

## Paesaggio e governo del territorio: profili introduttivi sulla legge

*Giovanni Santangelo*

### *Sommario*

*1. Premessa: l'attuazione del Codice Urbani nella continuità dell'esperienza giuridica dell'Emilia-Romagna – 2. La giustapposizione di competenze in materia di tutela paesaggistica – 3. L'integrazione della tutela paesaggistica nei processi di pianificazione – 4. La duplicità degli strumenti di tutela del paesaggio.*

### *1. Premessa: l'attuazione del Codice Urbani nella continuità dell'esperienza giuridica dell'Emilia-Romagna*

La legge regionale 30 novembre 2009, n. 23 è intervenuta in una materia, la disciplina del paesaggio, contrassegnata da limitati spazi di autonomia per il legislatore regionale, come ci ricordano le recenti, severe, sentenze della Corte costituzionale, ma soprattutto in presenza di un Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 24 gennaio 2004, n. 42) – di seguito denominato Codice – così articolato e dettagliato nei suoi contenuti da investire persino aspetti organizzativi e operativi delle autonomie territoriali.

Il legislatore regionale ha ritenuto tuttavia di mantenere e consolidare importanti tratti della propria esperienza giuridica e amministrativa, non uniformandosi pienamente al dettato normativo statale per quegli aspetti salienti della materia che presentano nel Codice significativi scollamenti ed incoerenze, soprattutto ad esito delle riforme del 2006 e 2008.

Per evidenziare gli aspetti peculiari della legge 23/2009 appare dunque opportuno, muovendo dalle principali problematiche che caratterizzano tradizionalmente la disciplina della tutela del paesaggio, evidenziare le soluzioni normative non ancora del tutto soddisfacenti presenti nel Codice, e sottolineare le differenti scelte regolative as-

sunte dal legislatore regionale. Sarà così possibile esporre le presenti considerazioni generali sulla legge 23/2009 affrontando le questioni che attengono: alla giustapposizione delle competenze dell'amministrazione statale e delle autonomie territoriali; al rapporto conflittuale tra le esigenze di tutela del paesaggio e gli altri interessi pubblici e privati attinenti al governo del territorio; alla duplicità degli strumenti di tutela del paesaggio, il piano e l'autorizzazione paesaggistica, e al difficile rapporto tra essi.

## ***2. La giustapposizione di competenze in materia di tutela paesaggistica***

Innanzitutto occorre soffermarsi sulle problematiche che derivano dalla contitolarità delle funzioni di amministrazione attiva nel campo della tutela del paesaggio, da parte degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali (di seguito denominati "organi periferici del Ministero") e del sistema delle autonomie territoriali (Regione ed enti locali). Il Codice continua a presentare una giustapposizione di compiti statali e regionali che non trova certo soluzione nell'affermazione della primazia della competenza statale circa la tutela del paesaggio, presente nel Codice e confermata da recenti pronunce della Consulta.

La disciplina del paesaggio soffre, infatti, storicamente della compresenza di più soggetti competenti, senza una precisa distinzione di ruoli, legati solo dalla necessità di informare la propria attività a criteri di leale collaborazione, ma portati, almeno nel passato, per la diversità delle esperienze e funzioni, ad un inevitabile antagonismo per non dire conflittualità. Il Codice cerca di risolvere questa tradizionale discordanza di obiettivi e compiti tra organi periferici del Ministero e il sistema delle autonomie, rimarcando una sorta di "obbligo di collaborare", sia per quanto attiene all'elaborazione dei piani paesaggistici, sia nel rilascio delle autorizzazioni. È mancata, tuttavia, una adeguata verifica della fattibilità del previsto rafforzamento dei compiti degli organi periferici del Ministero, in termini di oneri amministrativi ed organizzativi. Non si è tenuto conto del fabbisogno di personale che le accresciute funzioni statali comportano, ma anche del cambiamento di mentalità che ciò richiede: basta pensare alla necessità di assicurare

la partecipazione alle decine di conferenze di servizi aperte contemporaneamente su tutto il territorio regionale, così come all'oggettiva difficoltà operativa che deriva dall'obbligo di esprimere tempestivamente l'indispensabile parere vincolante per le migliaia di pratiche autorizzative che si avviano ogni anno nella Regione.

Il legislatore regionale, per parte sua, non potendo incidere sulla complessa procedura di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, analiticamente stabilita dalla disciplina del Codice, si è concentrato sull'obiettivo di creare le condizioni per una maggiore condivisione, da parte degli organi periferici del Ministero, delle scelte strategiche di tutela e uso del territorio, alle diverse scale territoriali e urbanistiche. È prevista, infatti, la loro più ampia partecipazione alla predisposizione degli strumenti di pianificazione, e dunque alla fase di valutazione preventiva degli effetti sull'ambiente e sul paesaggio delle trasformazioni previste, in modo che ciò possa contribuire al miglioramento della qualità dei piani e accelerare il rilascio dei conseguenti provvedimenti abilitativi.

Si stabilisce, innanzitutto, la possibilità di un pieno coinvolgimento degli organi periferici del Ministero nella formazione del Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR), attraverso la stipula di un accordo preliminare di natura procedimentale, diretto cioè a concordare, all'atto dell'avvio dell'*iter* di elaborazione del piano, i contenuti che saranno predisposti congiuntamente e le modalità e i tempi di tale collaborazione. In tal modo, il coinvolgimento degli organi periferici del Ministero potrà svilupparsi ben oltre l'accordo di condivisione dei contenuti del Piano relativi ai beni vincolati, reso obbligatorio dall'art. 135, comma 1, terzo periodo, del Codice.

Similmente, si prevede la possibilità della partecipazione di tali organi anche alle conferenze di pianificazione dei piani provinciali e comunali che danno attuazione allo strumento regionale; ma anche la possibilità per gli stessi organi di concorrere alla formazione e gestione dei progetti regionali di tutela, recupero e valorizzazione del paesaggio, cioè degli innovativi strumenti negoziali con i quali la Regione intende sviluppare, d'intesa con gli enti locali, politiche attive per salvaguardare e promuovere il valore paesaggistico del territorio (vedi oltre).

Il modello di riparto delle funzioni tra la Regione e gli enti locali assunto dalla legge 23/2009, conferma complessivamente la precedente scelta del legislatore regionale del massimo decentramento delle funzioni autorizzative, allocando presso l'amministrazione comunale la maggior parte delle funzioni di vigilanza e controllo sull'attività di trasformazione del territorio avente valore paesaggistico, e di un ampio coinvolgimento della pianificazione provinciale e comunale nella tutela del paesaggio, articolando tra i diversi livelli istituzionali il processo di pianificazione paesaggistica.

In particolare, quanto al primo profilo, si conferma la delega ai Comuni della gestione dei vincoli paesaggistici, trattenendo in capo alla Regione unicamente la verifica dell'adeguatezza tecnica delle strutture comunali e dell'avvenuta differenziazione dell'attività urbanistico-edilizia da quella paesaggistica, nonché l'assunzione di eventuali provvedimenti sostitutivi, secondo quanto prescritto dagli artt. 159, comma 1, e 146, comma 6, del Codice.

In secondo luogo, la legge 23/2009 ribadisce la scelta di fondo di voler assicurare la tutela del paesaggio primariamente attraverso gli strumenti di pianificazione paesaggistica, stabilendo, di conseguenza, che non solo il PTPR ma anche i piani generali provinciali e comunali siano permeati dalle funzioni di individuazione, tutela e valorizzazione del valore paesaggistico del territorio (art. 40-*bis*, comma 4). Risponde, dunque, ad una significativa scelta sistematica e di più stretto raccordo degli strumenti di pianificazione, la collocazione della nuova disciplina sul paesaggio, introdotta dalla legge 23/2009, all'interno della legge quadro sul governo del territorio, la l.r. 20/2000.

La legge regionale attribuisce così una particolare rilevanza al Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), in coerenza con la recente riforma di cui alla l.r. 6/2009, che ha rimarcato il conferimento a questo livello di pianificazione della regolamentazione degli interessi territoriali di area vasta, tra cui innanzitutto l'ambiente e il paesaggio. Al piano provinciale la legge 23/2009 assegna, infatti, il compito di specificare, approfondire e integrare le previsioni del PTPR, coordinandole con le previsioni degli strumenti territoriali e di settore, e di approfondire la cartografia del PTPR, fornendo la compiuta rappresentazione dei caratteri e dei valori paesaggistici presenti sul territorio,

sulla base della metodologia fissata dallo stesso piano regionale (art. 40-*bis*, comma 4, ultimo periodo, e art. 40-*nonies*, comma 1, lett. *a*) e *b*). Una funzione essenziale dunque, di integrazione delle prescrizioni tematiche del PTPR con le molteplici scelte strategiche derivanti dalla pianificazione di scala sovracomunale e settoriale.

Nell'ambito della valutazione dei caratteri ambientali e paesaggistici del territorio che le è propria, il PTCR è poi chiamato ad elaborare la rappresentazione cartografica dei vincoli paesaggistici vigenti – sopprimendo alla diffusa inadempienza dei Comuni che non hanno provveduto a tale ricognizione, né in ottemperanza all'art. 1 della legge 1187/1968, né all'art. 46 della l.r. 31/2002 – nonché, come vedremo successivamente, a predisporre proposte di verifica e aggiornamento dei vincoli paesaggistici.

Quanto ai piani comunali, e in particolare al Piano strutturale comunale (Psc), la legge richiede che recepisca le previsioni della pianificazione paesaggistica sovraordinata, specificando, approfondendo e attuando i contenuti della stessa. Il Psc può anche apportare rettifiche non sostanziali alle perimetrazioni degli ambiti paesaggistici, per farli coincidere con le suddivisioni reali rilevabili sul territorio (art. 40-*decies*, comma 1): quest'ultima possibilità, già prevista dalle norme del PTPR, è riconosciuta ora in legge per agevolare quella funzione di coordinamento di tutti i vincoli, limiti e condizioni gravanti sul territorio che l'art. 19 della l.r. 20/2000 assegna al Psc, secondo il principio della così detta carta unica del territorio.

Occorre sottolineare che, per garantire il governo unitario di tale processo di specificazione e integrazione della pianificazione paesaggistica negli strumenti generali sottordinati e una maggiore omogeneità delle elaborazioni cartografiche e normative provinciali e comunali, la legge assegna alla Regione, con il PTPR, il compito di definire appositi criteri di indirizzo e coordinamento. Da notare poi che non è più previsto il meccanismo della perdita di efficacia e conseguente disapplicazione delle previsioni del PTPR nelle Province che abbiano dato ad esso completa attuazione, previsto dall'abrogato art. 24, comma 3, della l.r. 20/2000, essendo questo meccanismo di semplificazione ormai incompatibile con la rafforzata centralità della pianificazione paesistica regionale.

### *3. L'integrazione della tutela paesaggistica nei processi di pianificazione*

Una problematica che ha sempre contrassegnato la materia, attiene al rapporto conflittuale tra le esigenze di tutela dei beni di valore paesaggistico e gli altri interessi pubblici e privati presenti sul territorio. Questa dialettica tra conservazione e regolamentazione delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie, non è ricondotta dal Codice al centro dei processi di governo del territorio, come richiederebbe la definizione dinamica di paesaggio, presente nella Convenzione europea e apparentemente recepita dal Codice stesso, né è altrimenti risolta. L'affermazione, presente nel Codice, di un rapporto gerarchico tra il paesaggio e la regolazione delle trasformazioni urbanistiche, secondo cui la tutela del paesaggio prevale su qualunque altro interesse territoriale costituendo un limite assoluto agli altri interessi affidati alla cura della Regione e del sistema locale, non appare certo in grado, da sola, di risolvere il problema.

Si tratta, infatti, di interessi pubblici compresenti, che si fronteggiano e nel caso concreto finiscono inevitabilmente per confliggere, perché incidono sullo stesso oggetto, il territorio, e sono diretti anch'essi a regolamentare gli usi e le trasformazioni ammissibili. Il criterio gerarchico può essere un riferimento per dare una soluzione al conflitto, una volta che lo stesso sia insorto, ma non lo previene. Anzi, l'essere tornati nel Codice a rimarcare il ruolo primario dell'autorizzazione paesaggistica come modalità privilegiata per la tutela del paesaggio, finisce per accentuare questa conflittualità: l'abilitazione caso per caso degli interventi di trasformazione, accentua e rinnova il confronto per vedere riconosciuta, per ciascun singolo intervento, la prevalenza dell'una o dell'altra esigenza. L'autorizzazione frammenta la tutela, riporta la decisione dal livello delle scelte strategiche e della definizione della disciplina di tutela per zone omogenee (attraverso regole generali e astratte), alla valutazione del caso singolo; essa sposta la decisione tendenzialmente in basso, dove maggiore è il rischio di una sua contaminazione da parte degli interessi economici e delle aspettative anche diffuse che stanno dietro alla singola richiesta di trasformazione.

Per questo, la legge 23/2009 continua a preferire il modello di tutela

che ha caratterizzato fino ad oggi l'esperienza giuridica della Regione Emilia-Romagna, fondata sul primato della pianificazione, come strumento generale che predetermina le regole sugli usi e le trasformazioni ammissibili e sull'integrazione della tutela paesaggistica e degli altri interessi pubblici a valenza territoriale nella pianificazione. Non si tratta di ricondurre la tutela del paesaggio nell'ambito dell'urbanistica, bensì di definire una strumentazione unitaria, la pianificazione, nella quale la prima può trovare riconosciuta la stabile prevalenza sugli altri interessi territoriali, in quanto fattore escludente o limitante le trasformazioni, perché valore e risorsa primaria del territorio.

Coerentemente, la disposizione di apertura della legge 23/2009, l'art. 40-*bis*, comma 1, afferma che finalità dell'intera disciplina sul paesaggio, è "*l'integrazione tra la primaria esigenza della tutela del paesaggio ed i processi di pianificazione territoriale e urbanistica*". Un'integrazione, dunque, che presuppone e realizza l'inderogabilità delle esigenze di tutela paesaggistica.

Nella convinzione che tale primato del paesaggio deve poi essere sviluppato nella pratica quotidiana di governo del territorio, il comma 3 della disposizione di apertura della legge regionale giunge ad affermare che la tutela e la valorizzazione del paesaggio devono essere assunte da tutte le amministrazioni pubbliche quale riferimento per la definizione delle politiche a incidenza territoriale.

Una seconda espressione di questo obiettivo di integrazione delle politiche di tutela e valorizzazione si coglie laddove la legge 23/2009 assegna alla Regione il compito di attuare una politica unitaria e condivisa per il paesaggio, la quale si articola nelle tre azioni della tutela, della valorizzazione e della vigilanza sull'esercizio delle funzioni delegate e monitoraggio delle effettive trasformazioni (art. 40-*ter*, comma 2).

Alla stessa finalità, di integrazione delle politiche e di collaborazione di tutti i soggetti che svolgono funzioni a valenza territoriale, rispondono i progetti regionali di tutela, recupero e valorizzazione del paesaggio, cioè gli strumenti cui la legge regionale conferisce specificamente la funzione di sviluppare le politiche attive per migliorare la qualità del territorio, recuperare le aree compromesse o degradate e produrre nuovi valori paesaggistici (art. 40-*septies*). Tali progetti

attengono al sistema degli strumenti di concertazione istituzionale, di cui all'art. 13 della l.r. 20/2000, cioè agli atti negoziali introdotti dalla legge di riforma del governo del territorio per assicurare politiche condivise e coerenti tra tutti i livelli istituzionali e gli enti che esercitano funzioni di regolazione del territorio. I progetti sono approvati attraverso accordi territoriali, aperti, come abbiamo visto, alla partecipazione anche degli organi periferici del Ministero e delle altre amministrazioni statali operanti sul territorio. Essi non attengono soltanto a specifici lavori o opere (per esempio di qualificazione di aree degradate), sui quali concentrare le più diverse risorse e forme di finanziamento nella disponibilità dei soggetti che prendono parte all'accordo (aspetto questo che riecheggia in modo evidente i programmi speciali d'area di cui alla l.r. 30/1996); ma possono avere anche funzione (auto)regolativa, comportando l'impegno degli enti sottoscrittori a conformare la propria attività di pianificazione e di programmazione agli obiettivi concordati di tutela, recupero e valorizzazione del paesaggio. In tal modo, gli accordi sono tesi a fissare un quadro di riferimento condiviso che assicuri, nell'ambito territoriale interessato, la coerenza delle politiche generali e settoriali, dei programmi di sviluppo, dei progetti e delle azioni per il governo del territorio, rendendoli tutti funzionali al perseguimento del miglioramento della qualità paesaggistica.

#### *4. La duplicità degli strumenti di tutela del paesaggio*

La legge 23/2009 affronta il terzo e principale snodo della normativa paesaggistica, il rapporto tra processo di pianificazione paesaggistica e rilascio delle relative autorizzazioni, differenziandosi in più tratti dal modello ordinamentale presente nel Codice, a seguito delle radicali modifiche del 2006 e 2008 e confermando piuttosto i principi posti alla base del PTPR del 1993 e dei provvedimenti legislativi e regolamentari ad esso successivi. La recente riscrittura dell'art. 143 del Codice non richiede più al Piano paesaggistico di disciplinare l'intero territorio regionale e distingue tra parti del territorio di preminente valore paesaggistico (e per questo sottoposte a vincolo di tutela) e restanti parti del territorio. Il Piano paesaggistico assume una funzione strumentale rispetto alla gestione dei vincoli e, in particolare, al rila-



scio delle autorizzazioni paesaggistiche, le quali recuperano il ruolo di strumento primario della tutela. Ciò è perseguito dall'insieme delle recenti modifiche alla disciplina del piano paesaggistico, a partire da quelli che possono forse considerarsi dei lapsus dei redattori della riforma del 2008: l'art. 131, in apertura della parte terza del Codice, nonostante il richiamo nei commi precedenti della definizione dinamica e inclusiva di paesaggio di fonte europea, precisa al comma 3 che "le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici", cioè non di tutto il territorio che presenta i caratteri indicati nella nozione di paesaggio appena richiamata, ma solo di quelle parti caratterizzate dall'apposizione del vincolo paesaggistico; ancora più emblematico l'art. 143, comma 9, per il quale il meccanismo delle misure di salvaguardia si applica, dopo l'adozione del piano paesistico, (solo) con riguardo agli immobili costituenti *beni paesaggistici*, quasi a voler sottolineare che le previsioni relative alle aree non soggette a vincolo non possiedono una analoga cogenza; di modo che, proseguendo nella lettura della disposizione, si è indotti a chiedersi quali siano le ("relative") previsioni e prescrizioni del Piano che, dopo la sua approvazione, sono immediatamente cogenti e prevalgono sulle difformi previsioni dei piani territoriali ed urbanistici. Ma al di là di queste sia pure importanti norme sul campo di applicazione e sull'efficacia del piano paesaggistico, ciò che è apparso al legislatore regionale non condivisibile è la riscrittura dei contenuti del medesimo piano regionale. L'art. 143, comma 1, in estrema sintesi, identifica la principale funzione del piano nella definizione delle prescrizioni d'uso dei beni vincolati. Infatti, dopo un primo richiamo alla necessità di definire un quadro generale di analisi e valutazione delle caratteristiche del territorio (lettera *a*), richiede la ricognizione: dei vincoli specifici, delle c.d. aree Galasso e di una nuova categoria di beni di notevole interesse pubblico, individuati e sottoposti a tutela dal piano stesso (lettere *b*), *c*) e *d*). Per ciascuna delle categorie di beni paesaggistici si precisa ripetitivamente che il piano deve prevedere la delimitazione degli ambiti territoriali interessati e la definizione delle specifiche prescrizioni d'uso. Solo la lettera *e*) di detta disposizione ipotizza ulteriori contesti, anch'essi da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di regolazione delle utilizzazioni, senza definirne

la natura e il possibile oggetto. In sintesi, per le prime tre categorie di beni scatta l'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica e dunque il piano appare finalizzato ad una funzione strumentale di ricognizione del vincolo e definizione delle prescrizioni di salvaguardia; ma anche la quarta categoria di immobili entra nella sfera della conservazione ("misure di salvaguardia") e della limitazione degli usi ammissibili, sia pure senza la sottoposizione ad autorizzazione.

Le restanti previsioni della disposizione prescrittiva dei contenuti del piano (le lettere da *f*) ad *i*) descrivono il regime di fruizione compatibile per le restanti parti del territorio, per il quale è ammesso un più ampio ruolo della pianificazione regionale e locale: qui si torna a parlare di paesaggio e di contesto paesaggistico, ma avendo riguardo ad interventi di recupero e di riqualificazione di aree significativamente compromesse o degradate; si coniuga la tutela con la possibilità di interventi di trasformazione e con politiche attive di valorizzazione.

In tal modo, il Codice torna a segnare una decisa linea di demarcazione tra: da una parte, la pianificazione paesaggistica in senso stretto, che persegue la conservazione dei beni vincolati, di competenza esclusiva regionale ma con la necessaria partecipazione degli organi periferici del Ministero; dall'altra, la regolazione della restante parte del territorio che può, e non deve, essere oggetto del piano regionale, con la eventuale partecipazione di detti organi statali. Solo quest'ultima si estende alla fruizione e valorizzazione del paesaggio diffuso, oltre che al recupero o alla creazione di un valore paesaggistico del territorio, ove si sia in presenza di aree significativamente compromesse o degradate.

L'art. 40-*quater* della l.r. 23/2009 si distacca da tale impianto e riprende piuttosto i contenuti e le caratteristiche del PTPR vigente: il piano è definito parte tematica del piano territoriale regionale e regola l'intero territorio regionale, in quanto piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici ma anche storico-testimoniali, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio; esso si articola in sistemi, zone ed elementi territoriali e detta la normativa d'uso volta ad assicurare la tutela dei caratteri distintivi e del valore paesaggistico degli stessi. Il piano è poi chiamato ad individuare taluni contesti territoriali, denominati ambiti paesaggisti-

ci, in cui articolare il territorio regionale affinché la salvaguardia dei loro caratteri peculiari, attraverso la definizione di specifici obiettivi di qualità paesaggistica, divenga un quadro di riferimento cogente per le diverse politiche e azioni che si sviluppano nel territorio. Infine, la legge regionale assegna al PTPR la specifica funzione di individuare gli ambiti idonei alla localizzazione degli impianti per la produzione e trasporto di energia ovvero di dettare specifici limiti o condizioni alla localizzazione degli stessi.

In merito ai vincoli paesaggistici non si disconosce l'importanza della loro ricognizione, ma, come abbiamo accennato in precedenza, si assegna alla Provincia il compito di attuarla, con la collaborazione dei Comuni (come avviene ai sensi della l.r. 20/2000 in tutti i casi in cui il PTCF detti prescrizioni vincolanti per gli stessi). Si nega dunque che la delimitazione delle aree vincolate possa costituire uno dei principali compiti del PTPR. Esso definisce piuttosto i criteri per la ricognizione dei vincoli e per la verifica e l'aggiornamento degli stessi, "identificando a tale scopo il sistema dei valori identitari, rappresentativi della diversità paesaggistica e culturale del territorio emiliano-romagnolo". Infine, quanto alla disciplina delle autorizzazioni paesaggistiche, la legge regionale non affronta il procedimento per il rilascio delle stesse e si limita ad un mero rinvio all'art. 146 del Codice, nella consapevolezza che i limiti alla propria potestà normativa non consentono di risolvere le significative problematiche interpretative e applicative che tale disposizione solleva.

La legge 23/2009 mette in valore il principio che costituiva una delle peculiarità del Codice, nel suo testo originario, e che esso ha solo in parte mantenuto a seguito delle precisazioni e limitazioni introdotte dalle più recenti riforme, secondo cui il piano paesistico regionale può comportare la revisione del regime dei vincoli. Il testo del 2004, la cui stesura era stata pienamente condivisa dalle Regioni e dalla nostra in particolare, sanciva infatti il primato della pianificazione come strumento di tutela del paesaggio e, conseguentemente, assegnava al regime vincolistico la funzione integrativa della disciplina generale del piano. In quell'impianto la definizione di specifiche norme d'uso si giustificava solo per gli immobili aventi valore paesaggistico che necessitassero per la loro salvaguardia di uno speciale statuto giuri-

dico. Da questa impostazione discendeva l'affermazione, già presente nell'art. 10 della legge regionale 6/1995 che i vincoli paesaggistici, forniti di una specifica disciplina d'uso, integrano le previsioni del piano paesaggistico, in quanto queste ultime statuiscono le disposizioni generali destinate a trovare applicazione su tutto il territorio regionale. Dalla stessa logica derivava poi la previsione che la pianificazione paesaggistica, attraverso l'analisi del valore paesaggistico del territorio e delle esigenze di tutela che lo stesso comporta, potesse attuare una completa revisione dei vincoli, ivi compresa l'apposizione di nuovi. Il mantenimento dello strumento autorizzativo era ammesso in presenza di realtà territoriali che, per il loro eccezionale valore o per la peculiarità delle norme di salvaguardia necessarie, richiedessero una speciale disciplina di tutela e la valutazione preventiva e discrezionale, caso per caso, dei progetti di intervento proposti.

L'attuale disciplina del Codice ha perduto tale linearità di intenti, ma consente tuttavia di stabilire – mutuando il linguaggio utilizzato dalla Corte costituzionale – il regime autorizzativo attenuato per le aree *ex Galasso*, ed il regime autorizzativo escluso per le aree degradate; inoltre, il piano, per effetto della riforma Rutelli, può anche introdurre esso stesso nuovi vincoli.

La legge 23/2009 assegna, come abbiamo appena visto, al PTPR solo il compito di dettare i criteri metodologici per tale possibile revisione dei vincoli, riconducendo quest'ultima attività nell'ambito della più generale funzione di "integrazione degli elenchi" che fa capo da ultimo alla Giunta regionale, su proposta della Commissione regionale per il paesaggio (art. 40-*decies*, comma 6). Ordinariamente la Commissione può promuovere l'istituzione di nuovi vincoli o la revisione di quelli vigenti ("qualora siano venute a mancare ovvero siano oggettivamente mutate le esigenze di tutela del bene") di propria iniziativa ovvero su istanza presentata dalla Regione, dagli enti locali, e dal Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia-Romagna; ma è prevista anche la predisposizione *una tantum* di una proposta di revisione generale di tutti i vincoli gravanti sul territorio provinciale, comprensiva della relativa disciplina specifica di tutela. Il compito è posto in capo alla Provincia, nell'ambito della variante al PTCP di adeguamento alla revisione del PTPR. Sia la proposta di una

nuova dichiarazione di notevole interesse pubblico paesaggistico, sia quella della verifica e aggiornamento dei vincoli già in essere, deve prevedere la specificazione delle prescrizioni e misure di gestione degli ambiti individuati e dei possibili interventi di valorizzazione.

Infine, in merito ai criteri per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, l'art. 40-*undecies*, comma 5, ricalca quanto già previsto dall'art. 94, comma 3, della l.r. 3/1999, cercando di limitare in modo significativo l'eccessiva discrezionalità che tradizionalmente contrassegna l'apprezzamento della compatibilità paesaggistica degli interventi. Si precisa così che nelle aree tutelate per legge il primario parametro di valutazione è dato dalle previsioni degli strumenti di pianificazione paesaggistica; mentre per gli immobili di notevole interesse pubblico, un ulteriore parametro di riferimento deve individuarsi nelle specifiche norme di gestione del vincolo e sulle indicazioni degli elementi meritevoli di tutela presenti nell'atto di apposizione o di revisione dello stesso. Si noti, tuttavia, che in considerazione della generale possibilità di revisione dei vincoli, si deve ritenere che tale norma assuma di fatto natura transitoria e che, a seguito di detta revisione, il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche sarà sempre subordinato alla verifica di conformità rispetto alle norme del PTPR e dei piani che abbiano dato attuazione allo stesso e alle specifiche norme di salvaguardia, integrative del piano stesso, che saranno alla base della confermata vigenza del vincolo.

