



<a href="#">Home</a>	<a href="#">Informazioni generali</a>	<a href="#">Comunità di ricerca</a>	<a href="#">Attività formative</a>	<a href="#">Risorse</a>	<a href="#">Osservatorio OPAL</a>	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ▶ [Osservatorio OPAL](#) ▶ [OPAL n. 8 - 6/2016](#) ▶ Il riconoscimento del centro storico di Napoli come patrimonio culturale mondiale non produce vincolo paesaggistico automatico (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 22/2016)

## Il riconoscimento del centro storico di Napoli come patrimonio culturale mondiale non produce vincolo paesaggistico automatico (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 22/2016)

di [Matteo Timo](#)

[Stampa](#) | [Email](#)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il caso controverso e la soluzione della Corte Costituzionale – 3. Il quadro normativo italiano. – 4. Considerazione critica dei margini di discrezionalità riconoscibili al legislatore

### 1. Premessa

Il presente commento si pone l'obiettivo di fornire alcune brevi considerazioni interpretative in ordine alla sentenza n. 22 del 2016[1], mediante la quale la Corte costituzionale ha ricostruito, seppure in via indiretta, il sistema italiano di tutela dei beni paesaggistici e, in particolare, di quelli fra questi ultimi che sono altresì patrimonio dell'umanità.

Invero, il Giudice delle leggi, con la pronuncia in rassegna, è giunto a dichiarare l'inammissibilità delle questioni proposte. Tuttavia la Corte ha sfruttato l'opportunità, presentata dalla questione di illegittimità costituzionale di svariati articoli del c.d. "Codice Urbani"[2], per procedere alla riconduzione del concetto giuridico di "bene paesaggistico" – tipico del diritto italiano – entro quello di "patrimonio dell'umanità" di cui alla Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972[3], meglio conosciuta come Convenzione UNESCO sul patrimonio dell'umanità.

Benché la decisione di inammissibilità appaia fondata su un analitico esame della normativa interna posta a protezione del patrimonio culturale, nonché si ponga in sostanziale continuità con la giurisprudenza di merito[4], appare, nondimeno, che la Corte costituzionale ometta di prendere in considerazione, nella sua complessità, la circostanza per la quale il bene oggetto del giudizio risente di una pregante disciplina internazionale (la Convenzione UNESCO per l'appunto), la quale potrebbe sfuggire ad una logica interpretativa basata essenzialmente sulla normativa nazionale.

### 2. Il caso controverso e la soluzione della Corte Costituzionale

L'intervento della Corte costituzionale è stato sollecitato da quattro ordinanze del Tribunale amministrativo regionale per la Campania[5], con le quali il Giudice amministrativo campano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 134, 136, 139, 140, 141 e 142, commi 1 e 2 del Codice Urbani in relazione all'art. 9 della Costituzione.

Pare opportuno premettere che, ai fini del presente commento, è stata presa in considerazione principalmente l'ordinanza n. 102/2014 del TAR Campania[6]. Non a caso le ulteriori tre ordinanze, pur parimenti conducendo all'inammissibilità dei quesiti sollevati, sono state affrontate dalla Corte in modo assai sintetico su problemi procedurali e non hanno, dunque, permesso alcuna considerazione di carattere sostanziale in merito alle norme oggetto di sindacato[7].

Diverse considerazioni devono, all'opposto, formularsi con riferimento all'ordinanza n. 102: con siffatto provvedimento, il TAR Campania ha sollevato d'ufficio ed in relazione all'art. 9 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2, D.lgs. 42/2004 nella parte in cui nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale – come tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985 – non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO.

L'intervento del Giudice delle leggi viene, dunque, diretto dal TAR verso il vaglio di legittimità costituzionale della norma interna, art. 142, comma 2, Codice Urbani, recante deroga al regime di vincolo paesaggistico *ex lege* di cui al primo comma. A tal fine, il TAR Campania indica quale parametro di giudizio l'art. 9 della Carta costituzionale, che, come risaputo, impone alla Repubblica Italiana l'obbligo di tutela tanto del paesaggio, quanto del patrimonio storico e artistico della Nazione. Invero, dall'esame dell'ordinanza di rinvio la Corte si è avveduta dell'implicito richiamo ad un'altra disposizione della Costituzione, ossia dell'art. 117. Effettivamente, il Giudice amministrativo, nell'argomentare la necessità di predisporre un apparato di tutela del patrimonio dell'umanità, riporta gli articoli 4 e 5 della Convenzione UNESCO del 1972: preso atto della mancanza nell'ordinamento italiano di uno specifico regime posto a salvaguardia dei beni UNESCO, il Giudice amministrativo ne desume una contraddittorietà con il portato dell'art. 9 Cost. Pur non volendo sminuire il disposto dell'art. 9 Cost., il riferimento al mancato adeguamento della Repubblica ad un accordo di diritto internazionale pare più correttamente riconducibile ad una violazione dell'art. 117 Cost. o, quantomeno e nel caso in esame, al combinato disposto di dei due articoli della Costituzione ora citati: tanto è vero che la Corte costituzionale afferma che «*al solo fine di argomentare la necessità di una più stringente tutela paesaggistica per i beni in oggetto, il rimettente, pur non indicando l'art. 117, primo comma, Cost. quale parametro a sostegno della questione sollevata, fa riferimento agli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO*»[8].

Le circostanze che hanno indotto il TAR ad adire d'ufficio la Corte costituzionale si rinvergono nella singolare situazione fattuale del Comune di Napoli. Una parte del centro abitato del capoluogo campano, infatti, è censita sin dal 1995 nell'ambito del patrimonio dell'umanità UNESCO in quanto la città di Napoli ha, nel corso dei secoli, mantenuto un tessuto urbano che «*preserva gli elementi della sua lunga ed importante storia*»[9] e rappresenta, pertanto, un sito di valore universale eccezionale[10] ai sensi dell'art. 1 della Convenzione UNESCO. A fronte di questo riconoscimento le Autorità italiane non hanno mai provveduto all'apposizione di uno specifico vincolo paesaggistico, con la conseguenza che il sito UNESCO viene tuttora salvaguardato sulla scorta della generale normativa urbanistica ed edilizia.

La controversia pendente innanzi al TAR Campania si colloca, non a caso, in questo contesto e assume i seguenti caratteri: una società alberghiera aveva avviato gli opportuni procedimenti edilizi al fine di consolidare e successivamente ristrutturare un immobile – noto come edificio "ex Flotta Lauro" – sito nel comprensorio del patrimonio UNESCO. I lavori, iniziati a seguito della presentazione di due DIA edilizie del 2004 e del 2005, venivano ultimati nel 2007. Successivamente, parte dei piani ottavo e nono venivano sottoposti a sequestro penale in quanto era riscontrata la mancanza di permesso di

### Newsletter

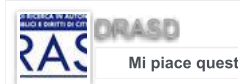
Osservatorio sulle Autonomie Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



costruire e, conseguentemente, il Comune di Napoli ne ingiungeva la demolizione. Avverso l'ordine di demolizione da ultimo citato, ricorreva la società titolare dell'immobile dando inizio ad una complessa e articolata questione giudiziaria che solo in parte concerne il giudizio di legittimità costituzionale. In particolare, in base alla ricostruzione compiuta dal giudice a quo nell'ordinanza n. 102/2014 si ritiene che il punto fattuale che ha dato adito alla questione di legittimità costituzionale sia il seguente: il TAR rileva che – con determinazione del 19 ottobre 2011 – il Comune di Napoli dichiarava l'inefficacia della DIA n. 212/2005 sia in ragione del mancato rispetto del vincolo paesaggistico sia in ragione di un aumento volumetrico non consentito dalla normativa urbanistica per la zona di appartenenza; conseguentemente l'Ente locale diffidava nuovamente la demolizione delle opere realizzate ai piani ottavo e nono. Se si esclude l'accenno alla volumetria dell'ampliamento (che compete propriamente alla normativa urbanistica), si desume come il Comune giustifichi il proprio intervento sulla scorta dell'art. 142 Codice dei beni culturali e del paesaggio, ossia ritenendo che l'immobile oggetto di intervento edilizio ricada in zona sottoposta a vincolo paesaggistico *ex lege*. Precisamente, il Giudice amministrativo<sup>[11]</sup> riporta come l'avvocatura dell'Ente abbia sostenuto che la DIA edilizia non si fosse perfezionata poiché non era stato acquisito il prescritto parere della Soprintendenza: l'amministrazione comunale ritiene pertanto che l'immobile sia assoggettato a vincolo paesaggistico *per tabulas* ai sensi del primo comma dell'art. 142 D.Lgs. 42/2004<sup>[12]</sup> e che nei confronti del medesimo non operi la deroga al regime vincolistico di cui al secondo comma del stesso articolo, in quanto l'edificio si troverebbe in un'area che non era classificata come zona A e B dal PRG vigente al 1985.

In ordine a quest'ultima questione – dirimente al fine dell'applicazione o meno della deroga – nel corso del giudizio a quo è sorta controversia fra le parti, tanto che il TAR ha disposto consulenza tecnica d'ufficio volta ad accertare la collocazione dell'immobile in oggetto nell'ambito delle zone omogenee del PRG di Napoli del 1972, quale strumento urbanistico in vigore al 1985 e dunque rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 142 Codice Urbani. Il tecnico incaricato è giunto alla conclusione che la zona in esame appartiene allo standard urbanistico B di cui al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444. L'accertamento compiuto dal consulente del giudice ha condotto il TAR a sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 9 Cost. Non a caso, il Giudice amministrativo riscontra che nel caso specifico del Comune di Napoli il patrimonio UNESCO è sfornito di qualsivoglia specifica protezione: infatti, l'autorità amministrativa non ha provveduto a vincolare l'area né con specifico atto né con piano paesaggistico e, dall'altro lato, il sistema di tutela *ex lege* fornito dall'art. 142 viene inibito dalla deroga di cui al comma secondo del medesimo articolo, essendo l'edificio collocato nelle zone omogenee A e B.

Il TAR, dovendo quindi ritenere legittimo – sulla scorta della normativa interna – l'intervento edilizio pesantemente modificativo di un bene patrimonio dell'umanità, ha reputato che la disciplina italiana posta a tutela del paesaggio non si conformi al dettato dell'art. 9 Costituzione: in estrema sintesi, il Giudice amministrativo evidenzia come il sistema vincolistico italiano, fondato sulla valutazione legale o amministrativa dell'interesse paesaggistico, non sia idoneo a tutelare il patrimonio UNESCO, atteso che in caso di inerzia della pubblica amministrazione nell'apposizione del vincolo, la tutela legale viene ancorata alla zonizzazione compiuta in sede di reazione dei PRG, per di più vigenti al 1985 e quindi anteriormente al diffondersi di una coscienza collettiva e normativa di tutela del paesaggio nel suo insieme.

La Corte costituzionale<sup>[13]</sup>, nel valutare la questione sollevata con ordinanza n. 102/2014, giunge ad una declaratoria di inammissibilità in quanto il quesito è volto a «*ad ottenere una pronuncia additiva e manipolativa non costituzionalmente obbligata in una materia rimessa alla discrezionalità del legislatore*». Nel motivare la propria decisione la Corte procede ad una sintetica ricostruzione della quadro normativo italiano posto a tutela del paesaggio. Il Giudice delle leggi, in primo luogo, richiama la Convenzione UNESCO, ricordando che siffatto accordo internazionale, pur tutelando (art. 1 e 2) tanto il patrimonio culturale quanto quello naturale, si limita a imporre (artt. 4 e 5) obblighi di difesa in capo agli Stati firmatari, ma lascia gli stessi liberi di individuare gli strumenti concreti di protezione: ne consegue una discrezionalità del legislatore nazionale nel predisporre l'apparato di tutela. In secondo luogo, la Corte esamina la normativa italiana e rileva come nel nostro ordinamento i siti UNESCO non godano di una tutela a sé stante, poiché la cura dei medesimi è demandata alla disciplina dei beni culturali e del paesaggio. Per i beni paesaggistici, in particolare, il D.Lgs. 42/2004 appresta una tutela che può essere disposta per specifico provvedimento, per piano paesaggistico o per legge (art. 142). La Corte ritiene, pertanto, che non sia individuabile una carenza di protezione e pare legittimare la seguente conclusione: se il legislatore italiano ha concepito un apparato di tutela del paesaggio e il patrimonio dell'umanità non vi rientra, allora quest'ultimo o non risponde ai canoni di notevole interesse pubblico che ne giustifica la protezione, oppure è già di per sé sufficientemente custodito. In ogni caso, il Giudice delle leggi ritiene che la materia, alla luce tanto del dettato costituzionale quanto del diritto internazionale, sia demandata alla discrezionalità del legislatore e che la questione sia, conseguentemente, inammissibile.

### 3. Il quadro normativo italiano

L'ordinamento italiano è caratterizzato dallo stratificarsi, nel corso degli ultimi centodieci anni, di numerosi interventi normativi volti alla protezione del patrimonio culturale e, in particolare, dei beni paesaggistici. Invero, la prima disposizione legislativa – nota come "legge sulla pineta di Ravenna del 1905"<sup>[14]</sup> – improntata alla salvaguardia di interessi culturali, pur essendo un provvedimento puntuale, era già specificamente rivolta alla tutela del territorio-paesaggio. In un simile contesto giova precisare che, sin da tale primo provvedimento legislativo, la salvaguardia del bene paesaggistico viene interpretata dal legislatore come tutela di un interesse che non assume un connotato meramente materiale, bensì valorizza il portato storico e culturale riconducibile al bene medesimo<sup>[15]</sup>. Siffatta tendenza viene ribadita nel 1922 al momento della stesura della prima legge generale<sup>[16]</sup> per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico. Quest'ultima normativa, voluta da Benedetto Croce, allora Ministro della Pubblica Istruzione, propone la coniugazione della natura con l'elaborazione storico-artistica della medesima<sup>[17]</sup>: il paesaggio era salvaguardato qualora presentasse un notevole interesse pubblico scaturente dal suo qualificarsi come bellezza naturale (o panoramica) o dal singolare legame con la storia nazionale<sup>[18]</sup>.

A seguito dell'inadeguatezza della prima normativa generale, il legislatore, nell'arco di tempo intercorrente tra la fine degli anni '30 e l'inizio degli anni '40 del secolo scorso, ha ideato il *corpus* legislativo che costituisce tuttora<sup>[19]</sup>, almeno sotto il profilo definitorio nonché sistematico, la pietra angolare in materia di tutela del patrimonio culturale.

In proposito, occorre chiarire immediatamente che se è possibile individuare una tendenziale continuità nella disciplina legislativa settoriale, si deve, tuttavia, precisare che la materia dei beni paesistici ha dovuto sin dalla sua prima elaborazione coordinarsi con le esigenze logistiche del territorio sul quale i beni medesimi insistono: ne è scaturito un parallelismo e, successivamente, un vero e proprio incrocio fra paesaggio e governo del territorio che ha registrato, in un primo momento la supremazia degli strumenti urbanistici e, attualmente, la prevalenza dell'interesse paesaggistico-ambientale su quello più propriamente urbanistico-edilizio<sup>[20]</sup>. La presenza di plurimi, nonché differenti, interessi che si manifestano sulla stessa area si palesa anche nel vigente panorama costituzionale. L'art. 117 della Costituzione, non a caso, menziona tanto la materia concorrente del governo del territorio (nella quale sono inglobate sia l'urbanistica sia l'edilizia) quanto quella esclusiva della tutela beni culturali<sup>[21]</sup> (che alla luce della legislazione ordinaria dovrebbe intendersi quale "patrimonio culturale", in modo tale da ricomprendere sia i beni culturali in senso proprio sia il paesaggio<sup>[22]</sup>): ne discende la compresenza di interventi legislativi che disciplinano simultaneamente aspetti differenti dello stesso fenomeno.

Peraltro, come si evince dalla sentenza in rassegna – ma con maggior precisione dall'ordinanza 102/2014 del TAR Campania –, anche l'oggetto della controversia qui esaminata scaturisce dall'esecuzione di un intervento edilizio (non a caso avviato sulla base di un titolo abilitativo, la SCIA/DIA per l'appunto, riconosciuto dalla vigente normativa edilizia<sup>[23]</sup>) ritenuto lesivo di un interesse culturale. Infatti, come indicato nel precedente paragrafo, il Comune di Napoli ha potuto sostenere l'inefficacia della DIA presentata nel 2005 proprio in ragione del coordinamento che, ancor oggi (e più che nel passato), sussiste fra la disciplina dell'edilizia e quella del patrimonio culturale: la SCIA/DIA, quale strumento di liberalizzazione temperata<sup>[24]</sup> delle attività edilizie, può essere impiegato dal privato solo allorché siano acquisiti i pareri o le autorizzazioni delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili<sup>[25]</sup>. Ne discende, dunque, non solo un mero raccordo fra le due materie, ma una vera e propria subordinazione dell'edilizia (ma lo stesso vale anche per l'urbanistica) all'interesse paesaggistico: tanto è vero che l'art. 22, comma 6, D.P.R. 380/2001, espressamente afferma che tra le norme di tutela cui possono essere sottoposti gli immobili oggetto di intervento edilizio «*rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*», recante il "Testo unico dei beni culturali e ambientali", oggi sostituito dal Codice Urbani del 2004.

Con riferimento a ciò, interessante è notare che proprio il coordinamento fornito dal menzionato articolo 22 permette di superare il divieto di impiego della SCIA/DIA nei settori vincolati sancito dall'art. 19, comma 1, Legge generale sul procedimento amministrativo[26]. Fino alle recenti modifiche apportate alla L. 241/1990 ad opera della L. 7 agosto 2015 n. 124[27], l'art. 19 prevedeva, altresì, una tutela pressoché assoluta dell'interesse culturale leso dalla SCIA/DIA, ammettendo al comma 4, che la pubblica amministrazione, «in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale» potesse in ogni tempo adottare i provvedimenti inibitori dell'attività principiata dal privato. L'attuale conformazione del comma 4 dell'art. 19, a seguito della novella del 2015, invece, se da un lato estende il potere di intervento dell'amministrazione anche alle materie non rientranti nei cosiddetti "interessi sensibili"[28], dall'altro lato, confina il medesimo potere alle ipotesi nelle quali sussistano i presupposti per l'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-*nonies* della stessa Legge 241/1990. Permangono, comunque, i poteri repressivi previsti dal comma 6-*bis* dell'art. 19, per l'attività edilizia esercitata in difformità o in assenza del titolo abilitativo.

Ritornando alla descrizione del quadro normativo italiano in materia di patrimonio culturale, dobbiamo ribadire come l'attuale assetto legislativo trovi il suo fondamento principale nella Carta costituzionale ed, in particolare, nell'articolo 9, il quale – dopo aver sancito che la Repubblica Italiana promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica – impone alla medesima l'obbligo di tutela del «paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Nel secondo periodo dell'articolo in esame emerge, ancor'oggi, la dicotomia[29] che ha caratterizzato la legislazione italiana in materia di beni culturali sin dalla fine degli anni trenta del secolo scorso. Non a caso il dettato dell'art. 9 Cost. prevede tanto la tutela del patrimonio artistico e culturale quanto quella del paesaggio: le due categorie indicate corrispondono rispettivamente alle "cose d'arte" (gli attuali beni culturali) di cui alla legge Bottai del 1939[30] e alle "bellezze naturali" (con terminologia odierna il paesaggio) ai sensi della legge 1497 dello stesso 1939[31]. I due provvedimenti da ultimo citati hanno costituito il contesto normativo di riferimento per tutti gli interventi legislativi successivi: essi sono stati modificati ed integrati, ma sostanzialmente recepiti tanto dal Testo unico del 1999 quanto dal Codice dei beni culturali del 2004[32].

A fianco delle leggi del 1939 si è quasi immediatamente affermato l'interesse del legislatore all'altro aspetto del territorio – cui si è accennato poco prima – ossia quello urbanistico ed edilizio: così si è dato avvio alla comprensione di interessi differenziati[33] e ulteriori rispetto all'urbanistica, ma concernenti lo stesso fenomeno, che sono stati oggetto di una progressiva uniformazione normativa nonché amministrativo-gestionale. A fronte, infatti, della Legge urbanistica fondamentale del 1942[34], il cui scopo era originariamente garantire un corretto sviluppo del solo centro urbano, si è assistito – anche a seguito del massiccio sfruttamento edilizio del suolo nel corso del secondo dopoguerra – alla presa di coscienza del possibile ruolo armonizzante dell'urbanistica nei confronti del territorio e, conseguentemente, del paesaggio.

Siffatta tendenza – la quale vede ancora un ruolo egemone dell'urbanistica – ha seguito due direttrici. Da un lato, si è manifestata la progressiva limitazione degli interventi edilizi realizzabili senza titolo abilitativo: la legge "ponte"[35] ha prima esteso la licenza edilizia a tutto il territorio comunale; successivamente la nota legge "Bucalossi"[36] ha sostituito la previgente licenza con la "concessione" onerosa e ha sottoposto a questo atto di assenso preventivo qualsivoglia modificazione del territorio; infine, il TUED del 2001 – pur introducendo massicce semplificazioni e liberalizzazioni – ha preservato entro il regime autorizzatorio (oggi "permesso di costruire", o DIA in sostituzione dello stesso) gli interventi di maggior impatto territoriale. Dall'altro lato e a fianco dell'estensione del regime di autorizzazione, si riscontra lo sforzo di riassumere nella pianificazione urbanistica la preservazione di interessi paesaggistici. Il merito di questo tentativo si deve ascrivere alla stessa legge "ponte" la quale, oltre ad introdurre il regime degli standard urbanistici al fine di una gestione differenziata delle varie aree ricomprese nel territorio comunale e a concepire la prima forma di tutela dei centri storici (quali espressione non più di un semplice contesto abitativo, bensì di un tessuto urbano espressivo, nella sua interezza, di un'identità storica e culturale), ha altresì incluso nel novero degli elementi di pianificazione «anche la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici»[37]. Nella stessa direzione si è mosso il legislatore in sede di delega alle Regioni delle funzioni in materia di governo di territorio: il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 all'art. 80 statuisce che la funzione amministrativa urbanistica concerne «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente».

La volontà di integrare nella pianificazione urbanistica anche la tutela del paesaggio permane nella legislazione vigente, tanto che l'art. 7, comma 1, punto 5, della Legge urbanistica impone al PRG di considerare anche «i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico». Tuttavia, è stato osservato[38] come l'introduzione del vincolo ad opera del piano regolatore sia finalizzato a perseguire interessi urbanistici di qualificazione di specifici immobili, i quali, invero, potrebbero anche non disporre dei requisiti paesaggistici richiesti dalla normativa posta a protezione del patrimonio culturale. Altresì, la struttura del PRG non pare rispondere alle esigenze di preservazione del patrimonio paesaggistico[39], soprattutto qualora venga in risalto la necessità di tutelare un'area come quella del sito UNESCO di Napoli: la previsione – in sede di redazione del piano – di zone omogenee del piano regolatore generale, infatti, non si presta ad attività amministrative di valutazione e di gestione del valore culturale di intere aree.

Simili constatazioni hanno indotto il legislatore a superare una visione panurbanistica[40] e a permettere che la considerazione del paesaggio invadesse quella del territorio e assumesse il ruolo di criterio egemone (anche sull'urbanistica) nella gestione dello stesso[41]: ciò non per mezzo dell'esaurimento del bene paesaggistico nella pianificazione urbanistica, bensì mediante l'ampliamento degli strumenti di tutela del patrimonio culturale previsti dalla L. 1497/1939. Questo risultato è stato perseguito per il tramite della c.d. "Legge Galasso"[42], la quale – essenzialmente novellando la L. 1497 – ha, in primo luogo, favorito l'assimilazione di interessi trasversali (ambiente, sviluppo, antropizzazione) nell'ambito del bene paesistico in luogo della tradizionale concezione estetizzante del medesimo. In secondo luogo, la Legge 431/1985 ha significativamente ampliato gli strumenti di protezione del paesaggio e, facendo ciò, ha sostanzialmente riprodotto il modello di tutela predisposto dalla "Legge ponte" per i centri abitati all'indomani dei tristi accadimenti di Agrigento (immediata tutela *per tabulas* in ordine alle aree di maggiore interesse, unitamente al successivo intervento concreto di valutazione e pianificazione ad opera delle amministrazioni competenti)[43]. Ai fini della presente nota, infatti, risulta stimolante osservare come la Legge Galasso – mantenendo fermo il sistema del vincolo paesistico –, da un lato[44], abbia introdotto un elenco di beni paesistici vincolati *ex lege* e, dall'altro lato, abbia cercato di coordinare organicamente il paesaggio rendendo obbligatorio il piano paesistico già previsto dalla legge del 1939 ed estendendolo a tutto il territorio regionale[45].

Il modello di salvaguardia fondato sulla pianificazione ed elaborato dalle leggi del 1939 e del 1985 è stato – per il tramite del Testo unico ambientale – recepito nel Codice dei beni culturali e del paesaggio[46]. Sotto questo profilo di esame, pertanto, la ricostruzione fornita dal Giudice delle leggi, benché analitica, si presenta come corrispondente alla legislazione nazionale. Infatti, il Codice – recependo la dicotomia presente nell'art. 9 Cost. – introduce, all'art. 2, la nozione di "patrimonio culturale"[47] quale entità comprensiva tanto dei "beni culturali" (di cui alla previgente L. 1089/1939) quanto quella di "bene paesaggistico"[48]. Se si escludono i primi[49], che non sono oggetto della sentenza in rassegna, il paesaggio viene definito[50] dal legislatore quale territorio espressivo di un valore culturale scaturente da fattori umani o naturali: è, dunque, paesaggio sia il sito che presenti natura incontaminata, sia l'area antropizzata[51] (quale appunto un centro urbano come il sito UNESCO di Napoli).

Alla definizione di paesaggio segue l'enucleazione delle aree e degli immobili che possono ricevere lo *status* di bene paesaggistico: in tal senso, la sentenza in commento ha seguito letteralmente il disposto dell'art. 134 del Codice. Quest'ultimo individua tre modalità di qualificazione del bene paesaggistico, come di seguito indicate. In primo luogo, la dichiarazione di notevole interesse pubblico[52] ai sensi degli articoli 136 e seguenti del Codice: ci si riferisce qui alla tradizionale apposizione del vincolo paesaggistico (e prima paesistico) con atto specifico della pubblica amministrazione. In secondo luogo, rilevano le aree vincolate direttamente dalla legge: l'art. 134, lett. b), rinvia in proposito all'art. 142 del Codice, il quale costituisce la trasposizione nel D.Lgs. 42/2004 del vincolo legale già previsto dalla Legge Galasso. Infine[53], si fa riferimento alle aree e agli immobili che le Regioni, attraverso lo strumento della pianificazione paesaggistica di cui all'art. 135, intendano sottoporre a tutela.

Ricostruita in tal maniera la legislazione vigente, la Corte costituzionale ha operato un ragionamento "*ad excludendum*": può essere attribuita tutela paesaggistica al sito UNESCO di Napoli solo qualora il medesimo rientri in una delle categorie di cui all'art. 134 D.Lgs. 42/2004; categorie che dipendono da una valutazione discrezionale o del legislatore o della pubblica amministrazione. Sulla base dell'accertamento del Giudice *a quo*, la Corte ha riscontrato che l'area non



rientra in alcuna delle tre ipotesi di cui all'art. 134: non sussiste un provvedimento amministrativo di vincolo e non vi è piano paesaggistico. Infine, il sito non rientra nelle aree salvaguardate *ex lege* (art. 142 Codice, già Legge Galasso) poiché – come asseverato dal consulente del TAR – è censito nella zona omogenea "B" di cui al PRG di Napoli del 1972 con conseguente operatività della deroga al regime legale ai sensi del comma 2, art. 142 D.Lgs. 42/2004.

Se la ricostruzione degli strumenti di protezione è indubbiamente fondata, non pare, all'opposto, che il Giudice delle leggi abbia fornito un'esauritiva spiegazione circa il ragionamento che si colloca alla base della ricostruzione medesima: la Corte si limita, non a caso, a ribadire che il legislatore nella determinazione delle aree vincolate dalla legge gode di assoluta discrezionalità, con la conseguenza che le valutazioni della prima non si possono sostituire a quelle del secondo.

Se siffatto ragionamento ben si presta all'attività di valutazione della pubblica amministrazione in sede di apposizione del vincolo mediante singolo atto o tramite piano paesaggistico<sup>[54]</sup>, non si ritiene, invece, che simili conclusioni siano altrettanto scontate in ordine all'art. 142 Codice beni culturali, soprattutto qualora il bene – come nel caso concreto – pretenda una tutela scaturente dall'ordinamento internazionale.

#### 4. Considerazione critica dei margini di discrezionalità riconoscibili al legislatore

Come è stato chiarito nel corso dei paragrafi precedenti, il Giudice costituzionale è addvenuto alla ricostruzione del sistema italiano di tutele paesaggistiche sulla base di un presupposto di fondo, ossia che il legislatore italiano goda tuttora di una discrezionalità assoluta nel disciplinare la materia del paesaggio. Non a caso, il menzionato problema della discrezionalità si è posto come passaggio necessario nella motivazione della Corte, atteso che il giudice *a quo* richiedeva una declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa interna (art. 142 Codice beni culturali) in relazione alla mancata tutela di un bene salvaguardato in forza di un atto di diritto internazionale. Essendo, infatti, il centro di Napoli "patrimonio dell'umanità" alla stregua della citata convenzione UNESCO del 1972, la Corte costituzionale, prima di esaminare l'art. 142, ha dovuto acclarare quali siano i limiti che la stessa Convenzione pone in capo agli Stati contraenti e, dunque, anche alla Repubblica Italiana<sup>[55]</sup>.

In tale frangente la Corte ha incentrato il suo esame sugli articoli 4 e 5 della Convenzione, i quali, in estrema sintesi, impongono agli Stati firmatari l'obbligo di salvaguardia del patrimonio dell'umanità<sup>[56]</sup> (con terminologia anglosassone "world heritage") e l'adozione di tutte le misure politiche, legislative e amministrative necessarie a «una protezione e una conservazione le più efficaci possibili e una valorizzazione la più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale situato sul loroterritorio»<sup>[57]</sup>. Il Giudice delle leggi nell'interpretare i due articoli indicati ritiene che gli stessi svolgano una funzione di carattere principalmente direttivo, indicando ossia lo scopo che deve essere perseguito dallo Stato, ma lasciando il medesimo libero nella predisposizione del mezzo. Letteralmente la Corte afferma che «gli artt. 4 e 5 della Convenzione pongono, sì, degli obblighi in capo agli Stati firmatari, tra cui spicca, per quanto qui rileva, quello di garantire "l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale" situato sul loro territorio, ma lasciano anche liberi gli Stati medesimi di individuare "i provvedimenti giuridici, scientifici, tecnici, amministrativi e finanziari adeguati per l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio"»<sup>[58]</sup>.

Le poche parole spese dalla Corte in ordine alla Convenzione UNESCO non paiono essere idonee a motivare la riconosciuta discrezionalità del legislatore. In proposito, si ritiene opportuno formulare alcune considerazioni in ordine ad aspetti non vagliati dalla Corte che, al contrario, potrebbero andare in direzione opposta al *decisum* e che, comunque, rimangono avvolti da una nube di fumo.

In primo luogo, ad un esame letterale degli art. 4 e 5 della Convenzione, si potrebbe sottolineare come la Corte non abbia tratto tutte le conclusioni possibili: da un lato, l'art. 4 impone non solo un obbligo di identificazione, ma anche uno di conservazione del patrimonio culturale e, dall'altro lato, l'art. 5 dispone che gli Stati – al fine di garantire una protezione e una valorizzazione le più attive possibili – si debbano sforzare, per quanto loro possibile, di adottare tutti provvedimenti idonei alla identificazione, protezione, conservazione e valorizzazione del bene. Ne consegue che, se la Corte ha indubbiamente ragione nell'affermare che gli Stati possono prescegliere la via di tutela, non sembra però aver specificato che la Convenzione non legittima l'inerzia dei medesimi, anzi li sprona all'operare al massimo delle loro capacità. Gli articoli 4 e 5, pertanto, lasciano libertà di manovra alle parti contraenti, ma impongono alle stesse di agire conformemente alla Convenzione: nel caso di specie, affermare che lo Stato italiano gode di piena discrezionalità nel definire il sistema di tutela, non giustifica che lo stesso possa omettere di tutelare un bene UNESCO dopo aver ratificato la Convenzione ed averne proposto la candidatura.

In secondo luogo, l'obbligo di agire derivante dagli articoli esaminati si colloca in stretta sintonia con il tema della discrezionalità dello Stato firmatario: in questo contesto, si rileva come la Corte, pur motivando in ordine alla discrezionalità dello Stato, non abbia preso in considerazione – ma forse ciò deve addebitarsi all'ordinanza del TAR Campania – l'art. 6 della Convenzione UNESCO che esplicitamente si rivolge al tema della sovranità. La disposizione da ultimo citata potrebbe significativamente contrastare con le conclusioni formulate nella sentenza in commento, come di seguito si cercherà di meglio chiarire.

A tal fine, giova premettere che la Repubblica Italiana, indubbiamente, riconosce una portata considerevole al diritto internazionale in materia di beni culturali. Quanto scritto si desume non solo dalla legge di ratifica della Convenzione UNESCO, ma altresì dal combinato disposto dell'art. 117, primo comma, Cost. con l'art. 9 Cost.: la Repubblica tutela il patrimonio culturale e si conforma al diritto internazionale pattizio in materia. Vigge dunque un doppio richiamo costituzionale alla protezione e valorizzazione, il quale è rispecchiato dalla legislazione ordinaria: l'art. 132, primo comma, D.Lgs. 42/2004 statuisce che «la Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio».

Il riconoscimento al diritto internazionale di un pregnante potere conformativo della legislazione interna assume tratti salienti ove l'accordo internazionale crei un'organizzazione in grado di imporre obblighi non solo alle parti contraenti, ma anche ad altre entità interne alla stessa. Oltre al tradizionale, e forse mai sopito, dibattito fra teorie dualiste e moniste in ordine alla capacità dell'*international law* di incidere su posizioni giuridiche soggettive delle persone fisiche, qui si ritiene necessario porre in evidenza come taluni accordi<sup>[59]</sup> abbiano fondato un modello di diritto amministrativo internazionale<sup>[60]</sup>, nell'ambito del quale la pubblica amministrazione – operando scelte che incidono su *common asset* – determina conseguenze globali ed è sottoposta ad un principio di legalità che deve, allora, comprendere tanto la norma interna quanto quella internazionale. Questo assetto conduce alla progressiva erosione della sovranità e delle discrezionalità dello Stato quale soggetto della comunità internazionale.

Quanto scritto affiora con chiarezza nella Convenzione UNESCO ed è strettamente connotato nell'oggetto di tutela: il concetto di patrimonio culturale, infatti, ha progressivamente perduto la sua nozione originaria. In un primo momento l'affermarsi dello Stato nazionale ha parallelamente visto la valorizzazione della cultura come strumento di aggregazione e di delimitazione della nazione: patrimonio culturale concepito quindi quale «*abstract symbol of unity, linking history, people, and territory within one state*»<sup>[61]</sup>. A questa prima concezione, è seguita – in particolare dopo il secondo conflitto mondiale e la massiccia urbanizzazione del dopoguerra – la presa di coscienza circa l'esistenza di un insieme di beni il cui valore trascende l'ambito nazionale e riguarda invece l'umanità nella sua interezza: insieme di beni che ha richiesto, da un lato, uno sforzo internazionale di salvaguardia e, dall'altro lato, la creazione di una struttura multilaterale di cooperazione<sup>[62]</sup>.

La metamorfosi ora descritta è riscontrabile nella Convenzione UNESCO, la quale riconduce entro il concetto di *world heritage* non qualsiasi bene che abbia un profondo carattere culturale, ma solo quelli di «*valore universale eccezionale*»<sup>[63]</sup> (nella versione inglese "*outstanding universal value*"), ossia quelli che manifestano un valore culturale eccezionale e altresì universale perché valutato dal punto di vista internazionale. Il valore universale eccezionale deve dunque intendersi quale criterio selettivo che «*is not intended to provide for the protection of all properties of great interest, importance or value, but only of a select list of the most outstanding of these from an international viewpoint*»<sup>[64]</sup>. Questo passaggio impone allora di traslare – al momento della sua iscrizione nella lista della *world heritage* – il sito UNESCO dal

contesto interno a quello internazionale. Il bene non risponde più ad un interesse della comunità nazionale, bensì dell'umanità[65]; la pubblica amministrazione locale diventa *trustee* della *world heritage* per conto dell'intera umanità[66] e, quindi deve conformare il proprio operato anche al diritto internazionale di settore.

Non a caso, l'*outstanding universal value* corrisponde non solo all'importanza del bene, ma anche agli strumenti intellettuali ed amministrativi che in forza della Convenzione devono essere impiegati per identificare e gestire il bene stesso[67]. Se le pubbliche amministrazioni nazionali sono chiamate a gestire il patrimonio nel rispetto della fonte normativa internazionale, allora si registra una tensione fra la sovranità degli Stati partecipi e la *World Heritage Convention*. Non a caso, la stessa Convenzione all'art. 6 esplicitamente ribadisce questi concetti: da un lato, viene preservata la sovranità degli Stati, ma dall'altro lato, gli stessi Stati membri riconoscono che la *world heritage* «*costituisce un patrimonio universale alla cui protezione l'intera comunità internazionale ha il dovere di cooperare*». Il sistema enucleato dagli articoli 4, 5 e 6 della Convenzione, dunque, dispone: in primo luogo, che il bene UNESCO, pur territorialmente collocato entro i confini nazionali, è patrimonio dell'intera comunità internazionale; in secondo luogo, che gli Stati si impegnano a cooperare per la salvaguardia dello stesso e per la trasmissione alle generazioni future; in terzo luogo, che gli Stati si obbligano ad adottare tutti gli strumenti di tutela a loro disposizione.

La Convenzione, allora, circoscrive i diritti sovrani degli Stati firmatari e, altresì, impone agli stessi obblighi che non discendono solo dal diritto internazionale primario, ma sono di sua autonoma creazione[68]: ciò per il tramite, essenzialmente delle linee guida formulate dal *World Heritage Committee*, nonché dalla funzione di "*gatekeeping*" del medesimo[69]. Si ricorda, infatti, che il *Committee* è responsabile del procedimento di inserimento del bene nella lista dei beni patrimonio dell'umanità (mediante la valutazione circa la sussistenza dell'*outstanding universal value*), ma dispone anche del potere di vigilanza sul rispetto degli obblighi pattuiti, che si traduce in un potere di sanzione (non godimento dei benefici economici ed esclusione del sito dalla lista[70] in caso di sua compromissione).

La sottoposizione del bene UNESCO ad un simile impianto di "*international review*"[71] scaturisce in una limitazione della «*discrezionalità del regolatore nazionale*»[72]: limitazione, peraltro, che non è qualificabile come usurpazione dei diritti sovrani. Da un lato, infatti, lo Stato ha volontariamente aderito alla – e recepito la – Convenzione; dall'altro lato, l'inserimento di un sito nella lista del patrimonio dell'umanità corrisponde ad una candidatura spontanea da parte dello Stato stesso, il quale si impegna all'adozione delle opportune misure di salvaguardia.

In conclusione e con riferimento alla fattispecie in rassegna, pare giustificato affermare che nel caso specifico della Convenzione UNESCO si possa parlare solo di una discrezionalità residuale del legislatore, consistente nel predisporre lo strumento di tutela ritenuto più opportuno alla salvaguardia del bene. All'opposto, non si ritiene corretto far discendere dagli articoli 4 e 5 della Convenzione un'assoluta autonomia dello Stato, per giungere poi alla conclusione che – stante la mancata valutazione di notevole interesse pubblico e quindi in carenza del vincolo paesaggistico – allora il sito UNESCO di Napoli può godere solo della tutela edilizia e urbanistica che, come sopra osservato, non consente un'adeguata protezione del patrimonio culturale. Questa interpretazione, oltre a giustificare l'inerzia dell'amministrazione italiana a fronte di precisi obblighi internazionali, nega la circostanza per la quale la valutazione dell'interesse culturale è già stata compiuta nell'ambito di un procedimento "amministrativo" di diritto internazionale recepito dalla legislazione italiana, ossia il riconoscimento di *outstanding universal value* da parte del *World Heritage Committee*[73]. Rimane, dunque, avvolto nel dubbio come, attesa l'erosione della discrezionalità, sia possibile ritenere ragionevole che lo Stato italiano, da un lato, recepisca la Convenzione UNESCO nonché presenti la candidatura di siti italiani e, dall'altro, non appronti un modello legale di tutela di quest'ultimi: richiedere, infatti, che sia l'amministrazione ad apporre il vincolo, altro non pare che la duplicazione di un procedimento già svolto in sede internazionale.

[1] Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 13.01.2016, depositata in data 11.02.2016 e disponibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

[2] Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 recante il "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

[3] "Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio naturale e culturale", sottoscritta a Parigi il 16 novembre 1972 e con vigenza internazionale dal 17 dicembre 1975, disponibile in [www.unesco.beniculturali.it](http://www.unesco.beniculturali.it).

[4] Sulla consolidata interpretazione degli strumenti di tutela tipici del nostro ordinamento – dei quali si avrà modo di trattare nel proseguio – si indica sin da ora G. Manfredi, *Il piano paesaggistico tra vincolo e autorizzazione*, in *Urb. app.*, 1999, 5, pag. 534.

[5] Ordinanze del 30 gennaio e del 13 marzo 2014, di cui al Registro ordinanze 2014 nn. 102, 176 e 239 e Registro ordinanze 2015 n. 86.

[6] TAR Campania, Sezione IV, ordinanza n. 102 del 30 gennaio 2014, G.U., prima serie speciale, n. 27 del 2014, disponibile in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

[7] Al punto n. 4 del considerato in diritto della sentenza in rassegna testualmente si legge «*le questioni sollevate con le ordinanze iscritte ai nn. 176 e 239 del 2014 e al n. 86 del 2015 sono inammissibili in ragione della loro alternatività irrisolta o ancipite*» (sentenze n. 248 e n. 198 del 2014, n. 87 del 2013, n. 328 del 2011, n. 230 e n. 98 del 2009; ordinanze n. 41 del 2015, n. 176 del 2013 e n. 265 del 2011). *Le ordinanze, infatti, prospettano le questioni in via alternativa e non subordinata, ed è noto che l'opzione per l'una o le altre non può essere rimessa a questa Corte* (sentenze n. 248 del 2014 e n. 87 del 2013)».

[8] Corte cost., sent. 22/2016, punto 5.2. del considerato in diritto.

[9] TAR Campania, ordinanza n. 102/2014, pag. 12.

[10] In proposito il World Heritage Committee (WHC) nell'ammettere il centro di Napoli nella lista dei beni patrimonio dell'umanità ha chiarito che: «*it is one of the most ancient cities in Europe, whose contemporary urban fabric preserves the elements of its long and eventful history. Its setting on the Bay of Naples gives it an outstanding universal value which has had a profound influence in many parts of Europe and beyond*», in WHC, nineteenth session, Berlino, 4-9 dicembre 1995, disponibile in [www.unesco.beniculturali.it](http://www.unesco.beniculturali.it).

[11] TAR Campania, ordinanza n. 102/2014, pagg. 4 ss.

[12] L'immobile si erge, infatti, entro i 300 metri dalla battigia – zona vincolata ex art. 142 D.Lgs. 42/2004.

- [13] Sentenza in rassegna, punti 5 e ss. del considerato in diritto.
- [14] Legge n. 411 del 1905: in proposito V. De Lucia, *La tutela del paesaggio*, in *Economia della cultura*, 2011, 4, pagg. 379 ss.
- [15] La Legge del 1905, fortemente voluta dal Ministro dell'Agricoltura Luigi Rava, non predisponne una conservazione della pineta alla luce del solo interesse territoriale, ma anche per l'influenza della medesima sullo sviluppo delle arti nazionali. In particolare, la pineta risulta citata già da Dante nella Divina Commedia: si veda C. Tosco, *Beni culturali e paesaggio: una storia italiana*, in *Nuova informazione bibliografica*, 2015, 1, pagg. 110 ss.
- [16] Legge n. 788/1922: V. De Lucia, *op. cit.*
- [17] P. Marzaro, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 3, pagg. 855 ss.
- [18] L'art. 1 della legge del 1922 così statuiva: «sono dichiarate soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Sono protette altresì dalla presente legge le bellezze panoramiche».
- [19] Fino all'elaborazione del Codice Urbani del 2004, non solo la normativa era quella redatta alla fine degli anni trenta, ma le relative leggi del 1939 erano effettivamente le fonti in vigore; in proposito si veda F. Salvia – F. Teresi, *Diritto urbanistico*, 2002, VII ed., pagg. 297 ss.
- [20] E. Follieri, *Dalla pianificazione urbanistica alla prevalenza del paesaggio. Un nuovo urbanesimo*, in *www.giustamm.it*, 2012, 12.
- [21] Si ricorda che mentre l'edilizia e l'urbanistica si collocano nell'ambito delle potestà legislative concorrenti (poiché il governo del territorio è inserito nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.), la tutela di beni culturali rientra nelle potestà legislative esclusive dello stato, mentre la valorizzazione degli stessi è anch'essa potestà concorrente. Si veda P. De Lise, *Gli strumenti della pianificazione territoriale ed ambientale*, in *www.giustamm.it*, 2006, 10.
- [22] V. Milani, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, 5, pagg. 469 ss.
- [23] Artt. 22 e ss. del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 280, recante il "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" – c.d. "TUED".
- [24] G. GRÜNER, *Liberalizzazioni ed autonomie locali*, in *www.giustamm.it*, 2012 e V. Parisio, *Direttiva Bolkestein, silenzio assenso, D.I.A., liberalizzazioni temperate, dopo la sentenza del Consiglio di Stato, A.P. 29 luglio 2011 n. 15*, in *Foro amm. TAR*, 2011, 9, p. 2978.
- [25] In tal senso ed in primo luogo, il comma 6 dell'art. 22 TUED statuisce che «la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 che riguardano immobili sottoposti a tutela storico-artistica, paesaggistico-ambientale o dell'assetto idrogeologico, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative».
- [26] Legge 7 agosto 1990, n. 241. Il comma 1 citato dispone che gli atti di assenso preventivo della pubblica amministrazione possono essere sostituiti da una segnalazione presentata dal privato con l'esclusione, fra l'altro, «dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali». Sull'ambito applicativo della SCIA/DIA si veda W. Giulietti, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, 2008, pagg. 44 ss., nonché F. Martines, *La segnalazione certificata di inizio attività. Nuove prospettive del rapporto pubblico privato*, 2011.
- [27] F. Liguori, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. - s.c.i.a.*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 4, pagg. 1223 ss. Per un approfondito esame della SCIA come risultante dalla novella del 2015 si richiama Consiglio di Stato, Commissione Speciale, parere 30 marzo 2016, disponibile in *www.lexitalia.it*.
- [28] Nessun riferimento si riscontra oggi, nel comma 4, al pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale.
- [29] F. Salvia, *Manuale di diritto urbanistico*, 2012, pag. 245.
- [30] Legge 1° giugno 1939, n. 1089, recante "Tutela delle cose d'interesse artistico o storico".
- [31] Legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante "Protezione delle bellezze naturali".
- [32] Non ritenendosi questa la sede per un esame esaustivo dell'evoluzione della normativa concernente i beni paesaggistici si rinvia a V. De Lucia, *op. cit.* e G.C. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, 2009, VI ed. pagg. 83 ss.
- [33] P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 1, pagg. 50 ss.: l'Autrice evidenzia come la gestione degli interessi differenziati sia stata, in un primo momento, soddisfatta attraverso differenti strumenti di pianificazione (c.d. "pianificazioni parallele") e, successivamente, attraverso il concepimento della pianificazione integrata o, comunque, subordinando rigorosamente l'urbanistica agli interessi differenziati stessi.
- [34] Legge 17 agosto 1942, n. 1150 recante la "Legge urbanistica".
- [35] Legge 6 agosto 1967, n. 765.
- [36] Legge 28 gennaio 1977, n. 10.
- [37] Art. 3 Legge 765/1967, modificativo dell'art. 10 L. 1150/1942.
- [38] Consiglio di Stato, sentenza n. 24 aprile 2013 n. 2265 annotata da G. Ferrari – L. Tarantino, *Il PRG e i vincoli ambientali*, in *Urb. app.*, 2013, 6, pag. 733.
- [39] In tal senso C. Videtta, *I "centri storici" nella riforma del codice dei beni culturali*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 1, pagg. 47 ss.

[40] P. De Lise, *op. cit.*

[41] E. Follieri, *op. cit.*

[42] Legge 8 agosto 1985, n. 431 di conversione del D.L. 27 giugno 1985, n. 312.

[43] La riproposizione del sistema di salvaguardia già previsto dalla Legge ponte è una delle interpretazioni che la dottrina ha elaborato nello studio della Legge Galasso: in proposito si rinvia a P. Urbani, *La pianificazione paesaggistica*, in *www.giustamm.it*, 2004, 7.

[44] Art. 1, D.L. 312/1985, come convertito in L. 431/1985.

[45] G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2013, 3, pag. 703 ss.

[46] P. Urbani, *op. cit.*, F. Salvia, *op. cit.*

[47] Art. 2, comma 1, D.Lgs. 42/2004: «*il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici*».

[48] Art. 2, comma 2, D.Lgs. 42/2004: «*Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge*».

[49] In proposito si rinvia a C. Barbati – M. Cammelli – G. Sciuolo (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, 2011.

[50] Art. 131, D.Lgs. 42/2004: «*per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*».

[51] L.R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 1, pagg. 1 ss. Sulla nozione di paesaggio anche S. De Laurentiis, *L'evoluzione della disciplina prevista in tema di paesaggio tra modelli di tutela di fonte costituzionale e onnicomprensività della nozione di ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 3, pagg. 756 ss.

[52] Lett. a), art. 134 D.Lgs. 42/2004: «*gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141*»

[53] Lett. c) , art. 134 D.Lgs. 42/2004: «*gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156*».

[54] Sulla discrezionalità delle scelte compiute dalla pubblica amministrazione in sede di apposizione del vincolo si veda U. Carughi, *Condizionamento e arbitrio nella tutela del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2-3, pagg. 53 ss.

[55] Il nostro paese ha ratificato la convenzione con Legge 6 aprile 1977, n. 184.

[56] Art. 4 Convenzione UNESCO: «*ciascuno Stato partecipa della presente Convenzione riconosce che l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli articoli 1 e 2, situato sul suo territorio, gli incombe in prima persona. Esso si sforza di agire a tal fine sia direttamente con il massimo delle sue risorse disponibili, sia, all'occorrenza, per mezzo dell'assistenza e della cooperazione internazionale di cui potrà beneficiare, segnatamente a livello finanziario, artistico, scientifico e tecnico*».

[57] Art. 5 Convenzione UNESCO.

[58] Sentenza in rassegna punto 6 del considerato in diritto.

[59] Ci si riferisce non solo alla Convenzione UNESCO in questa sede trattata, ma anche al sistema di disciplina degli organismi geneticamente modificati elaborato nel contesto dell'Unione Europea: in proposito, D. Bevilacqua, *La regolazione degli OGM: la multidimensionalità dei problemi e le soluzioni della democrazia amministrativa*, in *I frutti di Demetra*, 2007, 15; A. Oddenino, *La disciplina degli organismi geneticamente modificati. Il quadro di diritto comunitario*, in R. Ferrara – I.M. Marino (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, 2003, pagg. 81 ss.; F.R. Fragale, *Organismi geneticamente modificati*, 2005.

[60] S. Battini, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, 2007, pag. 151.

[61] Andrzej Jakubowski, *Territoriality and State Succession in Cultural Heritage*, in *International Journal of Cultural Property* (2014) 21: 375– 396.

[62] M. Batisse, *The struggle to save our World Heritage*, in *Environment*, Dec 1992; 34, 10.

[63] In tal senso già articolo 1 della Convenzione UNESCO.

[64] Come chiarito dalle *Operational Guidelines* del World Heritage Committee: in proposito P. Strasser, *Putting reform into action— Thirty years of the World Heritage Convention: how to reform a Convention without changing its regulations*, in *International Journal of Cultural Property*, Vol 11, No. 2, 2002, pp. 215– 266 e L. Casini, *La globalizzazione giuridica dei beni culturali*, in *www.aedon.mulino.it*, 2012, 3.

[65] Andrzej Jakubowski, *op. cit.*

[66] N. Affolder, *Mining and the World Heritage Convention: democratic legitimacy and treaty compliance*, in *24 Pace Envtl. L. Rev.* 35 (2007) e M. Batisse, *op. cit.*

[67] S.M. Titchen, *On the construction of outstanding universal value. UNESCO's World Heritage Convention (Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage, 1972) and the identification and assessment of cultural places for inclusion in the World Heritage List*, 1995, PhD Thesis, Australian National University, Canberra.

[68] E.J. Goodwin, *The World Heritage Convention, the environment, and compliance*, in 20 *Colo.J. Int'l Envtl. L. & Pol'y* 157 (2009).

[69] E.J. Goodwin, *op. cit.* e N. Affolder, *op. cit.*

[70] T. Scovazzi, *La strada per la rimozione dalla lista del patrimonio mondiale UNESCO*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 6, pagg. 961 ss.

[71] S. Battini, *op. cit.*, pagg. 143 ss.

[72] A. Albanesi, *Le organizzazioni internazionali per la protezione del patrimonio culturale*, in L. Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, 2010, pag. 55.

[73] Si veda nota 10.

Tweet

Like

Sign Up to see what your friends like.



Publicato in [Newsletter n. 8 - 1/2016](#)

Keywords: [Urbanistica e Ambiente](#)

[Torna in alto](#)