

Direttore

Giovanni CORDINI
Università degli Studi di Pavia

Comitato scientifico

Marco BROCCA
Professore Associato
Università del Salento

Paolo FOIS
Professore Ordinario
Università degli Studi di Sassari

Carlo Alberto GRAZIANI
Professore Ordinario
Università degli Studi di Siena

Sergio MARCHISIO
Professore Ordinario
"Sapienza" Università Di Roma

Vladimir PASSOS DE FREITAS
Magistrato
Brasile

Amedeo POSTIGLIONE
Direttore ICEF (International Court of the Environment Foundation)
Presidente on. della Corte di Cassazione

Alfred REST
Full Professor of International Law
Università di Colonia

Comitato redazionale

Emma IMPARATO

Angelo PAVESI

Guido SALA CHIRI

Alessandro VENTURI

DIRITTO E AMBIENTE

La collana "Diritto e Ambiente" intende offrire al lettore opere monografiche e studi collettivi che trattano i profili giuridici delle questioni ambientali da differenti angolazioni disciplinari. Da un lato l'ordito del diritto ambientale si delinea attraverso ricostruzioni della dottrina, della legislazione e degli apporti giurisprudenziali. Dall'altro vi sono studi che consentono lo svolgimento di aspetti fondamentali per comprenderne la struttura, come i testi dedicati ai principi, quelli che mettono a confronto, con metodo comparato, i vari ordinamenti, quelli che dedicano attenzione ad uno specifico settore dell'ambiente. Di fronte ad un quadro prospettico di tale ampiezza e consistenza ci si deve chiedere se emerge un filo conduttore, se è possibile indicare una traccia da seguire anche allo scopo di orientamento e di stimolo per ulteriori svolgimenti. Penso che questo si possa trovare nell'idea per cui l'ambiente, per gli uomini, costituisce una condizione di esistenza e la qualità ambientale una esigenza a cui si collega la vita stessa dell'uomo sulla Terra.



Vai al contenuto multimediale

Alberto Abrami

Legislazione e amministrazione del paesaggio

Un'indagine critica





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVIII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0946-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: febbraio 2018

Alla memoria del professor Vittorino Abrami

II Capitolo I

Significato della protezione paesaggistica

1.1. Il paesaggio come “bellezza naturale” nella legge n. 1497 del 1939, 11 – 1.2. L’urbanistica degli anni ’60 connotata dagli interessi ambientali, 15 – 1.3. L’emersione della pan-urbanistica regionale, 22 – 1.4. La protezione paesaggistico-ambientale nella legge n. 431 del 1985, 32 – 1.5. Caratteri generali della tutela paesaggistica nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, 38 – 1.6. Definizione e significato di paesaggio, 45.

61 Capitolo II

I beni paesaggistici

2.1. I beni paesaggistici in seguito ad atto amministrativo, 61 – 2.1.1. *la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico del bene*, 61 – 2.1.2. *La dichiarazione di notevole interesse pubblico del bene*, 71 – 2.2. I Beni paesaggistici vincolati per atto legislativo considerati in generale, 77 – 2.3. I beni paesaggistici vincolati per atto legislativo considerati singolarmente, 82 – 2.3.1. *I territori costieri, i territori contermini ai laghi, i corsi d’acqua, le catene montuose, i ghiacciai e i circhi glaciali, i parchi, le riserve e le zone contigue*, 82 – 2.3.2. *I territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco e sottoposti a vincolo di rimboschimento*, 100 – 2.3.3. *Le aree assegnate alla università agrarie, le zone gravate da usi civici, le zone umide, i vulcani e le zone di interesse archeologico*, 119 – 2.4. La non indennizzabilità del vincolo paesaggistico, 137.

143 Capitolo III

La pianificazione paesaggistica

3.1. Caratteri generali del piano paesaggistico, 143 – 3.2. Struttura e finalità del piano paesaggistico, 153 – 3.3. L’approvazione del piano paesaggistico ed i suoi effetti, 167 – 3.4. Rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri tipi di piano, 175.

183 Capitolo IV

Il sistema autorizzatorio e la funzione repressiva

4.1. L'autorizzazione paesaggistica ordinaria, 183 – 4.2. L'autorizzazione paesaggistica semplificata, 196 – 4.3. L'autorizzazione speciale, le prescrizioni particolari e l'autorizzazione in sanatoria, 203 – 4.4. Le attività esentate dall'autorizzazione paesaggistica, 211 – 4.5. La funzione di vigilanza e il sistema repressivo amministrativo e penale, 223 – 4.5.1. *Le sanzioni amministrative*, 223 – 4.5.2. *Le sanzioni penali*, 227.

237 *Indice dei nomi*

Significato della protezione paesaggistica

1.1. Il paesaggio come “bellezza naturale” nella legge n. 1497 del 1939

Fino alla metà degli anni '80, quando entrerà in vigore una normativa che segnerà un deciso cambiamento di rotta rispetto alla legislazione pregressa, la tutela del paesaggio riposava sulla legge 29 giugno 1939 n. 1497 recante “tutela delle bellezze naturali”, per la quale erano oggetto di protezione beni e aree circoscritte e rilevate per il loro speciale valore estetico essendo tipizzate dalla “non comune bellezza”, che è quanto costituisce il tratto fondamentale sul quale si fonda la normativa.

La legge n. 1497 del 1939, che in parte è tutt'ora in vigore, aveva sostituito la pregressa normativa 11 giugno 1922 n. 778 che si proponeva di « evitare alterazioni o danni per il godimento delle cose e bellezze panoramiche ». Essa fu promossa dall'autorevolezza di personaggi come Benedetto Croce, allora Ministro della Pubblica Istruzione, che favorì anche l'emanazione, in quello stesso anno, della legge istitutiva del primo parco nazionale italiano, quello dell'Abruzzo.

La normativa del 1939 non si discostava, nelle finalità, dalla legge che veniva abrogata, la quale, come ora si è visto, mirava alla protezione delle bellezze panoramiche, in correlazione alla storia civile e letteraria del Paese, ma di sicuro si presentava con una struttura molto più organizzata della legge del 1922 che non prevedeva neppure la regolamentazione per l'individuazione dei beni ritenuti meritevoli di tutela¹.

Questo dato della peculiare bellezza, da intendersi come godimento di quadri naturali, con esclusione del territorio come tale, caratterizza dunque la disciplina relativa alla protezione del paesaggio e dei beni

1. Cfr. A. CROSETTI, A. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino 2011, p. 195.

paesaggistici rinvenibile nella legge n. 1497 del 1939, seppure tale disciplina comprenda anche la protezione delle singolarità geologiche nella quale è indubbio prevalga l'interesse naturalistico, e forse anche scientifico, piuttosto di quello estetico. E tuttavia, è quest'ultimo elemento dell'interesse estetico, che consente di identificare il carattere della legge del 1939 fondato sulla salvaguardia del "bello di natura", in relazione a due categorie di beni e cioè, le bellezze individue e le bellezze d'insieme, anche se da parte di una chiara dottrina si è messo in evidenza certi limiti interpretativi della legge, qualora la si consideri unicamente come fatto soggettivo emozionale².

Con la prima categoria di beni protetti si intendono le cose singole facilmente individuabili nella loro entità e nei loro confini, mentre con la seconda categoria si intendono le cose immobili considerate nel loro insieme perché non separabili in quanto tutte concorrono — allo stesso modo di quanto si verifica per i luoghi o località — a formare un insieme armonico: come avviene per un antico borgo o una particolare vallata o tratto di costa.

Alla categoria delle "bellezze individue" appartengono le « cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica », nonché « le ville, i giardini e i parchi » che, non avendo le caratteristiche per essere disciplinate alla stregua delle cose di interesse artistico e storico di cui alla legge 1 giugno 1939 n. 1089, si distinguono, tuttavia, per la loro non comune bellezza. Alla seconda

2. Vedi T. ALIPRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano 1985 pp. 67, 68. Gli Autori osservano come il criterio estetico-soggettivo non sia l'unico rilevabile nel dettato della legge del 1939, mettendo in evidenza certi dati oggettivi ed anche la lettura della norma attraverso un criterio scientifico — che opera in riferimento alle cose caratterizzate dalle "singolarità geologiche" — oltre ad un criterio storico-sociale con il quale si rendono riconoscibili i complessi di cose aventi valore estetico e "tradizionale". Collocata nel suo tempo, quando il problema ambientale era inesistente, la legge del 1939 è stata considerata in generale una buona legge. Purtroppo furono molto pochi i piani paesaggistici che, pur previsti dalla legge si riuscì a realizzare e per la cui formazione mancò, forse, un vero impegno, cosa però non semplice quando si pensi che ancora negli anni 50 e 60 la maggioranza dei piccoli Comuni, soprattutto nel Mezzogiorno, erano ancora privi dei piani regolatori, verso i quali si mostrava ben scarso interesse a fronte del tumultuoso sviluppo edilizio. Non va neppure trascurato il fatto che le Sovrintendenze, non avendo sufficiente personale ai fini della redazione del piano paesaggistico — ma neppure sufficientemente idoneo trattandosi in gran parte di storici dell'arte — si sarebbero potuti avvalere, ai sensi del II comma dell'art. 23 del regolamento, della collaborazione degli Uffici tecnici dei Comuni interessati, in generale però poco disponibili per tale finalità che avrebbe poi limitato la loro autonomia.

categoria, quella delle “bellezze d’insieme”, appartengono, invece, « i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale », nonché « le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze » (art. 1, I comma).

Se si considera il I comma dell’art. 1 della legge n. 1497 del 1939, sarà facile rilevare che il n. 1 fa riferimento ai « cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica », il n. 2 a ville, giardini e parchi « che si distinguono per la loro comune bellezza », il n. 3 a complessi di cose immobili aventi “valore estetico e tradizionale”, e il n. 4 fa riferimento alle “bellezze panoramiche”. Emerge, cioè, nella legge un’impostazione, se non esclusivamente, certo prevalentemente di tipo estetico, ossia rivolta alla salvaguardia del bello, che è quanto costituisce la realtà visiva del nostro paesaggio, comprensivo del dato di natura ed anche delle connotazioni antropiche, ma che non esaurirà, per la legislazione successiva, la funzione meritevole di protezione. L’individuazione delle cose e dei luoghi che siano in possesso delle caratteristiche di cui sopra, appartiene al giudizio di valore espresso da una speciale Commissione provinciale, dotata di discrezionalità tecnica, presieduta da un delegato dell’allora Ministero della Pubblica Istruzione ed oggi dei Beni e delle attività culturali.

La procedura impositiva del vincolo paesaggistico prende origine con l’assunzione dei beni sopra considerati in due distinti elenchi, uno per le bellezze individue, secondo la previsione dei numeri 1 e 2 del I comma dell’art. 1, e l’altro, per le bellezze d’insieme, previste dai numeri 3 e 4 del medesimo comma ed articolo. La formazione degli elenchi è opera, anch’essa, della speciale Commissione tecnico-amministrativa avente competenza a livello di territorio della Provincia, della quale abbiamo detto sopra. Gli elenchi delle località e dei beni vengono resi pubblici mediante affissione negli albi dei Comuni interessati di ciascuna Provincia per tre mesi. Entro questo periodo i proprietari interessati, o semplicemente possessori e detentori, come altri soggetti aventi interesse, possono fare opposizione tramite la locale Sovrintendenza che provvede a trasmetterli al Ministro competente. Questi, esaminati gli atti, comprensivi delle opposizioni avanzate, approva gli elenchi potendo apportarvi delle modifiche. Il provvedimento ministeriale è pubblicizzato per tre mesi presso l’albo pretorio dei Comuni interessati, ed entro questo periodo i proprietari

dei beni vincolati potranno—come disponeva la legge — far ricorso al Governo. La pronunzia di quest’ultimo ha carattere definitivo e, da quel momento, i proprietari del bene vincolato « non possono distruggerlo, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio al suo esteriore aspetto », in mancanza dello specifico nulla—osta.

Per le aree vincolate, Il Ministro competente ha facoltà di redigere, per mezzo della locale Sovrintendenza, un “piano territoriale paesistico” avente il fine di impedire che le aree protette « siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica » (art. 5 I comma). Nelle aree oggetto del piano territoriale paesaggistico, come nell’ambito delle zone costituenti le bellezze d’assieme, quando il piano non sia stato adottato, i Sindaci non possono rilasciare la licenza di costruzione senza il previo parere della locale Sovrintendenza (art. 25 del R.D. 3 giugno 1939 n. 1357, costituente il regolamento esecutivo della legge n. 1497 del 1939). Ciò sta a significare che i Comuni sono tenuti a uniformare gli strumenti urbanistici di loro competenza ai contenuti del piano paesistico. La disciplina del piano si rinviene nel r. d. 4 giugno 1940 n. 1357 costituente il regolamento della legge n. 1497 del 1939, e da tale disciplina si evince che Il piano paesaggistico mira unicamente a conservare gli assetti di pregio estetico determinati dall’imposizione del vincolo. In questo senso il piano deve indicare le zone di rispetto, ossia le aree che, se fossero destinate all’edificazione, comprometterebbero il godimento estetico delle bellezze naturali protette, sicché si dovrebbe ritenere che in tali zone il divieto di edificazione sia assoluto³.

Inoltre, deve essere stabilito il rapporto tra le aree libere e le aree fabbricabili in base al quale, nelle località oggetto del piano, si può rendere possibile l’attività edificatoria con il consenso dell’organo periferico del Ministero ossia della Sovrintendenza. Il piano paesaggistico deve anche indicare le prescrizioni per i diversi tipi di costruzione possibili, il vario allineamento dei fabbricati ed anche « le istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora », come recita l’art. 23 del regolamento n. 1357 del 1940.

Se il piano “territoriale paesistico”, non ha, per quanto risulta dal regolamento della legge del 1939, un contenuto che si possa definire

3. Così E. CASADEI, *Attività produttiva agraria e tutela del paesaggio: profili giuridici*, in « Agricoltura e paesaggio », pubblicazione dell’Accademia dei georgofili, Firenze 1991, Quaderno n. 4, p. 35 e ss.

particolarmente significativo, esso tuttavia permette di rilevare come il legislatore ante-guerra avesse avvertito l'insufficienza di un modo di tutela fondato sul divieto, ma rimovibile mediante autorizzazione, caso, per caso⁴. E potremmo anche aggiungere che, se fosse stato interpretato con convinzione e in modo consono all'accelerazione del costume, il piano poteva divenire, se non avesse di fatto rappresentato l'eccezione, invece che la regola, uno strumento decisamente significativa della salvaguardia delle diverse località meritevoli di tutela, sopperendo all'inerzia comunale nella formazione dei piani regolatori, causa questa, non di rado, dei fenomeni di abusivismo edilizio.

Tale, nei suoi tratti essenziali, la legislazione speciale di tutela del paesaggio nel nostro ordinamento, fino a quando, a metà degli anni ottanta, si verifica un'inversione totale di direzione rispetto al passato con l'emanazione della legge 8 agosto 1985 n. 431, dal titolo, « conversione in legge con modificazioni del d.l. 27 giugno 1985 n. 312 recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale ».

1.2. L'urbanistica degli anni '60 connotata dagli interessi ambientali

Bisogna però riconoscere che già prima, e cioè sul finire degli anni '60, mentre il legislatore paesaggista rimaneva fermo ad una concezione del paesaggio caratterizzato dall'interesse estetico, la legislazione urbanistica, sviluppando una propria tendenza espansiva, si andava arricchendo di apporti significativi di natura ambientale che probabilmente furono, fra l'altro, decisivi per dare l'avvio in dottrina al dibattito sul significato di "paesaggio" in quanto comprensivo dell'interesse ambientale, costituzionalizzato dall'art. 9.

Fino ad allora, la nozione costituzionale di paesaggio non si era discostata, per la dottrina prevalente facente capo al Sandulli — che più tardi diverrà presidente della Corte costituzionale — ma anche per la giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, da quello di bellezza

4. Il ricorso al sistema autorizzatorio in assenza di alcun riferimento di piano, lo si poteva ancora rinvenire nelle leggi istitutive dei due Parchi nazionali dello Stelvio e del Circeo a metà degli anni trenta. Sul punto, manifestando la propria insoddisfazione e portando per primo l'attenzione dei giuristi sull'argomento, vedi, A. SERRANI *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, Milano 1971, p. 77 e ss.

naturale desunta dalla normativa vigente, ossia dalla legge del 1939 prima richiamata, che sarebbe stata sublimata al rango di norma costituzionale con il testo dell'art. 9, per cui, il significato di paesaggio che si rinviene in tale articolo, era da interpretarsi nel senso del godimento visivo di un complesso di beni o di un'area di peculiare bellezza⁵.

Con la nuova legislazione integrativa della legge urbanistica del 1942, non è solo l'interesse estetico che viene coinvolto nel procedimento di pianificazione territoriale, come diremo fra poco, poiché la normativa urbanistica va oltre questo limite per arrivare a comprendere all'interno della pianificazione del territorio, la protezione di beni di natura ambientale, saldando, come si disse, l'urbanistica con l'ambiente senza, peraltro, dettarne la definizione⁶.

Abbiamo detto sopra delle integrazioni apportate alla legge urbanistica da un legislatore non più interessato a modificare la legge sulle bellezze naturali, quanto a potenziare l'urbanistica di quegli aspetti di carattere culturale, ma anche ambientale, che avrebbero potuto caratterizzare in tal senso la formazione dei piani regolatori dei Comuni. Stava, infatti, emergendo intorno alla metà di quegli anni '60, la questione ambientale, la cui importanza veniva avvertita da vari settori e, in modo particolare, da quanti si occupavano delle problematiche territoriali, per i quali l'urbanistica, nel suo risvolto normativo, rappresentava lo strumento di maggiore rilevanza ed incidenza nell'utilizzazione del territorio. Di qui i suggerimenti della dottrina e l'intervento del legislatore che non rimase indifferente alle tematiche che si andavano sviluppando, volte alla salvaguardia di beni caratterizzati dall'interesse ambientale che sarebbero divenuti oggetto delle prescrizioni di piano regolatore.

5. Cfr. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in « Riv. giur. edil. » 1967, I, p. 70. Con tale interpretazione dell'art. 9 la norma diveniva espressione di un pensiero formatosi oltre il quinquennio anteriore durante il quale tante pregresse certezze erano state travolte.

6. Cfr. M.E. SCHINAIA, *Ambito dei piani paesistici ed incidenza sugli strumenti di pianificazione urbanistica* in « Rassegna dei lavori pubblici » 1990 n. 3/4, p. 55 e ss. Sorprende quindi che la Corte costituzionale ancora nel 1972 definisse la materia urbanistica come l'attività edilizia nei centri abitati (sentenza 24 luglio 1972 n. 141). Può darsi che la sentenza pronunciata in occasione del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in attuazione dell'ordinamento regionale, sia stata influenzata — come del resto i restanti decreti impugnati recanti taluni di essi cospicue riserve statali — dalla volontà di non contrapporre fin dal suo inizio l'attività delle Regioni in contrasto (vincente) con lo Stato.

Da quegli anni, che inaugurano il nuovo approccio pianificatorio, l'urbanistica sarà, attraverso la legislazione regionale, il veicolo del quale servirsi, non solo per l'uso, ma anche per la tutela del territorio, mentre perderà d'interesse la legge speciale n. 1497 del 1939, nella quale si ravvisavano ormai significativi segni di logoramento nella concezione del paesaggio inteso unicamente come protezione delle bellezze naturali. Altri, da questa tutela, erano i segnali che verranno colti dal legislatore — rilevabili nella tumultuosa dinamica di una società che aveva ormai compiuto il cosiddetto miracolo economico — per caratterizzare la protezione del paesaggio. Non si tratterà soltanto di ciò che è bello a vedersi secondo la concezione tardo — romantica di paesaggio, ma questo, e quindi la sua protezione, verrà inteso come un tutt'uno con il territorio in cui l'uomo vive e lavora, e considerato, perciò, nelle sue possibili modificazioni in relazione alla vita che in esso si svolge. Il paesaggio, possiamo affermare, finisce di essere in quel periodo a cavallo fra gli anni '60 e '70 — almeno in prospettiva — un punto di vista estetico, un ornamento, per diventare un vero e proprio elemento costitutivo delle “condizioni di esistenza” e di convivenza della comunità, in quanto espressione di un complesso di valori, di cultura e di natura, tipici di una determinata area, in tutt'uno con i residenti⁷.

Il paesaggio, inteso in senso valoriale così ampio, non poteva trascurare la tematica della tutela della salute — cui dette spunto decisivo la famosa sentenza della Cassazione sul diritto all'ambiente salubre nei luoghi di lavoro n. 5172 del 1979 — e, conseguentemente, non essere interpretato in un contesto di rispetto e protezione dell'ambiente. La nuova concezione del paesaggio-ambiente, nascerà, infatti, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, mediante il raccordo fra l'art. 9 e l'art. 32, posto a tutela della salute, intesa come “diritto fondamentale di ogni individuo”, che troverà poi riscontro nel corso dell'appassionato dibattito parlamentare che, da ultimo, sfocerà in modo espresso, quanto puntuale, nell'emanazione della legge sulle aree protette n. 394 del 1991. Lo sviluppo delle tematiche ambientali porterà, successivamente, più di un autore, a formare un ulteriore col-

7. Sul punto, C. DESIDERI, *Paesaggio e paesaggi*, Milano 2010, p. 33. Significativo della rilevanza dell'ambiente, ed in particolare, in relazione all'assetto del territorio, può dirsi il famoso scritto di M.S. GIANNINI comparso nella « Rivista trimestrale di diritto pubblico » nel 1973 di cui *infra* alla nota n. 40.

legamento fra l'ambiente e la norma costituzionale, e cioè, in relazione all'art. 2 relativo ai diritti inviolabili della persona come faremo cenno più avanti.

Vediamo dunque l'emersione di questa legislazione urbanistica connotata in senso ambientale che, maliziosamente, verrà definita pan-urbanistica non tanto per la novità, quanto per l'ampiezza dei suoi interessi, fino ad allora ben più limitati, iniziando col richiamare la legge 6 agosto 1967 n. 765 —cosiddetta *legge ponte*— che, all'art. 3, integrativo dell'art. 10 della legge urbanistica 1150 del 1942, facoltizza il Ministro dei Lavori Pubblici ad apportare modifiche d'ufficio — su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e sentito il Comune interessato — ai piani regolatori generali, ancorché già approvati dai Comuni. Il fine è quello di assicurare, attraverso la pianificazione urbanistica, la tutela di interessi fino ad allora considerati estranei a tale materia per essere oggetto di normative speciali, come la “tutela del paesaggio” — di certo riconducibile alla legge n. 1497 del 1939 sulle “bellezze naturali” — e la protezione dei “complessi storici e monumentali” di cui alla legge n. 1089 anch'essa del 1939.

Tali interessi diventano, per il richiamo della legge n. 765 del 1967, parte integrante della legislazione urbanistica ed oggetto dei piani regolatori dei Comuni. Ma, oltre a tali interessi, ve ne sono altri, di tutto rilievo, che divengono oggetto di protezione nella nuova normativa urbanistica e che costituiscono una novità in assoluto per il nostro ordinamento, e cioè la tutela, attraverso la pianificazione urbanistica, dei “complessi ambientali”, oltre che “archeologici”⁸.

L'intervento autoritativo del Ministro dei Lavori Pubblici viene sostituito, di lì a poco, dalla previsione legislativa, costituita dall'art. 1 della legge 19 novembre 1968 n. 1187, sostitutiva dell'art. 7 della legge n. 1150 del 1942. Con tale disposizione viene fatto obbligo ai Comuni di “indicare” nel piano regolatore, « i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico ». Trascorsa l'ubriacatura edilizia del dopo — guerra per rimarginare le ferite belliche, per cui si era andati a costruire un po' dovunque con la tolleranza dei pubblici poteri, anche nelle aree golenali dei fiumi, essendo fieri del miracolo

8. Secondo P. De Leonardis la trasformazione del bene-paesaggio in bene-ambientale prende inizio con la disposizione della legge del 1967 su riportata (Cfr. *Verso la tutela del paesaggio come situazione oggettiva costituzionale*, in « Riv. trim. dir. pubbl. » 1988, p. 361).

economico che si stava raggiungendo, si avvertì, dopo l'alluvione di Firenze, che il territorio si era fin troppo impermeabilizzato e che occorreva un momento di riflessione per ridare credito ad un'urbanistica che si era andata sviluppando in modo caotico e incontrollato. Fu allora che ci si rese conto — poiché prima non sembrò interessare — come la protezione di singole aree paesaggistiche, in assenza della elaborazione dei piani paesaggistici, poteva avere effettiva efficacia solo attraverso le disposizioni dei piani regolatori. Ma va dato atto che non si guardò solo in direzione della salvaguardia dell'interesse estetico, poiché il decreto ministeriale, e quindi, la legge di poco successiva, ebbero il grosso merito di cogliere l'importanza dell'interesse ambientale nella pianificazione urbanistica, anche se la nozione di ambiente non era stata ancora fornita dal legislatore.

La protezione ambientale, con tutto il suo carico significativo, distinta dalla protezione delle "bellezze naturali", di cui alla legge del 1939, che pur viene richiamata nell'accezione di legge di tutela del paesaggio, faceva così ingresso nel nostro ordinamento giuridico relativo alla pianificazione del territorio⁹.

A fianco della tutela delle zone di interesse paesaggistico, come anche della tutela dei beni di interesse storico e artistico — tutele che trovano entrambe la fonte, quasi in contemporanea, nella legislazione speciale del 1939 — emerge, nella disciplina urbanistica, una protezione riferita a beni ed aree di interesse ambientale. È la protezione veicolata dalle modifiche apportate all'originario art. 7 della legge urbanistica del 1942 ad opera della legge n. 1187 del 1968, di cui sopra, per cui vengono decisamente ampliati i contenuti — e quindi l'ambito di operatività — degli strumenti urbanistici.

Queste aree, qualificate nella loro quanto mai lata generalità come di interesse ambientale, non essendo individuate per delle caratterizzazioni che ne consentano una più esatta identificazione, rimangono, in realtà, imprecisate per via della mancanza di una definizione di bene ambientale, o comunque, di una norma di natura speciale connotata da un interesse ambientale trasferibile sul piano dell'urbanistica. La loro fonte andava, quindi, riferita direttamente alla previsione della

9. Per un'ampia rassegna della dottrina urbanistica di quel periodo si veda, G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi* in, « Riv. trim. dir. pubbl. » 1974 p. 112 e ss.

legge n. 1187 del 1968 sopra richiamata, diversamente da quanto si verificava per beni paesaggistici e di interesse storico — artistico, oggetto di una disciplina speciale mediante due distinte normative. Ma per le zone “a carattere ambientale”, l’unica fonte rinvenibile erano le disposizioni della stessa legge urbanistica che le aveva previste, integrativa e correttiva delle disposizioni della legge n. 1150 del 1942 relative alla formazione del piano regolatore.

L’inciso relativo ai « vincoli da osservare nelle zone a carattere ambientale », non costituisce, dunque, un rinvio — diversamente — giova ripetere — da quanto è previsto per i beni di interesse storico e artistico, come pure di interesse paesaggistico, a norme individuabili nell’ordinamento con tale caratterizzazione vincolistica se non facendo riferimento ai vincoli disciplinati dalla legislazione forestale e, *in primis*, in relazione al vincolo idrogeologico, dove è indubbiamente ravvisabile un interesse ambientale. Ma se l’unica categorie di beni connotati nel senso della protezione dell’ambiente, in quanto gravati da vincoli posti nell’interesse pubblico, sono nel nostro ordinamento, soltanto i beni oggetto della normativa forestale, il legislatore poteva a questi beni fare espresso riferimento a motivo della loro rilevanza sotto il profilo urbanistico. Non si sarebbe, infatti, potuto riferire ai vincoli, o meglio, ai divieti, relativi a categorie di beni rinvenibili nelle normazioni istitutive, all’epoca, dei parchi nazionali, poiché si trattava di situazioni giuridiche concernenti esclusivamente alcune particolari e circoscritte aree caratterizzate in senso naturalistico.

Il generico richiamo ai vincoli ambientali sembrò piuttosto facilitare il Comune ad individuare, all’interno del territorio comunale, facendone oggetto della disciplina del piano regolatore, quei beni od aree territoriali, che rivestono caratteristiche meritevoli di protezione per gli aspetti di interesse ambientale avvertiti dalla società, ma di cui l’ordinamento giuridico stentava a precisarne la configurazione, o a definirne i contorni. Da parte sua la giurisprudenza amministrativa non esitò a riconoscere che l’ambiente interferisce con le problematiche della gestione del territorio e quindi con le scelte del piano regolatore¹⁰.

10. In argomento P.L. PORTALURI, in *Diritto dell’ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino 2012, p. 248 e ss. Dalla giurisprudenza amministrativa si rileva che l’interesse ambientale interferisce con le scelte urbanistiche inerenti la gestione del territorio anche quando si tratti