

## Conclusioni

*Giorgio Cugurra*

1. Le relazioni qui presentate sono state tutte molto interessanti. Ciascuno dei relatori ha approfondito i profili di sua competenza, sicché abbiamo avuto un quadro esauriente non solo di quanto disposto dalla nuova legge regionale sulla tutela e valorizzazione del paesaggio ma pure dei rapporti fra questa legge e i principi sanciti dalla legislazione statale.

Le considerazioni che potrebbero essere svolte sono tante.

Mi limiterò a svolgerne sostanzialmente una sola, che mi è stata suggerita non già da una relazione in particolare ma dall'insieme delle cose che abbiamo sentito.

La considerazione che cercherò di svolgere, e di motivare brevemente, è suggerita pure dalla scelta compiuta dal legislatore regionale di includere la disciplina sulla tutela e valorizzazione del paesaggio all'interno della legislazione in materia di governo e riqualificazione del territorio.

Da quello che abbiamo sentito sembrerebbe una scelta naturale. In realtà, sappiamo tutti che non è così e che comunque non corrisponde alla scelta del legislatore statale.

2. Il prof. Amorosino ha perfettamente ragione quando ci ricorda che la materia del governo del territorio e la materia della tutela e valorizzazione del paesaggio, ancorché sempre più connesse, non sono sovrapponibili.

Né può dirsi che la seconda sia stata assorbita dalla prima.

Questo regime di separazione deriva, prima di tutto, dalla Costituzione, il cui art. 117 disciplina diversamente la materia del governo del territorio e la materia della tutela del paesaggio.

La materia del governo del territorio è inclusa fra quelle attribuite alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni.

Quanto al paesaggio, l'art. 117 della Costituzione lo ricomprende fra i beni culturali e distingue fra la tutela (riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato) e la valorizzazione (che è invece assegnata alla legislazione concorrente).

La stessa Corte costituzionale (pure questo il prof. Amoroso ce lo ha ricordato) tiene ben distinto il piano del governo del territorio rispetto a quello della tutela del paesaggio.

Anche la legge regionale della quale ci stiamo occupando oggi (per esempio, all'art. 40-*undecies*, laddove si disciplina l'autorizzazione paesaggistica, il cui rilascio è delegato ai Comuni) sottolinea la differenziazione che deve essere garantita fra l'attività di tutela del paesaggio e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

3. Nonostante tutto questo, il segnale che a me pare di poter cogliere sia dalle disposizioni più recenti in materia di tutela del paesaggio sia dagli approfondimenti che sono stati compiuti oggi, è un segnale che va univocamente in una direzione diversa.

La verità è che stiamo assistendo ad un progressivo assorbimento della materia della tutela del paesaggio in quella, più comprensiva, del governo del territorio.

Anche l'accento che viene posto sulla valorizzazione del bene paesaggistico (la cui tutela può essere fatta consistere nella sua trasformazione secondo criteri predeterminati, piuttosto che nella sua semplice conservazione) è un segnale del progressivo mutamento di prospettiva.

Pure in questo caso, inoltre, la tutela paesaggistica del territorio (così come il governo di esso) non è fine a se stessa ma è collegata ai più generali obiettivi dello sviluppo economico.

4. Non è sempre stato così. Fino a pochi anni or sono, la tutela del paesaggio si identificava sostanzialmente con il vincolo paesaggistico quale disciplinato dalla legge 1497/1939. La materia dell'urbanistica riguardava l'ordinato sviluppo delle trasformazioni territoriali. I due aspetti erano e, in parte, sono tuttora, anche istituzionalmente, distinti: la tutela del paesaggio faceva capo esclusivamente al Ministero

della pubblica istruzione (ora sostituito, in questo compito, dal Ministero per i beni e le attività culturali) mentre la materia dell'urbanistica faceva capo al Ministero dei lavori pubblici (ora delle infrastrutture). Ancora oggi, i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica sono istruiti dall'uno o dall'altro Ministero a seconda che il provvedimento impugnato costituisca esercizio dell'attività di tutela del paesaggio ovvero di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

Molto semplicisticamente si potrebbe dire che la legislazione sul paesaggio e quella urbanistica hanno sempre militato su fronti opposti. La finalità della prima è quella di inibire o di porre condizioni alla trasformazione del bene da essa tutelato. La finalità della seconda è quella di promuovere la trasformazione, sia pure in modo ordinato. Assai spesso le due esigenze non coincidono, per cui un progetto conforme allo strumento urbanistico è ritenuto difforme rispetto alle ragioni della tutela del paesaggio. I due Ministeri (beni e attività culturali da un lato, infrastrutture dall'altro) hanno svolto, e in parte svolgono ancora, il ruolo di custodi di esigenze spesso non conciliabili e sicuramente non sovrapponibili.

5. Chi vi parla non è certo un nostalgico del periodo in cui i due campi di attività erano così nettamente separati sia dal punto di vista teorico che da quello pratico. Certo è che per chi, come il sottoscritto, ha da anni il compito di far comprendere agli studenti i principi generali del diritto amministrativo, la sistematica tradizionale è oltremodo utile. A tale sistematica si può attingere per rendere più chiari, non già in teoria ma col richiamo a casi concreti, alcuni fra gli istituti fondamentali della nostra materia.

Una chiave, anzi, per rendersi conto del progressivo cambiamento del quale si è fatto cenno (e su cui si tornerà fra un attimo) è data dalla circostanza che molte delle fattispecie concrete alle quali si faceva riferimento (e sovente, per pigrizia, lo si fa ancora) hanno perso l'originario valore esemplificativo, dato che, ancorché spesso sia rimasta ferma la disciplina positiva che le riguarda, è completamente mutato il quadro normativo nel quale si trovano inserite.

Si prenda, per fare un esempio, una delle tematiche centrali del diritto amministrativo e cioè la tematica della discrezionalità. Non è semplice

far comprendere allo studente alle prime armi che la discrezionalità amministrativa postula anche la presa in considerazione di una pluralità di interessi pubblici, che tendono ad escludersi reciprocamente, per cui se si persegue l'uno si sacrifica l'altro.

Se però, anziché limitarsi alla descrizione del fenomeno, si fa riferimento all'interesse pubblico alla conservazione del territorio e all'interesse pubblico all'ordinata trasformazione di esso, nonché al fatto che alla cura di questi interessi pubblici sono preposte autorità diverse, ecco che le problematiche connesse all'esercizio del potere discrezionale diventano subito plausibili. Non esiste infatti nessuno che non abbia avuto, nella sua esperienza personale, conoscenza di casi concreti nei quali questi due interessi, entrambi affidati alla cura della pubblica amministrazione, siano l'uno in contrasto con l'altro, sicché la decisione finale è il frutto non solo della valutazione comparativa di essi ma del sacrificio dell'uno a vantaggio dell'altro.

O si prenda ancora, sempre a titolo di esempio, la nozione di atto amministrativo a complessità ineguale. Non è semplice spiegare, in astratto, lo strano fenomeno di un atto amministrativo che è imputabile a più pubbliche amministrazioni (alle quali, tutte, deve essere notificato, a pena di inammissibilità, l'eventuale ricorso giurisdizionale) ma che è caratterizzato dal fatto che la volontà di una delle amministrazioni che lo emanano è preponderante rispetto alla volontà delle altre.

Per fortuna, tutti hanno sentito parlare del piano regolatore generale. È pertanto facile far comprendere che cosa sia un atto amministrativo a complessità ineguale ricordando quello che tuttora dispone la legislazione urbanistica fondamentale e cioè che il contenuto del piano regolatore è stabilito quasi esclusivamente dal Comune che lo adotta, mentre l'amministrazione che lo approva (la Regione o la Provincia, a seconda dei casi) concorre in maniera minore alla determinazione di tale contenuto, dato che può solo chiederne il riesame ovvero modificarlo d'ufficio nelle parti in cui sia in contrasto con strumenti di programmazione sopraordinati inderogabili.

6. Altrettanto utili, ai fini didattici, sono i vincoli paesaggistici, quali ci sono stati consegnati dalla sistematica tradizionale.

Qui, veramente, non c'è che l'imbarazzo della scelta per chi voglia ricavare, da fattispecie concrete, l'esposizione di alcuni principi fondamentali del diritto amministrativo.

Quando, per esempio, si parla della distinzione fra legittimità e merito ovvero dei limiti (sempre in evoluzione) del sindacato giurisdizionale sull'uso del potere discrezionale, non c'è niente di meglio che fare appello alla nota giurisprudenza secondo cui l'amministrazione statale dei beni culturali può annullare le autorizzazioni paesaggistiche unicamente per ragioni di legittimità ma non può sindacare il merito delle scelte compiute dall'amministrazione locale in sede di rilascio del benessere.

Anche la problematica dei vincoli di inedificabilità a carattere conformativo e dei vincoli di inedificabilità a carattere espropriativo non avrebbe potuto essere elaborata senza il terreno di coltura costituito dal regime di separatezza fra la materia della tutela del paesaggio e la materia urbanistica.

È stato Sandulli, come molti dei presenti ricorderanno, ad attribuire, per primo, al vincolo paesaggistico la qualificazione di vincolo a carattere conformativo, mettendo in evidenza come le limitazioni derivanti da tale vincolo alle facoltà del proprietario non siano imposte dall'esterno ma rappresentino il riconoscimento di caratteri che il bene già possiede e che lo rendono sostanzialmente diverso da beni apparentemente simili. Sandulli ha enunciato la nozione del vincolo paesaggistico come vincolo a carattere conformativo in un famoso convegno sanremese sulla tutela del paesaggio. La distinzione fra vincoli a carattere espropriativo e vincoli a carattere conformativo è stata fatta propria della Corte costituzionale con le due sentenze 55 e 56/1968. La nozione di vincolo a carattere conformativo è stata poi trasferita, dal Consiglio di Stato, dal campo della tutela del paesaggio al campo dell'urbanistica. Ad avviso del Consiglio di Stato, integrano il vincolo conformativo tutte le ipotesi di limitazione della facoltà di edificare che non siano preordinate all'espropriazione ma che concorrono a determinare il regime giuridico del bene che ne costituisce l'oggetto. Di una pluralità di regimi proprietari aveva già parlato Gianini e, prima ancora, soprattutto Pugliatti.

7. Tutte queste nozioni e distinzioni sulle quali si è richiamata l'attenzione erano utilissime, ai fini didattici, fin tanto che la tutela del paesaggio si è identificata col vincolo paesaggistico e fin tanto che si è potuto dire che tale tutela si svolge su un piano non solo formalmente ma pure sostanzialmente diverso da quello nel quale si svolge l'attività di programmazione del territorio.

Il mio pensiero è però che tutte le disposizioni sia statali che regionali così bene illustrate oggi dai relatori, abbiano, ove le si consideri non l'una separata dall'altra ma nel loro insieme, profondamente alterato l'assetto sistematico al quale siamo abituati, al punto che nessuno dei principi o degli istituti sui quali ho richiamato la vostra attenzione può dirsi esente dall'essere stato modificato.

Il primo principio che viene messo in discussione è quello secondo cui la tutela del paesaggio, identificandosi col vincolo paesaggistico e con la relativa problematica, avrebbe un oggetto formalmente e sostanzialmente diverso dall'oggetto del governo del territorio.

È sempre stato così, anche dopo l'introduzione, con la legge 431/1985, dei vincoli paesaggistici c.d. *ope legis*.

Senonché, la legge regionale 23/2009 in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio stabilisce ora che il piano territoriale paesaggistico costituisce parte tematica del piano territoriale regionale e che si riferisce all'intero territorio della Regione.

C'è, dunque, piena coincidenza fisica fra l'oggetto del governo del territorio e l'oggetto della tutela del paesaggio, i quali inoltre (quanto meno in ambito regionale) sono disciplinati dal medesimo strumento di programmazione.

È certo vero (sulla base di quanto stabilisce la Costituzione e di quanto chiariscono le sentenze della Corte costituzionale) che si tratta di materie diverse e non sovrapponibili.

La circostanza, tuttavia, che l'oggetto del governo del territorio e l'oggetto della tutela del paesaggio siano anche fisicamente coincidenti nonché la circostanza che gran parte delle relative discipline siano contenute nel medesimo strumento di programmazione è sintomo indubitabile del fatto che stiamo assistendo al progressivo assorbimento (quanto meno in ambito regionale) della tutela del paesaggio nella materia del governo del territorio.

8. La normativa sulla tutela del paesaggio della quale ci stiamo occupando influisce pure sulla natura giuridica dello strumento urbanistico generale del Comune. A questo strumento (sia che lo si chiami piano regolatore generale ovvero, con terminologia più aggiornata, piano strutturale comunale o piano di governo del territorio), la giurisprudenza amministrativa tuttora attribuisce natura di atto amministrativo a complessità ineguale. Con questa espressione si intende mettere in rilievo che il contenuto del PRG (o del PSC o del PGT) è ascrivibile in misura prevalente alla volontà del Comune che lo adotta e, in misura assai minore, alla volontà dell'amministrazione (regionale o provinciale) che lo approva. A quest'ultima amministrazione è riservato il potere di introdurre, al piano urbanistico comunale, le modifiche necessarie per il suo adeguamento agli strumenti di programmazione sopraordinati.

È da tempo, tuttavia, che non è più così. Già per la legge urbanistica regionale 20/2000 (nella sua formulazione originaria) il piano territoriale provinciale non è più il piano territoriale di coordinamento tuttora disciplinato dalla legge statale 1150/1942. Il piano territoriale di coordinamento della legge statale è (come ancora reputa la giurisprudenza) un piano di indirizzi, vale a dire un piano che ha valore solo orientativo per il Comune, il quale ha l'obbligo di tenerne conto ma non di uniformarsi pedissequamente ad esso. Il piano territoriale provinciale disciplinato dalla legge urbanistica regionale 20/2000 non è più soltanto un piano di indirizzi. Esso può contenere prescrizioni che l'amministrazione comunale, in sede di predisposizione dei propri strumenti urbanistici, non può legittimamente disattendere.

L'evoluzione è ora resa ancora più evidente dal fatto che il piano paesaggistico regionale è parte integrante del piano territoriale. Le prescrizioni stabilite nel piano paesaggistico non solo possono vincolare le amministrazioni locali per ciò che concerne il contenuto dei loro strumenti urbanistici ma, in alcuni casi, pare di capire che entrino direttamente a far parte di questi strumenti, sostituendosi alle disposizioni di diverso tenore. È questo quanto stabilisce l'art. 40-*sexies* della l.r. 20/2000 (così come inserito dall'art. 1 l.r. 23/2009), laddove si dice che le disposizioni del PTPR sono cogenti per gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e prevalgono sulle eventuali dispo-

sizioni difformi previste dai medesimi strumenti di pianificazione e dai conseguenti atti amministrativi attuativi. Questo sembra voler dire (se le parole hanno un senso) che, in presenza di una disposizione di PTPR e di una disposizione di PRG (o di Psc o di POC) aventi tenore diverso, l'amministrazione che provvede ha l'obbligo di applicare la prima e di disapplicare la seconda.

Quanto precede non solo pone delicati problemi pratici interpretativi ma mette definitivamente in crisi la stessa nozione dello strumento urbanistico comunale come atto amministrativo a complessità ineguale. In tale prospettiva (e con qualche dubbio di costituzionalità circa le norme regionali che lo stabiliscono) può addirittura ipotizzarsi che lo strumento urbanistico comunale sia tuttora un atto amministrativo a complessità ineguale, ma che le parti del rapporto originario si siano invertite, dato che le scelte più qualificanti circa la disciplina del territorio sono ora prerogativa di enti diversi dall'amministrazione comunale.

9. Tutti i relatori hanno sottolineato la mutazione che ha subito il contenuto del vincolo paesaggistico. La mutazione trova il suo fondamento nella legislazione statale sui beni culturali ma è resa ancor più evidente dalla l.r. 23/2009 in tema di tutela e di valorizzazione del paesaggio.

Per descrivere la materia si dice, con una terminologia immaginifica ma efficace, che il vincolo paesaggistico è ora un vincolo "vestito".

Con questa parola si vuole mettere in evidenza che i vincoli paesaggistici di ultima generazione non debbono limitarsi ad individuare la porzione di territorio che, in virtù del suo pregio estetico, merita di essere salvaguardata ma debbono anche predeterminare gli interventi di trasformazione che è necessario compiere per conseguire la piena valorizzazione e (ove necessario) la riqualificazione del bene tutelato.

Questo corrisponde alla mutata concezione del vincolo paesaggistico che non è più una misura di sola salvaguarda ma pure una misura di valorizzazione.

La nostra legge regionale prevede anzi una sorta di vestizione "postuma" dei vincoli paesaggistici preesistenti.

Si tratta di una novità pienamente condivisibile e, a mio avviso, di straordinaria importanza teorica.

Non si tratta peraltro di una novità assoluta e questo non solo perché il concetto di vincolo vestito già compare nella legislazione statale. In realtà, se si legge la motivazione di molti atti impositivi di vincolo paesaggistico (talvolta anche risalenti nel tempo) ci si accorge che spesso tale motivazione contiene non solo le ragioni per le quali il bene è meritevole di protezione ma anche le modalità cui occorre attenersi per rendere ancora più effettiva la tutela accordata.

La generalizzazione dei vincoli paesaggistici che abbiamo imparato a chiamare vestiti è di notevole importanza anche per il discorso che si è fatto finora.

Alcuni istanti fa si è richiamata l'attenzione sull'utilità del tema dei vincoli paesaggistici ai fini della distinzione fra legittimità e merito nonché ai fini della comprensione dei limiti del sindacato di legittimità sull'uso del potere discrezionale. La giurisprudenza è consolidata nel ritenere che l'annullamento del nulla osta paesaggistico rilasciato dal Comune (in quanto ente delegato dalla Regione) può essere decretato, dall'amministrazione statale per i beni culturali, unicamente per ragioni di legittimità. Poiché però la scelta compiuta dal Comune in sede di rilascio del nulla osta paesaggistico integra, essenzialmente, una scelta di merito, la conseguenza è che il potere di annullamento non può legittimamente essere esercitato dalla Soprintendenza per il solo fatto che non condivide tale scelta. Tanto è vero che la maggior parte delle sentenze che troviamo in materia riguardano il termine entro il quale il potere di annullamento deve essere esercitato ovvero il problema se tale termine sia rispettato con la pronuncia della decisione di annullamento ovvero con la sua comunicazione all'ente locale che ha rilasciato il nulla osta.

Questa problematica è ora messa ai margini dall'introduzione dei vincoli paesaggistici che chiamiamo vestiti.

Ed è messa ai margini non già per ragioni (pur assai rilevanti) di carattere procedimentale e cioè perché l'amministrazione statale non interviene più in data successiva al nulla osta paesaggistico ma si esprime preventivamente, nell'ambito del procedimento di rilascio, con il parere del quale, così bene, ci ha parlato la prof.ssa Marzaro.

È messa ai margini soprattutto perché l'atto impositivo del vincolo paesaggistico, dovendo indicare anche le modalità cui occorre attenersi ai fini della trasformazione del bene tutelato, restringe il campo del merito amministrativo e amplia lo spazio della sindacabilità (sia da parte della Soprintendenza il cui parere non sarà solo di regolarità formale, sia, successivamente, da parte del giudice amministrativo) della scelta del Comune di rilasciare il nulla osta paesaggistico.

Il "vestito" cucito indosso al bene tutelato in sede di imposizione del vincolo diventa così il parametro di valutazione ai fini dello scrutinio della legittimità del nulla osta paesaggistico.

10. C'è poi un altro profilo sul quale sembra opportuno attirare l'attenzione.

Anche in questo caso, lo spunto è fornito dalle cose interessanti che abbiamo sentito sia sul tema dei vincoli paesaggistici sia sull'innovativo tema dei progetti di tutela, recupero e valorizzazione del paesaggio.

La generalizzazione dei vincoli cosiddetti vestiti non ha effetto solo sul contenuto di tali vincoli (non più la semplice conservazione del bene ma la predeterminazione delle trasformazioni che è necessario compiere per conseguire la sua valorizzazione e riqualificazione) ma può comportare notevoli conseguenze anche sul piano dei principi generali.

Mi riferisco, in particolare, alla necessità di sottoporre a riesame l'ormai tradizionale distinzione fra vincoli paesaggistici a carattere conformativo e vincoli urbanistici a carattere espropriativo nonché al conseguente ulteriore appannamento del regime di separatezza fra la tutela del paesaggio e la materia del governo del territorio.

Facciamo l'ipotesi che il vincolo paesaggistico riguardi una porzione di territorio particolarmente degradata. La logica del vincolo vestito comporta che, in sede di imposizione, l'amministrazione non si limiti ad individuare (come avviene per i vincoli tradizionali) la porzione di territorio ritenuta meritevole di tutela. Occorre anche che siano indicati gli interventi di trasformazione ritenuti necessari per il conseguimento dell'obiettivo di riqualificazione. Il rilascio del nulla osta paesaggistico, pertanto, sarà subordinato alla presentazione non già

di un generico progetto che faccia salva la condizione di partenza del bene, bensì di un progetto che sia comprensivo degli interventi di riqualificazione predeterminati nel provvedimento di vincolo. La conformità del progetto al contenuto del vincolo (e, quindi, anche il fatto che siano contemplati i previsti interventi di riqualificazione) verrà poi in rilievo ai fini dell'eventuale sindacato di legittimità sull'autorizzazione paesaggistica relativa al progetto.

Senonché – se il contenuto del vincolo paesaggistico può essere quello che si è ipotizzato e se il rilascio del nulla osta è subordinato al fatto che il progetto contempli gli interventi di trasformazione e di riqualificazione prescritti nel provvedimento impositivo – occorre chiedersi se ci sia ancora sostanziale differenza fra l'ipotesi della porzione di territorio interessata dal vincolo paesaggistico e l'ipotesi della porzione di territorio che il piano urbanistico comunale subordina ad un piano attuativo di riqualificazione.

In entrambi i casi, l'intervento è subordinato alla presentazione di un progetto di riqualificazione. L'unica differenza è che, nell'ipotesi del programma di riqualificazione urbana, la fonte dell'imposizione è la pianificazione urbanistica del Comune. Nel caso, invece, di interventi di riqualificazione relativi al bene tutelato, la fonte dell'imposizione è l'atto introduttivo del vincolo, il cui contenuto, peraltro, dovrà essere recepito dalla pianificazione comunale.

Se così è, tuttavia – se il contenuto del vincolo paesaggistico non si differenzia, nella sostanza, dal contenuto del piano urbanistico comunale, il quale subordini l'intervento alla presentazione di un progetto di riqualificazione – è evidente che diventa più problematico ritenere ancora che la materia del governo del territorio e la tutela del paesaggio siano due materie completamente distinte, che non sono sovrapponibili e che non può parlarsi di un progressivo assorbimento della seconda nella prima.

Neppure la norma regionale (art. 40-*sexies*, comma 3), secondo cui le limitazioni della proprietà derivanti dagli atti di pianificazione paesaggistica non comportano alcun diritto all'indennizzo, può essere invocata per sostenere la tradizionale separazione fra le due materie. A prima vista, la norma che esclude l'indennizzo sembra riconducibile all'insegnamento secondo cui i vincoli paesaggistici, avendo carattere

conformativo del diritto di proprietà, non sono suscettibili di corripetitivo, derivando le limitazioni non già da un intervento esterno dell'amministrazione ma dalle caratteristiche intrinseche del bene.

Se ci si pensa, tuttavia, ci si accorge che non è così. La norma regionale è riconducibile piuttosto alla giurisprudenza che ha trasferito, al campo urbanistico, i principi del vincolo conformativo originariamente enunciati in relazione al paesaggio. Ai sensi di questa giurisprudenza, deve riconoscersi carattere conformativo a tutte le prescrizioni del piano urbanistico le quali impongono limitazioni alla facoltà di edificare ma che non comportino necessariamente l'espropriazione per pubblica utilità del bene. È l'ipotesi, per esempio, della previsione di piano la quale classifica l'area per impianti sportivi, precisando che questi ultimi possono essere realizzati sia dall'amministrazione che dal privato proprietario. Le prescrizioni della pianificazione paesaggistica che impongono limitazioni al diritto di proprietà sono del tutto simili alle limitazioni imposte, al medesimo diritto, dal piano urbanistico in relazione ad aree alle quali è conferita una destinazione di interesse pubblico per il cui conseguimento non è però necessario procedere alla preventiva espropriazione del bene.

Se poi si volge l'attenzione ai progetti regionali di tutela e valorizzazione del paesaggio, ci si accorge che essi altro non sono che particolari ipotesi di accordo territoriale, quale già disciplinato, in via generale, dall'art. 15 della legge urbanistica regionale. Anche da questo ulteriore punto di vista, ciò che viene in rilievo è il progressivo offuscamento della distinzione fra la materia del governo del territorio e la tutela del paesaggio.

11. Si ha l'impressione che le tante distinzioni permangano non tanto perché le due materie hanno contenuti diversi (entrambe ormai si occupano della trasformazione dello stesso territorio) ma perché la normativa costituzionale le fa oggetto di discipline separate e perché le relative competenze sono distribuite dalla legge fra autorità e livelli diversi.

Se così è, tuttavia, non si può non apprezzare la scelta compiuta dal legislatore regionale del 2009.

Il legislatore regionale del 2009 si è posto in controtendenza rispetto

alla legislazione nazionale e ha tratto coerentemente la conseguenza inevitabile da tutto quanto si è messo fin qui in rilievo, collocando la disciplina del paesaggio non già in un testo normativo a sé stante ma all'interno della legge sul governo del territorio.

Si tratta di una scelta che può fare discutere (e che, forse, crea problemi tanto numerosi quasi quanto quelli che risolve) ma che interpreta correttamente il senso di una evoluzione sulla quale si può non essere d'accordo ma che non può più essere ritenuta reversibile.

