipace, *L'attività di programmazione come presupposto delle decisioni amministrative*, in *Diritto e società*, n. 4/2017, 679; G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, (voce in) *Enc. giur.*, Roma, 1988.

coi parametri a questa applicabili. Qualora un Piano abbia scelto un criterio preferenziale sulle aree destinate ad ospitare, per esempio, impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e contemplici prescrizioni specifiche riferite ad apposite aree, aventi particolarità rilevanti di natura morfologica o idrologica nonché abbia previsto disposizioni relative ad aree già protette, singolarmente individuate, «non occorre una specifica motivazione sulle opzioni pianificatorie adottate quando le stesse sono coerenti con le direttrici del medesimo piano paesaggistico»⁴³. Ciò anche in ragione di quanto disposto in materia di motivazione dall'art. 3 della legge n. 241 del 8 agosto 1990.

4. La pianificazione regionale toscana.

La regione Toscana ha legiferato in materia sia per la valorizzazione, mediante incentivi, del Paesaggio⁴⁴ sia per l'assetto del Territorio dotandosi della l. r. n. 65 del 10 novembre 2014, recante «*Norme per il governo del territorio*», più volte modificata e integrata, che contiene un *corpus* normativo molto articolato⁴⁵. Essa infatti è composta di ben 256 articoli, suddivisi in ben nove Titoli composti da numerosi Capi e Sezioni, e ha la finalità di dettare «*le norme per il governo del territorio al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando il nuovo consumo di suolo, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future*». Il quarto Titolo è dedicato alle disposizioni generali per la tutela del Paesaggio e la qualità del Territorio nonché in materia di porti regionali. La legge si interseca con altra parallela, relativa alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale⁴⁶.

La regione Toscana ha scelto di dotarsi di un Piano di indirizzo territoriale (PIT)⁴⁷ che è un Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ai sensi dell'art. 135, comma 1, del Codice. La scelta di non adottare un piano separato e ulteriore rispetto a quello territoriale è riconducibile alla scelta legislativa, definibile inclusiva, di aver definito il (proprio) «patrimonio territoriale» comprensivo anche del patrimonio culturale, costituito dai beni culturali e

43 TAR Puglia, Lecce, sez. I, sent. 18 gennaio 2022, n. 95.

44 L.r.T. n. 18 del 5 aprile 2017, recante *Agevolazioni fiscali per il sostegno della cultura e la valorizzazione del paesaggio in Toscana*.

45 F. De Santis, *L'incidenza della legge regionale n. 65 del 2014 sul piano paesaggistico della Toscana*, in G. F. Cartei e D. M. Traina, *Il piano paesaggistico della Toscana*, Napoli, 2015, 59. Sulla legislazione regionale previgente, G. Sciullo, *Territorio e paesaggio (a proposito della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005, n. 1)*, in *Aedon.it*, n. 2/2007.

46 L.r.T. n. 30 del 19 marzo 2015, recante *Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010*.

47 M. R. Gisotti, *La pianificazione paesaggistica in Italia* (a cura di) A. Magnaghi, Firenze, 2016, 7.

paesaggistici⁴⁸.

Il PIT è disciplinato dall'art. 88 della citata legge regionale che ne ribadisce l'importanza dato che precisa che a esso «*si conformano le politiche regionali, i piani e i programmi settoriali che producono effetti territoriali, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli strumenti della pianificazione urbanistica*». Il PIT è uno dei piani che necessita della concomitante valutazione ambientale strategica (c.d. VAS), di cui agli artt. 4, 5 e 11-18 del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 e s.m.i., come precisato dalla l.r.T. n. 10 del 10 febbraio 2010, recante «*Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA)*»⁴⁹.

Il PIT riconosce gli aspetti e i caratteri peculiari del paesaggio regionale, ne delimita i relativi ambiti, individua obiettivi di qualità e ne definisce la normativa d'uso. Il patrimonio territoriale comprende il patrimonio culturale, composto dai beni culturali e dai beni paesaggistici e, secondo l'art. 3, comma 5, «*Gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale, le loro interrelazioni e la loro percezione da parte delle popolazioni esprimono l'identità paesaggistica della Toscana*». La legge regionale (art. 5) identifica i criteri e requisiti per identificare le «invarianti strutturali» del territorio, segnando così in modo più marcato l'importanza e il valore di tali elementi. Si tratta dei «*caratteri specifici, i principi generativi e le regole che assicurano la tutela e la riproduzione delle componenti identitarie qualificative del patrimonio territoriale*». Il secondo comma dell'art. 5 stabilisce un criterio flessibile quando afferma che l'individuazione delle invarianti riguarda l'intero territorio, comprese le sue parti degradate e che tale individuazione non costituisce un «*vincolo di non modificabilità del bene ma il riferimento per definire le condizioni di trasformabilità*».

La relazione di accompagnamento al PIT esplicita le quattro «invarianti strutturali»⁵⁰:

48 V. art. 3 della l.r.T. n. 15 del 10 novembre 2014, secondo cui: «*4. Il patrimonio territoriale come definito al comma 2 comprende altresì il patrimonio culturale costituito dai beni culturali e paesaggistici, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), di seguito indicato come "Codice", e il paesaggio così come definito all'articolo 131 del Codice.*

5. Gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale, le loro interrelazioni e la loro percezione da parte delle popolazioni esprimono l'identità paesaggistica della Toscana».

49 «Art. 5 bis Atti di governo del territorio soggetti a VAS.

1. La Regione, la città metropolitana, le province, le unioni di comuni e i comuni, nell'ambito della rispettiva competenza, provvedono all'effettuazione della VAS sugli atti di cui agli articoli 10 e 11 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

2. Non sono sottoposti a VAS né a verifica di assoggettabilità i piani attuativi, comunque denominati, che non comportino variante, quando lo strumento sovraordinato sia stato sottoposto a VAS e lo stesso strumento definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti plano-volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste.

3. Le varianti agli atti di cui al comma 1 sono soggette a VAS ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera b bis)».

50 G. F. Cartei, *Dal Codice al PIT: contenuti e caratteri della pianificazione paesaggistica della Toscana*, in G. F. Cartei e D. M. Traina, op. cit., 15; T. Bonetti, *le discipline normative regionali in materia di governo del territorio*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 3/2016, 402.

1. i caratteri idrogeomorfologici dei sistemi morfogenetici e dei bacini idrografici⁵¹, che costituiscono la struttura fisica fondativa dei caratteri identitari alla base dell'evoluzione storica dei paesaggi della Toscana. La forte geodiversità e articolazione dei bacini idrografici è infatti all'origine dei processi di territorializzazione che connotano le specificità dei diversi paesaggi urbani e rurali;
2. i caratteri ecosistemici del paesaggio, che costituiscono la struttura biotica che supporta le componenti vegetali e animali dei paesaggi toscani. Questi caratteri definiscono nel loro insieme un ricco ecomosaico, ove le matrici dominanti risultano prevalentemente di tipo forestale o agricolo, cui si associano elevati livelli di biodiversità e importanti valori naturalistici;
3. il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, infrastrutturali e urbani, struttura dominante il paesaggio toscano risultante dalla sua sedimentazione storica dal periodo etrusco fino alla modernità. Questo policentrismo è organizzato in reti di piccole e medie città di alto valore artistico la cui differenziazione morfotipologica risulta fortemente relazionata con i caratteri idrogeomorfologici e rurali, solo parzialmente compromessa dalla diffusione recente di modelli insediativi centro-periferici⁵²;
4. i caratteri identitari dei paesaggi rurali toscani, pur nella forte differenziazione che li caratterizza, presentano alcuni caratteri invarianti comuni: il rapporto stretto e coerente fra sistema insediativo e territorio agricolo; l'alta qualità architettonica e urbanistica dell'architettura rurale; la persistenza dell'infrastruttura rurale e della maglia agraria storica, in molti casi ben conservate; un mosaico degli usi del suolo complesso alla base, non solo dell'alta qualità del paesaggio, ma anche della biodiversità diffusa sul territorio.

Il PIT è stato approvato con delibera del Consiglio regionale nel 2015, pubblicato sul Bollettino della regione Toscana, dopo un apposito Accordo di co-pianificazione tra Ministero e regione Toscana⁵³ e una fase di consultazione pubblica (ex art. 144 del Codice), ed è composto di tre documenti fondamentali:

- a) la Relazione generale del Piano, che individua tre macro-obiettivi e dieci obiettivi strategici nonché i venti Ambiti geografici in riferimento ai quali predisporre specifiche normative d'uso ed adeguati obiettivi di qualità;
- b) la disciplina del Piano, composta di trentaquattro articoli, in cui si specifica che il PIT contiene disposizioni riguardanti lo Statuto del territorio (art. 6 della legge regionale sopra citata⁵⁴) e disposizioni riguardanti la Strategia dello sviluppo

51 B. Ballerini, *Il PGRA e il contratto di fiume dell'Arno: strumenti per una "prevenzione consapevole" delle alluvioni*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2021.

52 L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, op. cit., 109.

53 R. Masoni, *Quadro sinottico sullo stato della pianificazione paesaggistica in Italia aggiornato a ottobre 2015*, in *La pianificazione paesaggistica in Italia*, op. cit., 57 e 69; A. Gualdani, *Prime riflessioni sulla "copianificazione" paesaggistica in Toscana*, in *Giustamm.it*, 2014.

54 «1. Lo statuto del territorio costituisce l'atto di riconoscimento identitario mediante il quale la comunità locale riconosce il proprio patrimonio territoriale e ne individua le regole di tutela, riproduzione e

territoriale (di cui all'art 24 della disciplina medesima);

c) il documento di Piano, la cui parte iniziale è dedicata allo scenario al futuro in cui si iscrive il PIT e che poi si dipana in paragrafi dedicati agli argomenti individuati dalla programmazione paesaggistica;

d) gli Abachi delle invariati, gli elaborati vari, le cartografie degli Ambiti, gli elenchi dei beni paesaggistici vincolati (e quelli per cui era pendente il procedimento dichiarativo), la disciplina dei beni paesaggistici (artt. 134 e 157 del Codice), etc.

Allegato 1a - Norme comuni energie rinnovabili impianti di produzione di energia elettrica da biomasse – Aree non idonee e prescrizioni per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio

Allegato 1b - Norme comuni energie rinnovabili impianti eolici – Aree non idonee e prescrizioni per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio⁵⁵

Allegato 2 - Linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbanizzati della città contemporanea

Allegato 3 - Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale

Allegato 4 - Linee guida per la valutazione paesaggistica delle attività estrattive

La struttura descritta denota l'ampiezza delle relazioni territoriali e il carattere misto dell'atto pianificatorio, composto di una parte a contenuto generale, prevalentemente normativa⁵⁶, e una parte a contenuto latamente strategico, in cui si trova «una nuova visione integrata della Toscana», «la strategia del PIT», «gli orientamenti per la definizione degli obiettivi per la città toscana» e un accenno ai «“progetti infrastrutturali».

Nel PIT viene valorizzato il principio del contenimento del consumo di suolo⁵⁷, soprattutto in luoghi di rilievo paesaggistico, quali per esempio le formazioni boschive costiere che caratterizzano figurativamente il territorio, e in quelle pianiziarie⁵⁸. Anche per i territori isolani vige, al posto della originaria direttiva di «evitare», la direttiva di «limitare», e in più l'orientamento di «evitare nuovo consumo di suolo»⁵⁹.

Il PIT riguarda l'intero territorio regionale (sia le aree e gli immobili vincolati, sia

trasformazione.

2. Lo statuto del territorio comprende gli elementi che costituiscono il patrimonio territoriale ai sensi dell'articolo 3, e le invariati strutturali di cui all'articolo 5.».

55 V. anche il Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), istituito dalla l.r.T. n. 14 del 19 marzo 2007, e approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n.10 del 11 febbraio 2015, pubblicata sul Burt n.10 parte I del 6 marzo 2015.

56 D. M. Traina, *La struttura normativa del piano paesaggistico*, in G. F. Cartei e D. M. Traina, op. cit., 75.

57 La Commissione europea ha stabilito per il 2050 l'obiettivo del consumo di suolo pari a zero, chiedendo che già per il 2020 ogni Stato membro orienti le proprie politiche tenendo conto delle conseguenze derivanti dagli usi del territorio. Per “consumo di suolo” si intende qui l'artificializzazione del suolo, ovvero la trasformazione degli usi del suolo verso funzioni di tipo urbano, corrispondente all'espansione delle superfici edificate con perdita irreversibile di suolo agricolo e di ambienti naturali e quindi di patrimonio di valore paesaggistico, ambientale e sociale.

58 V. Elaborato 8B, Disciplina dei beni paesaggistici, art. 12.3.

59 TAR Toscana, sez. I, sent. 9 marzo 2018, n. 357.

quelli non coperti da vincoli paesaggistici), come consentito dall'art. 135 del Codice, e reca una disciplina dedicata alle attività estrattive di cava⁶⁰, per cui esiste un apposito Piano regionale cave (PRC) che, tuttavia è subordinato al PIT⁶¹ (v. anche artt. 18-22 della Disciplina di Piano).

Il PIT non solo ha disciplinato i beni vincolato *ex lege* o dichiarati di notevole interesse ma ha anche legittimamente imposto (*ex novo*) dei vincoli paesaggistici, ad esempio «zona di interesse archeologico», ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m) del Codice, analiticamente descritto (anche con riferimento alle prescrizioni di vincolo) da una specifica scheda allegata, su una porzione di territorio intercludente un bene soggetto a vincolo archeologico, con sacrificio per le attività estrattive in precedenza autorizzate sulla medesima porzione di territorio⁶².

Come risulta dalla relazione di Piano, il PIT contiene la cosiddetta «vestizione», ovvero la codificazione della descrizione, interpretazione e disciplina dei beni paesaggistici vincolati ai sensi di specifici decreti o di legge, oltre che della cartografazione georeferenziata delle aree interessate da ciascun vincolo, con alcune eccezioni dovute alla mancanza delle informazioni di riferimento (usi civici). Il PIT ha tradotto i decreti ministeriali impositivi dei vincoli in schede contenenti appunto la ricognizione, identificazione e perimetrazione dei beni tutelati per legge e in base alla legge, dando vita a una disciplina d'uso ripartita in «*obiettivi con valore di indirizzo*», «*direttive*» e «*prescrizioni*». Queste ultime vincolano il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e i pareri della Soprintendenza⁶³. L'orientamento ha il rango di mera esemplificazione non vincolante, la direttiva è definita dall'art. 4 come disposizione che impegna l'ente territoriale, pur con libertà di scelta delle modalità di raggiungere l'obiettivo di riferimento, mentre gli indirizzi rappresentano un riferimento per l'elaborazione del regolamento urbanistico ai fini del raggiungimento degli obiettivi del piano (art. 4, comma 2, lettera e) e, a loro volta, gli obiettivi di qualità (indicati delle schede d'ambito) rappresentano un «*riferimento per l'applicazione delle norme a livello di ambito al fine di garantire la qualità paesaggistica delle trasformazioni*» (art. 4, comma 2, lettera b)⁶⁴.

L'adozione del PIT ha comportato, per i 273 comuni della regione Toscana, un processo di conformazione e adeguamento (o meglio, la rielaborazione pressoché completa) di oltre 540 strumenti, tra piani strutturali e piani operativi⁶⁵.

5. Le criticità trattate dalla giurisprudenza amministrativa.

Il PIT, coprendo l'intero territorio regionale, sia per esigenze generali sia per

60 P. Milazzo, *La disciplina delle attività estrattive nel PIT*, in G. F. Cartei e D. M. Traina, op. cit., 115.

61 Cons. St., sez. I, par. 24 dicembre 2021, n. 1970 cit.

62 Cons. St., sez. IV, sent. 14 febbraio 2022, n. 1059.

63 Cfr. art. 4 dell'Elaborato 8B.

64 TAR Toscana, sez. I, sent. 9 marzo 2018, n. 357 cit.

65 Cfr. Osservatorio regionale paesaggio Toscana, Primo rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio in Toscana, 2020.

esigenze specifiche di tutela paesaggistica, costituisce un atto di pianificazione che interseca molteplici interessi pubblici e privati.

La giurisprudenza si è variamente interessata all'impatto del (nuovo) PIT e ha affermato, in generale, l'introduzione del piano è elemento sufficiente a consentire all'Amministrazione di mutare il proprio orientamento rispetto a precedenti provvedimenti, specialmente laddove questi abbiano un contenuto altamente discrezionale. Condizione di legittimità del *revirement* è che sia sufficientemente motivato ed ancorato a mutamenti relativi all'interesse pubblico da tutelare⁶⁶.

Sull'ambito di applicazione oggettivo, la giurisprudenza ha affermato che gli obiettivi contenuti nelle schede di paesaggio del PIT sono vincolanti non solo per le attività pianificatorie delle pubbliche amministrazioni, ma anche per la valutazione dei progetti presentati dai privati, in modo tale che tali progetti non compromettano la realizzazione degli obiettivi medesimi⁶⁷. La determinazione delle prescrizioni d'uso delle aree vincolate ha il fine di circoscrivere, nei limiti del possibile, l'ampia discrezionalità di cui le amministrazioni competenti godono in materia e che, evidentemente, può esprimersi tanto nella direzione dell'assenso, quanto nella direzione del dissenso alla realizzazione dell'opera. Ne risultano ridotti, in maniera corrispondente, gli spazi sottratti al sindacato di legittimità delle scelte adottate. Le prescrizioni d'uso non modificano, né potrebbero farlo, i beni-interessi oggetto della tutela paesaggistica. Esse introducono, tuttavia, un grado di precettività a fronte del quale ben si spiega come un progetto in precedenza assentito possa non superare il vaglio del riesame al quale venga eventualmente sottoposto: paradigmatico è il caso del rinnovo delle autorizzazioni paesaggistiche scadute, che esige la verifica di compatibilità dell'intervento con le specifiche prescrizioni di tutela sopravvenute al rilascio dell'autorizzazione originaria⁶⁸.

Per quanto attiene alle relazioni tra PIT, Piano attuativo a scala di bacino estrattivo, Piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili (c.d. PRAER) e Piano del Parco delle Alpi Apuane, la giurisprudenza ha ribadito la superiorità gerarchica del PIT. In particolare, il PIT (v. art. 20 della "Disciplina del Piano") detta una disciplina che si applica a tutti i paesaggi regionali, oltre le aree vincolate e anche al di fuori del perimetro dell'area naturale protetta apuana e il PRC, previsto dall'art. 6 della l.r.T. n. 35 del 25 marzo 2015, è lo strumento di pianificazione territoriale settoriale, parte del citato PIT⁶⁹. L'ordinamento ammette il potere regionale di introdurre misure di tutela ambientale

66 TAR Toscana, sez. III, sent. 28 marzo 2022, n. 405. La prevalenza da accordare all'interesse privato rispetto a quello pubblico e i relativi mutamenti nel loro bilanciamento sono oggetto di valutazioni di merito amministrativo le quali non possono essere sindacate in sede giudiziaria, se non in caso di manifesto travisamento o irragionevolezza.

67 Cons. St., sez. IV, sent. 11 gennaio 2022, n. 181.

68 TAR Toscana, sez. III, sent. 10 settembre 2021, n. 1479.

69 Lo sforzo compiuto nel processo di definizione del PRC, adottato con Deliberazione del Consiglio Regionale del 31 luglio 2019, n. 61, è stato apprezzato, seppur con qualche osservazione, dalle associazioni ambientaliste sia per l'impianto normativo, che per il processo logico seguito per la sua stesura.

e paesaggistica più severe rispetto agli standard nazionali minimi uniformi allorché la regione eserciti le sue funzioni normative e amministrative nelle materie di sua competenza, qual è sicuramente quella delle cave, oggettivamente interconnesse con la materia «trasversale» di tutela dell'ambiente⁷⁰.

Il piano paesistico, secondo il vigente Codice, ha la sua funzione precipua nell'individuare in negativo gli interventi che, per l'inconciliabilità con il contesto, sono in posizione di incompatibilità assoluta con i valori salvaguardati dal vincolo; e per questi introduce un regime di immodificabilità per zone, o per categorie di opere reputate comunque incompatibili con i valori protetti, e dunque non realizzabili⁷¹, cosicché eventuali divieti non costituiscono sviamento dalle finalità previste dal Codice, il quale attribuisce al piano una funzione conservativa degli ambiti ritenuti meritevoli di salvaguardia. Peraltro, l'attività estrattiva in questione, anche grazie alle moderne tecnologie, produce rapidi e profondi effetti di trasformazione del paesaggio e di vette montane, cosicché le contestate misure di tipo conservativo e inibitorio rispondono alla finalità, coerente con esigenze di tutela ambientale valorizzate dal Codice, di impedire o ridurre le trasformazioni irreversibili dei tratti naturalistici delle montagne Apuane⁷².

Per quanto attiene al contenuto, la c.d. «vestizione» dei vincoli paesaggistici (prescrizioni d'uso, ex art. 143, comma 1, lett. b) e c) del Codice) è stata portata a compimento, in Toscana, con l'integrazione del PIT approvata nel 2015, che ha tradotto i decreti ministeriali impositivi dei vincoli in schede contenenti appunto la ricognizione, identificazione e perimetrazione dei beni tutelati per legge e in base alla legge, dando vita a una disciplina d'uso ripartita in «*obiettivi con valore di indirizzo*», «*direttive*» e «*prescrizioni*». Queste ultime vincolano il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e, per quanto qui interessa, i pareri della Soprintendenza (art. 146 del Codice e art. 4 dell'Elaborato 8B del PIT). Tali prescrizioni delle aree vincolate hanno il fine di circoscrivere, nei limiti del possibile, l'ampia discrezionalità di cui le amministrazioni competenti godono in materia e che, evidentemente, può esprimersi tanto nella direzione dell'assenso, quanto nella direzione del dissenso alla realizzazione dell'opera; esse non modificano, né potrebbero farlo, i beni-interessi oggetto della tutela paesaggistica. Una volta che siano intervenute le disposizioni prescrittive del PIT, queste non possono essere superate in virtù di una valutazione discrezionale dell'amministrazione.⁷³

⁷⁰ Cons. St., sez. I, par. 24 dicembre 2021, n. 1970.

⁷¹ Cons. St., sez. VI, sent. 13 settembre 2012, n. 4875.

⁷² TAR Toscana, sez. I, sent. 21 luglio 2017, n. 945 (pende appello) con nota di L. Di Giovanni, *Paesaggio e cave nell'attività di governo del territorio toscano*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 6/2017, 786.

⁷³ TAR Toscana, sez. III, sent. 10 novembre 2011, n. 1479 secondo cui le prescrizioni d'uso introducono, tuttavia, un grado di precettività a fronte del quale ben si spiega come un progetto in precedenza assentito possa non superare il vaglio del riesame al quale venga eventualmente sottoposto: paradigmatico è il caso del rinnovo delle autorizzazioni paesaggistiche scadute, che esige la verifica di compatibilità dell'intervento con le specifiche prescrizioni di tutela sopravvenute al rilascio dell'autorizzazione originaria.

6. Considerazioni conclusive.

L'analisi evolutiva della legislazione e la trattazione del caso toscano spingono a interrogarsi sull'esistenza di un diritto positivo al paesaggio (e/o alla sua fruizione) e, in senso più ampio, di un diritto alla bellezza. Non è agevole dare una risposta, sia perché il termine diritto non ha una definizione ontologica e unitaria⁷⁴, sia perché paesaggio e bellezza hanno una componente di apprezzamento soggettivo molto variabile.

La Convenzione europea sul paesaggio, del 2000⁷⁵, non ha coniato espressamente un diritto al paesaggio né tantomeno un diritto alla bellezza ma ha impegnato le parti 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».

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000⁷⁶ non accenna a simili diritti, mentre tratta del «diritto ad una buona amministrazione» (art. 41) che - indirettamente- potrebbe avere una qualche ricaduta sull'amministrazione pubblica dei beni culturali, dei beni paesaggistici e dell'ambiente. Il Trattato di funzionamento dell'Unione europea riconosce una competenza concorrente in materia di energia e di ambiente, ma non tratta dei beni culturali e dei beni paesaggistici.

La Convenzione di Faro, del 2005, ratificata dall'Italia con la recente l. n. 133 del 1° ottobre 2020⁷⁷, riconosce un «diritto all'eredità culturale è inerente al diritto a partecipare alla vita culturale, così come definito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» ma non include espressamente il paesaggio che compare solo nell'art. 8, riferito alla diversità paesaggistica.

La ricerca ci riporta dunque alla fonte interna più importante, approdando all'art. 9 della Costituzione e ai correlati art. 41 e art. 117⁷⁸. La collocazione della tutela del paesaggio nell'art. 9, comma 2, tra i principi fondamentali, dunque prevalenti

74 Sull'etimologia della parola diritto cfr. G. Williams, *La controversia a proposito della parola "diritto"*, trad. it., in *Diritto e analisi del linguaggio*, (a cura di) U. Scarpelli, Milano, 1976, 43; W. Cesarini Sforza, *Diritto*, (voce) in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 630.

75 Ratificata dall'Italia con la l. n. 14 del 9 gennaio 2006, recante *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000*.

76 Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009, sebbene non abbia incorporato il testo della Carta dei diritti, la include sotto forma di allegato, conferendole così carattere giuridicamente vincolante all'interno dell'ordinamento dell'Unione.

77 A. Galdani, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in *Aedon.it*, n. 3/2020.

78 G. F. Cartei, *Paesaggio*, (voce in) in *Diz. dir. pubbl.*, V, Milano, 2006, 4064; P. Carpentieri, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2005; G.P. Cirillo, *La «cultura» nell'ordinamento giuridico*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2003; M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)* (voce in) *Digesto pubbl.*, X, Torino, 1999, 574; A. Predieri, *Paesaggio* (voce in) *Diz. dir. pubbl.*, Milano, 1981; F. Merusi, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi Fondamentali*, Bologna - Roma, 1975; M.S. Giannini, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. Dir. pubbl.*, n. 15/1973; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, Firenze, 1969, 381; A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 1967 pt. II.

rispetto ad altre norme costituzionali, fonda in materia interessi sia individuali sia collettivi alla conservazione e al godimento dei beni culturali e paesaggistici non quali meri beni materiali in sé considerati ma in quanto costituenti e comunicanti “valori” intrinseci e non i valori economici di scambio o d’uso delle cose protette⁷⁹. Secondo la Consulta, la tutela del paesaggio è da intendersi come tutela dell’ambiente «nel suo aspetto visivo»⁸⁰.

La modifica dell’art. 9 con l’inserimento del terzo comma relativo all’ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi⁸¹, anche in una prospettiva di sostenibilità, rafforza la tutela del suolo che è elemento materiale costitutivo anche del Paesaggio. Autorevole dottrina⁸² ricava dalla connessione degli articoli 2, 3 e 9 Cost. un (nuovo) diritto universale alla bellezza, come diritto a una vita degna, nutrita di senso e non solo di utilità; nella cultura e nella bellezza si troverebbe la linea di congiunzione tra memoria e proiezione nel futuro. Non si tratterebbe dunque della rievocazione della terminologia giuridica utilizzata dalla legislazione del primo Novecento⁸³ sull’estetica dei beni paesaggistici.

Il diritto alla bellezza *tout court* è stato finora, solo in un’occasione, giuspositivizzato: il legislatore regionale della Basilicata⁸⁴ ne fa –limitato ma chiaro– cenno nel disciplinare gli Ecomusei «*come forme di partecipazione condivisa dal basso, per il governo del territorio, ed in quanto processi dinamici con il quale le comunità conservano, interpretano e gestiscono il proprio patrimonio in funzione dello sviluppo del territorio e della valorizzazione della cultura materiale ed immateriale, in una logica di sostenibilità ambientale, economica e sociale, di responsabilità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati e dell’intera comunità locale*». L’art. 2 attribuisce agli Ecomusei, tra l’altro, la funzione di garantire il «*diritto alla bellezza*» degli ambienti di vita delle singole comunità⁸⁵.

79 M.A. Cabiddu, *Diritto alla bellezza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 368.

80 C. cost. sent. n. 272 del 29 ottobre 2009.

81 G. Marcatajo, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell’ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2022; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022; G. Scarselli, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell’uomo e limiti di revisione costituzionale*, in *Giustizia insieme*, 2022; L. Casseti, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022; A. Cioffi e R. Ferrara, *Ambiente e Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 2022; M. Meli, *I nuovi principi costituzionali in materia di ambiente e sostenibilità*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2022; G. Severini, P. Carpentieri, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’art. 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 2021; C. Della Giustina, *Il diritto all’ambiente nella Costituzione italiana*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2020.

82 M.A. Cabiddu, *La dimensione costituzionale dell’arte: il contributo delle arti alla cultura costituzionale. Diritto alla bellezza: per un sistema nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 14; I. Baldriga, *Diritto alla bellezza. Educazione al patrimonio artistico, sostenibilità e cittadinanza*, Firenze 2017.

83 L. n. 778 del 11 giugno 1922, contenente provvedimenti per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico, e L. n. 1497/1939 cit.

84 L.r.B. n. 36 del 16 novembre 2018, recante *Ecomusei, case di comunità*.

85 «...la promozione, anche ai fini della pubblica fruizione, del corretto recupero di strutture di carattere residenziale, storico ed artistico, per la messa in atto di procedure e metodi per l’attuazione della Convenzione europea del paesaggio, garantendo il diritto alla bellezza degli ambienti di vita delle singole comunità, anche attraverso contatti con enti e proprietari privati;».