

## **La pianificazione del territorio tra tutela e valorizzazione del paesaggio e sviluppo sostenibile della Regione<sup>1</sup>**

Sommario: 1. Premessa. – 2. Quadro costituzionale. – 3 Quadro normativo statale. - 4. Quadro normativo regionale. – 5 Quadro applicativo.

### **1. Premessa**

In questi ultimi anni si è assistito ad un'evoluzione legislativa, culminata con l'emanazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, successivamente incisivamente modificato con i decreti legislativi 24 marzo 2006, n. 156 e n. 157, e con il decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, con il quale è stato proseguito il procedimento di rinnovamento e adeguamento della legislazione in materia di tutela dei beni ambientali, dando più compiuta attuazione ai principi costituzionali (art. 9, comma 2, Cost.).

Invero, a prescindere dalla correttezza della qualificazione dell'ambiente quale diritto della personalità, non è comunque contestabile che questo costituisca il *prius* e la condizione essenziale per lo sviluppo della persona. Da ciò consegue che l'operatore del diritto deve adoperarsi per giungere ad un risultato interpretativo che consenta di affermare la sua più ampia ed integrale tutela e valorizzazione.

Oramai lo sviluppo della società non può prescindere dalla considerazione della necessità di tutelare l'ambiente.

È stato correttamente affermato che *“Lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali”*<sup>2</sup>.

Ossia lo sviluppo sostenibile deve essere perseguito assicurando la tutela all'ambiente.

Questa necessità è stata ben colta dal legislatore che all'art. 133, comma 2, del decreto legislativo n. 42 del 2004 ha disposto che: *“2. Il Ministero e le regioni cooperano, altresì, per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all' articolo 131 , comma 1. Nel rispetto delle esigenze della tutela, i detti indirizzi e criteri considerano anche finalità di sviluppo territoriale sostenibile”*

---

<sup>1</sup> Relazione al *“Convegno sulla tutela e valorizzazione del paesaggio”*, organizzato dal Consiglio Superiore della magistratura e tenutosi a Cagliari il 2-3 dicembre 2011.

<sup>2</sup> Cfr. rapporto Brundtland, elaborato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo.

La presente relazione vuole verificare come nella Regione Sardegna si sia operato al proposito. A questo scopo, definita la ripartizione di competenze legislativa e amministrativa tra Stato e Regione, che pure influisce sull'individuazione della disciplina applicabile, ricostruita l'evoluzione della disciplina a livello statale e regionale, si procederà a verificare l'applicazione che la stessa ha ricevuto nella Regione e ad individuare le iniziative che, sia sul piano amministrativo che legislativo, è opportuno porre in essere per assicurare la tutela dell'ambiente.

## **2. Quadro costituzionale**

Dall'esame degli artt. 117 e 118 Cost., nel testo risultante dalle modifiche apportate con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, contenente "*Modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione*", risulta che lo Stato ha competenza esclusiva nelle materie concernenti la "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*", mentre, invece, tale competenza è concorrente nelle materie concernenti la "*valorizzazione dei beni culturali ed ambientali*".

Da ciò consegue che in tema di "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" le regioni hanno solo una competenza legislativa integrativa ed attuativa.

Invero, in tale modo lo Stato ha riservato per sé le funzioni concernenti la "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*", mentre la funzione della "*valorizzazione dei beni culturali ed ambientali*" è stata inserita tra le materie di legislazione concorrente.

Si precisa che la giurisprudenza della Corte Costituzionale è consolidata, nonostante alcune contrarie opinioni dottrinali, nel ritenere che la tutela del paesaggio rientri in tale previsione.

Per completezza si osserva come anche la materia dell'"*urbanistica*", ora denominata "*governo del territorio*", rientra tra le materie di legislazione concorrente; peraltro, in quest'ultima materia la Regione Sardegna ai sensi del vigente Statuto (art. 3, lett. f), ove si parla di "*edilizia e urbanistica*") aveva competenza legislativa esclusiva e tale competenza ha mantenuto anche dopo la riforma operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 in forza della previsione contenuta nell'art. 10.

Pertanto, a seguito della riforma del Titolo V, al fine dell'individuazione e delimitazione dell'ambito rientrante nella competenza legislativa statale esclusiva e nella competenza concorrente occorre fare riferimento alle due funzioni in questione: la tutela e la valorizzazione.

Per quanto concerne la distinzione tra la funzione di tutela e quella di valorizzazione soccorre la disciplina contenuta nel decreto

legislativo n. 42 del 2004<sup>3</sup>. In particolare, l'art. 3, comma 1, afferma che *“1. la tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di una adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione”*. Quindi, l'art. 6, comma 1, prevede che *“1. La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”*.

Ciò precisato, si osserva che sempre dal decreto legislativo n. 42 del 2004 si ricava che sia la funzione di tutela che quella di valorizzazione sono funzioni riferite al patrimonio culturale. Invero, dall'esame degli articoli dedicati alla tutela (artt. 3 e 4) ed alla valorizzazione (art. 6), risulta che gli stessi hanno riguardo alla generale categoria *“patrimonio culturale”* e non solo al più limitato *genus* dei beni paesaggistici<sup>4</sup>. Invero, l'art. 2, comma 1, precisa che: *“il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici”*. Ossia il legislatore ha riferito quelle funzioni ad un concetto unitario di patrimonio culturale, all'interno del quale non può introdursi alcuna distinzione tra beni culturali in senso stretto e beni paesaggistici, in quanto entrambe le categorie sono considerate unitariamente ed interagenti tra di loro. Si comprende così la portata della disposizione dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 42 del 2004 quando si afferma: *“la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura”*. Questa soluzione, del resto è pienamente coerente con la previsione dell'art. 9, comma 1, Cost., ove si afferma che: *“la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale”*.

---

<sup>3</sup> Una definizione di tutela e di valorizzazione si rinveniva già nell'art. 148 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, poi abrogato dall'art. 184 del decreto legislativo n. 42 del 2004. In particolare il citato art. 148, rubricato *“definizioni”*, prevedeva: *“1. Ai fini del presente decreto legislativo si intendono per: . . . c) “tutela”, ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali; . . . e) “valorizzazione”, ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione; . . .”*.

<sup>4</sup> Si legge al proposito nella relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 42 del 2004: *“la nozione culturale, sociale e giuridica di patrimonio culturale della Nazione (patrimonio storico e artistico, in endiadi con il paesaggio) assurge al rango di principio unificatore e unificatore del settore, nella sua interezza”*.

In conclusione, può affermarsi che, ai sensi dell'art. 117 Cost., la tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre rientra nella competenza concorrente quella della loro valorizzazione.

Per quanto concerne le funzioni amministrative di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale (e, quindi, anche dei beni paesaggistici), invece, ai sensi dell'articolo 118, comma 2, Cost., e dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 42 del 2004, le stesse sono attribuite alle regioni.

Peraltro, per quanto concerne la Regione Sardegna, si osserva che, già prima della modifica del Titolo V, in precedenza con il D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, artt. 5<sup>5</sup> e 6<sup>6</sup>, e con il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, art. 57<sup>7</sup>, erano state trasferite alla Regione stessa una serie di

---

<sup>5</sup> L'art. 5 prevede che:

*“1. Spetta alla regione autonoma della Sardegna l'approvazione dei piani territoriali di coordinamento previsti dall'art. 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni ed integrazioni, e l'approvazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra.*

*2. Cessano le funzioni esercitate per la Sardegna, a termini dell'art. 56 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nel procedimento di formazione dei piani regolatori generali.*

*3. L'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1950, n. 327, è abrogato.”*

<sup>6</sup> L'art. 6 prevede che:

*“1. Sono trasferite alla regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri.*

*2. Il trasferimento predetto riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497.*

*3. La regione potrà avvalersi, per la redazione dei predetti piani, della collaborazione degli organi statali preposti alla tutela delle bellezze naturali e panoramiche.”*

<sup>7</sup> L'art. 57 prevede che:

*“1. Sono delegate alla regione le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni.*

*2. La delega riguarda tra l'altro le funzioni amministrative concernenti:*

*a) l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali ed il comitato regionale per i beni culturali, di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalla regione;*

*b) la concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni;*

*c) l'apertura di strade e cave;*

*d) la posa in opera di cartelli o di altri mezzi di pubblicità;*

*e) l'adozione di provvedimenti cautelari anche indipendentemente dalla inclusione dei beni nei relativi elenchi;*

*f) l'adozione dei provvedimenti di demolizione e la irrogazione delle sanzioni amministrative;*

*g) le attribuzioni degli organi statali, centrali e periferici inerenti alle commissioni provinciali previste dall'art. 2 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e dall'art. 31 del D.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805.*

competenze in materia.

Tali deleghe sono rimaste ferme anche a seguito dell'emanazione del decreto legislativo n. 42 del 2004; l'art. 8 del citato decreto dispone infatti: *“1. Nelle materie disciplinate dal presente codice restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione”*<sup>8</sup>.

Pertanto, in materia di tutela del patrimonio culturale la Regione, da un lato, è titolare di potestà legislativa integrativa ed attuativa per quanto e nei limiti in cui questo è previsto nel decreto legislativo n. 42 del 2004 e s.m.i.; d'altro lato, è titolare per delega delle funzioni amministrative in materia ai sensi delle citate disposizioni ed, in particolare, del citato art. 57.

Peraltro, nell'esercizio di detta delega, possono venire in considerazione anche ambiti di legislazione esclusiva; a titolo di esempio si pensi ai profili attinenti all'organizzazione degli uffici ai quali sono attribuite le competenze amministrative in questione che ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), dello Statuto rientrano per l'appunto nella legislazione regionale esclusiva.

Da segnalare che, a seguito dell'emanazione dei citati D.P.R. n. 480 del 1975 e n. 348 del 1979, il Consiglio regionale con ordine del giorno del 27 luglio 1995, deliberava *“di considerare definitivi i provvedimenti emanati nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate in materia paesistica”* e impegnava *“la Giunta regionale ad adottare comportamenti conseguenti con il Ministero per i beni culturali e ambientali, mutando la prassi da ultimo seguita”*. Peraltro, la Corte Costituzionale, investita della questione in sede di conflitto di attribuzioni, ha affermato e ribadito il permanere di competenze in materia dello Stato<sup>9</sup> ed, in particolare, il permanere del potere di

---

3. *Le notifiche di notevole interesse pubblico delle bellezze naturali e panoramiche eseguite in base alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, non possono essere revocate o modificate se non previo parere del Consiglio nazionale per i beni culturali.*

4. *Il Ministro per i beni culturali e ambientali può inibire lavori o disporre la sospensione, quando essi rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi.”*

<sup>8</sup> Per la verità pare trattarsi di previsione pleonastica atteso che, stante la natura giuridica dei provvedimenti di approvazione delle norme di attuazione, queste ultime non possono essere abrogate da una disposizione legislativa ordinaria.

<sup>9</sup> Cfr. sent. 18 ottobre 1996, n. 341, ove si legge: *“Questa Corte ha più volte ricordato che il paesaggio costituisce, nel nostro sistema costituzionale, un valore etico-culturale che trascende la competenza della Regione in materia urbanistica e nella cui realizzazione sono impegnate tutte le pubbliche amministrazioni e, in primo luogo, lo Stato e le Regioni, ordinarie o speciali, in un vincolo reciproco di cooperazione leale (sentenze n. 379 del 1994, n. 302 del 1988, n.359 e n. 94 del 1985, n. 239 del 1982 e n. 141 del 1972). Non può essere condivisa l'obiezione secondo la quale, vertendosi in materia di funzioni amministrative delegate, i provvedimenti relativi sarebbero da considerare definitivi e, in quanto tali, non soggetti a riesame, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348. Premesso che in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative delegate trova applicazione - in forza del rinvio effettuato dall'art. 3,*

controllo sulle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dalla regione o dagli organi da questa sub delegati.

---

*secondo comma, del d.P.R. n. 348 del 1979 - l'art. 33 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, che contempla poteri statali sostitutivi nel caso di inerzia o di inadempimento da parte degli organi regionali competenti, si deve rilevare che il regime giuridico dei provvedimenti regionali in materia paesaggistica è definito esaustivamente dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, il quale pone l'obbligo di comunicazione di tali provvedimenti al Ministero per i beni culturali e ambientali, proprio ai fini dell'esercizio dei poteri di controllo. Questa Corte ha da tempo chiarito che i poteri ministeriali di cui alla legge n. 431 del 1985 sono posti ad estrema difesa dei vincoli paesaggistici e, come tali, costituiscono parte di una disciplina qualificabile, per la diretta connessione con il valore costituzionale primario della tutela del paesaggio (art. 9 della Costituzione), come norme fondamentali di riforma economico- sociale, in conformità, del resto, alla esplicita e, in questo caso, pertinente autoqualificazione contenuta nell'art. 2 della stessa legge (sentenze n. 437 del 1991 e n. 151 del 1986). Di fronte a una così lampante volontà di sancire un obbligo di comunicazione - peraltro funzionale all'esercizio di poteri statali di controllo - a carico di tutte le Regioni, anche di quelle ad autonomia speciale, non vale opporre - come fa la difesa della Regione - che il Governo della Repubblica non avrebbe proceduto alla individuazione delle classi di atti da comunicare, ai sensi dell'art. 4 del decreto di attuazione del 1979: l'individuazione, in questo caso, è puntualmente intervenuta ope legis. E come le disposizioni legislative statali che prevedono doveri di comunicazione e poteri ministeriali di controllo non possono essere derogate, modificate o sostituite da leggi regionali, così, a maggior ragione, non possono essere violate dalla Regione nell'esercizio di potestà amministrative delegate. Tanto meno ne può essere resa dubbia l'effettività dal Consiglio regionale che, insieme agli altri organi direttivi della Regione, è destinatario di un dovere costituzionale di lealtà verso lo Stato. Non può quindi ritenersi ingiustificata la pretesa dello Stato - positivamente fondata nell'art. 1 della legge n. 431 del 1985 - che sia tutelato il suo diritto ad ottenere informazioni finalizzate alla protezione del paesaggio. Negare tale diritto, seppure in un atto non giuridicamente vincolante del Consiglio, che, in teoria, potrebbe essere disatteso dall'esecutivo regionale senza conseguenze pregiudizievoli sul piano della stretta legalità - al che peraltro non sembra orientata la Giunta regionale, nel caso di specie, stante la dichiarazione di accoglimento dell'ordine del giorno, effettuata dal suo rappresentante in Consiglio (resoconto della seduta antimeridiana del 27 luglio 1995 del Consiglio regionale della Sardegna) - significa, comunque, rendere incerto e aleatorio l'esercizio della competenza statale e, quindi, menomarla. Al rilievo contenuto nella parte motiva dell'ordine del giorno che ha fatto sorgere il conflitto, secondo cui i controlli statali in materia di paesaggio sarebbero suscettibili di ritardare notevolmente l'attuazione degli strumenti di pianificazione urbanistica (come la documentazione prodotta dalla difesa regionale dimostra essere talora avvenuto), si deve rispondere che la Regione non è sprovvista di tutela nei confronti dei comportamenti dello Stato non ispirati a criteri di correttezza. Il principio di leale cooperazione non opera infatti in modo unidirezionale: al dovere della Regione di comunicare immediatamente i provvedimenti adottati e la documentazione sulla quale essi si fondano, corrisponde il dovere dello Stato di non determinare ingiustificati aggravamenti del procedimento con richieste di documentazione pretestuose, dilatorie o tardive, suscettibili di menomare l'esercizio delle attribuzioni regionali interferenti con la tutela del paesaggio". Si precisa che l'orientamento della Corte Costituzionale sul punto è costante (cfr. sent. 27 giugno 1986, n. 151; 4 giugno 1997, n. 170; 8 maggio 1998, n. 157; 25 ottobre 2000, 437). Infine, è appena il caso di rilevare che in tale senso depone pure la legislazione regionale (cfr., tra le tante disposizioni, art. 9, comma 6, legge regionale 12 agosto 1998, n. 28).*

Le conseguenze discendenti da tale decisione sono di non scarso rilievo. Si pensi che, come si vedrà in seguito, su tale base deve affermarsi la perdurante applicabilità anche nella Regione Sardegna delle previsioni di cui all'art. 16, comma 3, della legge 17 agosto 1942, n. 1159, e di cui all'art. 12, legge 29 giugno 1939, n. 1497 (c.d. legge Bottai).

### 3. Quadro normativo statale

Le prime norme organiche di tutela si rinvencono nella legge n. 1497 del 1939<sup>10</sup> e nel suo regolamento di attuazione di cui al regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357<sup>11</sup>.

In particolare, da un lato, in relazione ai beni tutelati, veniva previsto non un divieto di edificazione bensì l'obbligo di richiedere la previa autorizzazione (art. 7); d'altro lato, si introduceva per la prima volta lo strumento del piano paesistico (art. 5); peraltro si trattava di uno strumento meramente facoltativo e dai contenuti estremamente limitati<sup>12</sup>.

Questo sistema ha subito una profonda modifica a seguito dell'emanazione del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, conv. con modif. in legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. decreto Galasso)<sup>13</sup>.

Con queste disposizioni, infatti, si sottoponevano a vincolo paesaggistico una serie di beni individuati con riferimento alla loro

<sup>10</sup> In precedenza la legge 11 giugno 1922, n. 778 (c.d. legge Gorla), poi abrogata dalla legge n. 1497 del 1939, art. 19, aveva già introdotto la necessità di richiedere l'autorizzazione per eseguire le opere di qualsiasi genere relative agli immobili per i quali era stata notificata la dichiarazione di notevole interesse pubblico.

<sup>11</sup> In relazione al citato regio decreto l'art. 158 (*"Disposizioni regionali di attuazione"*) del decreto legislativo n. 42 del 2004 prevede che: *"1. Fino all'emanazione di apposite disposizioni regionali di attuazione del presente codice restano in vigore, in quanto applicabili, le disposizioni del regolamento approvato con regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357"*.

<sup>12</sup> *"Delle vaste località incluse nell'elenco di cui ai n. 3 e 4 dell'articolo 1 della presente legge, il ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, da redigersi secondo le norme dettate dal regolamento e da approvarsi e pubblicarsi insieme con l'elenco medesimo, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica. Il detto piano se compilato successivamente alla pubblicazione dell'elenco è pubblicato a parte mediante affissione per un periodo di tre mesi all'albo dei comuni interessati, e una copia di esso è depositata nella segreteria dei comuni stessi affinché chiunque ne possa prendere visione."*

<sup>13</sup> Il decreto legge era stato preceduto dall'adozione del d.m. 21 settembre 1984 avente ad oggetto la *"dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici"*. Peraltro l'intervenuto annullamento del decreto da parte del giudice amministrativo aveva reso necessaria l'adozione del c.d. decreto Galasso al fine di imporre i vincoli ivi previsti.

appartenenza a categorie astratte (art. 1); si introduceva l'obbligatorietà dei piani paesistici che assumevano anche altra connotazione atteso che gli stessi non dovevano limitarsi a disciplinare ben limitate e specifiche porzioni di territorio (art. 1 *bis*<sup>14</sup>); infine, si introduceva per taluni beni determinati sottoposti a tutela non solo l'obbligo di richiedere la previa autorizzazione di cui all'art. 7 della legge n. 1497 del 1939, ma anche il divieto di edificazione fino all'adozione dei piani paesistici<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> L'art. 1 *bis* prevedeva: "1. Con riferimento ai beni e alle aree elencati dal quinto comma dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come integrato dal precedente art. 1, le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986. 2. Decorso inutilmente il termine di cui al precedente comma, il Ministro per i beni culturali e ambientali esercita i poteri di cui agli articoli 4 e 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.". Il richiamato comma 5 si riferiva ai seguenti beni: "Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento; h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico."

<sup>15</sup> Così l'art. 1 *quinquies* prevedeva: "Le aree e i beni individuati ai sensi dell'art. 2 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 26 settembre 1984, sono inclusi tra quelli in cui è vietata, fino all'adozione da parte delle regioni dei piani di cui all'art. 1- *bis*, ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché ogni opera edilizia, con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici.". L'art. 2 del d.m. 21 settembre 1984 prevedeva. "Al fine di garantire le migliori condizioni di tutela delle bellezze naturali e d'insieme di cui ai numeri 1), 3) e 4) dell'art. 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, in vista dell'adozione di adeguati provvedimenti di pianificazione paesistica, i competenti organi periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali entro novanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del presente decreto, individuano con indicazioni planimetriche e catastali, nell'ambito delle zone sopra indicate, nelle altre comprese negli elenchi redatti ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e ai sensi del regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357 ed, inoltre, in altre zone di interesse paesistico le aree in cui sono vietate, fino al 31 dicembre 1985, modificazioni dell'assetto del territorio, nonché opere edilizie e lavori. Gli organi suddetti trasmettono gli elenchi entro i successivi trenta giorni al Ministro per i beni culturali e ambientali che, con proprio decreto da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale, approva gli elenchi stessi. La notificazione del decreto avverrà secondo le formalità previste

Nel 1999, quindi, veniva emanato il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, il quale (art. 166) abrogava il decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, ad eccezione dell'art. 1 *ter* e dell'articolo 1 *quinquies*<sup>16</sup>; peraltro, in questo testo legislativo si rinvenivano disposizioni quasi analoghe a quelle abrogate (cfr. in part. artt. 146 e 149). In tale modo era restata ferma la previsione che prevedeva l'inedificabilità di determinate aree e beni.

Può, pertanto, affermarsi che il t.u. approvato con il decreto legislativo n. 490 del 1999 si muoveva nell'ottica di quelle modifiche introdotte con il c.d. decreto Galasso.

Con l'approvazione del c.d. codice dei beni culturali emanato con il decreto legislativo n. 42 del 2004, si è provveduto ad introdurre incisive modifiche nella previgente disciplina. Ancora più incisive sono poi le modifiche introdotte con i successivi decreti legislativi n. 156 e n. 157 del 2006 e con il decreto legislativo n. 63 del 2008, di adeguamento del codice stesso, con le quali è stato dato un ulteriore impulso a questo procedimento, in attuazione ai principi costituzionali (art. 9, comma 2, Cost.).

In primo luogo, per quanto in questa sede interessa, occorre rilevare come è stato introdotto *ex novo* lo strumento dei piani paesaggistici che oramai devono prendere necessariamente in considerazione l'intero territorio delle singole regioni (art. 135 "Pianificazione paesaggistica"<sup>17</sup>).

---

dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 e dal regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357.". Non solo ma anche l'art. 1 *ter* prevedeva altre ipotesi di divieto di edificazione: "1. Le regioni, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, possono individuare con indicazioni planimetriche e catastali, nell'ambito delle zone elencate dal quinto comma dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come integrato dal precedente art. 1, nonché nelle altre comprese negli elenchi redatti ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e del regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, le aree in cui è vietata, fino all'adozione da parte delle regioni dei piani di cui al precedente art. 1- bis , ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché qualsiasi opera edilizia, con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici. La notificazione dei provvedimenti predetti avviene secondo le procedure previste dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e dal relativo regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357."

<sup>16</sup> "1. Salvo quanto previsto nel comma 2, sono abrogate le seguenti disposizioni:

- . . . . .

- decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, ad eccezione dell'art. 1- *ter* e dell'art. 1- *quinquies* . . . . .".

Si richiama, inoltre, l'art. 162 ov era previsto: "1. Fino all'approvazione dei piani previsti all'art. 149 non è concessa l'autorizzazione prevista dall'art. 151 per i beni individuati a norma dell'art. 1- *ter* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, e per quelli interessati da provvedimenti adottati a norma dell'art. 1- *quinquies* del medesimo decreto e pubblicati in data anteriore al 6 settembre 1985."

<sup>17</sup> In particolare, al comma 2 dell'art. 135, nella versione originaria, si leggeva:

La rilevanza della disposizione è di tutta evidenza. Infatti, in forza di tale disposizione “*le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici*” oramai devono essere espressamente dettate in relazione all'intero territorio e non solo in riferimento ai beni paesaggistici. Il mancato espresso riferimento ai beni di cui all'articolo 134, che era invece contenuto nella prima versione della norma, invero, è giustificato dalla volontà di affermare e rafforzare il principio che il piano deve prendere in considerazione e disciplinare analiticamente tutte le trasformazioni e non solo quelle che incidono sui beni paesaggistici.

Questa soluzione pare pienamente rispondente a quanto previsto nella Convenzione Europea sul paesaggio del 20 ottobre 2000 (legge 9 gennaio 2006, n. 14). Ed invero, all'art. 2 della convenzione, rubricato “*Campo di applicazione*”, è previsto: “*Fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati*”. Ossia la disciplina del paesaggio non può essere limitata ad alcune parti del territorio ed, in particolare, a quelle ritenute rilevanti e tutelate specificamente, ma oramai deve riguardare tutto il territorio dello Stato.

In tale modo, il previgente sistema di cui alla legge n. 1497 del 1939 è stato completamente modificato.

---

“2. Il piano paesaggistico definisce, con particolare riferimento ai beni di cui all'articolo 134, le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile.”.

Questa formulazione è stata ulteriormente sviluppata con le modifiche successivamente introdotte. L'attuale formulazione è la seguente:

“2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

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.”

Non solo, ma - come si dirà - in forza delle disposizioni introdotte, in assenza di piano paesaggistico, in relazione ai beni tutelati<sup>18</sup> non è più possibile procedere ad alcuna trasformazione se non nei limiti di cui al comma 2 ed al comma 3 dell'art. 142<sup>19</sup>.

Invero, una corretta interpretazione della disciplina in materia conduce ad affermare che solo in sede di approvazione di piano paesaggistico (art. 143) è possibile introdurre la possibilità edificatoria

---

<sup>18</sup> Cfr. art. 134: "1. Sono beni paesaggistici: a) gli immobili e le aree indicati all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141; b) le aree di cui all'articolo 142; c) gli immobili e le aree tipizzati, individuati e gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156."

<sup>19</sup> Art. 142: "1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
- c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
- e) i ghiacciai e i circhi glaciali;
- f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227;
- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;
- l) i vulcani;
- m) le zone di interesse archeologico.

2. La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985:

- a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B;
- b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate;
- c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

3. La disposizione del comma 1 non si applica, altresì, ai beni ivi indicati alla lettera c) che la regione abbia ritenuto in tutto o in parte, irrilevanti ai fini paesaggistici includendoli in apposito elenco reso pubblico e comunicato al Ministero. Il Ministero, con provvedimento motivato, può confermare la rilevanza paesaggistica dei suddetti beni. Il provvedimento di conferma è sottoposto alle forme di pubblicità previste dall'articolo 140, comma 4.

4. Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all'articolo 157."

in relazione a beni tutelati.

Si richiama al riguardo la specifica disciplina contenuta all'art. 143. In particolare, al comma 1, alle lett. b), c) e d), è previsto che il piano paesaggistico regionale deve dettare le specifiche prescrizioni d'uso in relazione agli immobili ed alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, alle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142 ed agli ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lett. c). Significativa anche la formulazione dell'art. 143 antecedente alle modifiche apportate con il decreto legislativo n. 63 del 2008 ove al comma 4 era espressamente previsto che *“il piano paesaggistico . . . individua distintamente le aree nella quali la . . . realizzazione è consentita”*.

Nella sostanza solo il piano paesaggistico può attribuire l'edificabilità in relazione alle aree tutelate.

Da ciò consegue che, in relazione alle aree di cui all'art. 142, comma 1, con l'eccezione di quanto previsto dai commi 2 e 3 dell'art. 142 stesso, in assenza del piano paesaggistico regionale, non è possibile realizzare alcuna modifica che vada ad incidere sui beni paesaggistici.

Il risultato cui si è giunti è confermato anche dall'esame dell'art. 146, che disciplina il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica a regime.

Invero, l'art. 146 al comma 8 prevede che *“8. Il soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2”*; ossia il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica richiede necessariamente che sia stato approvato il piano paesaggistico atteso che la valutazione da parte dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo richiede la necessaria ed imprescindibile valutazione dell'incidenza dell'intervento di cui trattasi con le previsioni del piano paesaggistico al quale deve essere conforme. Da ciò consegue che, ove non sia stato approvato il piano stesso, non essendo possibile compiere quella valutazione, in relazione ai beni tutelati non è autorizzabile alcuna attività edilizia che incida sugli stessi trasformandoli.

La soluzione prospettata trova conferma anche dall'esame delle *“Disposizioni di prima applicazione e transitorie”* contenute al capo V del decreto legislativo n. 42 del 2004.

In particolare, l'art. 159 disciplina il *“Regime transitorio in materia di autorizzazione paesaggistica”* ed al comma 3 prevede che: *“3. La soprintendenza, se ritiene l'autorizzazione non conforme alle prescrizioni di tutela del paesaggio, dettate ai sensi del presente titolo, può annullarla. . . .”* Ed ora il titolo cui è riferimento è il titolo I della

parte terza (“*Beni paesaggistici*”) rubricato “*Tutela e valorizzazione*”. In forza di tale richiamo, anche nel periodo transitorio, doveva tra l’altro trovare applicazione la disciplina di cui all’art. 146 che disciplina il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica a regime. Ossia l’art. 159 citato deve essere interpretato in combinato disposto con la previsione del precedente art. 146 con il quale si integra.

Dunque, dal combinato disposto degli art. 159 e 146 emerge che il presupposto richiesto per poter rilasciare l’autorizzazione paesaggistica, in via transitoria ai sensi dell’art. 159 o a regime ai sensi dell’art. 146, è che sia stato adottato il piano paesaggistico. Da notare che, prima della novella del 2008, per l’autorizzazione rilasciata in via transitoria, era necessario che vi fosse quanto meno un piano paesistico territoriale da adeguare.

A ciò aggiungasi che, in ogni caso, avendo ritenuto il legislatore che in talune ipotesi l’esigenza di tutela fosse particolarmente sentita (cfr. art. 159, comma 7 ove “*7. Per i beni che alla data del 1 giugno 2008 siano oggetto di provvedimenti adottati ai sensi dell’articolo 1-quinquies del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale in data anteriore al 6 settembre 1985, l’autorizzazione può essere concessa solo dopo l’adozione dei provvedimenti integrativi di cui all’articolo 141-bis.*”), ebbene in queste ipotesi non è sufficiente neppure la presenza del piano paesaggistico per potere realizzare alcun intervento.

Sotto altro profilo si deve soffermare l’attenzione sui beni paesaggistici presi in considerazione dal legislatore.

In primo luogo nell’art. 134 del decreto legislativo n. 42 del 2004 sono indicati quali beni paesaggistici “*a) gli immobili e le aree di cui all’articolo 136, come individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141*”.

In questo caso si tratta di beni già individuati prima dell’adozione del piano paesaggistico regionale; peraltro, nulla esclude che detti beni possano essere oggetto di individuazione anche successivamente all’approvazione del piano paesaggistico regionale. In questo caso, come si vedrà, la loro disciplina prevarrà rispetto a quella dettata dal piano paesaggistico regionale stesso.

Al riguardo, in particolare, si deve richiamare l’attenzione sulle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 63 del 2008 per quanto concerne la disciplina degli effetti della dichiarazione di notevole interesse pubblico.

Invero, in precedenza il comma 2 dell’art. 138 prevedeva: “*2. Le proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico contengono una specifica disciplina di tutela, nonché l’eventuale indicazione di interventi di valorizzazione degli immobili e delle aree cui si riferiscono, che vanno a costituire parte integrante del piano paesaggistico da approvare o modificare*”.

In tale modo, alla dichiarazione in questione era stata espressamente attribuita funzione integrativa del piano paesaggistico regionale, con la conseguenza che la stessa poteva sopravvenire anche successivamente alla approvazione di detto strumento senza che si verificassero aporie.

Infatti, al comma 1, era previsto che: *“La proposta è motivata con riferimento alle caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche degli immobili o delle aree che abbiano significato e valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni e contiene le prescrizioni, le misure ed i criteri di gestione indicati all'articolo 143, comma 1”*. Ossia, dovendo essere contenuta già dal primo momento la specifica disciplina di tutela in relazione agli immobili oggetto della dichiarazione, non si potevano verificare contrasti con la disciplina del piano paesaggistico regionale, che aveva carattere recessivo.

In tale modo era stata radicalmente modificata la disciplina previgente.

Invero, in precedenza il Consiglio di Stato<sup>20</sup> aveva affermato che: *“i vincoli di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico 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 . . . ”*; ed ancora: *“in ordine al rapporto tra vincolo di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico e disciplina dei piani territoriali paesistici, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che questi ultimi suppongono sempre l'esistenza del vincolo paesaggistico . . . ”*.

La formulazione del comma 2 dell'art. 138, invece, consentiva di ritenere non più condivisibile tale impostazione. Invero, il legislatore con la disciplina richiamata aveva ritenuto di modificare la disciplina preesistente attribuendo alla dichiarazione di notevole interesse pubblico pure il compito di enunciare (ovviamente nei limiti che riguardano il bene oggetto di dichiarazione e, quindi, entro un ambito più limitato rispetto a quello preso in considerazione dal piano paesaggistico regionale) *“le prescrizioni, le misure ed i criteri di gestione indicati all'articolo 143, comma 1”*.

Così prevedendo il legislatore aveva posto la dichiarazione di notevole interesse pubblico (paesaggistico) sullo stesso piano del piano paesaggistico, che concorreva ad integrare. Ossia non si era più in presenza di due atti tra di loro collegati da un rapporto di presupposizione e sovraordinazione (con conseguente, in quest'ultimo caso, inderogabilità) ma di due atti che potevano dettare una disciplina, con possibilità di derogare a quella precedente, così per l'appunto integrandosi.

Giova anche ricordare che l'art. 138, nella formulazione originaria antecedente alle modifiche apportate dall'art. 8 del decreto

---

<sup>20</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 23 novembre 2004, n. 7667.

legislativo n. 157 del 2006 prevedeva: *“Le proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico sono dirette a stabilire una specifica disciplina di tutela e valorizzazione, che sia maggiormente rispondente agli elementi peculiari e al valore degli specifici ambiti paesaggistici e costituisca parte integrante di quella prevista dal piano paesaggistico”*. Ossia, secondo questa originaria previsione, il provvedimento di dichiarazione poteva modificare la disciplina dettata dal piano paesaggistico regionale solo al fine di assicurare una maggior tutela del bene. Peraltro, questa limitazione non si rinveniva più nel testo normativo modificato con il citato decreto legislativo n. 157 del 2006, così confermando l'enunciato di cui in precedenza. Pertanto, poteva affermarsi che la dichiarazione in questione poteva sopravvenire anche successivamente all'approvazione del piano paesaggistico regionale e che poteva contenere pure prescrizioni difformi da quest'ultimo. Si richiama, inoltre, l'attenzione sulla previsione del comma 3 dell'art. 143 ove era previsto: *“3. Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare ai sensi degli articoli 15 e 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Entro i novanta giorni successivi all'accordo il piano è approvato con provvedimento regionale. Decorso inutilmente tale termine, il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. L'accordo preliminare stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 140 e 141.”*. In tale modo il legislatore, nel confermare che la dichiarazione di notevole interesse pubblico poteva sopravvenire all'approvazione del piano paesaggistico regionale, aveva anche preso atto che dette dichiarazioni potevano pure incidere sul piano paesaggistico regionale in maniera profonda, così da renderne necessaria la revisione.

Questa disciplina era di particolare rilevanza in quanto, in tale modo, era possibile avere un piano paesaggistico in continuo divenire, con possibilità di suo pronto adeguamento alle eventuali esigenze sopravvenute senza necessità di porre in essere il più complesso procedimento di adeguamento.

Questo sistema è stato ora profondamente modificato dal decreto legislativo n. 63 del 2008.

Infatti, al di là delle rilevanti modifiche relative al procedimento di imposizione del vincolo, il comma 2 dell'art. 140 prevede ora che: *“2. La 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 e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo”.*

In tale modo si torna alla disciplina previgente rispetto alle modifiche introdotte con il decreto legislativo n. 157 del 2006 per cui vi è nuovamente un rapporto di presupposizione e sovraordinazione della dichiarazione rispetto al piano paesaggistico regionale.

Inoltre, è previsto che la dichiarazione deve necessariamente dettare la specifica disciplina di tutela.

Ciò è confermato pure dall'introduzione dell'art. 141 bis, rubricato “*Integrazione del contenuto delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico*”, ove è previsto: “*1. Il Ministero e le regioni provvedono ad integrare le dichiarazioni di notevole interesse pubblico rispettivamente adottate con la specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2. 2. Qualora le regioni non provvedano alle integrazioni di loro competenza entro il 31 dicembre 2009, il Ministero provvede in via sostitutiva. La procedura di sostituzione è avviata dalla soprintendenza ed il provvedimento finale è adottato dal Ministero, sentito il competente Comitato tecnico-scientifico. 3. I provvedimenti integrativi adottati ai sensi dei commi 1 e 2 producono gli effetti previsti dal secondo periodo del comma 2 dell'articolo 140 e sono sottoposti al regime di pubblicità stabilito dai commi 3 e 4 del medesimo articolo*”.

A questo punto si pone il problema di verificare se la necessità di integrazione si pone solo ed esclusivamente in riferimento alle dichiarazioni adottate in forza degli artt. 136 e ss. ovvero anche in riferimento agli altri provvedimenti di vincolo adottati in forza delle previgenti disposizioni e di cui ha riguardo l'art. 157 facendone salvi gli effetti.

L'interpretazione letterale induce ad una risposta negativa. Peraltro, ove si consideri la *ratio* del complessivo sistema, può anche adombrarsi un differente soluzione. Il problema non è privo di rilevanza pratica. Si considerino le conseguenze discendenti dalla mancata approvazione della disciplina integrativa ai sensi dell'art. 141 bis. Si veda, ad esempio, la previsione dell'art. 146, comma 5<sup>21</sup>. In ogni caso, nulla esclude che dette dichiarazioni vengano integrate con

---

<sup>21</sup> La disposizione richiamata prevede: “*5. Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5. Il parere del soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), nonché della positiva verifica da parte del Ministero, su richiesta della regione interessata, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante e, ove non sia reso entro il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti, si considera favorevole*”.

l'introduzione di una specifica disciplina di tutela in applicazione del procedimento di cui agli artt. 138 e ss..

La seconda categoria di beni paesaggistici individuata dal legislatore nell'art. 134 del decreto legislativo n. 42 del 2004 è quella costituita da *"b) le aree di cui all'articolo 142"*.

Si tratta delle ipotesi di vincolo introdotto relativamente a beni individuati con riferimento alla loro appartenenza a categorie astratte.

Infine, vi è una terza categoria prevista nell'art. 134 del decreto legislativo n. 42 del 2004 che è costituita da *"c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156"*.

In questa ipotesi si tratta di beni individuati e sottoposti a tutela dal piano paesaggistico regionale. Ossia deve trattarsi di beni che presentino i caratteri richiesti dall'art. 136 al fine di potere qualificare come bene paesaggistico un determinato bene ed in relazione ai quali non sia stato adottato alcun provvedimento di dichiarazione; in questo caso questi beni possono essere individuati quali paesaggistici e sottoposti a tutela dal piano paesaggistico regionale. Dunque il piano paesaggistico regionale ha la facoltà di imporre la tutela paesaggistica in relazione a determinati beni.

Precisato che nulla esclude che detti beni, successivamente, ove sussista un interesse pubblico, siano oggetto di specifica dichiarazione di notevole interesse pubblico, si osserva come in questo caso il legislatore preveda che detti beni siano oggetto di *"specifica"* individuazione da parte del piano paesaggistico regionale.

Una conferma è offerta dalla previsione dell'art. 143, comma 1, lett. d), ove è previsto: *"d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1"*.

Nel testo antecedente al decreto legislativo n. 63 del 2008 non si rinveniva un'analoga disposizione, peraltro alla lett. i) del medesimo art. 143 era previsto che con il piano paesaggistico regionale si dovesse provvedere alla: *"i) tipizzazione ed individuazione, ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettera c), di immobili o di aree, diversi da quelli indicati agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione"*.

La rilevanza delle modifiche introdotte rispetto al previgente sistema è di tutta evidenza. In precedenza, infatti, l'art. 134, comma 1, lett. c), prevedeva: *"c) gli immobili e le aree tipizzati, individuati e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156"*. Ancora più evidente è la rilevanza della modifica rispetto al testo originario di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004 ove, in maniera ancor più ampia, era previsto che: *"c) gli immobili e le aree comunque"*

sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156”.

La disciplina introdotta con il decreto legislativo n. 63 del 2008 conferma che il piano paesaggistico regionale ha la facoltà di imporre la tutela paesaggistica in relazione a determinati beni; peraltro, sviluppando un concetto già presente nella precedente formulazione della lett. c) dell’art. 134 nel testo introdotto del decreto legislativo n. 157 del 2006, il legislatore ha espressamente prescritto la necessità che si proceda alla specifica individuazione di detti beni<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> In considerazione della rilevanza delle modifiche introdotte è comprensibile che il legislatore abbia provveduto a modificare pure l’art. 156, rubricato “*Verifica e adeguamento dei piani paesaggistici*”, inserito nel capo V contenente “*Disposizioni di prima applicazione e transitorie*”, che in precedenza prevedeva: “1. Entro il 1° maggio 2008, le regioni che hanno redatto i piani previsti dall’articolo 149 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell’articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell’articolo 5, comma 7. 2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, il Ministero, d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, predispone uno schema generale di convenzione con le regioni in cui vengono stabilite le metodologie e le procedure di ricognizione, analisi, censimento e catalogazione degli immobili e delle aree oggetto di tutela, ivi comprese le tecniche per la loro rappresentazione cartografica e le caratteristiche atte ad assicurare la interoperabilità dei sistemi informativi. 3. Le regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dal comma 3 dell’articolo 143, possono stipulare intese per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell’adeguamento dei piani paesaggistici. Nell’intesa è stabilito il termine entro il quale devono essere completati la verifica e l’adeguamento, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano adeguato. Il contenuto del piano adeguato forma oggetto di accordo preliminare tra il Ministero e la regione. Qualora all’accordo preliminare non consegua entro sessanta giorni l’approvazione da parte della regione il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro. 4. Qualora l’intesa di cui al comma 3 non venga stipulata, ovvero ad essa non segua l’accordo procedimentale sul contenuto del piano adeguato, non trova applicazione quanto previsto dai commi 4 e 5 dell’articolo 143.”. Nel testo ora vigente è, invece, previsto: “1. Entro il 31 dicembre 2009, le regioni che hanno redatto piani paesaggistici verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell’articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell’articolo 5, comma 7. 2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice il Ministero, d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, predispone uno schema generale di convenzione con le regioni in cui vengono stabilite le metodologie e le procedure di ricognizione, analisi, censimento e catalogazione degli immobili e delle aree oggetto di tutela, ivi comprese le tecniche per la loro rappresentazione cartografica e le caratteristiche atte ad assicurare la interoperabilità dei sistemi informativi. 3. Le regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dall’articolo 135, stipulano intese, ai sensi dell’articolo 143, comma 2, per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell’adeguamento dei piani paesaggistici. Nell’intesa è stabilito il termine entro il quale devono essere completati la verifica e l’adeguamento, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano adeguato. Il piano adeguato è oggetto di accordo fra il Ministero e la regione, ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dalla data della sua adozione vigono le misure di salvaguardia di cui all’articolo 143, comma 9. Qualora all’adozione del piano non consegua la sua approvazione da parte della regione, entro i termini stabiliti

Si è in tale modo descritta brevemente l'evoluzione della legislazione statale in materia, soffermando l'attenzione su taluni aspetti della disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 42 del 2004 e s.m.i. che si è ritenuta rilevanti ai fini dell'individuazione della disciplina in concreto applicabile.

#### 4. Quadro normativo regionale

A seguito dell'emanazione del decreto legge n. 312 del 1985 la Regione era intervenuta con una serie di decreti dell'Assessore della Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport in data 23 dicembre 1985, da n. 2997 a n. 3012<sup>23</sup>, con i quali erano stati imposti i vincoli di non trasformabilità di cui all'art. 1 *ter* della legge 8 agosto 1985, n. 431<sup>24</sup>.

Successivamente il legislatore regionale era intervenuto in materia con la legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, successivamente modificata da una serie di successive leggi regionali (1 luglio 1991, n. 20, 18 dicembre 1991, n. 37, 22 giugno 1992, n. 11, 29 dicembre 1992, n. 22, e 7 maggio 1993, n. 23). In particolare detta legge regionale agli artt. 10, 11 e 12 disciplinava i contenuti e le

---

*dall'accordo, il piano medesimo è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro. 4. Qualora l'intesa di cui al comma 3 non venga stipulata, ovvero ad essa non segua l'accordo per l'adozione del piano adeguato, non trova applicazione quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 143*".

<sup>23</sup> Detti decreti erano stato pubblicati in Suppl. straord. n. 1 del B.U.R.A.S. n. 1 del 9 gennaio 1986. Quindi, nel Suppl. n. 2 del B.U.R.A.S. n. 38 del 18 luglio 1986 era stata pubblicata la circolare dello stesso Assessore n. 16210 del 2 luglio 1986. Questi decreti, peraltro, hanno quale presupposto erroneo che i vincoli posti dal c.d decreto Galasso andassero a scadere il 31 dicembre 1986. Per contro, la consolidata giurisprudenza ha avuto modo di precisare che il termine del 31 dicembre 1986 previsto dall'art 1 *bis* per l'approvazione da parte delle regioni dei piani paesistici non ha carattere perentorio, con la conseguenza che i divieti di modificazione che erano stati introdotti permanevano anche oltre quella data e sino al momento di adozione dei piani territoriali paesistici da parte delle regioni ovvero, in caso di uso del potere sostitutivo, da parte dell'autorità statale (tra le tante cfr.: Cons. Stato, Sez. VI, 20 febbraio 2002, n. 1040; Sez. IV, 7 dicembre 2001, n. 6160; Sez. V, 7 dicembre 2001, n. 6160; Sez. VI, 9 aprile 2001, n. 2130; Sez. VI, 3 novembre 2000, n. 5016). Invero, si è ritenuto che quel termine fosse connesso non all'efficacia del vincolo bensì all'esercizio del potere sostitutivo. Egualmente non condivisibile appare l'affermazione contenuta nella circolare richiamata alla nota 23 secondo cui "non risultano applicabili, in Sardegna, i commi 5, 6 e 9 dell'art. 1 della legge 431/1985 ed il comma degli articoli 1-bis, 1-ter ed 1-quater della legge 431/1985 medesima" (cfr. T.A.R. Sardegna, 24 marzo 1988, n. 239); tanto è vero che, in prosieguo, nella stessa circolare si svolgono una serie di considerazioni sul presupposto dell'applicabilità di dette norme.

<sup>24</sup> Si segnala anche la legge regionale 7 giugno 1989, n. 31 ("Norme per l'istituzione dei parchi, delle riserve e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturalistica e ambientale") la quale pure conteneva norme di salvaguardia (art. 12), ancorché della durata di anni cinque.

modalità di approvazione dei piani territoriali paesistici; inoltre erano dettate una serie di norme di salvaguardia<sup>25</sup>. Giova osservare come con l'introduzione dell'art. 11 il legislatore regionale, recependo la nuova disciplina introdotta dal c.d decreto Galasso, aveva proceduto a sottoporre a vincolo *ope legis* alcune zone del territorio individuate per categorie.

Quindi, con una serie di D.P.G.R. in data 3 e 6 agosto 1993, venivano approvati n. 14 piani territoriali paesistici<sup>26</sup>.

Successivamente, con legge regionale 15 febbraio 1996, n. 13, sono state dettate norme per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica comunale ai piani territoriali paesistici nonché norme di salvaguardia nelle more dell'adeguamento<sup>27</sup>.

Peraltro, a seguito di una serie di decreti del Presidente della Repubblica<sup>28</sup> (29 luglio 1998 e 20 ottobre 1998) e di sentenze del T.A.R. Sardegna (6 ottobre 2003, da n. 1203 a n. 1208) i piani territoriali paesistici sono stati annullati, ad eccezione di quello n. 7 detto del Sinis<sup>29</sup>. La motivazione posta a sostegno dell'annullamento

---

<sup>25</sup> In particolare l'art. 12 al comma 1 prevedeva: "1. Nei territori compresi entro una fascia di due chilometri dal mare, fino all'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui ai precedenti articoli 10 e 11 e per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è vietato realizzare opere nuove soggette a concessione edilizia, ad autorizzazione, nonché ogni nuova modificazione dell'assetto del territorio con esclusione delle opere ricadenti nelle zone classificate A, B, C e D negli strumenti urbanistici vigenti ai sensi del decreto dell'Assessore regionale dell'urbanistica del 20 dicembre 1983, n. 2266/ U. È altresì vietato procedere all'adozione di nuove varianti agli strumenti urbanistici vigenti. Le varianti sono ammesse, previo nulla - osta della Giunta regionale, quando riguardino la realizzazione di opere pubbliche e quando non rappresentino modifiche sostanziali."

<sup>26</sup> Nel Suppl. ord. del B.U.R.A.S. n. 10 del 25 marzo 1996 era stata pubblicata la circolare n. 1 dell'11 marzo 1996 avente ad oggetto l'applicazione della Normativa Tecnica di Attuazione dei Piani Territoriali Paesistici.

<sup>27</sup> L'art. 3 della legge regionale n. 13 del 1996, rubricato "Salvaguardia dei PTP nelle more dell' adeguamento della strumentazione comunale generale", prevede:

"1. Entro novanta giorni dall' entrata in vigore della presente legge, i Consigli comunali possono adottare una delibera per dare attuazione allo strumento urbanistico generale vigente, per quanto conforme per le previsioni di PTP, secondo le limitazioni e le procedure seguenti:

a) si applica la normativa disciplinante il dimensionamento degli interventi turistici ammissibili di cui all'articolo 11, comma 3, delle "Disposizioni di omogeneizzazione e di coordinamento dei PTP";

b) per i piani attuativi di cui all' articolo 21, comma 1, lettere a) e b) della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, e successive modifiche e integrazioni, è richiesto lo studio di compatibilità paesistico - ambientale di cui all' articolo 15 delle "Disposizioni di omogeneizzazione e di coordinamento dei PTP". Ossia si tratta di norme che per la loro applicazione presuppongono l'avvenuta approvazione dei piani territoriali paesistici.

<sup>28</sup> Resi sulla base di un parere del Consiglio di Stato, sez. II, 20 maggio 1998, n. 548/98.

<sup>29</sup> Con sentenza 17 gennaio 2011, n. 38, il T.A.R. Sardegna ha dichiarato inammissibile il ricorso rivolto avverso il piano territoriale paesistico n. 7 del Sinis, senza entrare nel merito della sua legittimità.

evidenzia come tali strumenti siano stati ritenuti non idonei a svolgere la funzione di tutela che avrebbero dovuto assicurare. Si legge nei citati decreti e sentenze: *“le ampie categorie e tipologie di usi reputati come compatibili con un contesto le cui caratteristiche di bellezza naturale devono essere salvaguardate sono in realtà di mole, impatto e rilevanza tale da comportare, sia nel loro insieme che ad una ad una, con gli elevati livelli di trasformabilità del territorio che consentono il denunciato snaturamento delle caratteristiche naturali, ambientali e paesaggistiche che, invece, si afferma di voler tutelare e conservare”*.

A seguito di tali annullamenti operati dal giudice amministrativo, si è posto il problema di individuare gli effetti discendenti dagli stessi.

Ed ora, al proposito, nelle relative sentenze si rinviene un'espressa indicazione. Si legge, infatti, in dette sentenze: *“Resta fermo l'obbligo, per l'Amministrazione, di provvedere all'approvazione di un nuovo piano, nel rispetto dell'art. 1 bis del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, con esercizio della facoltà di cui all'art. 3 ter (recte 1 ter). Resta fermo il disposto dell'art. 1 quinquies del medesimo D.L.”*.

Dunque, il giudice amministrativo, sia pure con un *orbiter dictum* in quanto tale privo di motivazione, aveva ritenuto che in quel momento l'annullamento dei piani territoriali paesistici comportasse come conseguenza il rivivere dei vincoli di cui al c.d. decreto Galasso. Da ciò consegue anche la reviviscenza degli effetti dei citati decreti assessoriali del 23 dicembre 1985, da n. 2997 a n. 3012.

Si precisa che in questo senso si era espressa, a seguito delle pronunce del giudice amministrativo, anche la Giunta regionale con deliberazione n. 38/2 del 24 ottobre 2003<sup>30</sup>, ferma restando l'applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 10 bis della legge regionale n. 45 del 1989.

Pertanto, ad eccezione delle aree ricomprese nel piano territoriale paesistico n. 7, rimasto in vigore, in questa fase, la tutela era assicurata solo dalle previsioni sopra richiamate<sup>31</sup>.

La situazione, quindi, è venuta a modificarsi a seguito dell'intervenuta emanazione del decreto legislativo n. 42 del 2004<sup>32</sup>.

Come si è in precedenza prospettato dalla disciplina introdotta con il citato decreto risulta che, in assenza di piano paesaggistico, in

---

<sup>30</sup> Con deliberazione della Giunta regionale n. 1/4 del 13 gennaio 2004 è stata, quindi, approvata una circolare contenente indirizzi operativi.

<sup>31</sup> Essendo la giurisprudenza amministrativa (cfr. nota n. 23) consolidata nel ritenere che il termine del 31 dicembre 1986 previsto dall'art. 1 bis del decreto legge n. 312 del 1985 entro il quale le regioni avrebbero dovuto provvedere all'approvazione dei piani territoriali paesistici non aveva carattere perentorio, ne consegue che i divieti di modificazione che erano stati introdotti rimangono in vita anche oltre quella data.

<sup>32</sup> Il decreto legislativo n. 42 del 2004 è entrato in vigore il 1 maggio 2004 ai sensi della previsione di cui all'art. 183, comma 7.

relazione ai beni tutelati non era e non è possibile procedere ad alcuna trasformazione, se non nei limiti di cui al comma 2 ed al comma 3 dell'art. 142.

Invero, solo il piano paesaggistico può attribuire l'edificabilità in relazione alle aree tutelate.

Da ciò conseguiva che, in forza del decreto legislativo n. 42 del 2004, in relazione alle aree di cui all'art. 142, comma 1, con l'eccezione di quanto previsto dai commi 2 e 3 dell'art. 142 stesso, in assenza del piano territoriale paesistico (ed oggi del piano paesaggistico regionale), in relazione ai beni paesaggistici non era e non è possibile realizzare alcuna modifica. Ossia, in questa situazione normativa, in assenza dei piani territoriali paesistici, con eccezione delle aree inserite nel piano territoriale paesistico n. 7 c.d. del Sinis, nelle aree tutelate ai sensi dell'art. 142 non era possibile alcun intervento edilizio, salvo le eccezioni di cui si è detto.

Si precisa, peraltro, che l'interpretazione prospettata volta ad affermare che, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 42 del 2004, in relazione ai beni tutelati non era e non è possibile la realizzazione di alcun intervento sino all'approvazione, dapprima, dei piani territoriali paesistici e, quindi, del piano paesaggistico regionale, non è stata accolta nella pratica. Non consta, infatti, che vi siano state richieste di autorizzazione rigettate ovvero annullate dalla Soprintendenza per tale motivo.

Quindi, con deliberazione della Giunta regionale n. 33/1 del 10 agosto 2004<sup>33</sup> sono stati adottati *“provvedimenti cautelari e d'urgenza per la salvaguardia e la tutela del paesaggio e dell'ambiente in Sardegna”* in applicazione dell'art. 14 della legge regionale n. 45 del 1989.

Successivamente è intervenuta l'emanazione della legge

---

<sup>33</sup> La deliberazione è stata pubblicata nel B.U.R.A.S. n. 26 dell'11 agosto 2004. Quindi nel B.U.R.A.S. n. 32 del 9 ottobre 2004 è stata pubblicata la circolare esplicativa. Successivamente, a seguito dell'ordine del giorno del 4 novembre 2004 approvato dal Consiglio regionale, con deliberazione della Giunta regionale n. 46/1 del 9 novembre 2004, pubblicata sul B.U.R.A.S. n. 36 del 10 novembre 2004, l'efficacia di detti provvedimenti cautelari è stata prorogata di ulteriori sei mesi. Peraltro, in applicazione dell'art. 14 della legge regionale n. 45 del 1989, sarebbe stato necessario che la proroga fosse disposta con espresso atto del Consiglio regionale e non già con un mero ordine del giorno. Invero, l'ordine del giorno non ha natura di provvedimento amministrativo ma di mero atto con il quale si esterna un invito o al più un indirizzo, non vincolante per l'organo esecutivo (cfr. Ciaurro, v. *“Ordine del giorno”*, in *Enc. Dir.*, Milano). Per completezza si precisa che anche in precedenza, a seguito dei decreti del Presidente della Repubblica del 1998 la Giunta regionale aveva adottato analoghi provvedimenti cautelari con deliberazione n. 50/40 del 17 novembre 1998, pubblicata in B.U.R.A.S. n. 35 del 20 novembre 1998, e con deliberazione n. 54/10 del 9 dicembre 1998, pubblicata in B.U.R.A.S. n. 38 del 19 dicembre 1998. Queste ultime deliberazioni, peraltro, sono poi rimaste prive di seguito.

regionale 25 novembre 2004, n. 8<sup>34</sup>, pubblicata nel B.U.R.A.S. n. 38

---

<sup>34</sup> Avverso la citata legge regionale n. 8 del 2004 la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva proposto ricorso e la Corte Costituzionale si era pronunciata con sentenza 10 febbraio 2006, n. 51 con la quale, senza entrare nel merito della questione, ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso. Giova, in particolare, riportare i seguenti passi della motivazione della citata sentenza: *“il legislatore statale conserva quindi il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base - per quanto qui viene in rilievo - del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica” (v. sentenza n. 536 del 2002). Invece, come questa Corte ha più volte affermato, il riparto delle competenze legislative individuato nell’art. 117 della Costituzione deve essere riferito ai soli rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, salva l’applicazione dell’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile solo per le parti in cui le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo Titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale. In questo quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, il legislatore nazionale è intervenuto con il recente codice dei beni culturali e del paesaggio (approvato con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’”), il cui art. 8 è esplicito nel dichiarare che «restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione». In quest’ultimo testo assume rilevante significato sistematico anche la norma contenuta nell’art. 135, laddove lo stesso legislatore statale, nell’individuare gli strumenti della pianificazione paesaggistica (rivolta non più soltanto ai beni paesaggistici o ambientali ma all’intero territorio), affida alle Regioni la scelta di approvare “piani paesaggistici” ovvero “piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici”, con ciò confermando l’alternativa tra piano paesistico e piano urbanistico-territoriale già introdotta con l’art. 1-bis del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), così come convertito in legge ad opera della legge 8 agosto 1985, n. 431. Quanto specificamente alla Regione Sardegna, va aggiunto, infine, che proprio sulla base dell’esplicito trasferimento di funzioni di cui alle norme di attuazione dello statuto speciale contenute nel d.P.R. n. 480 del 1975, la Regione - già con la citata legge n. 45 del 1989 - aveva appositamente previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici nell’esercizio della propria potestà legislativa in tema di “edilizia ed urbanistica”. Questa legge, che all’art. 12 prevedeva anche apposite “norme di salvaguardia” ad efficacia temporanea in attesa della approvazione dei piani territoriali paesistici (analogamente a quanto attualmente previsto con le norme impugnate), viene solo in parte modificata dalla legge regionale n. 8 del 2004, oggetto del ricorso governativo, particolarmente per ciò che concerne il recepimento nella Regione Sardegna del modello di pianificazione paesaggistica fondato sul piano urbanistico-territoriale, appunto attualmente contemplato nel richiamato art. 135, comma 1, del codice dei beni culturali. 6. - Sulla base delle considerazioni appena svolte, anche le questioni concernenti l’asserita violazione del riparto delle competenze legislative e della disciplina statale in materia di tutela del paesaggio devono essere dichiarate inammissibili. Il ricorrente, infatti, muove dall’erroneo presupposto secondo il quale la Regione Sardegna risulterebbe priva di potestà legislativa in tema di tutela paesaggistica, omettendo conseguentemente di argomentare in base a quale titolo la*

del 25 novembre 2004, contenente "*Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*". In particolare, si osserva che gli artt. 1 e 2 disciplinano a regime la pianificazione paesaggistica regionale (art. 1) e le relative procedure di approvazione (art. 2). Quindi, l'art. 3 contiene misure di salvaguardia e l'art. 4 disciplina gli interventi ammissibili.

Di particolare rilievo è la previsione dell'art 1, comma 2, ove è previsto che: "*2. Il PPR costituisce il quadro di riferimento e di coordinamento, per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale, degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale ed assume i contenuti di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004*".

Il contenuto della disposizione riprende la previsione dall'art. 145, rubricato "*Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*", comma 2, del decreto legislativo n. 42 del 2004 ove è previsto "*2. I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico*".

Così prevedendo la disposizione si riferisce non solo ai vari piani e strumenti urbanistici ma anche a quelli di sviluppo economico.

In forza di tale previsione tutta la programmazione regionale deve svolgersi sulla base di quanto previsto nel piano paesaggistico regionale. Pertanto, il piano regionale dei trasporti, il piano energetico ambientale regionale, il piano di sviluppo turistico e così via, devono essere redatti tenendo necessariamente conto delle previsioni del piano paesaggistico. Questo risultato può essere ottenuto dettando con il piano paesaggistico indirizzi di principio aventi contenuto sostanziale o, quanto meno, indirizzi generali e prevedendo strumenti di raccordo tra le varie forme di pianificazione e programmazione.

Da questa norma si ricava che, in base alle disposizioni regionali, il piano paesaggistico deve essere redatto tenendo conto e disciplinando non (o almeno non solo) i poteri che possono essere esercitati quanto evidenziando e tracciando le linee di quanto deve essere operato al fine di assicurare uno sviluppo sostenibile.

Ossia in forza di tale previsione normativa, il piano paesaggistico deve anche tracciare, quanto meno, le linee generali della pianificazione e programmazione nei vari settori di competenza della Regione.

Si osserva sin d'ora che, peraltro, a ciò con il piano non si è provveduto compiutamente e ci si è anzi soffermati con minuzia sui poteri esercitabili.

Sotto questo profilo è auspicabile che in sede di adeguamento e

---

*legislazione dello Stato in materia dovrebbe imporsi come limite per il legislatore regionale e di individuare le specifiche norme legislative statali che dovrebbero considerarsi violate.*"

di redazione del piano relativo al “*Secondo ambito omogeneo*” si provveda a colmare la lacuna.

Solo in tale modo è possibile dirigere il “*processo di cambiamento*” assicurando che “*lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l’orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali*”<sup>35</sup>.

Per quanto concerne le misure di salvaguardia, che peraltro riguardavano solo gli ambiti territoriali espressamente ivi previsti oggi disciplinati dal piano paesaggistico regionale, in primo luogo si ribadisce che il legislatore regionale si è mosso sull’implicito presupposto della possibilità giuridica del rilascio dell’autorizzazione paesaggistica ex art. 159 citato, che si è invece detto non essere principio condivisibile. In ogni caso, le misure stesse, ai sensi del comma 1 dell’art. 3 dovevano operare “*fino all’approvazione del Piano paesaggistico regionale e comunque per un periodo non superiore a 18 mesi*”. Peraltro la stessa disposizione precisava “*Fermo quanto disposto dal comma 1 dell’articolo 10 bis della legge regionale n. 45 del 1989*”. Ossia, mentre le misure espressamente disciplinate dall’art. 3, dovevano trovare applicazione per un tempo determinato, quelle di cui al richiamato art. 10 bis<sup>36</sup> sono a regime.

---

<sup>35</sup> Cfr. rapporto Brundtland, elaborato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull’ambiente e lo sviluppo.

<sup>36</sup> L’art. 10 bis, rubricato “*Piani territoriali paesistici: tutela delle zone di rilevante interesse paesistico – ambientale*”, nel testo oggi vigente a seguito delle modifiche introdotte con la legge regionale 7 agosto 2009, n. 3, al comma 2, lett. i), prevede:

“*1. Sono ricompresi tra gli ambiti di cui all’ art. 10, comma 1, lettera c), n. 1, e pertanto sono dichiarati inedificabili in quanto sottoposti a vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico - morfologici e dei rispettivi insiemi:*

*a) i terreni costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea della battigia, anche se elevati sul mare, con esclusione di quelli ricadenti nelle zone omogenee A, B, e D, nonché nelle zone C e G contermini agli abitati, tutte come individuate negli strumenti urbanistici vigenti in base al decreto assessoriale 20 dicembre 1983, n. 2266/U;*

*b) le zone umide incluse nell’ elenco di cui al DPR 13 marzo 1976, n. 448;*

*c) i fiumi compresi in un apposito elenco approvato dalla Giunta regionale tra quelli iscritti negli elenchi di cui al TU delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 e le relative sponde o piede degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna;*

*d) i territori contermini ai laghi naturali compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche se elevati sui laghi;*

*e) le zone di interesse archeologico;*

*f) le isole minori della Sardegna, con esclusione di quelle indicate alla lettera g) del successivo comma;*

*g) le spiagge, i compendi sabbiosi, i lidi in genere e le immediate adiacenze funzionalmente connesse alla tutela del bene principale.*

*2. Sono esclusi dal vincolo di cui al comma 1:*

*a) i Comuni i cui centri abitati, così come storicamente sviluppatasi e come individuati dai rispettivi strumenti urbanistici vigenti, siano contermini al mare e ai fiumi; tali Comuni possono pertanto individuare, nei rispettivi PUC e solo nelle aree contermini ai*

Pertanto, anche una volta decorso il termine di diciotto mesi, per le zone non disciplinate dal piano paesaggistico regionale trova applicazione quanto meno la disciplina di cui all'art. 10 *bis*, ciò a non volere accogliere la prospettata tesi interpretativa del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Quindi, facendo applicazione delle disposizioni contenute nella legge regionale n. 8 del 2004, la Regione ha provveduto all'approvazione del "*Piano Paesaggistico Regionale - Primo ambito omogeneo*". In particolare, detto piano è stato, dapprima, adottato con deliberazione della Giunta Regionale n. 59/36 in data 13 dicembre 2005 e, quindi, è stato approvato con successiva deliberazione n. 36/7 in data 5 settembre 2006.

Successivamente all'approvazione del piano, è stata approvata la legge regionale 4 agosto 2008, n. 13, contenente "*Norme urgenti in materia di beni paesaggistici e delimitazione dei centri storici e dei perimetri cautelari dei beni paesaggistici e identitari*". La stessa è stata approvata, pure incidendo sulla disciplina di beni tutelati, senza tenere conto della nuova disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 63 del 2008.

Infine, con la legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4, modificata con legge regionale 21 novembre 2011, n. 21, al Capo II, artt. da 11 a

---

*centri abitati, anche entro la fascia dei 300 metri dal mare e dai fiumi, zone C, D, G e H, e dettare norme le zone A e B, nel rispetto delle prescrizioni del d. ass. 2266/U del 1983;*

*b) le aree interessate da piani attuativi già convenzionati, che abbiano avviato la realizzazione delle opere di urbanizzazione alla data del 17 novembre 1989;*

*c) gli interventi in attuazione dei piani e progetti di opere pubbliche o di iniziativa pubblica, con particolare riferimento alle varianti di opere pubbliche e di pubblica necessità di cui alla legge 3 gennaio 1978, n. 1;*

*d) gli interventi di prevenzione e tutela della salute pubblica e della qualità dell'ambiente;*

*e) gli interventi in attuazione dei piani di risanamento urbanistico di cui alla legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23 e successive modifiche;*

*f) gli interventi di razionalizzazione e sistemazione edilizio - urbanistica dei preesistenti agglomerati;*

*g) le isole di S. Antioco, S. Pietro, La Maddalena e S. Stefano nelle quali il vincolo di inedificabilità si riferisce alle aree comprese nella fascia di 150 metri dalla linea di battigia fermi restando gli interventi di cui alla precedente lettera a) del presente comma;*

*h) i preesistenti insediamenti ricettivo - alberghieri classificati secondo la legge regionale 14 maggio 1984, n. 22, per i quali sono consentite, non verso il mare, anche entro la fascia dei 300 metri dal mare attività di ristrutturazione, di razionalizzazione e di incremento delle volumetrie strettamente funzionali a tali attività, purché attigue alle preesistenze, compatibili con gli strumenti urbanistici comunali, nella misura non superiore al 25 per cento delle volumetrie dagli stessi già realizzate;*

*i) gli interventi relativi alla realizzazione delle pertinenze di cui all'articolo 817 del Codice civile, quelli di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e le volumetrie preesistenti nonché le strutture strettamente necessarie agli impianti di acquacoltura e, comunque, di utilizzazione produttiva del mare, degli stagni e dei fiumi".*

14, sono state dettate “*Norme in materia di pianificazione paesaggistica*”. In particolare, si richiamano l’art. 11 che ha dettato disposizioni in tema di “*Aggiornamento e revisione del Piano paesaggistico regionale*”, introducendo un procedimento semplificato rispetto alle previsioni dell’art. 2 della legge regionale n. 8 del 2004, e l’art. 13 che, invece, ha dettato disposizioni in tema di “*Disciplina degli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico regionale*”.

## **5) Quadro applicativo**

### **a) Gli ambiti non rientranti nel piano paesaggistico regionale.**

Il piano paesaggistico regionale, in virtù della facoltà prevista dall’art. 1, comma 3 della legge regionale n. 8 del 2004 (“*3. In sede di prima applicazione della presente legge, il PPR può essere proposto, adottato e approvato per ambiti territoriali omogenei*”), è stato approvato per ambiti. Da ciò consegue che in relazione alle aree non ricadenti nella disciplina del “*Piano Paesaggistico Regionale - Primo ambito omogeneo*” deve andarsi a ricercare la disciplina applicabile in via transitoria.

In primo luogo occorre precisare che il giudice amministrativo<sup>37</sup> ha affermato che le prescrizioni contenute nel PPR “*possono però trovare diretta applicazione, nella regione Sardegna, solo alle componenti del paesaggio comprese all’interno degli ambiti di paesaggio costiero. La ragione determinante che impone tale interpretazione è che solo i comuni il cui territorio è compreso in tutto od in parte negli ambiti di cui all’art. 14, hanno partecipato al procedimento di formazione del piano attraverso le conferenze di copianificazione*”. Pertanto, le previsioni del piano paesaggistico regionale che pure paiono avere una valenza generale (si pensi ad esempio alle disposizioni relative ai c.d. beni identitari), non possono trovare applicazione al di fuori degli ambiti disciplinati.

Ciò precisato, sotto un primo profilo, si rileva che continua a trovare applicazione il piano territoriale paesistico n. 7 del Sinis per le aree da questo disciplinate ed, eventualmente, non disciplinate dal piano paesaggistico regionale.

Quindi, si osserva che da quanto in precedenza esposto risulta che è sicuramente applicabile la disciplina di cui all’art. 10 *bis* della legge regionale n. 45 del 1989, quanto meno in forza del richiamo operato dall’art. 3, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2004

---

<sup>37</sup> T.A.R. Sardegna, 12 novembre 2007, n. 2010. Il problema si poneva in relazione ad alcune previsioni delle norme tecniche di attuazione che pareva avessero una portata generale. Si pensi a titolo di esempio alla disciplina relativa ai c.d. beni identitari (cfr. in part. Sez. II delle norme tecniche di attuazione).

(“Fermo quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 10 bis della legge regionale n. 45 del 1989”) che si è detto essere norma a regime, non sottoposta a termine.

Sennonché, tenuto conto che la fascia costiera è stata oggetto di disciplina nel piano paesaggistico rientrando nel primo ambito omogeneo, risulta evidente come la tutela assicurata dall'art. 10 bis, in considerazione delle categorie di beni oggetto di tutela, non sia particolarmente penetrante. Tanto più ciò ove si consideri che il giudice amministrativo<sup>38</sup>, ancorché in riferimento ad analoga previsione di cui all'art. 142, comma 1, lett. c), del decreto legislativo n. 42 del 2004, ha affermato che la previsione di tutela relativa a “c) i fiumi compresi in un apposito elenco approvato dalla Giunta regionale tra quelli iscritti negli elenchi di cui al TU delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 e le relative sponde o piede degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna”, non si applica alle acque inserite in elenchi differenti rispetto a quelli espressamente richiamati. Ed ora, nella Regione Sardegna, i fiumi ed i corsi d'acqua sono inseriti in elenchi formati non in base al regio decreto n. 1775 del 1933 ma negli elenchi formati in base ad altri regi decreti antecedenti<sup>39</sup>. Ossia, facendo applicazione del principio enunciato nel richiamato orientamento giurisprudenziale, nella Regione Sarda la misura di salvaguardia non può trovare applicazione in relazione ad alcun corso d'acqua.

Sul punto è necessario che si intervenga prontamente in via legislativa o amministrativa.

Pertanto, in linea generale, una più incisiva tutela può essere assicurata dall'accoglimento della tesi sopra esposta con la quale si afferma l'inedificabilità dei beni paesaggistici ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004 sino all'approvazione del piano paesaggistico regionale.

In questa situazione è quanto mai auspicabile che si provveda celermente all'approvazione del piano paesaggistico regionale anche in relazione agli ambiti non rientranti nel “Primo ambito omogeneo” già oggetto di disciplina.

Al proposito occorre rilevare che l'art. 143, comma 2, del decreto legislativo n. 42 del 2004 ha rimesso all'Amministrazione regionale la scelta circa il procedimento da seguire in sede di elaborazione del piano paesaggistico regionale. In particolare sono stati individuati due distinti procedimenti: uno che prevede l'elaborazione congiunta del piano ed un altro che prevede l'elaborazione da parte della sola Regione. Peraltro, a seguito delle modifiche introdotte nel 2008 al decreto legislativo n. 42 del 2004, anche in quest'ultima ipotesi, in relazione alla disciplina dei beni di

---

<sup>38</sup> T.A.R. Sardegna 30 novembre 2006, n. 2572

<sup>39</sup> Così, ad esempio, si richiamano i regi decreti 9 ottobre 1919, n. 2161; 14 agosto 1920, n. 1285;

cui all'art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), l'elaborazione del piano paesaggistico regionale deve oggi obbligatoriamente avvenire congiuntamente. Pur essendo tale scelta facoltativa, non pare contestabile come dal complessivo sistema delineato nel decreto legislativo n. 42 del 2004 emerga il favore del legislatore per il procedimento d'elaborazione congiunta; ciò è per l'appunto confermato dall'analisi della diversa disciplina applicabile a seconda che si sia proceduto o meno all'elaborazione congiunta.

In sede di redazione del "*Piano Paesaggistico Regionale - Primo ambito omogeneo*", nonostante che il Consiglio Regionale nelle c.d. linee guida approvate ai sensi dell'art. 11, comma 7<sup>40</sup>, della legge regionale n. 45 del 1989, come modificato dall'art. 2 della legge regionale n. 8 del 2004, avesse ritenuto che il piano paesaggistico regionale dovesse esser predisposto d'intesa con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, la Giunta regionale non aveva ritenuto di procedere all'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale<sup>41</sup>.

Quindi, in data 19 febbraio 2007 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali e dal Presidente della Regione avente ad oggetto l'adeguamento del piano paesaggistico regionale.

Ed ora nel secondo "*considerato*" del protocollo si afferma: "*relativamente al Piano paesaggistico regionale – Secondo ambito omogeneo, la presente intesa viene sottoscritta ai sensi dell'articolo 143, comma 3, del Codice*"; inoltre, l'art. 1 del protocollo prevede che le premesse e le considerazioni del protocollo stesso "*costituiscono patto . . . e formano parte integrante della presente intesa*".

In tale modo la Regione si è vincolata a predisporre d'intesa il piano concernente il "*Secondo ambito omogeneo*" che dovrà disciplinare gli ambiti non rientranti nel "*Primo ambito omogeneo*".

Può, infatti, affermarsi che si è in presenza di una dichiarazione di principio con la quale la Regione si è vincolata a procedere all'elaborazione Piano paesaggistico regionale – Secondo ambito omogeneo d'intesa con le Amministrazioni statali. L'attuazione della previsione, peraltro, atteso il suo carattere di principio, richiede che

---

<sup>40</sup> Il citato comma 7 prevede: "*Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Presidente della Regione espone al Consiglio regionale, che si pronuncia nel merito, le linee guida caratterizzanti il lavoro di predisposizione del PPR*". La riportata previsione, quindi, è stata modificata dall'art. 10 della legge regionale 21 novembre 2011, n. 21, con l'introduzione, dopo le parole "*della presente legge*", delle seguenti: "*e comunque preliminarmente a qualunque atto di aggiornamento e revisione del piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale n. 45 del 1989, e successive modifiche ed integrazioni*".

<sup>41</sup> Il T.A.R. Sardegna (cfr. sent. 12 novembre 2007, n. 2010) ha affermato che le linee guida non potevano considerarsi vincolanti per la Giunta Regionale. In altra occasione lo stesso giudice (cfr. sent. 13 dicembre 2007, n. 2041) ha espressamente affermato che nel caso di specie non è stata seguita la procedura di cui all'art. 143, comma 3.

vengano posti in essere i successivi necessari atti applicativi che devono vedere anche il necessario coinvolgimento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, pena l'illegittimità degli atti che si andranno ad adottare.

La conclusione esposta non pare confliggere con la disciplina contenuta nella legge regionale n. 8 del 2004.

Invero, all'art. 2, rubricato "*Piano Paesaggistico Regionale - Procedure*", della legge regionale n. 8 del 2004 è disciplinato il procedimento di approvazione del piano paesaggistico. Sennonché, nel procedimento in questione non è in nessun modo prevista espressamente l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico. Pertanto, stando alla lettera della disposizione riportata, si potrebbe affermare che in tale modo il legislatore regionale ha compiuto la scelta di cui all'art. 143, comma 2, nel senso di non avvalersi della facoltà di procedere all'elaborazione congiunta. Peraltro, l'interpretazione sistematica consente di giungere a differente conclusione.

Invero, in questo senso depone l'art. 1 nel quale il legislatore ha espressamente dichiarato di voler dare attuazione a quanto previsto nel decreto legislativo n. 42 del 2004. Questa affermazione pare giustificare la conclusione che in effetti il legislatore regionale con la previsione di cui all'art. 2 si è voluto limitare a disciplinare il procedimento formale di approvazione del piano e non anche operare scelte di sorta circa la possibilità di procedere all'elaborazione o meno d'intesa. Del resto il giudice amministrativo<sup>42</sup> in relazione al citato art. 1 ha espressamente affermato che questo contiene "*un rinvio dinamico alla normativa statale. Che rappresenta quindi il condiviso quadro di disciplina . . .*". In definitiva può sostenersi che in tale modo il legislatore regionale si è limitato a dare attuazione alla delega di cui all'art. 144, senza entrare nel merito delle scelte di cui all'art. 143.

La conclusione prospettata, sotto altro profilo, trova conferma anche in considerazione di un aspetto formale. Ed invero, come già osservato, il legislatore è intervenuto modificando il decreto legislativo n. 42 del 2004 con i successivi decreti legislativi n. 156 e n. 157 del 2006 e n. 63 del 2008 ed in queste occasioni è stato profondamente modificato il testo dell'art. 143 in questione anche per quanto riguarda il procedimento d'intesa, oltre che con l'inserimento dell'ulteriore previsione richiamata di cui all'art. 135. Ed ora, atteso che questi ultimi testi normativi sono successivi alla legge regionale n. 8 del 2004 può anche affermarsi che in effetti si è comunque in presenza di una disciplina sopravvenuta che ha efficacia abrogativa di eventuali difformi disposizioni regionali. In definitiva può affermarsi che, nonostante la dizione letterale dell'art. 2 della legge regionale n. 8 del 2004, la Regione sarda ha la facoltà di optare per un'elaborazione congiunta del piano paesaggistico.

<sup>42</sup> T.A.R. Sardegna sent. 12 novembre 2007, n. 2050.

**b) Gli ambiti rientranti nel piano paesaggistico regionale.**

In primo luogo si osserva che il piano paesaggistico regionale è stato oggetto di impugnazione sotto svariati profili, sia di carattere generale che particolare.

In particolare, giova ricordare che il Consiglio di Stato<sup>43</sup> ha affermato che: *“Ai sensi dell’art. 2 della legge regionale n. 8 del 25 novembre 2004, competente all’approvazione dei Piani Paesaggistici Regionali è la Giunta Regionale; in particolare, prevede tale norma che: “per le procedure di redazione della proposta, adozione e approvazione del PPR si applicano le disposizioni di cui all’articolo 11 della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (norme per l’uso e la tutela del territorio regionale), così modificato: ‘Art. 11 - Piano Paesaggistico Regionale – Procedure . . . 5. Acquisito tale parere, la Giunta regionale approva in via definitiva il PPR entro i successivi trenta giorni’ . . . ”. Ne consegue che correttamente il PPR, in conformità con le norme ora dette, è stato approvato dalla Giunta regionale. Né può dubitarsi della conformità di tale disciplina normativa all’art. 27 dello Statuto regionale di cui alla legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948, dal momento che il PPR costituisce, fondamentalmente, disciplina pianificatoria di carattere conformativo e, dunque, atto di carattere generale, teso ad individuare una serie di beni in relazione ai quali dovranno trovare applicazione specifiche norme di tutela, in conformità con i principi e con le indicazioni contenute nel c.d. Codice Urbani (e s.m. e i.)”.*

---

<sup>43</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 27 luglio 2010, n. 4899, che sul punto ha confermato T.A.R. Sardegna, 13 dicembre 2007, n. 2241. Si legge anche: *“Il TAR non ha condiviso detta censura avendo ritenuto (a tal fine richiamandosi a propri precedenti in termini, passati in giudicato) che, in effetti, nei piani di nuova generazione assume rilevanza determinante la fase di ricognizione delle qualità intrinseche del territorio disciplinato ed il conseguente quadro cartografico; in altri termini, il massimo rilievo deve essere dato alla parte tecnica e figurativa delle diverse categorie di beni presi in considerazione, in particolare, dei beni paesaggistici e di quelli identitari disciplinati e qualificati in virtù del nuovo potere attribuito alle Regioni dal Codice Urbani, in coerenza con le definizioni e secondo i principi illustrati nelle norme tecniche; la disciplina di attuazione, se posta in correlazione con la coerente parte cartografica, ha, nel contesto del piano, una funzione strumentale e servente di categorie ben definite e le contestate caratteristiche di generalità ed astrattezza sono apparenti laddove siano riconducibili a specifici ambiti e beni; se poi talune delle norme tecniche avessero esorbitato dalle funzioni attribuite loro dalla legge e fossero state assunte, dalla GR. esulando dalla disciplina del territorio a fini di tutela del paesaggio attraverso il mantenimento, l’individuazione di linee di sviluppo, recupero o valorizzazione, ovvero avessero introdotto regole in deroga e modificative di previsioni normative, allora dette NTA avrebbero potuto essere riconosciute illegittime per tali parti; in definitiva, stante la natura conformativa del piano impugnato, espressione, per il TAR, di potestà amministrativa e diretto alla cura degli interessi pubblici, e la relazione di strumentalità delle norme tecniche rispetto alla parte di piano nella quale si è proceduto all’articolazione delle fasi disciplinate dall’art. 143 del d.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004 (c.d. Codice Urbani), il provvedimento, nel suo complesso (e salvo quanto disposto, dallo stesso TAR, con riguardo a taluna delle sue norme), rivestendo le caratteristiche di atto amministrativo generale di pianificazione e non di regolamento, è stato correttamente approvato dalla Giunta”.*

Da ciò consegue che le disposizioni contenute nelle norme tecniche di attuazione potranno essere oggetto di impugnazione anche in prosieguo in occasione dell'eventuale impugnazione di atti applicativi. Ha, infatti, affermato il Consiglio di Stato *“Si potrà . . . discutere della legittimità o meno di talune sue norme, da investire con apposita, puntuale impugnativa da parte dei soggetti che lamentino la concreta lesione della propria sfera giuridica ad opera delle stesse (o a seguito di atti di esse applicativi)”*<sup>44</sup>.

Procedendo all'esame di alcuni profili delle norme tecniche di attuazione, si osserva che l'art. 107, comma 1, in applicazione dell'art. 2, comma 6, della legge regionale n. 8 del 2004, prevede che i Comuni dovevano provvedere ad adeguare i propri strumenti urbanistici al piano paesaggistico entro dodici mesi dalla sua pubblicazione.

Peraltro, consta che solo un estremamente limitato numero di Comuni abbia provveduto ad adeguare i propri strumenti urbanistici ed a sottoporre gli stessi alla verifica di coerenza di cui all'art. 31 della legge regionale 22 aprile 2002, n. 7. Inoltre, non consta che i piani urbanistici approvati siano stati sottoposti all'esame degli uffici paesaggistici regionali e statali. Ed ora, come in precedenza rilevato, in base al riparto di competenze costituzionale, deve affermarsi la perdurante applicabilità della previsione di cui all'art. 16, comma 3, della legge n. 1159 del 1942. Si precisa che la questione della perdurante applicabilità della disposizione citata è già stata affrontata dal Consiglio di Stato<sup>45</sup> che si è più volte espresso in maniera

---

<sup>44</sup> In questo senso si è espressamente pronunciato anche il T.A.R. Sardegna, 12 febbraio 2010, n. 170, il quale ha affermato: *“Preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione, sollevata dalla difesa del Amministrazione regionale, di tardività dell'impugnazione dell'articolo 110 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Paesaggistico Regionale, dovendosi ritenere che l'interesse all'impugnazione di tale norma generale sorga a seguito dell'adozione dell'atto applicativo”*. Si rinviengono, quindi, già sentenze che hanno annullato alcune disposizioni delle norme tecniche di attuazione impuginate in uno con gli atti applicativi. Così, ad esempio, T.A.R. Sardegna, 31 ottobre 2007, n. 2014, ha annullato il comma 1, cpv. 2, ed i commi 2 e 3 dell'art. 110; T.A.R. Sardegna, 2 settembre 2009, n. 1469, ha annullato il comma 7 dell'art. 15.

<sup>45</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 2 marzo 2000, n. 1095, ove legge: *“2.2.1. L'art. 28, L. 17 agosto 1942, n. 1150, nel testo modificato dalla L. n. 765 del 1967, stabilisce espressamente che le lottizzazioni di terreno a scopo edilizio possono essere autorizzate dal Comune, ma occorrono sia l'approvazione regionale, sia il parere della competente Soprintendenza. Il parere della competente Soprintendenza comporta che sui piani di lottizzazione deve essere compiuta una valutazione ai fini paesistico - ambientali e ai fini storico - artistici, ai sensi della L. n. 1439 del 1939 e della L. n. 1089 del 1939. Il parere della «competente Soprintendenza» previsto dall'art. 28, L. n. 1150 del 1942, compete ora alle Regioni a statuto ordinario, in virtù dell'art. 1, co. 3, D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, a norma del quale il trasferimento dallo Stato alle Regioni ordinarie delle funzioni amministrative in materia urbanistica riguarda anche le attribuzioni esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della L. 6 agosto 1967, n. 765 (C. Stato, sez. IV, 13 marzo 1991, n. 181). Tra le attribuzioni del Ministero della pubblica istruzione (cui ora è subentrato il Ministero per i beni culturali e ambientali) stabilite dalla L. n. 765 del 1967, rientra*

conforme. Le conseguenze discendenti da tale omissioni sono evidenti.

In considerazione della natura della norma e degli interessi coinvolti di rilevanza costituzionale, deve affermarsi che il mancato rispetto del termine posto dal legislatore non comporta il venire meno dell'applicabilità della disciplina contenuta nelle norme transitorie<sup>46</sup>. Del resto, in questo senso induce anche la previsione dell'art. 145 del decreto n. 42 del 2004 il quale prevede espressamente misure di salvaguardia disponendo che le previsioni del piano *“sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli strumenti settoriali”*.

Sul punto deve evidenziarsi una carenza della disciplina vigente stante l'assenza di disposizioni sollecitatorie volte a fare sì che i Comuni provvedano all'adeguamento con tempestività nonché l'assenza di disposizioni che disciplinino l'esercizio di eventuali poteri sostitutivi da parte della Regione in caso di perdurante inadempimento.

Nell'attuale situazione l'unica conseguenza discendente dal mancato adeguamento da parte dei Comuni è quella della perdurante applicabilità della disciplina transitoria contenuta nelle norme

---

*appunto il parere della competente Soprintendenza sui piani di lottizzazione ai sensi dell'art. 28, L. n. 1150 del 1942. 2.2.2. Dal quadro normativo così delineato emerge dunque che i piani di lottizzazione necessitano di parere paesistico, che è di competenza delle Regioni (C. Stato, sez. IV, 16 giugno 1986, n. 421; C. Stato, sez. IV, 27 luglio 1993, n. 742). Detto parere, essendo volto a verificare la compatibilità paesistica del piano, ha natura giuridica sostanziale di autorizzazione paesistica, e come tale è soggetto al controllo ministeriale ai sensi dell'art. 82, D.P.R. n. 616 del 1977. 2.2.3. Pertanto, l'atto regionale di approvazione del piano di lottizzazione, nella specie annullato in sede di controllo ministeriale, aveva, nella specie, contenuto complesso e duplice, avendo valenza sia di atto di approvazione del piano di lottizzazione, sia di autorizzazione paesistica di detto piano. Oggetto del controllo e dell'annullamento ministeriale, è stata dunque l'autorizzazione paesistica, rilasciata dalla Regione Marche contestualmente all'approvazione del piano di lottizzazione. Deve perciò essere disatteso l'assunto di parte appellante secondo cui i piani di lottizzazione non sarebbero soggetti ad autorizzazione paesistica e, conseguentemente, a controllo ministeriale”. In questo senso cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI, 14 gennaio 2002, n. 173; id., 28 luglio 2006, n. 4690; e, da ultimo, T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, 4 dicembre 2007, n. 6541, che applicano il principio pure all'ipotesi dei piani particolareggiati). I principi enunciati nelle citate pronunce, anche se si riferiscono all'art. 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, sono evidentemente applicabili pure nel caso di specie attesa la piena analogia del disposto dell'art. 57 del d.p.r. 19 giugno 1979, n. 348, a quello del citato art. 82. Si ribadisce, invero, che l'applicabilità anche nella Regione Sardegna dell'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, non pare proprio contestabile (Corte Cost., 18 ottobre 1996, n. 341). Del resto l'applicabilità delle previsioni di cui all'art. 1 citato è anche espressamente prevista dell'art. 9 della legge regionale 12 agosto 1998, n. 28.*

<sup>46</sup> In questo senso cfr. T.A.R. Sardegna, 12 giugno 2009, n. 979.

tecniche di attuazione, fatta salva la possibilità prevista nelle stesse all'art. 11, comma 1, lett. c), di fare ricorso allo strumento delle intese tra Regione, Province e Comuni interessati ivi previste. Peraltro, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 11 dette intese devono avere ad oggetto "azioni strategiche"; ossia si riferiscono ad interventi riguardanti ambiti limitati, anche se talora di rilevante impatto. Al riguardo si osserva che, stando ai dati acquisiti, le richieste di ricorso a questa procedura sono state 891. Di queste 92 sono state definite per carenza di documentazione; 245 sono state ritenute ipotesi non rientranti nella previsione; 336 hanno avuto una valutazione negativa e 186 sono state accolte con l'autorizzazione a realizzare interventi per 1.969.502 mc..

Ed ora, se si considera che, come già rilevato, il piano paesaggistico non ha provveduto a dettare indirizzi di principio ai quali l'amministrazione deve attenersi nella programmazione nei vari settori di intervento di sua competenza o, quanto meno, indirizzi generali, con contestuale previsione di strumenti di raccordo tra le varie forme di pianificazione e programmazione, risulta evidente che il protrarsi per lungo tempo della possibilità di fare ricorso a quel procedimento finisce per urtare con la possibilità che si realizzi uno "sviluppo sostenibile".

Per quanto concerne la disciplina degli interventi eseguibili nelle more, le citate norme tecniche di attuazione all'art. 15 contengono la disciplina transitoria generale di quelli eseguibili negli ambiti di paesaggio costieri. Peraltro, nelle stesse norme tecniche si rinvencono anche norme speciali, e pertanto prevalenti, che disciplinano alcune specifiche categorie di beni. Si pensi agli artt. 19 e 20 ed agli artt. 48 e 49.

Soffermando l'attenzione sull'art. 49 si osserva che lo stesso detta una disciplina differenziata per i beni paesaggistici e per quelli c.d. identitari a seconda che si tratti i beni rientranti nella categoria di cui all'art. 48, comma 1, lett. a)<sup>47</sup> ovvero lett. b)<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Relativamente alla prima categoria di cui alla lett. a), al comma 1 è previsto: "sino all'adeguamento dei piani urbanistici comunali al P.P.R., si applicano le seguenti prescrizioni: a) sino all'analitica delimitazione cartografica delle aree, queste non possono essere inferiori ad una fascia di larghezza pari a m. 100 a partire dagli elementi di carattere storico culturale più esterni dell'area medesima; b) nelle aree è vietata qualunque edificazione o altra azione che possa comprometterne la tutela; c) la delimitazione dell'area costituisce limite alle trasformazioni di qualunque natura, anche sugli edifici e sui manufatti, e le assoggetta all'autorizzazione paesaggistica; d) sui manufatti e sugli edifici esistenti all'interno dell'area, sono ammessi, gli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e le attività di studio, ricerca, scavo, restauro, inerenti i beni archeologici, nonché le trasformazioni connesse a tali attività, previa autorizzazione del competente organo del MIBAC; e) la manutenzione ordinaria è sempre ammessa. 2. Ove non già individuati dal P.P.R. i Comuni, tramite il piano urbanistico comunale d'intesa con la Regione e con il competente organo del MIBAC, provvedono alla analitica individuazione cartografica e concorrono, attraverso il S.I.T.R., alla formazione di registri dei beni paesaggistici,

In particolare è previsto che, sino all'adeguamento dei piani urbanistici comunali al piano paesaggistico nella fascia di 100 m. (fermo restando che la stessa è diversamente regolata a seconda che si rientri nell'ipotesi di cui alla lett. a) ovvero alla lett. b)), non è consentita la realizzazione di interventi modificativi salvo quanto previsto all'art. 49, comma 1, lett. d), e comma 6.

Si precisa che, per la verità, all'art. 49, comma 1, lett. b), si legge che *“b) nelle aree è vietata qualunque edificazione o altra azione che possa comprometterne la tutela”*. Si potrebbe, pertanto, ritenere che, in effetti, siano consentiti interventi che non compromettano la tutela; peraltro, la previsione della successiva lett. c) ove è previsto che *“c) la delimitazione dell'area costituisce limite alle trasformazioni di qualunque natura, anche sugli edifici e sui manufatti, e le assoggetta all'autorizzazione paesaggistica”* non consente di accogliere tale interpretazione. Del resto in tale senso induce pure l'interpretazione sistematica. Si consideri al riguardo, che la previsione del successivo comma 5, parte finale, relativa alla categoria di cui all'art. 48, comma 1, lett. b), (c.d. beni identitari) è testuale nel precedere che *“All'interno della fascia non è consentita, sino all'adeguamento del Piano urbanistico comunale, la realizzazione di nuovi corpi di fabbrica”*.

Ed ora, come è evidente, un'interpretazione che conducesse ad un diverso risultato per le due categorie di beni sarebbe del tutto illogica ove si consideri che in tale modo si assicurerebbe una tutela meno incisiva per una categoria di beni (quelli paesaggistici) ritenuta, invece, dal piano paesaggistico di maggior interesse, come risulta dalla restante disciplina; si pensi al riguardo alla diversa determinazione della fascia dei 100 m. che, per la prima categoria di beni va determinata *“a partire dagli elementi di carattere storico culturale più esterni dell'area medesima”*.

### **c) L'adeguamento del piano paesaggistico regionale.**

Il Piano Paesaggistico Regionale - Primo ambito omogeneo è stato redatto sulla base delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 42 del 2004 nella sua formulazione originaria, anche se il piano stesso è stato poi definitivamente approvato successivamente

---

*implementando ed aggiornando il mosaico. All'interno dell'area individuata è prevista una zona di tutela integrale, dove non è consentito alcun intervento di modificazione dello stato dei luoghi, e una fascia di tutela condizionata”*.

<sup>48</sup> Relativamente alla seconda categoria di cui alla lett. b), al comma 1 è previsto: *“4. La regione in sede di approvazione del P.P.R. e i Comuni, tramite il piano urbanistico comunale d'intesa con la Regione e con il competente organo del MIBAC, provvedono ad una analitica individuazione cartografica delle aree e dei beni immobili e concorrono, attraverso il S.I.T.R., alla formazione di registri dei beni stessi. 5. Sino all'analitica individuazione cartografica delle aree di cui al comma 4, queste non possono essere inferiori ad una fascia della larghezza di 100 m dal perimetro esterno dell'area o del manufatto edilizio. All'interno della fascia non è consentita, sino all'adeguamento del Piano urbanistico comunale, la realizzazione di nuovi corpi di fabbrica”*.

all'entrata in vigore dei decreti legislativi n. 156 e n. 157 del 2006; non solo ma in prosieguo è sopravvenuto anche il decreto legislativo n. 63 del 2008, che ha ulteriormente ed incisivamente modificato la disciplina del decreto legislativo n. 42 del 2004. Si vuole affermare che il piano paesaggistico regionale è più aderente alla disciplina vigente al momento della sua adozione rispetto a quella intervenuta successivamente.

Da qui l'esigenza di procedere al suo adeguamento.

Ed ora, successivamente all'avvenuta approvazione ed entrata in vigore del piano paesaggistico regionale, in data 19 febbraio 2007, come già osservato, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali e dal Presidente della Regione avente ad oggetto l'adeguamento del piano paesaggistico regionale.

In detto atto, nel primo considerato, si legge: *“il Piano paesaggistico regionale – Primo ambito omogeneo, già approvato con la delibera regionale sopra richiamata, dovrà essere sottoposto alle procedure di cui all'articolo 156 del Codice ed adeguato al disposto dell'art. 143, al fine di formare oggetto di “accordo preliminare”. Tale accordo dovrà essere formalizzato a decorrere dal sessantesimo giorno dalla firma della presente intesa”*.

In tale modo, in effetti, si conferma espressamente che il piano paesaggistico regionale non è stato elaborato d'intesa tra la Regione e le Amministrazioni statali, tanto è vero che è stato convenuto di procedere alla sua verifica ed adeguamento ai sensi dell'art. 156, attività disciplinata dal successivo art. 2 del protocollo.

Senonché, nel caso di specie, si era al di fuori dall'ambito di applicazione dell'art. 156, nel testo allora vigente.

Ed invero, l'art. 156, per l'appunto rubricato *“Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici”*, al comma 1, prevedeva che: *“1. Entro il 1° maggio 2008, le regioni che hanno redatto i piani previsti dall'articolo 149 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 5, comma 7.”*. Ossia la verifica e adeguamento aveva ad oggetto *“i piani previsti dall'articolo 149 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490”*, ma non era contemplata nell'art. 156 anche la possibilità che le regioni, le quali avessero provveduto ad elaborare i nuovi piani paesaggistici regionali ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004 senza avvalersi della facoltà di procedere congiuntamente, potessero poi chiedere la verifica e adeguamento di quanto operato facendo applicazione del disposto dell'art. 156. Peraltro, in considerazione delle modifiche che si andavano ad apportare al testo del decreto legislativo n. 42 del 2004 e dell'esigenza di adeguare i piani paesaggistici eventualmente

approvati ai nuovi contenuti introdotti ed, in particolare, alla nuova formulazione dell'art. 143, è stato rivisto anche il testo dell'art. 156 prevedendo che l'adeguamento deve avvenire in relazioni ai piani paesaggistici approvati.

Sotto questo profilo, pertanto, la rilevata discrasia può ritenersi non più rilevante.

Ad oggi non consta che il citato protocollo abbia avuto applicazione pratica anche se, come osservato, è ancora maggiore rispetto al momento della sottoscrizione del protocollo l'esigenza di procedere al suo adeguamento attese le richiamate rilevanti modifiche introdotte al decreto legislativo n. 42 del 2004, da ultimo con il decreto legislativo n. 63 del 2008.

Nel frattempo è intervenuta la legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4, che all'art. 11, rubricato *“Aggiornamento e revisione del Piano paesaggistico regionale”*, ha previsto che: *“1. Con periodicità biennale la Giunta regionale procede all'aggiornamento e alla revisione dei contenuti descrittivi e dispositivi del Piano paesaggistico regionale con specifica deliberazione da pubblicarsi sul BURAS e della quale è data pubblicità sul sito istituzionale della Regione e mediante deposito presso gli uffici regionali. Nei trenta giorni successivi alla pubblicazione sul BURAS di tale deliberazione, chiunque ne abbia interesse può presentare osservazioni in merito alle modifiche proposte. Nel medesimo termine la Commissione consiliare competente in materia di urbanistica esprime il proprio parere e lo trasmette alla Giunta regionale. Trascorso tale termine la Giunta, esaminate le osservazioni, delibera in via definitiva l'aggiornamento o la revisione. Tale deliberazione è pubblicata sul BURAS e le conseguenti modifiche costituiscono parte integrante del Piano paesaggistico regionale”*.

In tale modo, nella sostanza, è stato disciplinato il procedimento di adeguamento con formalità semplificate e tempi ridotti rispetto alla disciplina generale prevista dall'art. 2 della legge regionale n. 8 del 2004 per l'approvazione del piano paesaggistico. Strettamente connessa è anche la modifica dell'art. 11, comma 7, della legge regionale n. 45 del 1989, ove è previsto che: *“Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Presidente della Regione espone al Consiglio regionale, che si pronuncia nel merito, le linee guida caratterizzanti il lavoro di predisposizione del PPR”*, introdotta dall'art. 10 della legge regionale 21 novembre 2011, n. 21, con l'introduzione, dopo le parole *“della presente legge”* delle seguenti: *“e comunque preliminarmente a qualunque atto di aggiornamento e revisione del piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale n. 45 del 1989, e successive modifiche ed integrazioni”*.

Peraltro, resta fermo che all'adeguamento dovrà provvedersi d'intesa con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali in forza degli accordi vincolanti di cui al citato protocollo d'intesa.

In ogni caso, anche se volesse ritenersi diversamente, tale necessità deriva dal disposto dell'art. 135, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 42 del 2004 ove, si ricorda, è disposto che: *“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”*. Le citate lettere, si ricorda prendono in considerazione i seguenti beni: *“b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis; c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione; d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1”*.

Ed ora, considerato che le norme tecniche di attuazione agli artt. 19 e 20 definiscono la fascia costiera, tra l'altro individuata in un'area più ampia rispetto ai 300 metri dalla linea di battigia, quale *“bene paesaggistico d'insieme”*, ossia quale bene del c.d. terzo tipo rientrante nella lett. c) dell'art. 134 del decreto legislativo n. 42 del 2004, stante l'estensione di detto bene paesaggistico, risulta evidente che ogni adeguamento non potrà che andare ad incidere sullo stesso con la conseguenza, per l'appunto, di rendere obbligatorio l'adeguamento congiunto tra Stato e Regione.

In questo contesto si inserisce la disposizione introdotta dall'art. 13 della legge regionale n. 4 del 2009, di recente parzialmente modificata con la legge regionale n. 21 del 2011, che contiene la *“Disciplina degli interventi ammissibili nella fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico regionale”*.

Al riguardo, si osserva che, come già precisato dal giudice amministrativo<sup>49</sup>, *“funzione concreta dell'intera norma sia quella di*

---

<sup>49</sup> Cfr. T.A.R. Sardegna, ordin. 18 marzo 2011, n. 135, confermata per insussistenza del *fumus* con ordin. Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2011, n. 1725. Afferma, tra l'altro il T.A.R. *“Ove così non fosse - e si volesse, invece, attribuire all'art. 13, comma 1, l.r. n. 4/2009 una portata precettiva diretta, tale da consentire l'attuazione delle ivi previste deroghe a prescindere dal loro previo recepimento attuativo nel Piano - si finirebbe per far confliggere la normativa regionale con quella statale e, di conseguenza, con il criterio costituzionale di riparto delle materie tra Stato e Regione, nonché, in ultima analisi, con il valore costituzionalmente garantito “tutela del paesaggio”, nei termini già descritti al punto 8, per cui si deve senz'altro prediligere*

*dettare principi e limiti cui i piani paesaggistici regionali dovranno attenersi nell'introdurre in concreto le ipotesi derogatorie*", ossia le citate disposizioni non sono di immediata applicazione e non prevalgono sulle disposizioni transitorie contenute nelle norme tecniche di attuazione. Invero, si tratta di meri indirizzi dettati dal legislatore al futuro pianificatore.

Peraltro, dovendosi provvedere all'aggiornamento del piano congiuntamente con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, è evidente che dette disposizioni non possono vincolare l'amministrazione statale.

Pertanto, anche in applicazione dei principi costituzionali in tema di riparto delle competenze, al fine di fare salva la legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lo stesso non può che essere interpretato come mera direttiva di massima non vincolante rivolta dal legislatore al pianificatore, quanto meno in relazione alla disciplina dei beni paesaggistici.

Ulteriore profilo che si pone in sede di adeguamento è quello connesso al recepimento delle disposizioni contenute in alcune leggi regionali quali la già citata legge regionale n. 4 del 2009 e la legge regionale 21 settembre 2011, n. 19, contenente "*Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico*", pure modificata con la legge regionale n. 21 del 2011, art. 19.

In particolare, la legge regionale n. 4 del 2009, rubricata "*Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo*", al Capo I detta "*Disposizioni straordinarie per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*" con la finalità di promuovere "*il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio favorendo interventi diretti alla riqualificazione ed al miglioramento della qualità architettonica e abitativa, della sicurezza strutturale, della compatibilità paesaggistica e dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale, anche attraverso la semplificazione delle procedure*" (art. 1).

A questo scopo gli artt. da 2 a 6 disciplinano una serie di ipotesi in cui è consentito l'incremento e l'adeguamento del patrimonio edilizio e ciò è consentito "*anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali*" (artt. 2 e 3)<sup>50</sup>. Questa

---

*l'opposta interpretazione costituzionalmente orientata, peraltro univocamente evincibile dal tenore testuale della norma, come già si è osservato*".

<sup>50</sup> Diversa formulazione si rinviene, invece, agli artt. 4, 5 e 6 ove è previsto che gli interventi in questione possono avvenire: "*anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici vigenti e dalle vigenti disposizioni normative regionali*"; ossia in queste ipotesi gli interventi in questione possono avvenire in deroga solo rispetto alla disciplina relativa agli indici di edificabilità, a differenza delle ipotesi di cui agli artt. 2 e 3 nelle quali, stante la differente formulazione delle previsioni legislative, la deroga è riferita alla

disposizione non pare introdurre deroghe alla disciplina del piano paesaggistico. Da ciò consegue che nelle aree vincolate dal piano paesaggistico gli interventi in deroga sono ammissibili solo nei limiti in cui la disciplina transitoria contenuta nelle norme tecniche di attuazione lo consente

In questo senso milita non solo l'interpretazione letterale ma anche la considerazione che una differente interpretazione condurrebbe ad affermare l'illegittimità costituzionale della previsione normativa in esame. Invero, sotto un profilo, sarebbe configurabile una violazione dell'art. 135 del decreto legislativo n. 42 del 2004; sotto altro profilo, invece, sarebbe configurabile una violazione dell'art. 144 dello stesso decreto in quanto si sarebbe modificato il piano senza assicurare lo svolgimento delle forme di partecipazione e concertazione ivi previste.

Pertanto, in sede di adeguamento del piano paesaggistico, dovrà essere considerata la possibilità di consentire l'applicazione delle disposizioni della legge n. 4 del 2009 anche in relazione ad ambiti tutelati, ove ciò sia ritenuto compatibile con le esigenze di tutela degli stessi.

La legge regionale n. 19 del 2011, invece, al citato art. 19 al comma 6 ha previsto che: *“La giunta regionale, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, attiva la procedura di cui all'articolo 11 della legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4 . . . , proponendo gli adeguamenti al Piano paesaggistico regionale necessari per consentire la realizzazione di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf anche in ambito costiero, sino alla distanza di 1.000 metri dalla linea di battigia, 500 metri per le isole minori”*.

Invero, il legislatore ha identificato *“come strumento strategico, nell'ambito dei precetti dello sviluppo sostenibile e dei principi generali previsti dalla presente legge, la promozione e la realizzazione di un sistema di campi da golf di interesse turistico . . . ”* (art. 1).

Sennonché, ai sensi dell'art. 20, comma 1, lett. b), n. 3, delle norme tecniche di attuazione *“Nella fascia costiera di cui all'art. 19 si osserva la seguente disciplina: . . . b) Non è comunque ammessa la realizzazione di: . . . 3) nuovi campeggi e strutture ricettive connesse a campi da golf, aree attrezzate di camper”*.

Pertanto, allo scopo di verificare la possibilità di consentire la realizzazione degli interventi previsti dalla legge regionale in esame

---

complessiva disciplina regionale e non solo a quella sugli indici di edificabilità. Le disposizioni in esame pongono, inoltre, vari problemi interpretativi, che peraltro non vengono in specifica considerazione in questa sede. Così, ad esempio, occorre chiarire se, qualora vi sia ancora volumetria disponibile applicando i parametri massimi stabiliti per le singole zone dal decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica n. 2266/U del 20 dicembre 1983, la volumetria utilizzata in base alle richiamate disposizioni derogatorie, in ipotesi di altre richieste a regime, debba essere o meno computata al fine di verificare il raggiungimento dei predetti limiti massimi.

ritenuti di valenza strategica per lo sviluppo, il legislatore ha ritenuto necessario l'adeguamento del piano paesaggistico prevedendo allo scopo un procedimento semplificato.

Ossia anche questa disposizione non ha introdotto alcuna deroga alla disciplina del piano paesaggistico. Invero, è stato solo previsto che si deve provvedere all'adeguamento del piano paesaggistico

In sede di adeguamento del piano, che dovrà avvenire congiuntamente con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ai sensi dell'art. 135 del decreto legislativo n. 42 del 2004, si dovrà valutare specificamente la compatibilità degli interventi di cui trattasi con le esigenze di tutela del territorio e verificare in quali zone gli stessi siano eventualmente realizzabili senza determinare compromissioni.

Infine, si osserva che le valutazioni e gli apprezzamenti necessari per adeguare il piano paesaggistico come previsto dall'art. 19, comma 6, pare che possano essere più compiutamente effettuate in sede di adeguamento generale del piano stesso. Del resto sarebbe difficilmente giustificabile la contestuale attivazione di due distinti procedimenti di adeguamento.

#### **d) Prospettive di rivisitazione legislativa della materia.**

Nella XIV legislatura in corso non sono stati esaminati organici interventi legislativi in materia paesaggistica e/o urbanistica. Il Consiglio Regionale si è limitato solo ad approvare alcune disposizioni concernenti interventi settoriali, per lo più inserite nelle leggi finanziarie o nei collegati alle finanziarie<sup>51</sup>.

Sono state, inoltre, approvate alcune leggi regionali, in precedenza richiamate, quali la n. 4 del 2009, la n. 19 del 2011 e la n. 21 del 2011, che incidono sulla materia paesaggistica e urbanistica senza però prevedere disposizioni organiche e generali di disciplina della materia.

---

<sup>51</sup> Così, ad esempio, nella legge regionale 30 giugno 2011, n. 12, all'art. 18, comma 32, è stata inserita una disposizione del seguente tenore: "32. *In deroga alla normativa regionale e comunale, nei piani di lottizzazione e nei piani di zona già convenzionati è consentito in tutto o in parte convertire le volumetrie destinate a servizi connessi alla residenza realizzate o da realizzare, di cui all'articolo 4 del decreto assessoriale n. 2266/U del 20 dicembre 1983, in volumetrie residenziali, a condizione che le unità abitative così realizzate siano cedute a soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale 30 dicembre 1985, n. 32 (Fondo per l'edilizia abitativa), o dalla legge regionale n. 3 del 2008 in materia di edilizia agevolata. Tale disposizione si applica a condizione che siano state effettuate le cessioni di legge ovvero che esse avvengano entro sessanta giorni all'entrata in vigore della presente legge*".

Attualmente risultano presentati diversi disegni e progetti di legge<sup>52</sup>, ma anche in questo caso per lo più non si è in presenza di una rivisitazione generale della disciplina paesaggistica o urbanistica.

Tra i progetti di legge presentati si richiama l'attenzione sul progetto n. 210 contenente *“Disposizioni per la promozione della qualità paesaggistica del territorio regionale attraverso l'eliminazione delle opere incongrue”*<sup>53</sup>.

Questo progetto ha a fondamento la considerazione che *“il sistema così delineato consente di garantire un'efficace tutela ai beni ambientali e paesaggistici, tuttavia questa tutela è riferita esclusivamente alle opere che devono essere oggi ancora programmate e non prevede specifiche misure di intervento per opere già realizzate o per cui è già stata autorizzata la realizzazione e che, seppure legittimamente assentite, contrastano oggi con l'acuita sensibilità in materia. Da qui l'esigenza di introdurre una disciplina legislativa che, compatibilmente con le risorse disponibili, consenta di acquisire alla disponibilità pubblica siti particolarmente pregiati sui quali siano stati realizzati o si vogliano realizzare interventi . . . che contrastano anche con le mutate sensibilità in materia di tutela dei beni ambientali e dei beni paesaggistici”*<sup>54</sup>.

Quindi, all'art. 1, comma 2, della proposta si legge: *“si definiscono opere incongrue le costruzioni e gli esiti di interventi di trasformazione del territorio che per impatto visivo, per dimensioni*

---

<sup>52</sup> In particolare si richiamano i seguenti: p.d.l. n. 23 *“Norme di carattere urbanistico per i villaggi turistici e per i campeggi”*; p.d.l. n. 112 *“Provvidenze per lo sviluppo del turismo nautico in Sardegna”*; p.d.l. n. 130 *“Disciplina del turismo nautico e della portualità in Sardegna”*; p.d.l. n. 139 *“Norme per lo sviluppo della mobilità ciclistica e del cicloturismo”*; p.d.l. n. 170 *“Esecuzione dei provvedimenti di demolizione di opere abusive e di ripristino ambientale in sede sostitutiva”*; d.d.l. n. 78 *“Disposizione in materia di edilizia abitativa e biosostenibilità”*; p.d.l. n. 207 *“Governo del territorio regionale”*; p.d.l. n. 210 *“Disposizioni per la promozione della qualità paesaggistica del territorio regionale attraverso l'eliminazione delle opere incongrue”*; p.d.l. n. 274 *“Azioni di rilancio delle politiche di riqualificazione e risanamento urbanistico e territoriale attraverso le società di trasformazione urbana (STU), strumenti di partenariato pubblico-privato”*; p.d.l. n. 275 *“Modifiche alla legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo)”*; p.d.l. n. 278 *“Istituzione dell'Osservatorio sulle aree costiere delle Sardegna”*; p.d.l. n. 288 *“Disposizioni tecniche ed interventi finanziari per favorire l'autonomia, la vita di relazione e partecipazione alle attività sociali e produttive da parte di persone con disabilità attraverso la promozione dell'accessibilità ambientale ed il superamento delle barriere architettoniche e percettive per la piena fruibilità degli edifici e spazi pubblici, privati e privati al pubblico”*; p.d.l. n. 316 *“Disciplina per il governo del territorio regionale (Legge urbanistica regionale)”*; p.d.l. N. 278 *“Istituzione dell'Osservatorio sulle aree costiere delle Sardegna”*.

<sup>53</sup> Altre regioni hanno già provveduto all'approvazione di proposte di analogo contenuto. Così si veda la legge regionale Emilia Romagna 15 luglio 2002, n. 16, rubricata *“Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio”*.

<sup>54</sup> Così nella relazione del proponente.

*planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, alterano in modo permanente l'identità storica, culturale o paesaggistica dei luoghi. Ai fini della presente legge possono essere prese in considerazione anche le opere, legittimamente assentite e non ancora realizzate in tutto o in parte, che presentino le stesse caratteristiche di cui al primo periodo del presente comma”.*

Si richiamano, inoltre, altri due progetti, peraltro di contenuti alquanto analoghi (p.d.l. n. 207 “*Governo del territorio regionale*” e p.d.l. n. 316 “*Disciplina per il governo del territorio regionale (Legge urbanistica regionale)*”).

Questi due progetti contengono un’organica disciplina in materia urbanistica ed anche disposizioni in materia paesaggistica.

Gli stessi, peraltro, si muovono in un’ottica prevalentemente urbanistico centrica e, in considerazione della rilevanza attribuita alle posizioni proprietarie, non hanno colto appieno le evoluzioni in materia della dottrina e della giurisprudenza.

Non solo, ma non pare neppure condivisibile la scelta di attribuire la potestà pianificatoria in materia urbanistica quasi esclusivamente ai comuni. Invero, al livello regionale e provinciale è affidata quasi esclusivamente la competenza a dettare indirizzi, direttive e a formulare programmi.

L’esigenza di una nuova organica disciplina in materia paesaggistica ed urbanistica è sicuramente avvertita considerato che la disciplina dettata dalla legge regionale n. 8 del 2004 è frammentaria ed insufficiente e che la disciplina in materia urbanistica contenuta nella legge regionale n. 45 del 1989 è ormai risalente nel tempo.

Nel provvedere all’elaborazione della nuova normativa, in sede di esame dei progetti richiamati ovvero in sede di predisposizione di nuovi progetti, occorre considerare che questa deve essere idonea a soddisfare l’esigenza di garantire le condizioni primarie ed imprescindibili per lo sviluppo e la tutela della personalità umana come entità unitaria. Ossia le situazioni soggettive patrimoniali devono essere funzionalizzate alle situazioni esistenziali.

La previsione dell’art 42, comma 2, Cost., per cui la legge deve assicurare che la proprietà assolva una funzione sociale, vuol significare appunto che questa è tutelata fin tanto che il suo regime giuridico non entri in conflitto con un altro interesse che sia ritenuto prevalente rispetto a quello del proprietario e nel caso di specie non vi è dubbio che la tutela dell’ambiente sia assolutamente prevalente. Ove tale situazione si verifichi si rende necessario un intervento legislativo che conformi il regime giuridico in modo da contemperarlo con l’altro interesse o valore contrastante. Per realizzare tale risultato il legislatore ha il potere-dovere di confermare il regime giuridico della proprietà, determinandone i modi di acquisto, di godimento e i limiti, e nel far ciò può arrivare a sopprimere per determinare categorie di

beni (art 43, Cost.), taluna delle facoltà del privato proprietario. Da taluno, peraltro, si è detto che l'intervento conformativo del legislatore troverebbe un limite sostanziale nel dovere di rispettare il c.d. contenuto minimo del diritto di proprietà nel quale sarebbe ricompresa la *facultas aedificandi*. Quell'assunto, che si ricollega intimamente alla concezione che considera la funzione sociale come limite operante dall'esterno sul diritto di proprietà, perde peraltro di significato ove si intenda la funzione sociale come criterio che deve guidare il legislatore nel contemperamento dei contrastanti interessi o valori incidenti sul diritto di proprietà. In relazione ad ogni specifica situazione soggettiva la *facultas agendi* riconosciuta al titolare del diritto si colorerà diversamente a seconda del vario atteggiarsi del conflitto di interessi in gioco.

Ed ora, da una considerazione complessiva della disciplina vigente, si rileva che questa normativa è volta a soddisfare l'esigenza di tutelare l'interesse all'ambiente, ad un ordinato ed armonico sviluppo della città, comprensivo dell'interesse alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (art 9, comma 2, Cost.) oltre che a regolare l'esercizio della potestà (di diritto pubblico) di dare un assetto al territorio (art.44 Cost.). La razionalizzazione dell'assetto del territorio, contrapposto allo sviluppo disorganico, si presenta dunque come interesse fondamentale da tutelare per assicurare la piena realizzazione dei valori costituzionali. In questa situazione è evidente che il legislatore può legittimamente intervenire conformando il diritto di proprietà.

Del resto, in quest'ottica, la dottrina<sup>55</sup> ha rilevato che alla progressiva "*depatrimonializzazione*" del diritto privato non è sfuggito neppure il concetto di proprietà, che si tende ad emancipare dalla logica eminentemente individualistica dell'"*avere*" a vantaggio della logica dell'"*essere*". Il primo sviluppo della persona umana, infatti, può realizzarsi solo attraverso uno sviluppo, a quello finalizzato, della comunità nella quale confluiscono e vengono contemperati gli interessi confliggenti di cui sono portatori i singoli individui o aggregati di individui.

In conclusione l'esercizio della potestà di dare un assetto al territorio deve dunque indirizzarsi alla realizzazione di questo risultato: la tutela dell'interesse all'ambiente. È questa una condizione primaria e imprescindibile.

È auspicabile che, quanto prima, si predisponga e approvi una disciplina in materia paesaggistica e urbanistica rispettosa dei principi enunciati.

Giulio Steri

---

<sup>55</sup> Al riguardo cfr. C. Donisi, *Verso la depatrimonializzazione del diritto privato*, in Rass. Dir. Civ., 1980 pp 644 ss..).