

## La tutela del paesaggio tra diritto interno e normativa europea

Sommario: 1. Introduzione; 2. Natura e nozione del paesaggio oggi; 3. Il rapporto uomo-ambiente e il suo valore culturale; 4. Dalla nozione di paesaggio al concetto-valore di ambiente: profili di organizzazione amministrativa tra discrezionalità e certezza del diritto; 5. Conclusioni.

di PIER LUIGI MATTA<sup>1</sup>

### *Abstract*

Oggi, il processo di valorizzazione dell'identità e della peculiarità del paesaggio nell'ambito nazionale e ultranazionale è da prendere in considerazione nella sua unitarietà oltre che nella sua specificità, verso il miglioramento della fruibilità del patrimonio ambientale, per le generazioni attuali e per quelle future<sup>2</sup>.

Il piano paesaggistico, in generale, definisce a livello locale, specifiche prescrizioni e previsioni volte alla conservazione del patrimonio ambientale, culturale, alla tutela degli elementi costitutivi e delle caratteristiche morfologiche dei beni sottoposti a tutela; pertanto, è necessario tener conto delle tipologie architettoniche, degli strumenti di pianificazione urbanistica, nell'ottica della salvaguardia di corrette linee di sviluppo urbanistico ed edilizio.

Ciò si traduce in garanzia degli interessi pubblici e di quelli privati, nell'esigenza di un libero contraddittorio tra l'Amministrazione del territorio ed i cittadini che ne fanno parte, in modo da realizzare politiche compatibili con l'ambiente in primo luogo, con il paesaggio, in secondo, e soprattutto con i diversi gradi di valore riconosciuti ad esso.

Gli strumenti odierni di pianificazione nell'ambito dell'edilizia e dell'urbanistica non possono prescindere dalla ottimalizzazione dell'uso del territorio, in modo da preservare la natura del paesaggio, vuoi dal punto di vista squisitamente giuridico, vuoi da quello culturale, sociale, economico. In altri termini, le attuali politiche di sviluppo e di conservazione ambientale mirano al rispetto del principio dell'equilibrio tra le parti, della razionalizzazione ed ottimalizzazione dell'uso del territorio.

---

<sup>1</sup> Avvocato, docente di diritto pubblico presso l'Università di Catania.

<sup>2</sup> G. F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in [www.aedon.it](http://www.aedon.it).

### 1. *Introduzione.*

Oggi i piani paesaggistici si inquadrano verso la stabilizzazione ecologica del contesto ambientale, la difesa del suolo e della bio-diversità, con particolare riguardo alle situazioni di rischio, alle esternalità negative, alle diseconomie, in altri termini alle criticità.

Il processo di valorizzazione dell'identità e della peculiarità del paesaggio nell'ambito nazionale e non, non può che essere preso in considerazione nella sua unitarietà oltre che nella sua specificità, verso il miglioramento della fruibilità del patrimonio ambientale, per le generazioni attuali e per quelle future<sup>3</sup>.

Non vi è dubbio che il piano paesaggistico, in generale, definisce a livello locale, specifiche prescrizioni e previsioni volte alla conservazione del patrimonio ambientale, culturale, alla tutela degli elementi costitutivi e delle caratteristiche morfologiche dei beni sottoposti a tutela; ai nostri giorni, è necessario tener conto delle tipologie architettoniche, degli strumenti di pianificazione urbanistica, nell'ottica della salvaguardia di corrette linee di sviluppo urbanistico ed edilizio.

Ciò si traduce in garanzia degli interessi pubblici e di quelli privati, nell'esigenza di un libero contraddittorio tra l'Amministrazione del territorio ed i cittadini che ne fanno parte, in modo da realizzare politiche compatibili con l'ambiente in primo luogo, con il paesaggio, in secondo, e soprattutto con i diversi gradi di valore riconosciuti ad esso.

Gli strumenti odierni di pianificazione nell'ambito dell'edilizia e dell'urbanistica non possono prescindere dalla ottimalizzazione dell'uso del territorio, in modo da preservare la natura del paesaggio, vuoi dal punto di vista squisitamente giuridico, vuoi da quello culturale, sociale, economico. In altri termini, le attuali politiche di sviluppo e di conservazione ambientale mirano al rispetto del principio dell'equilibrio tra le parti, della razionalizzazione ed ottimalizzazione dell'uso del territorio.

### 2. *Natura e nozione del paesaggio oggi.*

Il paesaggio è intimamente connesso ad un ambiente, ad un luogo legati alla tradizione, ad una visione integrata del territorio, ponendo in essere uno straordinario, naturale connubio tra natura, identità sociale, persino valenza artistica<sup>4</sup>. Ne risulta una visione del paesaggio antropizzata, caratterizzata da una

---

<sup>3</sup> G. F. CARTEI, *op. cit.*

<sup>4</sup> M. SCHWIND, *Senso e esperienza del paesaggio*, 1950, trad. it. di A IADICICCO, in *Tellus*, 1995, p. 10 ss.; *La nuova legge sulla difesa delle bellezze naturali*, Roma, 1940, p.3, in V. Cazzato (a cura di) *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta*, Roma, 2001, II, p. 495 ss..

relazione dialettica fra i caratteri naturalistici originari e la ancestrale azione modificativa dell'uomo (si pensi alla macchia mediterranea, risultato dell'azione umana millenaria).

Il paesaggio è visto come un documento della natura e della storia che caratterizza il volto di un popolo e da questo ne è condizionato in una fusione di elementi che costituisce appunto il tratto saliente che connota il particolare valore culturale del paesaggio italiano ed, in particolare, siciliano<sup>5</sup>. La valenza culturale di determinati ambiti naturali significa esaltarne la qualità e la funzione di spazio vissuto e, contestualmente, di simbolo dell'identità di un gruppo sociale.

La nozione di bene ambientale non può che rispecchiarsi in quella di bene culturale e dunque non può che tradursi in quella di "bene strumento di cultura nel duplice senso di bene risultato e testimonianza della creatività umana nel passato e di bene servente al rinnovarsi della medesima creatività nel presente, onde non vi può essere nell'individuare la figura che un continuo scambio, in termini sempre rinnovati, tra passato e presente, tra scelte di vita e cultura passate e scelte di vita e di cultura presenti, le une illuminando e condizionando le altre, e insieme contribuendo a individuare nel tempo l'area dei beni culturali"<sup>6</sup>.

La costruzione (anche giuridica) del paesaggio come espressione della "generale vicenda storica dell'uomo"<sup>7</sup> e come testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali<sup>8</sup>, che qualifica il rapporto uomo-natura con una valenza fortemente culturale.

Ciò si insinua in quel noto *discrimen* tra l'agire sociale che stabilisce con i beni un rapporto avente valore culturale e l'agire in cui il rapporto con i beni ha un rapporto puramente venale<sup>9</sup>.

La dimensione conflittuale di tale rapporto è andata accentuandosi nell'ultimo ventennio, in cui sotto l'incipit di un incremento accelerato dello sviluppo economico e di una massiccia espansione urbanistica, i beni ambientali hanno finito per soccombere, sfruttati alla stregua di "mezzi di produzione" in seno all'organizzazione amministrativa; ciò, chiaramente, si è scontrato con l'esigenza di garantire un equo contemperamento delle posizioni giuridiche soggettive tra

---

<sup>5</sup> P. AVARELLO, *Prime note sulla tutela del paesaggio*, in Conferenza nazionale per il paesaggio, Atti preparatori – Roma, 2000, p. 38 ss.

<sup>6</sup> G. PASTORI, *La legge sulla tutela dei beni culturali*, in *Le Regioni*, 1981, p. 327.

<sup>7</sup> G. GALASSO, *Storia del paesaggio e storia della civiltà*, in *Nord e Sud*, 1964, p. 90 ss.

<sup>8</sup> Secondo una definizione acclarata in letteratura giuridica di bene ambientale.

<sup>9</sup> F. VENTURA, *La legge sulla protezione delle bellezze naturali*, in V. CAZZATO (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali*, Bologna, 2003, p. 70 ss.

Amministrazione pubblica da un lato e cittadini dall'altro, riverberandosi sul deficit di democrazia<sup>10</sup> delle posizioni assunte in materia di tutela ambientale.

Alla base dell'azione di deturpamento dei beni paesaggistici ed ambientali si ritiene, infatti, che vi sia un profondo deficit culturale; al diverso assetto di ordine concettuale – si pensi alla nozione unitaria di bene culturale ed a quella di beni culturali ambientali<sup>11</sup> - corrisponde una non perfetta trasposizione normativa indice di una ancora - per certi versi – lacunosa valutazione da parte del legislatore della problematica dei beni culturali ed ambientali.

Tra l'altro, è bene osservare che un corretto inquadramento giuridico dell'ambiente ed in particolare del paesaggio<sup>12</sup>, non può che tradursi nella imprescindibile garanzia di un valore da difendere, nella salvaguardia dei siti archeologici, dei parchi culturali, delle aree protette, alla luce della lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO, delle stesse aree agricole, della generale promozione dei beni culturali e paesaggistici, considerati i principi sanciti dalla Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, e cioè dello sviluppo sostenibile, della tutela delle generazioni future, anche in funzione della biodiversità.

Il riferimento ai menzionati processi organizzativi in seno alla P.A. contestualmente ai recenti indirizzi giurisprudenziali e dottrinari in materia, impone, pertanto, un esame sia pure non del tutto esaustivo, della natura delle strutture legali nell'ambito de quo, nella consapevolezza che una corretta interpretazione delle modifiche normative vada oltre il significato puntuale del dato letterale utilizzato dal legislatore ed induca alla ricerca delle ragioni intrinseche di ordine storico, economico e sociale.

### 3. *Il rapporto uomo-ambiente e il suo valore culturale.*

L'azione riformatrice della classe di governo dello stato italiano postunitario, ispirata ai principi di libertà e di inviolabilità dei diritti dei proprietari, fu netta con riguardo all'insieme di principi, indirizzi, consuetudini che erano ostative alla libera circolazione dei beni. Nel momento in cui si è realizzato che a fronte di un incisivo cambiamento economico e sociale, la liberalizzazione commerciale di interi patrimoni storico-artistici comportava un incontrollato processo di trasformazione di beni immobili e di dispersione di oggetti d'arte, si decise di esperire un'azione volta alla conservazione e valorizzazione delle cose di interesse storico ed artistico, la

---

<sup>10</sup> F. SALVIA, *Ambiente, democrazia, scienza e tecnica*, in *Dir. società*, 2001, p. 465 ss.

<sup>11</sup> W. CORTESE, *Legislazione dei beni culturali*, Milano, 2008.

<sup>12</sup> Per completezza di indagine, giova ricordare il contributo di M. D'AMELIO, *La tutela giuridica del paesaggio*, in *Giur. it.*, 1912, 4, p. 141.

quale non poteva essere esercitata se non dallo Stato, poiché il bene, fuori dal mercato, era condannato all'abbandono ed al degrado sino alla sua scomparsa<sup>13</sup>.

In generale, senza ripercorrere l'iter copioso della legislazione in materia, gli ambienti naturali di pubblico interesse sono atti a garantire il godimento estetico ed in cui "la bellezza è stata riconosciuta e consacrata dalla letteratura, dalla pittura e da altre forme d'arte o che sono state scenario di avvenimenti storici"<sup>14</sup>.

Il paradigma storico-culturale caratterizzante il rapporto tra arte e natura fu mantenuta negli indirizzi normativi a far data dalla legge n.778 del 1922 per la tutela delle cose immobili " la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale e della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria"<sup>15</sup>. Si tratta di una nozione di paesaggio ancora estetica, ma che amplia i propri orizzonti, accordando riconoscimento ad ambienti non soltanto fisici nel senso proprio del termine ma anche antropizzati.

La successiva legge n. 1497 del 1939 rileva, invece, per un diverso taglio normativo di natura pianificatoria<sup>16</sup>, che si pone come un progresso metodologico nella trattazione del problema; i beni immobili<sup>17</sup> sono situati in una rete di rapporti pubblici e privati, dialetticamente contrapposti, del cui coordinamento si fa carico il potere pubblico, attraverso lo strumento della pianificazione territoriale<sup>18</sup>. La legge de qua conobbe una prassi applicativa piuttosto modesta soprattutto per quanto concerne la pianificazione paesistica, parimenti a quanto avvenuto per il piano territoriale di coordinamento ex art. 5, legge 1150/1942, che avrebbe potuto ricoprire un ruolo importante per la tutela dei beni ambientali in ambito urbanistico.

---

<sup>13</sup> F. VENTURA, *Alle origini della tutela delle bellezze naturali in Italia*, in *Istituzioni e politiche culturali*, cit., II, p. 557 ss.; C. De Giorgi Cezzi, *Lo statuto dei beni culturali*, in *Aedon*, n. 3/2001.

<sup>14</sup> F. VENTURA, *op. cit.*, p. 559 ss..

<sup>15</sup> Art. 1 della legge n. 778 del 1922. Essa pose a fondamento della disciplina delle bellezze naturali la tutela dell'interesse estetico come riconoscimento dell'affinità tra arte e natura. Cfr. G.F. CARTEI, *op.cit.* Cfr., T. ALIBRANDI, *L'evoluzione del concetto di bene culturale*, in *Foro amm.*, 1999, p. 2703 ss.

<sup>16</sup> I rapporti tra governo del territorio e tutela del paesaggio sono oggetto di una questione dibattuta e non del tutto compiuta, nel senso che è necessario tenere presente che le odierne tutele di settore sussistenti hanno un'origine anteriore alla normativa urbanistica, *sic*, F. SALVIA – F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2002, p. 287 ss.

<sup>17</sup> G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, p. 379 ss.

<sup>18</sup> M. S. GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Riv. dir. comm.*, 1959, I, p. 322; ID., *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, in AA.VV., *Le regioni: politica o amministrazione*, Milano, 1973, p. 136 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla disamina degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, II, 1992, p. 155 ss.

Le nozioni proposte dalla Commissione Franceschini<sup>19</sup> di “beni culturali” tese alla riconduzione ad un unico comune denominatore di espressioni, concetti diversificati e di “beni culturali ambientali”, in funzione di specificazione e il mutato assetto concettuale incentrato sulla doppia connotazione dell’immaterialità del bene e della sua pubblica fruibilità sono i presupposti giuridici del potere di tutela dei beni, riconducibili ad una visione unitaria<sup>20</sup>.

Se si considera il principale referente giuridico sul ruolo dei pubblici poteri nell’ambito culturale, ossia l’art.9 della Costituzione, si conviene con quanti tra gli studiosi hanno affermato che “la Costituzione unendo nella formula “paesaggio” e “patrimonio” aveva precorso i tempi rispetto ai risultati della Commissione Franceschini e cioè la nozione di bene culturale<sup>21</sup>”.

La lettura congiunta dei due commi dell’art. 9, tenuto conto che la tutela del bene culturale e quella del paesaggio costituiscono una endiadi unitaria, consente di ritenere costituzionalizzato l’interesse della collettività a fruire dei valori culturali di cui al patrimonio storico-artistico e paesaggistico, oggetto di una “funzione permanente, generale ed immediatamente derivante dalla Costituzione che ne rende effettivo il valore in termini di doverosità<sup>22</sup>”.

La disciplina della tutela del paesaggio, pertanto, manifesta una natura precettiva a che ogni politica dei beni culturali sia conforme ai caratteri statuari dei beni di interesse culturale, individuati tra l’altro nell’immaterialità e nella socialità.

Oggi, l’interpretazione del paesaggio è di natura composita, estensiva, non secondo una matrice concettuale, statica, limitata agli aspetti estetici delle bellezze naturali ma dinamica, in considerazione del continuo divenire del rapporto uomo-ambiente e della sua valenza culturale<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> B. CAVALLO, *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in *Riv. giur.amb.*, II, 2003, p. 111 ss.

<sup>20</sup> A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001, p. 47 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988, I, p. 137 ss.

<sup>21</sup> A. CEDERNA – I. INSOLERA, *Protezione del paesaggio e della natura nel quadro della pianificazione territoriale*, in *Nuove Leggi per l’Italia da salvare*, Atti del 1 Congresso nazionale Italia Nostra, Roma, 18-20 novembre 1966, Roma.

<sup>22</sup> P. DE LEONARDIS, *Verso la tutela del paesaggio come situazione oggettiva costituzionale*, in *Riv. trim. dir pubbl.*, 1988, p.352 ss.

<sup>23</sup> F. FRANCESCHINI, *L’impegno della Costituzione italiana per la salvaguardia dei beni culturali*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’assemblea costituente*, Firenze, 1969, II, p. 227 ss.

4. *Dalla nozione di paesaggio al concetto-valore di ambiente: profili di organizzazione amministrativa tra discrezionalità e certezza del diritto.*

L'istituzione del Ministero dell'ambiente<sup>24</sup> (legge n. 349 del 1986) a competenza non limitata ad alcune zone del territorio né a specifiche componenti fisiche, ma volta a " ricomprendere qualunque realtà territoriale ed ogni componente naturale tale da concorrere alla determinazione della qualità della vita, ha comportato l'instaurarsi di nuove complicità organizzative tra gli apparati statali e tra questi e gli enti territoriali minori, interessati da un notevole incremento di attribuzioni in materia ambientale<sup>25</sup>. Emerge la stretta ed imprescindibile relazione tra la concezione degli interessi ambientali ed il riparto degli interessi pubblici ad essi inerenti<sup>26</sup>.

Quanto sopra rilevato, consente di operare una riflessione sull'esercizio del potere pubblico in relazione ai limiti all'attività della Pubblica Amministrazione che possono essere fissati in modo preciso e dettagliato oppure generico e non circostanziato, in maniera da lasciare la facoltà alla P.A. stessa di esercitare una propria valutazione di opportunità e interesse pubblico. Nel primo caso l'attività dell'amministrazione si dice vincolata, nel secondo caso invece è discrezionale. La P.A. nello svolgimento della sua attività può agire come soggetto di diritto privato oppure come soggetto dotato di poteri autoritativi.

Nell'ipotesi in cui essa agisce come autorità, l'amministrazione pone in essere atti a contenuto vincolato oppure atti discrezionali, qualora si tratta cioè di effettuare una scelta di mera opportunità. Nell'esercizio del potere amministrativo la P.A. è libera solo parzialmente di determinare propri fini poiché è vincolata dalla legge al perseguimento dell'interesse pubblico<sup>27</sup>. Sussiste quindi al di là del necessario e rigido rispetto delle prescrizioni di legge un ambito lasciato alla determinazione della P.A. che è parzialmente vincolato. L'orientamento della dottrina maggioritaria rappresenta la discrezionalità come la facoltà di scelta fra un insieme di comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse primario (pubblico). La discrezionalità si traduce in ponderazione, in valutazione comparativa degli interessi secondari, in relazione all'interesse primario di cui l'amministrazione

---

<sup>24</sup> F. SALVIA, *Il Ministero dell'ambiente*, Roma, 1989, p. 24 ss.

<sup>25</sup> E. CASETTA, *La tutela del paesaggio tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in *Le Regioni*, 1984, p. 1187 ss.

<sup>26</sup> F. FONDERICO, *Riforma amministrativa e tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, p. 1009 ss.; P. BRAMUZZI, *Il governo e l'amministrazione dell'ambiente*, in L. MEZZETTI ( a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, p. 179 ss.

<sup>27</sup> Nello specifico, M. GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, 1995, p. 165 ss.

risulta portatrice<sup>28</sup>. Si pensi ad esempio alla localizzazione di un programma di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 51 della L. 22 ottobre 1971, n. 865, in dipendenza del quale i privati, proprietari di terreni destinati all'edificazione, vengono espropriati degli immobili di loro proprietà.

Da ciò consegue che gli indirizzi giurisprudenziali maggioritari hanno messo in luce che l'esercizio della discrezionalità si sostanzia nella comparazione di vari interessi collegati cosicché la *P.A.* tutela l'interesse primario tenendo conto della natura giuridica degli interessi secondari (privati), ossia quelli in capo ai singoli cittadini.

Quindi l'attività discrezionale della *P.A.* si concretizza in due momenti fondamentali: il giudizio e la scelta (o la volontà). La fase del giudizio si realizza nella individuazione e nell'analisi dei fatti e degli interessi mentre quella della scelta attiene alla decisione da parte della *P.A.* di adottare la soluzione che ritiene più opportuna e conveniente per il soddisfacimento dell'interesse pubblico, primario.

Nell'esercizio del potere discrezionale, la libertà dell'amministrazione non è tuttavia priva di limiti: un primo limite è rappresentato dal rispetto delle norme procedurali che richiedono lo svolgimento di attività ed indagini di natura istruttoria volti alla garanzia degli interessi pubblici, la partecipazione dei privati al procedimento amministrativo<sup>29</sup>.

Il soggetto privato e le altre pubbliche amministrazioni hanno la possibilità di porre in luce la rilevanza degli interessi antagonisti e concorrenti rispetto a quello primario, nonché di trovare soluzioni alternative volte ad evitare il sacrificio degli interessi del privato in seno al procedimento amministrativo.

Qualora venga a mancare l'interesse pubblico, non si parla più di attività amministrativa discrezionale ma di attività di natura politica e cioè volta alla fissazione degli obiettivi da perseguire in sede amministrativa e quindi svincolata da fini prefissati che non siano quelli della Carta Costituzionale.

Ulteriore limite all'attività discrezionale della pubblica amministrazione è dato dal rispetto dei principi di logica, di ragionevolezza e di imparzialità, che discendono dai precetti costituzionali di cui agli artt. 3 e 97 Cost. cui si ispira la pubblica amministrazione nell'espressione della sua azione. Ad esempio, nel caso di un piano regolatore, nella determinazione della destinazione urbanistica delle aree, il Comune deve rispettare la normativa in materia di procedimento amministrativo, e

---

<sup>28</sup> In ambito ambientale, cfr. G. ACQUARONE, *La tutela ambientale tra responsabilità civile e pianificazione amministrativa*, in F. BASSI – L. MAZZAROLI (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000, p. 159 ss.

<sup>29</sup> E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2009; F. CARINGELLA, *Diritto amministrativo*, Milano, 2010.



in presenza di opposizioni e rilievi da parte dei soggetti privati, deve motivare l'eventuale accoglimento di queste.

##### 5. Conclusioni.

Ciò premesso, tracciati, sebbene in termini non esaustivi, i profili di organizzazione amministrativa, è opportuno rilevare che la pianificazione urbanistica odierna presuppone l'adozione di piani regolatori e paesistici tali da promuovere azioni contestualmente rivolte alla tutela ed alla valorizzazione del territorio; una disamina efficace in argomento non può non trovare dei referenti nei diversi settori di competenza amministrativa, tese ad avviare, secondo i parametri europei, forme di sviluppo sostenibile.

Tutela dell'ambiente e del paesaggio si traduce nel mantenimento, nella conservazione delle risorse ambientali, paesaggistiche, culturali, territoriali, nella difesa delle aree protette, dei parchi naturali, delle bellezze naturalistiche, sostrato dello sviluppo insediativo e del patrimonio culturale.

La normativa internazionale, i recenti indirizzi comunitari, in particolare a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, propendono per una maggiore attenzione verso la creazione di una rete difensiva dell'ambiente, del paesaggio e con essi della cultura territoriale, materiale ed immateriale, secondo i principi basilari non soltanto giuridici ma soprattutto sociali ed ecologici. La matrice unitaria del carattere culturale dei beni ambientali data dalla Commissione Franceschini ad un gruppo di realtà territoriali, avrebbe avuto una rilevanza solo se all'unità funzionale fosse corrisposta l'unità strutturale<sup>30</sup>.

Il consolidamento e la riqualificazione del patrimonio naturalistico, la menzionata tutela dei parchi e delle riserve, il cammino verso la biodiversità, verso la protezione e la valorizzazione dell'ecosostenibilità, dei beni naturalistici e della flora e della fauna ancora inadeguatamente protette, la tutela delle aree degradate, la conservazione e il restauro del patrimonio storico, archeologico, artistico, culturale, la valorizzazione e migliore fruizione dei siti archeologici, la promozione dei servizi integrati si connettono alle sempre più dettagliate discipline normative degli ultimi anni.

Una corretta pianificazione non può che caratterizzarsi per ordine metodologico per quanto concerne la riorganizzazione urbanistica e territoriale, la medesima valorizzazione paesaggistico-ambientale.

---

<sup>30</sup> M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, p. 117; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, p. 91 ss.; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, p. 5 ss.

E' certo che il mutato quadro di tutela dell'ambiente e del paesaggio deve essere letto – per così dire – in combinato disposto con il miglioramento dei servizi di trasporto, di fruizione turistica, di adeguamento dei servizi alle nuove realtà urbane. Ciò è la conseguenza della fuga dalle città verso entità minori, tali da contenere il deturpamento del paesaggio, la mercificazione delle bellezze naturali, le variabili ed eternalità negative dei processi di diffusione urbana.

A tal fine, occorre un'azione comune in grado di favorire le risorse locali, nell'ottica di uno sviluppo biocompatibile a livello territoriale.

Oggi i piani paesistici<sup>31</sup> prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione e di settore, nonché con piani, programmi e progetti di sviluppo economico e dar luogo a programmi complessi.

Al fine di assicurare, in primis, la valorizzazione del paesaggio<sup>32</sup>, del patrimonio naturale e di quello storico-culturale, il paesaggio deve essere attenzionato in modo puntuale, riconoscendone il valore materiale ed immateriale<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> E. BOSCOLO, *op. cit.*, p. 130 ss.

<sup>32</sup> A. CLEMENTI, *Paesaggio, tradimenti, innovazioni*, in *Urbanistica*, p. 137 ss.