



# PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

**Q**uesto inserto contiene un ampio e ragionato percorso attraverso un secolo di normativa paesaggistica che porta l'autore alle seguenti conclusioni.

Applicando un principio universale della filosofia greca al tema del paesaggio si deduce facilmente l'importanza di "dosare" le scelte nell'ambito delle vaste località di notevole interesse pubblico sottoposte a vincolo.

Dobbiamo quindi invocare il principio della "giusta misura" e quindi la capacità di scelta dell'uomo nella gestione del paesaggio in una prospettiva sostenibile. In altre parole un'azione attiva dell'uomo, sia pure "misurata", all'interno della località vincolata, escludendo a priori interpretazioni sulla assoluta imm modificabilità della località stessa.

Prendendo come assunto che per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni si giunge a una prima importante conclusione: le leggi che coprono un arco temporale di un secolo, in modo pressoché omogeneo sostengono che il paesaggio è la fusione tra natura e lavoro umano, riconoscendo in modo inequivocabile la partecipazione attiva dell'uomo nella formazione del paesaggio, di conseguenza ne deriva che non esiste per legge la definizione di vincolo imm modificabile.

Dopo circa mezzo secolo viene confermata la definizione di paesaggio come fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano sintetizzata dai seguenti concetti:

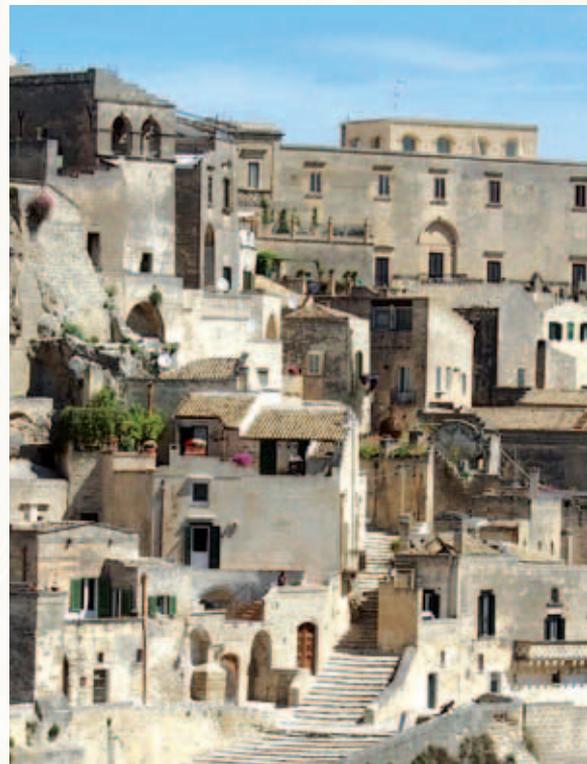
- Conservazione non è sinonimo di cristallizzazione;
- Tutela e valorizzazione rientrano nel medesimo impegno.

Tutti siamo consapevoli della bellezza, della varietà e della straordinaria ricchezza del paesaggio italiano e siamo coscienti dell'aumento dei fenomeni di degrado causati dal venire meno dell'azione comune natura-uomo. Per salvare questo patrimonio e arrestarne la distruzione, noi professionisti geometri agiremo con determinazione e faremo sentire la nostra voce per poter chiamare, ancora e sempre, l'Italia a pieno titolo il "Bel Paese".

## PIANO PAESISTICO: LA CHIAVE È LA GIUSTA MISURA

A conclusione di un ragionato percorso attraverso un secolo di normativa paesaggistica, con l'espressione "la giusta misura" si intende applicare alle leggi che regolano i piani paesistici quel "dosaggio" che, solo, può realizzare l'interesse della collettività per il quale sono stati emanati e che, nel corso della storia, ha contribuito alla composizione complessiva dell'oggetto dei provvedimenti legislativi: ambiente e paesaggio. Un modo per ridare dignità di piano al PTPR potrebbe essere modificare la legge 24/98 nel senso di lasciare alla norma le funzioni di carattere generale in attuazione della legge nazionale: recepire i vincoli e dettare le procedure.

VITTORIO MEDDI



### PREMESSA

Per un qualche misterioso motivo quando affronto lo studio sul "piano paesistico", immancabilmente, il mio pensiero va a uno dei cardini della filosofia greca: il principio della "giusta misura", ovvero i criteri di misura e limite.

Il concetto è sintetizzato in modo efficace, e più che mai attuale, dal prof. Alessandro Volpe in un breve saggio dal titolo "Le origini della filosofia antica: alla ricerca della misura delle cose", nel quale viene riportato il seguente frammento della lettera di Epicuro (IV secolo a.C.) a Meneceo. "Ad ogni desiderio bisogna porre la domanda: che cosa avverrà, se esso viene appagato? Che cosa avverrà, se esso non vie-

ne appagato? Soltanto l'accorto calcolo dei piaceri può far sì che l'uomo basti a se stesso e non divenga schiavo dei bisogni e della preoccupazione per l'indomani. Ma questo calcolo può essere dovuto solo alla saggezza".

Una nozione ripresa in epoca successiva, ma con la stessa efficacia, da Quinto Orazio Flacco nel primo libro delle Satire, laddove elogia la filosofia del giusto mezzo affermando: "C'è una giusta misura nelle cose, ci sono giusti confini al di qua e al di là dei quali non può sussistere la cosa giusta".

L'interpretazione personale di questi illuminati concetti, mi porta ad affermare l'importanza del "dosaggio" che deve accompagnare le scelte, per es-

sere sicuri che la decisione porti al miglior risultato possibile. E, di conseguenza, mi trovo a riflettere su quanto sia labile il concetto di "evoluzione" di cui è fermamente convinto l'uomo contemporaneo, mentre in realtà siamo di fronte a un processo di "involuzione" dovuto alla incoerenza e contraddittorietà delle scelte, ai fatti che spesso smentiscono le parole. Questa teoria si adatta perfettamente alla realtà che, come professionisti, viviamo quotidianamente. È, infatti, ormai sistematico doverci confrontare con provvedimenti legislativi di modifica di atti precedenti della stessa natura che già avevano modificato la legge. Restando in tema, è emblematico il decorso del Codice dei beni

culturali e del paesaggio, interessato da almeno 10 leggi di modifica in un arco temporale di circa otto anni, un processo in cui è mancata del tutto la “giusta misura”. Così come è successo nel campo della pianificazione, sia essa urbanistica che ambientale o paesistica, che risulta uno dei settori in cui le contraddizioni si susseguono a ritmi più sostenuti. La schiera dei “maligni” sostiene che il fenomeno dipende dagli interessi connaturati alle scelte di pianificazione, mentre noi non avendo elementi per supportare una tesi di tale incisività e non volendo iscriverci nella loro categoria, riteniamo che le cause siano da attribuire all’approccio culturale dell’individuo che, storicamente, diventa “radicale” quando il tema in discussione è l’ambiente e il paesaggio.

È molto difficile, in questa contesa, trovare posizioni moderate tra i sostenitori della tutela assoluta e della progettualità nell’ambito del vincolo, a ulteriore conferma di quanto venga ignorata la lezione di Epicuro e di Orazio sulla filosofia della “giusta misura”.

Illustri studiosi della materia si dividono tra le due posizioni: una caratterizzata dalla convinzione della immutabilità del vincolo, ampiamente critica sugli enunciati della Convenzione Europea del Paesaggio, firmata a Firenze nell’anno 2000, in quanto il documento subordina il valore paesaggistico allo sviluppo economico (rappresentata dall’urbanista Vezio De Lucia nello scritto “La tutela del Paesaggio”); l’altra distinta dall’idea della possibilità di modificabilità dei beni assoggettati a vincolo, previa autorizzazione degli organi addetti alla tutela, coe-

rente con il contenuto della citata Convenzione Europea del Paesaggio (rappresentata dal Cons. Paolo Carpentieri in “Nozione giuridica di paesaggio”).

#### UN SECOLO DI NORMATIVA SUL PAESAGGIO

L’analisi della normativa sul paesaggio prodotta nel nostro Paese a partire dall’inizio del secolo scorso (1905), effettuata con “onestà intellettuale” scervra da interpretazioni personali precostituite, oltre ad inorgoglicci per essere stati i primi nel mondo a legiferare sul paesaggio, porta al concetto di “sviluppo sostenibile” con la ricerca di coniugare “conservazione e sviluppo”. Un obiettivo che trae la sua fonte già nell’articolo 9 del R.D. 3 giugno 1940 n. 1357: “La protezione degli oggetti contemplati dalla legge per quanto possibile deve conciliare l’interesse pubblico con l’interesse privato” criterio esplicitamente riportato nel punto 4/a: “che nota essenziale d’un complesso di cose immobili costituenti un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale è la spontanea concordanza e fusione fra l’espressione della natura e quella del lavoro umano”.

Questo concetto è stato ripreso prima dalla Convenzione Europea del Paesaggio (20 ottobre 2000) art. 1 lett. a): “Paesaggio” designa una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e successivamente dal decreto legislativo 22 gennaio 2014 n. 42 Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, articolo 131 (paesaggio) al comma 1: “Per paesaggio si intende il territo-

rio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni” e al comma 2: “Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”. Tutte definizioni che riportano a Benedetto Croce quando nell’anno 1920, nella presentazione del D.L. propedeutico alla legge 184/1922, affermava: “anche il patriottismo nasce dalla secolare carezza del suolo agli occhi, ed altro non essere che la rappresentazione materiale e visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, i quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli”. La legge 184/1922, infatti, al primo articolo reca: “Sono dichiarate soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Sono protette altresì dalla presente legge le bellezze panoramiche”.

Dopo queste premesse giungiamo a una prima importante conclusione: le leggi che coprono un arco temporale di un secolo, in modo pressoché omogeneo sostengono che il paesaggio è la fusione tra natura e lavoro umano, riconoscendo in modo inequivocabile la partecipazione attiva dell’uomo nella formazione del paesaggio, di conseguenza ne de-

riva che non esiste per legge la definizione di **vincolo immodificabile**.

Infiniti sono gli esempi che si possono portare a conferma di questo assunto, ma per vicinanza di territorio citiamo quello del Monastero di San Benedetto realizzato nel Comune di Subiaco: il complesso monumentale di rara bellezza architettonica e di valore religioso e storico, insediato in un costone roccioso in un contesto naturalistico e paesaggistico unico, esalta la **interrelazione umana ai fattori naturali**. Una interpretazione di carattere conservativo statico del paesaggio (vincolo) avrebbe privato le generazioni della *secolare carezza del suolo agli occhi* evidenziata dal Croce, che si percepisce osservando il Monastero di San Benedetto a Subiaco.

Il problema, purtroppo, è la diffusione in epoche più recenti coincidenti con lo sviluppo, di molti esempi di segno contrario, dove l'azione dell'uomo an-

ziché integrare per migliorare i fattori naturali, si è distinta per gli effetti di alterazione e distruzione del paesaggio.

Ancora una volta dobbiamo invocare il principio della *"giusta misura"* e quindi la capacità di scelta dell'uomo nella *"gestione del paesaggio in una prospettiva sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici e ambientali"*. (articolo 1 lett. e. Convenzione Europea del Paesaggio).

In tal senso dispone anche la legge del 29 giugno 1939 n. 1497 "Protezione delle bellezze naturali" con la previsione della pianificazione paesistica all'articolo 5: *"...omissis... il Ministro per la pubblica istruzione ha facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, da redigersi secondo le norme del regolamento ...omissis... al fine di impedire che le aree di qualsiasi località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica"*.

Con questa disposizione, infatti, viene introdotto uno strumento con il quale *"dosare"* le scelte nell'ambito delle vaste località di notevole interesse pubblico sottoposte a vincolo ai sensi dell'articolo 1 della legge, che non avrebbe senso di esistere se il vincolo avesse l'effetto di immodificabilità assoluta.

Il tutto va, ovviamente, contestualizzato al periodo, siamo prima del 17 agosto 1942 e il Paese non ha ancora la legge urbanistica con la quale verrà introdotto il concetto di pianificazione del territorio attraverso il Piano Regolatore.

Il legislatore ha previsto uno strumento che ha insita la fun-

zione di: "programmazione di una attività" stabilita dall'articolo 23 del Regolamento per l'applicazione della legge approvato nel 1940 che attribuisce ai piani paesistici territoriali il fine di stabilire:

1. Zone di rispetto;
2. Rapporto fra aree libere e aree fabbricabili in ciascuna delle diverse zone della località;
3. Le norme per i diversi tipi di costruzione;
4. La distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati;
5. Le istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora.

Operazioni che presuppongono un'azione attiva dell'uomo, sia pure *"misurata"*, all'interno della località vincolata, escludendo a priori interpretazioni sulla assoluta immodificabilità della località stessa, che sarebbero in palese contrasto con il contenuto dell'articolo 23 sopra riportato. Nell'intento del legislatore il *"piano paesistico"* non è relegato al ruolo marginale e anonimo di fotografare il territorio alla stregua di una carta turistica, obiettivo raggiungibile con la compilazione dell'elenco delle bellezze naturali e delle località di notevole interesse pubblico indicate all'articolo 1 della legge, che sono:

1. Cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
2. Ville, giardini e parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose di interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;
3. I complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;



4. Le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

La natura facoltativa di disporre del piano con le sue caratteristiche conferma, nel momento in cui viene adottato, il fine cui tende: impedire che le stesse siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica. Il che non significa che non deve essere fatto uso delle località soggette a vincolo, ma coerentemente con la legge, l'azione dell'uomo deve valorizzare i fattori naturali insiti nelle località.

C'è da dire che, nonostante la tutela del paesaggio sia stata inserita fra i principi fondamentali della Costituzione, di fatto viene sopraffatta dall'indiscriminato sviluppo edilizio che ha preso a correre dal dopoguerra ben oltre i limiti della prima legge urbanistica n. 1150 del 1942.

Prima della legge Galasso (1985) sono stati approvati tredici piani paesistici con caratteristiche disomogenee di limitate dimensioni diversi da quelli attuali. Altri ventinove piani sono stati promossi negli anni Sessanta e mai pervenuti alla approvazione finale.

La statistica conferma che, nella fascia temporale indicata, l'interesse edilizio è stato prevalente rispetto alla tutela del territorio, situazione che non varia con i DPR 8/1972 e 616/1977 che comportano il passaggio delle competenze sulla pianificazione del paesaggio alle Regioni e con esso la possibilità di legiferare in merito ai contenuti, alle caratteristiche e alle

procedure di approvazione dei piani paesistici.

Si completa, così, l'assetto istituzionale del Paese in un contesto di grandi aspettative che a distanza di pochi anni inizia a scricchiolare preannunciando il fallimento generale che in questi anni sta travolgendo le Regioni. Al punto che l'immobilismo delle istituzioni e il costante degrado del territorio hanno determinato l'atto di "messa in mora" delle Regioni da parte del Governo centrale, prima con il DM Beni culturali e ambiente del 21 settembre 1984, successivamente con il D.L. 27 giugno 1985 n. 312, convertito in legge 8 agosto 1985 n. 431.

Il provvedimento è caratterizzato in modo specifico da quattro componenti di elevato spessore in materia:

- Applicazione "o*pe legis*" del vincolo paesistico ai sensi della legge 29 giugno 1939 n. 1497 su categorie di beni diffusi:
  - 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 11-12-1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;*

- d) *le montagne per la parte eccedente 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;*
- 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 13-3-1976, n. 448;*
- l) *i vulcani;*
- m) *le zone di interesse archeologico.*

- Trasformazione della mera facoltà in obbligo di formazione e approvazione dei piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici con inserimento di misure di salvaguardia inibitorie;
- Equiparazione dei piani paesistici ai piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici;
- Fissazione del termine il 31 dicembre 1986 entro il quale i suddetti piani devono essere approvati pena l'intervento in surroga da parte del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali.

Pur apparendo innovativa nelle intenzioni di superare la formale separazione fra il *regime delle tutele* e quello delle tra-

*sformazioni urbanistiche*, in realtà la disposizione risulta insussistente perché riferita ad un unico oggetto: il territorio.

Il contenuto attivo del piano paesistico viene rafforzato dalle seguenti disposizioni:

- **Legge 431/85** articolo 1 ter: "...omissis... è vietata, fino alla 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 prescrizione di salvaguardia, limitata al momento dell'adozione del piano, sottintende un contenuto del piano con capacità di intervento oltre "la manutenzione ordinaria, straordinaria, consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici".

- **Circolare del Ministero per i beni culturali e ambientali del 31 agosto 1985 n. 8** "Applicazione della legge 8 agosto 1985 n. 431 (tutela delle zone di particolare interesse ambientale)" che reca spunti significativi che codificano la struttura del piano:

- a) con la determinazione della durata delle misure di salvaguardia che inibiscono, con le eccezioni sopra citate, qualsiasi trasformazione del territorio fino alla redazione del piano;
- b) declina i motivi che hanno reso equivalente i piani paesistici ai piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valo-

ri paesistici, in quanto recepisce la moderna concezione del territorio e dell'ambiente, come contesto naturale e storico unitario, nonché della pianificazione economica e sociale;

- c) viene precisato che conservazione non è sinonimo di cristallizzazione e che, tutela e valorizzazione sono due momenti confluenti nell'unico impegno che la legge (431) è chiamata ad assolvere.

Dopo circa mezzo secolo viene confermata la definizione di paesaggio come fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano sintetizzata dai seguenti concetti:

- conservazione non è sinonimo di cristallizzazione;
- tutela e valorizzazione rientrano nel medesimo impegno.

La legge 431/85, di immediata efficacia per le misure di salvaguardia, viene completamente disattesa dalle Regioni nella parte di maggiore importanza, ossia la programmazione attraverso i *piani paesistici* o *piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici*, con rare eccezioni come evidenza Vezio De Lucia, tra cui il piano urbanistico territoriale (Put) della Penisola Sorrentina e della Costiera Amalfitana.

Dobbiamo ancora una volta registrare un'occasione perduta per ottenere una inversione di tendenza che porti alla valorizzazione delle località di particolare interesse ambientale e paesaggistico e che faccia chiarezza sulla disciplina dei beni c.d. diffusi sottoposti a vincolo paesaggistico "o*pe legis*" dalla 431/85.

## LE CONTRADDIZIONI DELLA LEGGE REGIONALE 24/98

Regioni come la nostra sono intervenute con l'affanno di chi sente la minaccia dell'intervento in surroga del Ministero, senza la serenità richiesta per le scelte importanti, con il risultato di svuotare i piani *paesistici* o *piani urbanistico-territoriali*, con specifica considerazione dei valori paesistici, della propria funzione di programmazione e pianificazione, un compito attuato dalla legge regionale Lazio n. 24 del 6 luglio 1998 con una interpretazione non coerente con le leggi 1497 e 431/85. Di fatto la legge toglie ogni utilità ai *piani* che vengono declassati a meri strumenti di catalogazione dei vincoli senza alcuna considerazione delle caratteristiche del territorio, eliminando le interrelazioni **di fattori naturali e/o umani che determinano il paesaggio**.

Per principio la norma giuridica ha carattere di "generalità" in quanto non è riferita a un singolo soggetto, ma riguarda una pluralità di soggetti, ovvero tutti coloro che si trovano a doverla applicare in una situazione disciplinata da "astrattezza", in quanto la norma fa riferimento a un'ipotesi astratta e non al singolo caso concreto.

Contrariamente a questo principio, la legge regionale 24/1998 detta norme di dettaglio arrivando addirittura a fissare gli indici di edificabilità, senza alcuna considerazione dello stato e del carattere dei luoghi ed esprime una valutazione sulla base di dati astratti, teorici validi indifferentemente sul territorio dell'intera Regione, asserendo paradossalmente che:

### NON ESISTE DIFFERENZA TRA:

- i territori costieri compresi in una fascia della profondità di

300 metri dalla linea di battigia;  
 - non c'è differenza tra i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia;  
 - i terreni coincidenti con la fascia di 150 metri ciascuna limitrofi ai fiumi, torrenti e corsi d'acqua iscritti negli elenchi delle acque pubbliche;  
 - le montagne per la parte eccedente i 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica;  
 - i parchi e le riserve regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;  
 - i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboscimento;  
 - le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;  
 - le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448.

La confusione emerge nella prima parte dell'articolato della 24/1998, nello specifico:

#### **Art. 1 (Finalità)**

1. Con la presente legge, la Regione, **in attesa** dell'approvazione del piano territoriale paesistico regionale, di seguito denominato PTPR, ...omissis...

#### **Art. 2 (Oggetto)**

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, la presente legge individua:  
 a) i beni e i territori sottoposti a vincolo ai sensi dell'articolo 1 della legge 431/1985 e le relative modalità di tutela;  
 ...omissis...

e) le procedure per la redazione, l'adozione e l'approvazione del PTPR.

#### **Art. 4. (Campo di applicazione)**

1. Le modalità di tutela conte-

nute nel presente Capo sono recepite nei PTP approvati e nel PTPR di cui all'articolo 21, ...omissis...

L'articolo 1 stabilisce che le finalità della legge sono di carattere temporaneo, **"in attesa dell'approvazione del PTPR"**, formula che giustifica l'emana-zione della legge (24/98) con la mancata approvazione del PTPR. Caratteristica confermata dall'articolo 2 comma 1 lett. e) sotteso a disciplinare le **"procedure per pervenire alla approvazione del PTPR"** contraddetti entrambi dall'articolo 4 comma 1 laddove stabilisce che **"le modalità di tutela contenute nella legge sono recepite dal PTPR"**.

L'evidente contraddizione è chiaramente dovuta alla fase di emergenza esistente al momento della emanazione della legge regionale 24/1998, con la quale sono stati approvati i Piani Territoriali Paesistici derogando dal procedimento ordinario. Di qui discende la natura a carattere temporaneo del provvedimento teso a **"garantire una tutela omogenea sul territorio regionale delle aree e dei beni elencati nell'articolo 82, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 come introdotto dall'articolo 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 e di quelli dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi della legge 26 giugno 1939, n. 1497"**.

Per ridare dignità di piano al PTPR è necessario modificare la legge 24/98 eliminando al comma 1 articolo 4 le parole **"e nel PTPR di cui all'articolo 21"**, lasciando alla legge le funzioni di carattere generale in attuazione della legge nazio-

nale: recepire i vincoli e dettare le procedure. Assegnando il compito tipico di progettare nel dettaglio ai *piani paesistici* che la legge 431/85, con uno scatto in avanti, ha equiparato ai *piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici*.

Questo ragionamento trova conferma nella Convenzione Europea del Paesaggio e nell'Accordo Congiunto sul Paesaggio, stipulato fra Stato e Regioni il 19 aprile 2001, da cui è scaturito il **Codice dei beni culturali e del paesaggio** approvato con il decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42.

È evidente che tali disposizioni portano dottrina e giurisprudenza ad affermare il superamento della visione del vincolo come "cristallizzazione" del territorio, un criterio sintetizzato rispettivamente da:

**Dott. Francesco Magnosi, Il diritto al paesaggio** - *"Deve essere superata la concezione meramente conservativa e monumentale che è riconnessa alla funzione di tutela, inserendo la disciplina paesaggistica all'interno dei processi sociali ed economici attraverso le attività di valorizzazione e di promozione del paesaggio"*.

**Consiglio di Stato, sez. V., 23 giugno 2006, n. 13** - *"Nell'ambito della tutela paesaggistica, l'assoggettamento alle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio dei torrenti per una fascia di 150 m, di cui all'articolo 142, n. 1, del medesimo non implica l'inedificabilità assoluta, ma solo l'assoggettamento dell'intervento alla verifica di compatibilità dell'opera in relazione alla tutela del paesaggio"*.

Filosofia che il **Prof. Fernando Clemente** (1917-1998) anticipa in **Metodologie scientifiche e metodi di pianificazione** (1984) da cui si cita: *“Come ogni altro progetto quello del territorio è un modello di trasformazione della realtà che implica una chiara assunzione del fine da conseguire, che è l’ambiente nella sua totalità; un ambiente visto dalla cultura materiale come spazio fisico naturale ed artificiale, antropicamente interpretato, dal quale si possa risalire ai problemi della società e della sua economia. Va superata la concezione del piano paesaggistico come semplice posizione di vincoli che espongono il paesaggio a rischi di abbandono e degrado. Occorre, invece, una salvaguardia attiva del paesaggio, in termini di produttività sociale dell’ambiente e di investimento economico all’interno della programmazione economica. Il paesaggio, riguardando essenzialmente la specificità del luogo nel quale la comunità d’ambito si riconosce e si identifica culturalmente non è un bene alienabile. Pertanto i contenuti relativi al paesaggio e all’uso dello spazio collettivo si confrontano con quelli della fruibilità economica e del costo*

*sociale, attraverso il quale tali contenuti figurano nella programmazione del livello regionale, in quello di media area e nei programmi attuativi dei singoli Comuni.*

*Oltre i benefici di lungo periodo dipendenti da una efficace azione di salvaguardia vanno valutati quelli di breve e medio periodo i termini di produttività delle risorse e di espansione occupazionale.*

*La delimitazione di zone paesistiche, significative sotto il profilo estetico, naturalistico e storico, è importante strumento di difesa in fase di provvedimenti urgenti; diviene, invece, un’operazione rischiosa per il territorio complessivo se rimane avulsa dalla logica di sviluppo del territorio di appartenenza”.*

#### CONCLUSIONI

A conclusione di questo ragionato percorso nella normativa paesaggistica, si è rafforzata la mia convinzione che le leggi 1497/39 e 431/85 prima, il Codice dei Beni culturali e del paesaggio e il piano paesistico oggi, non siano “dogmi” da sostenere con fede divina, tanto meno che chi è preposto alla loro applicazione sia “unto dal Signore”, ma siano invece atti assolutamente “terreni” che

vanno studiati e applicati con **“la giusta misura”**. Quel “dosaggio” che invocavo in precedenza che, solo, può realizzare l’interesse della collettività per il quale sono stati emanati e che, nel corso della storia, ha contribuito attraverso *“le interrelazioni con la natura”* alla composizione complessiva dell’oggetto dei provvedimenti legislativi: **ambiente e paesaggio**.

*I piani paesistici o piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici sono deputati alla valorizzazione delle località sottoposte a vincolo e, nel caso vengano limitati esclusivamente alla catalogazione dei vincoli, sono destinati al fallimento e sarà il territorio a subire tutte le ripercussioni negative fino al suo certo abbandono. Non è possibile, quindi, ignorare la logica dello sviluppo dei territori e svilire la funzione progettuale propria dello strumento, che è quella di “disciplinare gli interventi ammissibili, armonizzando le esigenze economiche con quelle sociali e ambientali che mirano a garantire la cura costante dei paesaggi e la loro evoluzione armoniosa, allo scopo di migliorare la qualità della vita in funzione delle aspirazioni delle popolazioni”.*

Tutti siamo consapevoli della bellezza, della varietà e della straordinaria ricchezza del paesaggio italiano e siamo coscienti dell’aumento dei fenomeni di degrado causati dal venire meno dell’azione comune **natura-uomo**. Per salvare questo patrimonio e arrestarne la distruzione, noi professionisti agiremo con determinazione e faremo sentire la nostra voce per poter chiamare, ancora e sempre, l’Italia a pieno titolo il “Bel Paese”.

