



Università degli Studi di Genova

Scuola di Scienze Sociali

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di laurea magistrale in Giurisprudenza

Tesi di laurea in Diritto del Patrimonio Culturale

Vincoli paesaggistici: tutela di interessi contrapposti

Relatore:
Ch.mo Prof. Matteo Timo

Candidata:
Francesca Morando

Anno accademico 2025/2026

INDICE

Introduzione

PARTE PRIMA

Le nozioni e la disciplina

1. Il patrimonio culturale
2. L'evoluzione legislativa in materia di paesaggio
3. La nozione di “paesaggio”
4. I beni paesaggistici
5. La tutela e la valorizzazione
6. Gli strumenti di azione
 - 6.1 La pianificazione paesaggistica
 - 6.2 L'autorizzazione paesaggistica
 - 6.3 I vincoli paesaggistici

PARTE SECONDA

I vincoli paesaggistici nella giurisprudenza: tutela del paesaggio e bilanciamento degli interessi

1. Il ruolo della giurisprudenza nel sistema di tutela paesaggistica
2. La sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007
 - 2.1 Il contesto normativo
 - 2.2 La questione di legittimità costituzionale
 - 2.3 I principi fissati nella sentenza, il bilanciamento degli interessi e le ricadute della pronuncia sul sistema dei vincoli paesaggistici
3. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1164 del 2020
 - 3.1 Il caso concreto e gli interessi coinvolti

3.2 La sentenza

3.3 Vincolo paesaggistico e discrezionalità amministrativa

3.4 Il rapporto tra autorizzazione paesaggistica e titolo edilizio

3.5 Il bilanciamento tra tutela del paesaggio e diritto di proprietà

3.6 La funzione del vincolo paesaggistico nel giudizio amministrativo

4. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 8167 del 2020

4.1 Inquadramento della decisione e rilevanza sistematica

4.2 Il caso concreto

4.3 Discrezionalità tecnica e sindacato giurisprudenziale

4.4 Il bilanciamento tra interessi pubblici e privati

4.5 La motivazione dei decreti di vincolo e le misure di tutela indiretta

4.6 Considerazioni conclusive sulla sentenza

PARTE TERZA

Vincoli paesaggistici e tutela di interessi contrapposti: Lettura sistematica e prospettive applicative

1. Il vincolo paesaggistico come strumento di composizione degli interessi

1.1 Il vincolo paesaggistico tra limite e conformazione del diritto di proprietà

1.2 La dimensione dinamica del bilanciamento degli interessi

1.3 Il ruolo centrale della motivazione del bilanciamento

1.4 Prime considerazioni di sintesi

2. Discrezionalità amministrativa e ruolo del giudice nella tutela paesaggistica

2.1 La discrezionalità tecnica nella valutazione di compatibilità paesaggistica alla luce della giurisprudenza

2.2 I limiti all'esercizio della discrezionalità: il contributo della Corte costituzionale

2.3 Il sindacato del giudice amministrativo: limiti e funzione di garanzia

2.4 Motivazione e controllo giurisdizionale come strumenti di equilibrio

2.5 Considerazioni di sintesi

3. Le criticità del sistema di tutela paesaggistica nel bilanciamento degli interessi

3.1 L'ampiezza della discrezionalità amministrativa e il rischio della disomogeneità applicativa

3.2 Il rapporto tra pianificazione paesaggistica e provvedimento autorizzatorio

3.3 La motivazione del provvedimento tra garanzia e formalismo

3.4 Il sindacato giurisdizionale e il confine tra controllo e sostituzione

3.5 Tutela del paesaggio e sviluppo del territorio: una tensione irrisolta

3.6 Considerazioni conclusive

4. Sintesi finale e prospettive evolutive: I vincoli paesaggistici come strumento di bilanciamento degli interessi

4.1 Il paesaggio come valore primario e interesse pubblico qualificato

4.2 Il vincolo paesaggistico tra limite legale e strumento dinamico di tutela

4.3 Il ruolo della giurisprudenza nel definire il bilanciamento degli interessi

4.4 Discrezionalità amministrativa e garanzie procedurali

4.5 Il controllo del giudice amministrativo come strumento di equilibrio

4.6 Vincoli paesaggistici e sviluppo del territorio: verso una tutela integrata

4.7 Considerazioni finali

4.8 Prospettive evolutive della tutela paesaggistica nel bilanciamento degli interessi

Bibliografia

Introduzione

Il tema dei vincoli paesaggistici si colloca nell'ambito della tutela del patrimonio culturale e ambientale e rappresenta uno dei settori più complessi del diritto pubblico. Settore nel quale si realizza un costante bilanciamento tra interessi giuridici contrapposti.

La protezione del paesaggio, tutelata dall'articolo 9 della Costituzione, si confronta infatti con altri interessi, quali il diritto di proprietà, la libertà di iniziativa economica, le esigenze di sviluppo del territorio e le istanze di trasformazione urbanistica.

La presente tesi, dal titolo "Vincoli paesaggistici: tutela di interessi contrapposti", si articola in tre parti.

La prima parte è dedicata all'esposizione delle nozioni fondamentali riguardanti il concetto giuridico di patrimonio culturale e paesaggistico e all'analisi della disciplina giuridica dei vincoli paesaggistici.

La seconda parte riguarda l'esame di una selezione di pronunce della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato, attinenti al conflitto tra tutela paesaggistica e interessi contrapposti.

La terza parte, infine, è dedicata alle considerazioni conclusive, volte a riassumere i risultati dell'analisi svolta e a illustrare le principali criticità e prospettive evolutive della materia.

PARTE PRIMA

Le nozioni e la disciplina

1. Il patrimonio culturale

Il patrimonio culturale, secondo l'accezione che ne dà il Codice dei beni culturali e del paesaggio¹ all'art. 2, comma 1, è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.

La nozione di "bene culturale" risulta attualmente desumibile dall'art 2, comma 2 e dagli artt 10 e 11 del Codice. Per la prima disposizione «sono beni culturali le cose immobili e mobili che ai sensi degli artt. 10 e 11 presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà». A loro volta le altre due disposizioni considerano beni culturali le categorie di cose, mobili e immobili, che esse elencano.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 2, invece, «sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicate all'art. 134², costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge».

Per comprendere appieno le nozioni di "paesaggio" e di "beni paesaggistici" è necessario fare cenno alla relativa evoluzione legislativa.

2. L'evoluzione legislativa in materia di paesaggio

L'evoluzione legislativa in materia di paesaggio può essere riassunta in cinque fasi differenti.

La prima fase può essere definita la fase della scoperta. La scoperta legislativa del paesaggio e dei beni paesaggistici, sia pur in una prospettiva concettuale molto diversa rispetto a quella attuale, risale ai primissimi anni del Novecento. Una prima legge, la l. 16 luglio 1905, n. 411 (riguardante la conservazione della Pineta di Ravenna), regolamentò un intervento a tutela di un bene specifico,

¹ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

² Sono beni paesaggistici:

a) gli immobili e le aree di cui all'art. 136 ("di notevole interesse pubblico"), individuati ai sensi degli artt 138 ss., vale a dire le tradizionali "bellezze naturali", "individue" e "d'insieme", di cui già alla l. n. 1497/1939.

b) le aree indicate dall'art. 142 (le cosiddette zone Galasso individuate dalla l. n. 431/1985).

c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuate ai termini dell'art. 136 e sottoposti a tutela dei piani paesaggistici previsti dagli artt. 143 e 156.

mentre un successivo provvedimento legislativo, la l. 11 maggio 1922, n. 778 (c.d. “Legge Croce”), immaginò un primo regime giuridico generalizzato per beni immobili e bellezze panoramiche meritevoli di conservazione «a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria» (art. 1). Si trattava di un sistema di protezione di tali beni incentrato sul ruolo del ministero dell'Istruzione e affidato agli strumenti della dichiarazione di notevole interesse pubblico e dell'autorizzazione preventiva per ogni intervento sui beni vincolati.

La seconda fase riguarda il primo disegno organico. Nel 1939, su proposta di Giuseppe Bottai, ministro dell'epoca, venne delineato un primo disegno organico di interventi, fondato su due provvedimenti legislativi, la legge 1° giugno 1939, n. 1089, “Tutela delle cose d'interesse artistico e storico”, e la legge 29 giugno 1939, n. 1497, “Protezione delle bellezze naturali”, che definivano la tutela dei beni culturali e del paesaggio come importante funzione pubblica, da assolvere con i modi e le azioni in tali leggi previste. I beni individuabili come bellezze naturali furono disarticolati in due categorie, definite “bellezze individue” (ossia, cose immobili con cospicui caratteri di bellezza naturale o singolarità geologica, nonché ville, giardini e parchi, che si caratterizzano per la non comune bellezza) e “bellezze d'insieme” (ossia, complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente carattere estetico e tradizionale e le bellezze panoramiche). Ma soprattutto, il nuovo disegno innovava il sistema di tutela introducendo, accanto agli interventi vincolistici, anche la facoltà del ministero di adottare un piano territoriale paesistico per salvaguardare la bellezza panoramica dei beni vincolati.

La terza fase si riferisce al riconoscimento costituzionale. La Costituzione del 1948 conferma il ruolo pubblico svolto in tale settore ed enfatizza quei compiti amministrativi già previsti nella legislazione precedente. L'espressione “bellezze naturali” cede il posto alla più ampia locuzione di “paesaggio”. L'art. 9, comma 2, Cost., infatti, afferma che «la Repubblica [intesa come Stato-ordinamento] [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

La quarta fase riguarda le innovazioni. A partire dagli anni Settanta del secolo scorso si registrano le prime innovazioni dirette a incidere sul tradizionale regime giuridico riguardante in senso lato quello che oggi definiamo paesaggio.

Il primo intervento legislativo è rappresentato dall'art 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, con il quale le principali competenze in materia di autorizzazione, pianificazione e controllo sono state trasferite dallo Stato alle Regioni. Proprio i ritardi maturati dalle Regioni nell'esercizio delle funzioni ad esse trasferite, in primo luogo, nell'adozione dei piani paesistici si collocano come causa della seconda innovazione, anche questa introdotta per legge, apportata al sistema di tutela del paesaggio. In una situazione emergenziale, con l'obiettivo di contrastare scempi ambientali e paesaggistici e di salvaguardare intere aree territoriali, a partire dal 1984, con diversi decreti

ministeriali, numerose zone del nostro territorio vennero assoggettate ad un regime vincolistico che non riguardava solo il singolo bene, ma si estendeva a un intero contesto circostante. Successivamente, con il d.l. 27 giugno 1985, n. 431 (c.d. “Legge Galasso”), si consolidò l'intervento di salvaguardia, che, altrimenti, rischiava di essere travolto dalle numerose contestazioni, anche giurisdizionali, avanzate contro i decreti suddetti.

Diversi Comuni, infatti, impugnarono tali misure perché limitavano in modo significativo la capacità edificatoria. Il nuovo intervento, però, ha avuto anche il merito di introdurre significative novità al sistema di tutela del paesaggio, intervenendo in particolare su due versanti. Sul versante dei vincoli, indicando un elenco di aree tutelate per le quali il vincolo non deve essere posto con provvedimento *ad hoc*, ma deriva direttamente dalla legge, e sul versante dell'attività di pianificazione, prevedendo l'obbligo per le Regioni di adottare un piano paesistico con l'obiettivo di sottoporre “a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio” o, in alternativa, dotarsi di un piano urbanistico territoriale “con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali”.

La quinta fase riguarda la revisione del sistema. Con il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, L'ordinamento del paesaggio e dei beni paesaggistici viene interamente riversato in un Testo unico. Tuttavia, dopo pochi anni, una nuova delega legislativa (art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), resasi necessaria a seguito delle modifiche costituzionali del 2001, ha autorizzato il governo a predisporre un codice in materia di beni culturali e ambientali. In virtù di tale delega è stato, quindi, emanato il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, contenente il Codice dei beni culturali e del paesaggio, successivamente ritoccato proprio in quelle parti dedicate al paesaggio, da alcuni decreti correttivi: i d.lgs. 24 marzo 2006, nn. 156 e 157, e i d.lgs. 26 marzo 2008, nn. 62 e 63. Il Codice ha profondamente inciso sul regime giuridico in tema di paesaggio, operando in più direzioni: rivedendo i rapporti fra le amministrazioni pubbliche e, in primis, quelli tra Stato, Regioni e amministrazioni locali; ampliando le funzioni amministrative in tema di paesaggio, in modo da affiancare alla tutela anche la valorizzazione; potenziando i vari strumenti di azione e rendendo più efficiente il sistema sanzionatorio. Al codice però si deve ascrivere anche un'altra importante innovazione. La nozione di paesaggio viene cristallizzata in una definizione e differenziata rispetto a quella di bene paesaggistico.

3. La nozione di “paesaggio”

La nozione di paesaggio, in una prima concezione, coincideva con quella di “bellezze naturali” contenuta nella legge 29 giugno 1939, n. 1497. Questa nozione faceva sì che venissero sottoposti a

salvaguardia solo quelle bellezze naturali di cui si dichiarava l'interesse in base al loro valore estetico. Il precedente sistema legislativo individuava i beni e ne assicurava la tutela solo a condizione che fossero dotati di qualità estetiche tali da giustificare un interesse pubblico alla loro conservazione. Il paesaggio veniva definito attraverso l'uso del cosiddetto criterio della pietrificazione, che permetteva di cogliere il valore paesistico solo in quei beni che rappresentavano quadri naturali.

A questa prima interpretazione è stata contrapposta una differente teorizzazione in cui la locuzione “paesaggio” viene imputata ad un processo creativo che interessa l'uomo non meno che la natura, nel senso di una incessante correlazione tra comunità umana e ambiente che la circonda, secondo una prospettiva che apre la strada ad un'analisi del paesaggio assai ricca di caratterizzazioni culturali. Il paesaggio è qui inteso come il precipitato di un'azione cosciente e sistematica della comunità umana sul territorio, e dunque concernente città e campagne, ambiente visibile o non visibile e ogni insediamento naturale, ove l'operato umano lasci segni tangibili della propria storia. In tale prospettiva la disciplina del paesaggio si inoltra fino al controllo e alla direzione di ogni intervento che incida sul tessuto territoriale, marginalizzando la ricerca di caratteristiche estetiche intrinseche al bene. Quest'ultima concezione ha permesso di superare definitivamente la dicotomia fra “bello” prodotto dall'uomo e “bellezza” della natura che, con chiara corrispondenza ai postulati della filosofia idealistica tedesca, aveva ispirato, negli anni Trenta del secolo scorso, la l. 1° giugno 1939, n. 1089 e la l. 29 giugno 1939, n. 1497, dedicate rispettivamente alle cose d'arte e alle bellezze naturali.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (soprattutto in seguito alla novella del 2008) supera definitivamente il concetto di paesaggio ancorato all'idea astratta di bellezza e determinabile soltanto attraverso criteri estetici con i quali valutare singoli beni, spazi e contesti più ampi e le loro specifiche caratteristiche.

Un significativo cambio di rotta riguardo alla concezione di paesaggio era stato anticipato già in sede di Commissione Franceschini³, istituita con l. 26 aprile 1964, n. 310, la quale, al termine dei suoi lavori, aveva proposto la configurazione del patrimonio culturale della Nazione con quei beni che avrebbero potuto essere individuati non per il loro valore estetico, ma perché costituiscono testimonianze materiali aventi valore di civiltà. Nella prospettiva seguita dalla Commissione, i beni in questione potevano essere collocati in un'unica e ampia categoria di “beni culturali ambientali” comprensiva anche dei beni di tipo paesaggistico. L'accezione di paesaggio proposta dalla Commissione Franceschini influenzò anche la dottrina successiva, la quale ritornò

³ Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, presieduta dall'onorevole Francesco Franceschini e istituita con lo scopo di operare un'attenta indagine riguardo al censimento e allo stato dei beni culturali in Italia.

sull'interpretazione del concetto di paesaggio così come utilizzato dall'articolo 9, comma 2, Cost., identificandolo con la “forma di paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni sulla cultura”. Oggi questa è la nozione che si privilegia nell'identificazione del paesaggio.

Essa ha influenzato, prima, la Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze, il 20 ottobre 2000, e successivamente la revisione al Codice. In entrambi i casi nella parte dedicata all'impostazione concettuale di una definizione di paesaggio inteso come contesto territoriale differente rispetto ai beni culturali e ai beni paesaggistici.

Un'importante innovazione imputata alla nuova definizione codicistica di paesaggio e alla contestuale regolamentazione consiste nella sostituzione del criterio della pietrificazione con quello dell'identità ai fini della delimitazione della nozione di paesaggio⁴. Paesaggio è, per prima cosa, “il territorio espressivo di identità” (art 131, comma 1, Codice dei beni culturali e del paesaggio) e può essere meritevole di protezione solo “relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale” (art. 131, comma 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio). Non è, quindi, più il valore estetico, ma la dimensione identitaria a determinare la valenza paesaggistica di un territorio⁵.

4. I beni paesaggistici

La disciplina del paesaggio attualmente contenuta nel Codice risulta influenzata da un importante strumento pattizio promosso dal Consiglio d'Europa con l'obiettivo di contribuire alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei: la Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000.

La Convenzione, che parla espressamente di “gestione dei paesaggi”, cioè di “azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali” (art.1), è stata ratificata dal nostro paese con la legge n. 14/2006 ed è all'origine di due importanti novelle apportate al Codice nel 2006 con il d.lgs. n. 157/2006, inerente all'adeguamento del Codice ai principi della Convenzione, e nel 2008 con il d.lgs. n. 63/2008, inerente al rafforzamento della pianificazione e delle autorizzazioni.

⁴ R. Fattibene, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in *Biosfera, acqua, bellezza: questioni di bioetica ambientale*, Milano-Udine, Mimesis, 2016.

⁵ E. Boscolo, *Il paesaggio tra diritto e amministrazione*, Milano, Giuffrè Editore, 2009.

Per effetto delle novelle intervenute successivamente alla ratifica della Convenzione europea del paesaggio, il Codice, accanto alla nozione di paesaggio, disciplina anche i beni paesaggistici.

Se nel passato si poteva accettare l'uso come sinonimi delle espressioni paesaggio e beni paesaggistici, oggi, invece, in seguito alla nuova impostazione seguita dal Codice, è da riconoscere l'esistenza tra i due concetti di un rapporto dicotomico, dovuto al fatto che non esiste una perfetta coincidenza tra i due oggetti.

Il paesaggio non è menzionato nella disposizione che definisce il patrimonio culturale (art. 2, comma 1, Codice dei beni culturali e del paesaggio). Per previsione legislativa, infatti, oltre che dai beni culturali, il patrimonio culturale è composto dai beni paesaggistici, che sono immobili e aree individuate come tali, in quanto «costituenti espressione di valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge» (art. 2, comma 3). Per tali beni il codice assicura una tutela «relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, comma 2). L'esercizio di questa azione di tutela può importare l'adozione di provvedimenti che conformano diritti e condizionano l'uso dei beni oggetto della tutela stessa (art. 3, comma 2). I beni paesaggistici sono, poi, indicati dall'articolo 134 del Codice, il quale elenca quei beni che possono essere assoggettati, attraverso il vincolo, a uno specifico regime di tutela.

La nozione di paesaggio presa in considerazione dal Codice, però, è ancora più ampia e non coincide solo con i singoli beni paesaggistici, dato che può comprendere, oltre a questi, altre aree altrettanto tutelate per i valori paesaggistici che esse esprimono. In altri termini, il paesaggio “si rivela un cerchio più ampio di quello rappresentato dai beni paesaggistici”⁶, in quanto comprendente sia quei beni individuati e vincolati sia contesti esterni a questi ultimi riconosciuti meritevoli di una tutela paesaggistica. Il paesaggio rappresenta il genere, il bene paesaggistico, invece, la specie⁷.

Il Codice all'articolo 134 individua i beni paesaggistici, operando una tripartizione tra:

1. Gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141 (ossia attraverso un procedimento amministrativo finalizzato all'adozione di una dichiarazione di notevole interesse pubblico del bene), e cioè a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, di singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del Codice, che si

⁶ G. Sciallo, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in Aedon. Rivista di arti e diritto on line, n. 3, 2008; C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in Aedon. Rivista di arti e diritto on line, n.3, 2008; P. Marzaro, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, Giapichelli, 2011.

⁷ C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in Aedon. Rivista di arti e diritto on line, n.3, 2008.

distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; d) le bellezze panoramiche inclusi i centri ed i nuclei storici e così pure quei punti di vista o di belvedere accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze;

2. Le aree indicate all'art. 142, e cioè i beni tutelati per legge, in ragione del loro interesse paesaggistico e che vengono così individuati: a) i territori costieri, compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) I fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227; h) Le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 Marzo 1976, numero 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico.

È necessario precisare che il legislatore è intervenuto in maniera specifica su alcune ipotesi individuate dal comma uno dell'articolo 142, escludendone il carattere di interesse paesaggistico. Inoltre, il comma 3 dell'articolo 142 è un ulteriore correttivo del vincolo imposto *ope legis* su fiumi, torrenti e corsi d'acqua descritti alla lettera c) del comma 1. Nella previsione il Legislatore attribuisce alle regioni la facoltà di determinare quali corsi d'acqua siano irrilevanti a fini paesaggistici. Resta ferma la facoltà del Ministero di riconfermare il vincolo con un provvedimento motivato.

3. Gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati ai termini dell'art. 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156.

In conclusione, si deve osservare che l'intervento del legislatore del 2008 ha apportato delle correzioni all'articolo 134 dirette ad evidenziare che l'individuazione dei beni paesaggistici deve avvenire a seguito di accertamenti di natura tecnico discrezionale in riferimento alle categorie generali richiamate dalla norma.

5. La tutela e la valorizzazione

Tutela e valorizzazione rappresentano le principali funzioni previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di paesaggio. Il primo comma dell'art. 1, infatti, recita: “in attuazione dell'art. 9 della Costituzione⁸, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice”. Ai sensi del secondo comma di questo articolo, poi, “La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura”. A seguire, agli articoli 3 e 6, il Codice fissa in via di principio quelli che sono le possibili definizioni, i caratteri e gli oggetti di tali funzioni, e, infine, nella terza parte del Codice, vengono regolati gli strumenti di azione attraverso i quali possono essere svolte le attività corrispondenti.

La funzione di tutela consiste concretamente in una pluralità di attività che possono essere dirette “a individuare i beni costituenti il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione” (art. 3, comma 1) o anche ad adottare “provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale” (art. 3, comma 1). Ai sensi del secondo comma dell'art. 131, l'oggetto della funzione di tutela è circoscritto “relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valore culturali”. Inoltre, ai sensi del quarto comma dell'art 131, la finalità cui deve tendere consiste nel “riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che il paesaggio esprime”.

L'affiancamento della funzione di valorizzazione alla funzione di tutela è fenomeno recente e il suo potenziamento potrebbe trovare adeguato fondamento nella Convenzione europea del paesaggio del 2000 (Convenzione di Firenze). Ai sensi del primo comma dell'art. 6 del Codice, la valorizzazione del patrimonio culturale si concreta in una pluralità di attività, che possono essere orientate a) alla promozione della conoscenza dello stesso, b) ad assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica e c) alla promozione e al sostegno degli interventi di conservazione. Con riferimento al paesaggio, l'articolo in questione precisa anche che “la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati”. Precisazione, poi riaffermata anche dall'articolo 131, comma 5, ai sensi del quale “la valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni

⁸ <<La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali>>.

pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio, nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati”.

È facile notare, stante il tenore letterale delle disposizioni richiamate, che la funzione di valorizzazione del paesaggio consiste sempre in un *facere*, in quanto presuppone un intervento attivo diretto a incidere su di un bene o un'area⁹. In concreto, tali azioni possono riguardare il paesaggio esistente, ovvero possono contribuire a creare nuovi contesti paesaggistici. Infatti, le attività possono essere orientate verso differenti obiettivi: migliorare la conoscenza o la fruizione di quei beni paesaggistici già individuati, riqualificare gli immobili e le aree vincolate, ovvero realizzare *ex novo* valori paesaggistici coerenti e integrati. Stando alla lettera delle disposizioni, sembra dunque che la tutela si traduca in una attività ricognitiva di protezione e conservazione del paesaggio; la valorizzazione, invece, consiste nello svolgersi dinamico di molteplici attività finalizzate a promuovere la fruizione, il recupero, il miglioramento e l'innovazione. Pare, dunque, profilarsi una gerarchia tra le attività di tutela e quelle di valorizzazione, dovendo le seconde rispettare rigorosamente le esigenze delle prime.

6. Gli strumenti di azione

Il Codice disciplina numerosi strumenti di azione attraverso i quali vengono esercitate la prioritaria funzione di tutela del paesaggio e dei suoi beni e quella di valorizzazione sugli stessi. Gli strumenti principali sono l'autorizzazione paesaggistica, il piano e il vincolo.

6.1 La pianificazione paesaggistica

La pianificazione paesaggistica è uno strumento normativo-programmatico volto a orientare in modo unitario l'uso del territorio in coerenza con i valori costituzionali espressi dall'art. 9 Cost. Il primo comma dell'art. 135 del Codice del patrimonio culturale e del paesaggio prevede l'obbligo per lo Stato e le Regioni di assicurare “che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tal fine le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici [...]. L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra ministero e Regioni, limitatamente ai beni paesaggistici”. Da tale previsione si ricava che l'attività di

⁹ G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *federalismi.it* – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, n.11, 2006, pp. 7 ss.

pianificazione del paesaggio è da considerarsi obbligatoria per le Regioni, che l'esercitano insieme al ministero solo per i beni paesaggistici, mentre per il "paesaggio residuo" procedono autonomamente.

Il piano paesaggistico si configura come sede privilegiata di composizione tra le esigenze di conservazione dei valori paesaggistici e le istanze di trasformazione del territorio. Non si limita a individuare i beni sottoposti a tutela, ma definisce obiettivi di qualità paesaggistica, prescrizioni d'uso e criteri per la trasformazione compatibile del territorio ed è capace di orientare l'azione amministrativa e l'attività dei privati prima dell'adozione dei singoli provvedimenti autorizzatori.

In questa prospettiva, la pianificazione paesaggistica si pone in rapporto di complementarità con il vincolo paesaggistico: mentre il vincolo opera come limite legale puntuale su specifici beni o aree, il piano introduce una disciplina generale e sistemica del territorio, idonea a garantire una tutela più coerente e meno frammentaria.

6.2 L'autorizzazione paesaggistica

L'assoggettamento di un'area o di un immobile alla qualifica di bene paesaggistico non comporta l'imposizione di un divieto assoluto di intervento edilizio o di trasformazione del territorio. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio consente, infatti, l'esecuzione – senza necessità di particolari adempimenti – di determinati interventi che non incidono sui valori tutelati, quali quelli di manutenzione ordinaria e straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo, purché non alterino lo stato dei luoghi né l'aspetto esteriore degli edifici¹⁰.

Per tutte le ulteriori tipologie di intervento è invece previsto un regime di preventiva autorizzazione, finalizzato a verificare la compatibilità dell'opera progettata con le esigenze di tutela paesaggistica. In tale prospettiva trova applicazione il principio secondo cui i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e aree sottoposti a protezione non possono distruggerli né apportarvi modificazioni suscettibili di arrecare pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di salvaguardia¹¹.

Ne deriva che il legislatore attribuisce all'amministrazione un significativo potere di valutazione tecnico-discrezionale, volto ad accertare la conformità degli interventi proposti alle prescrizioni poste a tutela del bene paesaggistico e, più in generale, alla conservazione delle caratteristiche che ne giustificano la protezione.

¹⁰ Art. 149, comma 1, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹¹ Art. 146, comma 1, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

6.3 I vincoli paesaggistici

La funzione di tutela del paesaggio è esercitata dall'amministrazione principalmente mediante l'imposizione di vincoli su beni immobili o su specifiche porzioni di territorio, al fine di impedire che interventi trasformativi possano comprometterne i valori paesaggistici. L'apposizione del vincolo svolge, inoltre, una funzione ricognitiva, poiché consente di individuare concretamente i beni meritevoli di protezione. In tale prospettiva, la qualificazione paesaggistica può derivare direttamente dalla legge, che individua categorie di beni sulla base di caratteristiche morfologiche o ubicazionali, oppure da un provvedimento amministrativo o pianificatorio che accerti tecnicamente il valore originario del luogo e ne determini la conseguente sottoposizione a tutela.

Il Codice distingue, in particolare, tre principali tipologie di vincolo paesaggistico: a) il vincolo imposto mediante provvedimento amministrativo; b) il vincolo derivante direttamente dalla legge (c.d. vincolo *ex lege*); c) il vincolo introdotto attraverso la pianificazione paesaggistica.

Il primo modello corrisponde alla forma tradizionale di tutela, realizzata tramite la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardante immobili o aree rientranti nelle categorie indicate dall'art. 136 del Codice¹². L'assunzione del provvedimento è affidata in prima battuta alla Regione che esercita le sue competenze su impulso di una commissione provinciale, titolare di un'importante potere di preliminare valutazione sulla sussistenza del notevole interesse pubblico e di conseguente proposta alla Regione¹³. Il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico è costruito in modo da dare ampia rilevanza al principio di pubblicità (la proposta, corredata da tutti i documenti, è pubblicata per novanta giorni all'albo pretorio e depositata a disposizione del pubblico presso gli uffici dei Comuni interessati; è, inoltre, comunicata a una serie di soggetti e pubblicizzata anche attraverso i quotidiani e i siti internet degli enti interessati) e di partecipazione (possono, infatti, presentare osservazioni, entro i trenta giorni successivi al periodo di pubblicazione, i Comuni, le Città metropolitane, le Province, le associazioni portatrici di interessi diffusi e gli altri soggetti interessati, mentre entro i trenta giorni successivi alla comunicazione individuale i proprietari, possessori o detentori del bene; la Regione può sempre indire un'inchiesta pubblica)¹⁴.

È utile ricordare che il provvedimento di vincolo può essere adottato anche dal ministero. Il Codice, infatti, fa salvo il potere ministeriale di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all'art 136, su proposta motivata del soprintendente e previo parere della Regione interessata, che deve essere motivatamente espresso entro e non oltre trenta giorni

¹² Art. 140, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹³ Art. 138, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹⁴ Art. 139, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

dalla richiesta¹⁵. Si tratta di un parere autonomo e non meramente sostitutivo rispetto a quello attribuito alle Regioni¹⁶. Si è a lungo dibattuto in dottrina sulla natura da riconoscere al vincolo posto attraverso il procedimento ricordato. Per alcuni la dichiarazione di notevole interesse pubblico sarebbe un accertamento costitutivo, per altri un atto di certazione, per altri ancora un atto meramente dichiarativo¹⁷. Più di recente, tuttavia, si propende per riconoscere al provvedimento una natura mista di atto che, allo stesso tempo, ha portata dichiarativa della valenza paesaggistica del bene ed effetto costitutivo del vincolo sul bene stesso¹⁸.

La seconda categoria comprende, invece, i beni la cui protezione discende immediatamente dalla previsione legislativa contenuta nell'art. 142. Tale previsione richiede comunque una successiva attività di ricognizione in sede di pianificazione paesaggistica, cui spetta individuare puntualmente i beni e stabilirne le prescrizioni d'uso¹⁹. Si tratta in altri termini di beni sottoposti "a tutela diretta dalla legge con vincoli che gli strumenti di pianificazione regionale devono recepire, non soggetti a decadenza, perché traggono origine dalle caratteristiche dell'area, il cui valore paesaggistico impone limitazioni all'esercizio delle facoltà di uso della stessa, rispetto alle quali non solo l'intervento dell'amministrazione, ma anche quello del legislatore, assume valenza ricognitiva e non costitutiva derivante dalle qualità intrinseche del bene tutelato"²⁰.

Parlando, infine, dei vincoli del terzo tipo, ossia quelli che possono essere posti attraverso il piano paesaggistico, si può citare, a titolo esemplificativo, l'art. 143, comma 1, lett. d), ai sensi del quale spetta al piano anche il compito di "eventuale individuazione di ulteriori immobili o aree di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lett. c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso a termini dell'articolo 138, comma 1". O ancora la lett. e) del medesimo articolo, secondo la quale, sempre con il piano paesaggistico, si possono individuare "ulteriori contesti, diversi da quelli indicati dall'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di

¹⁵ Art. 138, comma 3, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

¹⁶ Cons. St., sez. VI, 7 marzo 2016, n. 914.

¹⁷ Per una ricostruzione delle diverse posizioni: M. Immordino, *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1995, p. 580; G. F. Cartei, *Paesaggio (diritto amministrativo)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, vol. II, Torino, UTET, 2006, p. 4067.

¹⁸ S. Amoroso, *Pianificazione paesaggistica e governo del territorio*, in *Urbanistica e appalti*, 2021. ; G. Severini *La tutela costituzionale del paesaggio (art 9 Cost.)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, Torino, 2013, pp. 23-45.

¹⁹ Art. 143, comma 1, lett. c), Codice dei beni culturali e del paesaggio.

²⁰ Cons. St., sez. IV, 7 dicembre 2018, n. 6921.

utilizzazione”. Previsione, quest’ultima, che per alcuni interpreti giustificerebbe l’identificazione di una nuova e autonoma categoria di vincoli, c.d. del quarto tipo²¹.

I vincoli paesaggistici possono inoltre distinguersi in “nudi” e “vestiti”. I primi si limitano a riconoscere la natura paesaggistica del bene, mentre i secondi ne disciplinano concretamente le modalità d’uso. Il Codice ha imposto l’obbligo di corredare le dichiarazioni di notevole interesse pubblico adottate successivamente alla sua entrata in vigore con una specifica disciplina di tutela, diretta a garantire la conservazione dei valori espressi dal territorio interessato.²² Per i vincoli precedentemente imposti, invece, è demandato alle Regioni e al Ministero della cultura il compito di integrarli mediante apposite prescrizioni.²³ I vincoli *ex lege*, poi, nascono sempre nudi, anche se spetta al piano paesaggistico l’importante compito di ricognizione e vestizione.²⁴ Per i vincoli del terzo tipo, infine, è sempre il piano paesaggistico a darne le prescrizioni d’uso.

Attraverso il vincolo paesaggistico, quindi, si limita il diritto di proprietà su un determinato bene, arrivando perfino a disciplinarne l’uso specifico in ragione del valore paesaggistico che esso esprime. Poiché la ricaduta del vincolo sul diritto di proprietà del titolare del bene paesaggistico può essere tale da annullare tutte le facoltà che tale diritto normalmente importa, in passato era stato posto il problema dell’indennizzabilità di tale vincolo. La Corte costituzionale, con la nota sentenza 29 maggio 1968, n. 56, escluse, alla luce degli artt. 9, comma 2, e 42, comma 2, Cost., l’indennizzabilità del vincolo paesaggistico, in quanto questo non comprime il diritto di proprietà, il quale “è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive; nè aggiunge al bene qualità di pubblico interesse, non indicate dalla sua indole”. Alcune innovazioni apportate dal Codice al sistema dei vincoli, però, ha spinto parte della dottrina a riaprire il dibattito sulla loro indennizzabilità. Secondo alcuni interpreti, infatti, andrebbero indennizzati i proprietari di quei beni colpiti dai vincoli paesaggistici posti con un provvedimento “vestito” o da vincoli del terzo tipo posti con il piano paesaggistico, in quanto in entrambi i casi la compromissione del diritto di proprietà deriverebbe non dalla legge, ma da una scelta amministrativa.²⁵

²¹ P. Carpentieri, *Il secondo “correttivo” del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Urbanistica e appalti*, n. 10, 2008.

²² Art. 140, comma 2, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

²³ Art.141-bis, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

²⁴ G. Sciallo, *L’organizzazione dei beni culturali*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2° ed., Milano, Giuffrè, 2012.

²⁵ A. Bartolini, *I beni culturali*, in S. Cassese (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo. Parte Speciale*, tomo I, 2° ed., Milano, Giuffrè, 2007, pp. 563 ss.; G. F. Cartei, *Il patrimonio culturale: modelli di gestione e funzioni di valorizzazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005.

PARTE SECONDA

I vincoli paesaggistici nella giurisprudenza: tutela del paesaggio e bilanciamento degli interessi

1. Il ruolo della giurisprudenza nella tutela paesaggistica

La disciplina dei vincoli paesaggistici, così come delineata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, si caratterizza per un elevato grado di complessità derivante dalla necessità di bilanciare interessi tra loro potenzialmente confliggenti. Da un lato, infatti, il paesaggio è riconosciuto dalla Costituzione come valore primario e assoluto²⁶; dall'altro, la posizione dei vincoli incide in modo significativo su interessi privati e pubblici diversi, quali il diritto di proprietà, la libertà di iniziativa economica, l'autonomia degli enti territoriali²⁷ e le esigenze di sviluppo del territorio.

In questo contesto, la giurisprudenza ha assunto un ruolo fondamentale nel definire i confini e le modalità di esercizio della tutela paesaggistica, contribuendo a chiarire la portata dei vincoli e a precisare i criteri di bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti. Se la normativa fornisce infatti un quadro di principi e strumenti, è soprattutto attraverso l'intervento dei giudici che tali principi trovano concreta applicazione nei casi concreti²⁸.

Particolare rilievo assume, in primo luogo, la giurisprudenza costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle questioni di legittimità relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela del paesaggio. La Corte costituzionale ha progressivamente costruito un orientamento volto a riaffermare il carattere unitario della tutela paesaggistica²⁹, riconducendola alla competenza esclusiva dello Stato, pur nel rispetto delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio³⁰.

In tale prospettiva, il vincolo paesaggistico emerge come strumento essenziale per garantire una protezione uniforme del paesaggio sull'intero territorio nazionale. Accanto alla giurisprudenza

²⁶ Sul riconoscimento del paesaggio come valore costituzionalmente primario e assoluto, v. Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367; Corte cost., 26 luglio 2002, n.407; Corte cost., 27 gennaio 2016, n. 14.

²⁷ In dottrina, sul carattere "trasversale" della tutela del paesaggio e della sua idoneità a incidere su una pluralità di interessi pubblici e privati, v. M. S. Giannini, *I beni culturali*, in Riv. Trim. dir. pubbl., Bologna, 1976; S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2010.

²⁸ Sul ruolo della giurisprudenza quale strumento di concretizzazione dei principi di tutela paesaggistica, v. F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giapichelli, Torino, 2021.

²⁹ In ordine al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela del paesaggio, v. Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232; Corte cost., 9 novembre 2006, n. 378; Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367.

³⁰ Sulla distinzione tra tutela del paesaggio e governo del territorio e sulla riconduzione della prima alla competenza esclusiva statale, v. Corte cost., 19 maggio 2008, n. 180; Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 51.

costituzionale, un ruolo altrettanto rilevante è svolto dalla giurisprudenza amministrativa³¹, la quale si confronta quotidianamente con l'applicazione concreta dei vincoli paesaggistici. Il giudice amministrativo è spesso chiamato a valutare la legittimità degli atti di imposizione del vincolo, delle autorizzazioni paesaggistiche e dei dinieghi opposti agli interventi edilizi, nonché a scrutinare l'esercizio della discrezionalità tecnica dell'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio.

Proprio nell'ambito del contenzioso amministrativo emergono con maggiore evidenza le tensioni tra tutela del paesaggio e interessi contrapposti³². Il giudice è chiamato a verificare se l'amministrazione abbia correttamente bilanciato l'interesse paesaggistico con gli altri interessi in gioco, senza sostituirsi alle valutazioni tecniche, ma controllandone la ragionevolezza, la proporzionalità e la coerenza logica³³.

Ne deriva un delicato equilibrio tra il rispetto della discrezionalità amministrativa e l'esigenza di garantire una tutela effettiva dei diritti³⁴ dei soggetti incisi dal vincolo. L'analisi delle pronunce giurisprudenziali consente dunque di cogliere come il vincolo paesaggistico non operi in modo rigido e astratto, ma si inserisca in un sistema dinamico³⁵ nel quale la tutela del paesaggio deve costantemente confrontarsi con le trasformazioni del territorio e con le istanze di sviluppo economico e sociale.

In tale prospettiva la giurisprudenza svolge una funzione di mediazione contribuendo a delineare un modello di tutela che, pur riconoscendo la prevalenza dell'interesse paesaggistico, non ignora la necessità di un ragionevole contemperamento con gli interessi costituzionalmente rilevanti. Alla luce di queste considerazioni, la presente parte della tesi è dedicata all'analisi di tre pronunce particolarmente significative, scelte perché espressive di diversi livelli e modalità di bilanciamento degli interessi in materia di vincoli paesaggistici. La sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007 consente di approfondire il rapporto tra tutela del paesaggio e autonomia regionale; le decisioni del Consiglio di Stato n. 1164 del 2020 e n. 8167 del 2022 mostrano, invece, come vengono applicati concretamente i vincoli paesaggistici nel giudizio amministrativo, mettendo in luce il confronto tra tutela del paesaggio, diritto di proprietà e sviluppo del territorio.

³¹ Per un'analisi del ruolo del giudice amministrativo nella materia dei vincoli paesaggistici, v. G. Falcon, *La tutela del paesaggio tra amministrazione e giurisdizione*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, p. 451 ss.

³² In tema di bilanciamento tra interesse paesaggistico e diritto di proprietà, v. Corte cost., 29 maggio 1968, n. 56; Cons. St., sez. VI, 21 aprile 2016, n. 1767.

³³ Sul sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità tecnica in materia paesaggistica, v. Cons. St., sez. VI, 12 marzo 2013, n. 1484; Cons. St., sez. IV, 21 gennaio 2019, n. 537.

³⁴ Sul principio di proporzionalità e ragionevolezza nel bilanciamento degli interessi coinvolti dalla tutela paesaggistica, v. R. Ferrara, *Paesaggio e discrezionalità amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 87 ss.

³⁵ Per una lettura sistematica del vincolo paesaggistico come strumento dinamico di tutela, v. A. Crosetti, *Vincoli paesaggistici e pianificazione*, Milano, 2014, p. 112 ss.

2. La sentenza della Corte costituzionale 7 novembre 2007, n. 367

2.1 Il contesto normativo

La sentenza della Corte costituzionale 7 novembre 2007, n. 367 si inserisce nel grande contenzioso nato dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che ha ridisegnato i rapporti tra Stato e Regioni. Con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, è stato modificato l'art. 117 della Costituzione, introducendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato, la competenza legislativa concorrente e la competenza legislativa residuale delle Regioni. La nuova formulazione ha generato forti conflitti di attribuzione, soprattutto su materie "trasversali" come la tutela dell'ambiente, il governo del territorio, i beni culturali e l'energia.

In quegli anni il legislatore statale aveva adottato il d.lgs. 22 maggio 2004, n. 42³⁶, che rafforzava il ruolo statale nella pianificazione e nella tutela del paesaggio e alcune Regioni sostenevano che la disciplina statale fosse troppo dettagliata, che venisse compressa la competenza regionale sul governo del territorio e che lo Stato avesse superato i limiti della "tutela dell'ambiente" (competenza esclusiva statale). L'articolo 117 Cost., infatti, al secondo comma, lettera s), attribuiva la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali allo Stato, ma, al terzo comma, affidava il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali alla competenza legislativa concorrente. In queste ultime due materie, quindi, lo Stato doveva solo stabilire i principi generali, mentre le Regioni dovevano legiferare nel dettaglio rispettando quei principi.

2.2 La questione di legittimità costituzionale

La pronuncia trae origine da un giudizio di legittimità costituzionale, promosso in via principale, avente ad oggetto alcune disposizioni del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157³⁷, ritenute lesive delle competenze regionali in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio. La Regione Toscana, in particolare, sosteneva che le disposizioni impugnate rientrassero nella materia del governo del territorio, di competenza concorrente ai sensi dell'art 117, terzo comma, Cost. La suddetta Regione argomentava che la disciplina dei vincoli paesaggistici contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio non si limitasse alla "tutela", competenza esclusiva statale, ma incidesse in maniera penetrante sulla pianificazione territoriale, comprimendo così la sfera di competenza regionale.

³⁶ Codice dei beni culturali e del paesaggio.

³⁷ Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004.

Secondo la Regione, lo Stato avrebbe potuto fissare principi generali o livelli minimi di tutela, ma non esercitare un potere così dettagliato e conformativo nella disciplina dei vincoli paesaggistici³⁸. La Corte Costituzionale è stata dunque chiamata a valutare se la disciplina statale dei vincoli paesaggistici, così come configurata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, comportasse un'indebita compressione dell'autonomia regionale o se, al contrario, fosse giustificata dalla necessità di assicurare una tutela effettiva di un valore costituzionalmente protetto.

2.3 I principi fissati nella sentenza, il bilanciamento degli interessi e le ricadute della pronuncia sul sistema dei vincoli paesaggistici

Con la sentenza n. 367 del 2007, la Corte costituzionale ribadisce con forza che il paesaggio costituisce un valore primario e assoluto, la cui tutela spetta in via esclusiva allo Stato³⁹. Tale affermazione si fonda sull'art. 9 Cost. che attribuisce alla Repubblica nel suo complesso il compito di tutelare il paesaggio, e sull'art.117, secondo comma, lett. s), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Secondo la Corte, la tutela del paesaggio non può essere frammentata su base regionale, poiché ciò comprometterebbe l'esigenza di uniformità e di coerenza dell'azione di protezione. Ne deriva che i vincoli paesaggistici, in quanto strumenti essenziali di tutela, devono essere ricondotti ad un quadro normativo unitario, anche quando incidono su ambiti tradizionalmente riconducibili al governo del territorio. La Corte non nega che le Regioni svolgano un ruolo significativo nella pianificazione e nella gestione del territorio, ma chiarisce che tale ruolo deve esercitarsi nel rispetto dei limiti posti dalla tutela paesaggistica statale⁴⁰. Il vincolo paesaggistico, in questa prospettiva, opera come limite conformativo che prevale sulle scelte regionali e locali, impedendo che esigenze di sviluppo economico e di pianificazione urbanistica possano compromettere i valori paesaggistici tutelati. La compressione dell'autonomia regionale risulta perfino giustificata dalla necessità di salvaguardare un interesse di rango costituzionale superiore. La Corte afferma così un principio di grande rilievo sistematico: il bilanciamento tra interessi contrapposti non avviene su un piano di parità, ma vede una prevalenza strutturale dell'interesse paesaggistico, ferma restando la possibilità per le Regioni di intervenire in funzione attuativa e integrativa. La sentenza n. 367 del 2007 ha avuto importanti ricadute sul sistema dei vincoli paesaggistici, rafforzandone la legittimazione costituzionale e chiarendone la funzione di strumento primario di tutela. Essa ha contribuito a consolidare l'orientamento secondo cui i vincoli paesaggistici non rappresentano una mera limitazione

³⁸ Sul conflitto tra competenza statale e regionale in materia paesaggistica, v. Corte cost., 9 novembre 2006, n. 378.

³⁹ Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367; Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407.

⁴⁰ Corte cost., 19 maggio 2008, n. 180; Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 51.

amministrativa, ma l'espressione di una scelta costituzionalmente necessaria di protezione del territorio⁴¹. In tal senso, la pronuncia offre un punto di riferimento essenziale anche per la giurisprudenza amministrativa successiva, chiamata a confrontarsi con il bilanciamento tra tutela del paesaggio, diritto di proprietà e interesse allo sviluppo del territorio. La centralità attribuita al vincolo paesaggistico dalla Corte costituzionale costituisce infatti il presupposto teorico su cui si innestano le decisioni del Consiglio di Stato analizzate nei capitoli successivi.

3. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 1164

3.1 Il caso concreto e gli interessi coinvolti

La sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, 17 febbraio 2020, n. 1164, si inserisce nel filone giurisprudenziale relativo all'applicazione concreta dei vincoli paesaggistici e offre un significativo esempio di bilanciamento tra l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio e gli interessi privati connessi all'utilizzo del bene.

La controversia trae origine dall'impugnazione di un provvedimento di diniego dell'autorizzazione paesaggistica relativa a un intervento edilizio su un'area sottoposta a vincolo, ritenuto incompatibile con i valori paesaggistici tutelati⁴². Nel giudizio emergono chiaramente gli interessi contrapposti: da un lato, l'interesse del proprietario alla realizzazione dell'intervento, riconducibile al diritto di proprietà e alle esigenze di sviluppo e utilizzazione economica del bene; dall'altro, l'interesse pubblico alla conservazione del paesaggio, affidato all'amministrazione preposta alla tutela. Tale sentenza riguarda la valutazione di compatibilità ambientale (VIA) del "Master Plan 2014 – 2029", progetto di potenziamento dell'Aeroporto Vespucci di Firenze presentato dall'ENAC. Il progetto prevedeva la realizzazione di una nuova pista con diverso orientamento, opere connesse (terminal, viabilità, sistemazioni idrauliche) e interventi interferenti con l'area della Piana fiorentina (Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, ecc.) e per procedere era necessaria la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) statale.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare espresse giudizio positivo di compatibilità ambientale, con prescrizioni, con il decreto n. 377 del 28 dicembre 2017 ed enti locali (in particolare il Comune di Sesto Fiorentino), associazioni, comitati e soggetti privati (residenti nei Comuni di Prato, Campi Bisenzio e Firenze), impugnarono, innanzi al Tar per la Toscana, tale

⁴¹ Sul rafforzamento del ruolo del vincolo paesaggistico nella giurisprudenza costituzionale, v. S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2010, p. 89 ss.

⁴² Cons. St., sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 1164.

decreto. I ricorrenti contestavano che il decreto di VIA fosse in contrasto con il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) con valenza di Piano Paesaggistico Regionale, che prevedeva la tutela e valorizzazione della Piana fiorentina come parco agricolo e corridoio ecologico. L'accusa principale era che il Ministero avesse rilasciato la compatibilità senza coordinarsi con gli strumenti di pianificazione regionale e comunale. Il TAR Toscana annullò il decreto di VIA e tale annullamento venne confermato dal Consiglio di Stato.

3.2 La sentenza

Il decreto VIA, autorizzando la nuova pista e la conseguente urbanizzazione dell'area, è stato giudicato dal TAR Toscana in contrasto con le previsioni vincolanti del piano paesaggistico, e quindi in violazione dell'art. 145 del D.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1164 del 28 febbraio 2020, che ha confermato la decisione del TAR Toscana n. 793/2019, il motivo relativo al contrasto con i vincoli paesaggistici è stato espressamente riconosciuto e considerato tra i principali elementi di illegittimità del decreto di compatibilità ambientale n. 377/2017 sull'aeroporto di Firenze.

I punti salienti della motivazione riguardano l'incoerenza con il piano paesaggistico, il parere negativo del Ministero dei Beni Culturali e la violazione del principio di leale collaborazione tra amministrazioni. Per quanto riguarda il primo punto, il Consiglio di Stato ribadì che il PIT con valenza paesaggistica della Regione Toscana (approvato con decreto regionale n. 37/2015 d'intesa con il MiBAC) aveva valore cogente ai sensi dell'art. 145 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D.Lgs. 42/2004) e il Masterplan 2014-2029 e la nuova pista non erano compatibili con le prescrizioni di tutela della Piana fiorentina, area individuata come di "salvaguardia e riequilibrio ecologico".

Secondo la sentenza, il Ministero dell'Ambiente avrebbe dovuto subordinare la compatibilità ambientale alla conformità paesaggistica o negarla in caso di contrasto. Con riferimento al parere del Ministero, il Consiglio di Stato confermò che, nel procedimento di VIA, era stato espresso un parere negativo o fortemente critico dal Ministero dei Beni Culturali in merito all'impatto sulla morfologia della piana, sulla percezione visiva del paesaggio storico agrario e sui beni vincolati (ville medicee, cascine, tracciati storici). Il decreto ministeriale n. 377/2017, pur riportando tali criticità, non le superò adeguatamente né acquisì un'intesa formale con il MiBAC, richiesta per legge. Infine, richiamando il principio di leale collaborazione istituzionale, il Consiglio affermò che, trattandosi di un'area vincolata paesaggisticamente, la decisione finale non poteva essere assunta in totale dissenso con l'amministrazione titolare della tutela (ossia il MiBAC). La

mancata integrazione del parere paesaggistico comportò un vizio istruttorio e procedimentale sostanziale, idoneo a travolgere l'intero provvedimento. Il Consiglio di Stato concluse che, per vari motivi (tra cui paesaggistici, idraulici e procedurali), la VIA ministeriale non poteva considerarsi valida e confermò l'annullamento disposto dal TAR. Il procedimento di valutazione ambientale fu quindi riaperto da capo per un nuovo masterplan, con aggiornamento della documentazione paesaggistica.

3.3 Vincolo paesaggistico e discrezionalità amministrativa

Il Consiglio di Stato ribadisce che la valutazione di compatibilità paesaggistica rientra nell'ambito della discrezionalità tecnica dell'amministrazione, la quale è chiamata a esprimere un giudizio qualificato sulla coerenza dell'intervento proposto rispetto ai valori paesaggistici protetti dal vincolo⁴³. Tale giudizio non si risolve in una mera applicazione automatica di regole, ma implica una valutazione complessa, fondata su competenze specialistiche e su un apprezzamento complessivo del contesto territoriale.

Proprio per questa ragione, il sindacato del giudice amministrativo è limitato alla verifica della non manifesta illogicità, irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione compiuta dall'amministrazione, senza possibilità di sostituire la propria valutazione a quella tecnica dell'autorità preposta alla tutela del paesaggio⁴⁴.

3.4 Il rapporto tra autorizzazione paesaggistica e titolo edilizio

Un ulteriore profilo affrontato dalla sentenza riguarda il rapporto tra autorizzazione paesaggistica e titolo edilizio. Il Consiglio di Stato riafferma il principio secondo cui l'autorizzazione paesaggistica costituisce un atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli edilizi, sicché la sua mancanza o il suo diniego legittimamente motivato impediscono la realizzazione dell'intervento, anche qualora questo risulti conforme alla disciplina urbanistica⁴⁵.

Tale affermazione conferma la posizione di prevalenza dell'interesse paesaggistico rispetto alle esigenze di edificazione, rafforzando il ruolo del vincolo come limite conformativo del diritto di proprietà.

⁴³ Sul carattere tecnico-discrezionale della valutazione paesaggistica, v. Cons. St., sez. VI, 12 marzo 2013, n. 1484.

⁴⁴ Cons. St., sez. IV, 21 gennaio 2019, n. 537.

⁴⁵ Sul rapporto di autonomia e presupposizione tra autorizzazione paesaggistica e titolo edilizio, v. Cons. St., sez. VI, 21 aprile 2016, n. 1767.

3.5 Il bilanciamento tra tutela del paesaggio e diritto di proprietà

La sentenza chiarisce che il vincolo paesaggistico non comporta un'illegittima compressione del diritto dominicale, poiché quest'ultimo deve essere esercitato nel rispetto dei limiti derivanti dalla funzione sociale e dalla rilevanza costituzionale del paesaggio⁴⁶.

Il sacrificio imposto al proprietario è ritenuto legittimo in quanto proporzionato e giustificato dalla necessità di preservare valori paesaggistici di interesse generale. In tal senso, il Consiglio di Stato si pone in linea di continuità con l'orientamento consolidato secondo cui il vincolo paesaggistico rappresenta un limite intrinseco al diritto di proprietà e non dà luogo, di regola, ad obblighi indennitari.

3.6 La funzione del vincolo paesaggistico nel giudizio amministrativo

Dalla sentenza emerge una concezione del vincolo paesaggistico come strumento centrale di mediazione tra interessi contrapposti. Esso non opera in modo automatico o astratto, ma richiede un'attenta valutazione caso per caso, affidata all'amministrazione e sottoposta al controllo esterno del giudice amministrativo.

Il Consiglio di Stato valorizza, inoltre, l'esigenza che il diniego dell'autorizzazione paesaggistica sia adeguatamente motivato, mediante un'esplicitazione chiara delle ragioni per cui l'intervento risulta incompatibile con i valori tutelati. Tale obbligo di motivazione rappresenta una garanzia per il privato e costituisce uno degli strumenti attraverso cui si realizza un corretto bilanciamento tra l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio e gli interessi privati incisi dal vincolo⁴⁷.

4. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167

4.1 Inquadramento della decisione e rilevanza sistematica

La sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, 23 settembre 2022, n. 8167, riveste un ruolo di particolare rilievo nel sistema della tutela paesaggistica, in quanto affronta in modo esplicito e approfondito il tema del bilanciamento tra tutela del paesaggio e interessi allo sviluppo del territorio, chiarendo i limiti e le modalità di esercizio della discrezionalità amministrativa in

⁴⁶ Corte cost., 29 maggio 1968, n. 56; Cons. St., sez. VI, 21 aprile 2016, n. 1767.

⁴⁷ Sul rilievo della motivazione nei provvedimenti di diniego paesaggistico, v. G. Falcon, *La tutela del paesaggio tra amministrazione e giurisdizione*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, p. 451 ss.

presenza di vincoli paesaggistici⁴⁸. La pronuncia si colloca in un contesto giurisprudenziale ormai consolidato, ma ne rappresenta al contempo un punto di sintesi, poiché ribadisce la prevalenza dell'interesse paesaggistico senza tuttavia ridurre il vincolo a uno strumento di tutela rigida e aprioristica.

4.2 Il caso concreto

La Sicop s.r.l. presentò alla Regione Molise, rispettivamente il 14 settembre del 2011 e il 6 settembre del 2012, due istanze di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili) riguardanti la realizzazione di due pale eoliche nel comune di Tufara, una nella località Crucella e una nella località Toppo di Rocco e nonostante il parere negativo della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici, la quale riteneva l'intervento incompatibile con i valori tutelati e evidenziava il rischio di compromissione irreversibile dell'assetto paesaggistico del luogo, la Regione Molise rilasciò entrambe le autorizzazioni.

La Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Molise, dunque, dichiarò di interesse culturale, con decreto n. 27 del 26 agosto 2014, il sistema di croci votive e viarie lungo il crinale di confine tra i comuni di Tufara e Castelvetro in Val Fortore e, con decreto n. 28 del 26 agosto 2014, il sistema di croci votive e viarie posto nella località Crocella, lungo l'antico percorso per Benevento tra i confini dei Comuni di Tufara e Gambatesa, prescrivendo, in entrambi i casi, misure di tutela indiretta nelle aree circostanti.

Il Comune di Tufara, la Sicop s.r.l e alcuni privati impugnarono, con due distinti ricorsi, i citati decreti della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Molise nn. 27 e 28 del 26 agosto 2014 lamentando l'eccessiva compressione del diritto di proprietà, deducendo l'insufficienza della motivazione e sostenendo che l'intervento progettato fosse di modesta entità e compatibile con il contesto territoriale. Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise accolse i ricorsi e annullò i decreti di notevole interesse pubblico. Il Ministero, dunque, propose appello avverso la predetta sentenza.

4.3 Discrezionalità tecnica e sindacato giurisprudenziale

La sentenza ribadisce con particolare chiarezza che la dichiarazione di notevole interesse pubblico rientra nell'ambito della discrezionalità tecnica dell'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica. Tale discrezionalità trova fondamento nella complessità del bene paesaggio, il quale

⁴⁸ Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

non può essere compreso in parametri rigidamente prestabiliti, ma richiede una valutazione complessiva, sensibile alle specificità storico-culturali e morfologiche del territorio⁴⁹. Il Consiglio di Stato precisa che il giudice amministrativo non può sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica, salvo i casi di manifesta illogicità, travisamento dei fatti o difetto assoluto di motivazione⁵⁰. Nel caso di specie, il TAR Molise aveva svolto un sindacato penetrante sulla valutazione tecnico-discrezionale della Soprintendenza, finendo per sovrapporsi ad essa. Il Consiglio di Stato, invece, riafferma i limiti del sindacato giurisdizionale, evidenziando come i decreti nn. 27 e 28/2014 fossero sorretti da una motivazione sufficiente a giustificare l'imposizione del vincolo e delle correlate misure indirette.

4.4 Il bilanciamento tra interessi pubblici e privati

Il profilo della decisione che maggiormente ci interessa riguarda il bilanciamento tra l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio e gli interessi privati coinvolti, rappresentati nel caso concreto dal diritto di proprietà e dall'interesse economico allo sviluppo di impianti eolici. Il Consiglio di Stato afferma che il vincolo paesaggistico ha natura conformativa (definisce il contenuto del diritto di proprietà in presenza di un bene paesaggistico) e opera come limite fisiologico alle facoltà dominicali, in coerenza con la funzione sociale della proprietà e con la rilevanza costituzionale del paesaggio ai sensi dell'art. 9 Cost⁵¹. La compressione del diritto di proprietà non è quindi di per sé illegittima, purché risulti proporzionata e adeguatamente motivata rispetto agli obiettivi di tutela perseguiti. Nel caso in esame, l'impatto visivo delle pale eoliche sulle linee di crinale, sul sistema delle croci votive e sulla percezione unitaria del paesaggio storico-religioso è stato ritenuto idoneo a costituire ragione sufficiente per l'imposizione del vincolo. Il bilanciamento è pertanto operato a favore dell'interesse paesaggistico, che assume carattere primario e prevalente rispetto alle esigenze di sviluppo energetico.

4.5 La motivazione dei decreti di vincolo e le misure di tutela indiretta

La decisione dedica particolare attenzione alla motivazione dei decreti nn. 27 e 28 del 2014. Il Consiglio di Stato sottolinea che, nei procedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico, l'obbligo motivazionale è soddisfatto quando l'amministrazione individua i valori storici, culturali e

⁴⁹ In tema di discrezionalità tecnica nella tutela paesaggistica, v. Cons. St., sez. VI, 13 marzo 2013, n. 1448.

⁵⁰ Cons. St., sez. VI, 9 luglio 2018, n. 4114.

⁵¹ Corte cost., 29 maggio 1968, n. 56; Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367.

paesaggistici che fondano il vincolo⁵², descrive gli elementi materiali che li esprimono (nel caso, i sistemi di croci votive lungo gli antichi percorsi di crinale)⁵³, illustra il rapporto tra tali elementi e il contesto territoriale⁵⁴ ed esplicita le ragioni delle necessità di tutele indirette per preservare la percezione visiva e l'integrità del bene⁵⁵.

Il Consiglio di Stato ritiene che i decreti ministeriali fossero sorretti da una motivazione sufficiente, sia pure sintetica, idonea a rendere comprensibile il valore storico-devozionale dei manufatti e il ruolo paesaggistico del crinale, su cui si collocano⁵⁶. Le misure di tutela indiretta imposte nelle aree circostanti vengono ritenute proporzionate e funzionali alla conservazione dell'unità percettiva del paesaggio gravemente pregiudicata dall'installazione delle pale eoliche⁵⁷.

4.6 Considerazioni conclusive sulla sentenza

La sentenza del 23 settembre 2022, n.8167, del Consiglio di Stato rappresenta un significativo punto di riferimento nel panorama della giurisprudenza paesaggistica. Essa conferma la centralità della discrezionalità tecnica delle amministrazioni preposte alla tutela⁵⁸ e rafforza il principio secondo cui il paesaggio costituisce un valore primario dell'ordinamento, non sacrificabile dinanzi a esigenze economiche, pur legittime, come la produzione di energia da fonti rinnovabili⁵⁹.

Il Consiglio di Stato offre una lettura dinamica del vincolo paesaggistico, inteso non come limite assoluto, ma come strumento di governo delle trasformazioni territoriali⁶⁰. L'affermazione della legittimità dei vincoli puntuali e delle tutele indirette rende evidente come la protezione dei beni culturali e paesaggistici debba estendersi non solo alle emergenze materiali, ma anche al loro contesto e alla loro percezione visiva⁶¹.

⁵² Artt. 136 e 138 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

⁵³ Sulla rilevanza degli elementi materiali nella dichiarazione di interesse pubblico, v. Cons. St., sez VI, 23 maggio 2017, n. 2403.

⁵⁴ In tema di rapporto tra bene vincolato e contesto territoriale, v. Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182.

⁵⁵ Sulle tutele indirette ex art. 45 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, v. Cons. St., sez. VI, 11 marzo 2019, n. 1607.

⁵⁶ Sul requisito della "motivazione sufficiente" nei provvedimenti paesaggistici, v. Cons.St., sez VI, 23 maggio 2017, n. 2403.

⁵⁷ Sulla rilevanza del profilo percettivo nel paesaggio v. Cons. St., sez. VI, 27 marzo 2018, n. 1921.

⁵⁸ Sulla discrezionalità tecnica nell'imposizione e nella gestione dei vincoli paesaggistici, v. Cons. St., Sez. VI, 24 aprile 2018, n. 2548; M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, p. 349 ss.

⁵⁹ Sulla prevalenza dell'interesse paesaggistico su esigenze economiche anche legate alle energie rinnovabili, v. Cons. St., Sez. VI, 4 marzo 2019, n. 1490.

⁶⁰ Sull'idea del vincolo come strumento dinamico di governo del territorio, v. Corte cost., 15 giugno 2017, n. 141; G. Sciuolo, *Il paesaggio tra tutela e sviluppo sostenibile*, in Riv. giur. edil., 2018, p. 45 s.

⁶¹ Sulla tutela della percezione visiva e del contesto come componenti essenziali del bene paesaggio, v. Cons. St., Sez. VI, 23 maggio 2017, n. 2403; Cons. St., Sez. VI, 21 marzo 2018, n. 1817.

In questa prospettiva la decisione si pone come una sintesi matura tra tutela del paesaggio e diritti dei privati, riaffermando la necessità di un bilanciamento rigoroso, ma non aprioristicamente ostativo, fondato su valutazioni tecniche adeguatamente motivate⁶².

⁶² Sulla necessità di un bilanciamento motivato tra interesse paesaggistico e diritti del privato, v. Cons. St., Sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1271.

PARTE TERZA

Vincoli paesaggistici e tutela di interessi contrapposti: lettura sistematica e prospettive applicative

1. Il vincolo paesaggistico come strumento di composizione degli interessi

L'analisi del quadro normativo e dell'elaborazione giurisprudenziale consente di cogliere come il vincolo paesaggistico non possa essere ricondotto a una mera tecnica limitativa del diritto di proprietà, ma debba piuttosto essere inteso come strumento di composizione e bilanciamento di interessi pubblici e privati contrapposti. In questa prospettiva il vincolo si colloca al centro di una dinamica complessa nella quale la tutela del paesaggio si confronta con le esigenze di utilizzazione del territorio e con le istanze di sviluppo economico. La giurisprudenza costituzionale e amministrativa ha progressivamente chiarito che il paesaggio costituisce un valore primario e trasversale, la cui tutela non è affidata a una logica di prevalenza astratta ma ha un equilibrio da ricercare caso per caso attraverso strumenti giuridici idonei a contemperare i diversi interessi coinvolti⁶³. Il vincolo paesaggistico assume in tale contesto una funzione non solo protettiva, ma anche conformativa, incidendo sul contenuto del diritto di proprietà in modo strutturale e permanente.

1.1 Il vincolo paesaggistico tra limite e conformazione del diritto di proprietà

Come emerso nella ricostruzione teorica e nella prassi applicativa, il vincolo paesaggistico si configura come un limite intrinseco al diritto di proprietà giustificato dalla necessità di assicurare la tutela di valori costituzionalmente rilevanti. La compressione delle facoltà dominicali non rappresenta, dunque, un effetto patologico del sistema, ma una conseguenza fisiologica della funzione sociale della proprietà, così come delineata dall'art. 42 della Cost⁶⁴. La giurisprudenza ha più volte ribadito che i vincoli paesaggistici non determinano un esproprio sostanziale del bene, né comportano di per sé l'obbligo di indennizzo, in quanto il diritto di proprietà nasce già conformato dalle esigenze di tutela del paesaggio⁶⁵. Tuttavia, tale affermazione non esaurisce il problema del bilanciamento, poiché l'intensità della compressione può variare sensibilmente a seconda della tipologia di vincolo e delle prescrizioni concretamente imposte. È proprio in questa variabilità che

⁶³ Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367.

⁶⁴ Art. 42 Cost.; Corte cost., 29 maggio 1968, n. 56.

⁶⁵ Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407; Corte cost., 19 maggio 2008, n. 180

emerge la necessità di una valutazione ponderata, capace di evitare che il vincolo si traduca in una negazione assoluta delle possibilità di utilizzo del bene, svuotando di contenuto il diritto del proprietario.

1.2 La dimensione dinamica del bilanciamento degli interessi

Il bilanciamento tra tutela paesaggistica e interessi privati non può essere risolto una volta per tutte sul piano normativo, ma si realizza in concreto attraverso l'azione amministrativa e il controllo giurisdizionale. In tale prospettiva, il vincolo paesaggistico non opera come una barriera rigida e immutabile, bensì come un criterio di valutazione dinamico destinato a confrontarsi con le caratteristiche specifiche del territorio e dell'intervento proposto⁶⁶. Le sentenze analizzate nella seconda parte della tesi mostrano come il giudizio di compatibilità paesaggistica sia chiamato a tenere conto non solo della tutela del bene paesaggistico in senso stretto, ma anche del contesto territoriale, delle trasformazioni già intervenute e della concreta incidenza dell'intervento progettato. In questo senso, il vincolo diviene il punto di equilibrio tra esigenze di conservazione e possibilità di trasformazione, evitando sia una tutela meramente simbolica sia una protezione eccessivamente rigida e paralizzante.

1.3 Il ruolo centrale della motivazione nel bilanciamento

L'elemento decisivo nel funzionamento del vincolo paesaggistico come strumento di composizione degli interessi, è rappresentato dalla motivazione del provvedimento amministrativo. La motivazione costituisce il luogo nel quale il bilanciamento si manifesta in modo trasparente e verificabile, rendendo intellegibili le ragioni per cui l'interesse paesaggistico è stato ritenuto prevalente rispetto alle istanze del privato⁶⁷. Una motivazione adeguata consente di evitare che il vincolo si traduca in un automatismo decisionale fondato sulla sola esistenza della tutela, imponendo all'amministrazione di dimostrare la concreta incompatibilità dell'intervento con i valori paesaggistici tutelati. Al tempo stesso, essa rappresenta una garanzia fondamentale per il privato, che può così comprendere le ragioni della decisione e valutare l'opportunità di un'eventuale impugnazione. La centralità della motivazione emerge con particolare evidenza nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, la quale ha più volte affermato che il diniego di autorizzazione paesaggistica

⁶⁶ Cons. St., Sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 1164.

⁶⁷ Sul ruolo della motivazione quale garanzia del bilanciamento, v. Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

non può fondarsi su formule stereotipate o su richiami generici al vincolo, ma deve esplicitare il percorso logico e valutativo seguito dall'amministrazione⁶⁸.

1.4 Prime considerazioni di sintesi

Alla luce delle considerazioni svolte, il vincolo paesaggistico può essere letto come uno strumento giuridico sofisticato, destinato non a cristallizzare il territorio, ma a governare le trasformazioni in modo coerente con i valori costituzionali. Il suo corretto funzionamento dipende dalla capacità dell'amministrazione di esercitare la discrezionalità tecnica in modo ragionevole e proporzionato, nonché dall'effettività del controllo giurisdizionale. In questa prospettiva, il vincolo non rappresenta soltanto un limite, ma anche una tecnica di governo del territorio, nella quale si riflette il difficile equilibrio tra la tutela dell'identità paesaggistica e il riconoscimento delle esigenze di sviluppo.

2. Discrezionalità amministrativa e ruolo del giudice nella tutela paesaggistica

L'esame della disciplina e, soprattutto, della giurisprudenza analizzata nella seconda parte della tesi consente di cogliere come il sistema di tutela paesaggistica sia imperniato sull'esercizio di una discrezionalità amministrativa qualificata, chiamata a operare un complesso bilanciamento tra interessi pubblici e privati contrapposti. Le pronunce della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato prese in considerazione mostrano chiaramente come tale bilanciamento non possa essere risolto in via astratta, ma debba realizzarsi in concreto, attraverso valutazioni puntuali e motivate. In questo quadro, il giudice amministrativo svolge una funzione di garanzia, assicurando che l'amministrazione eserciti i propri poteri nel rispetto dei principi di legalità, ragionevolezza e proporzionalità, senza tuttavia sostituirsi ad essa nelle valutazioni tecniche in merito.

2.1 La discrezionalità tecnica nella valutazione di compatibilità paesaggistica alla luce della giurisprudenza

Come emerge dalla giurisprudenza amministrativa, e in particolare dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 1164, la valutazione di compatibilità paesaggistica costituisce espressione tipica di discrezionalità tecnica, fondata su apprezzamenti specialistici relativi alle caratteristiche del contesto territoriale e all'incidenza dell'intervento proposto⁶⁹. La pronuncia

⁶⁸ Cons. St., sez. III, 29 gennaio 2019, n. 726; Cons. St., sez. VI, 21 aprile 2016, n. 1767.

⁶⁹ Cons. St., sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 1164.

richiamata evidenza come l'amministrazione non sia chiamata a svolgere una mera verifica di conformità formale alle prescrizioni pianificatorie, ma debba effettuare una valutazione complessiva e sostanziale, nella quale il vincolo paesaggistico opera quale criterio di ponderazione tra tutela del bene paesaggio e interessi del privato. Tale impostazione trova conferma anche nella giurisprudenza successiva, che sottolinea la necessità di evitare automatismi decisionali fondati sulla sola esistenza del vincolo.

2.2 I limiti all'esercizio della discrezionalità: il contributo della Corte costituzionale.

Se la giurisprudenza amministrativa riconosce un ampio margine valutativo all'amministrazione, la Corte costituzionale ha chiarito che tale discrezionalità incontra limiti ben precisi, derivanti dalla necessità di garantire un ragionevole bilanciamento tra tutela del paesaggio e i diritti dei privati. In particolare, la sentenza, 7 novembre 2007, n. 367, ha ribadito che tale tutela del paesaggio, pur costituendo un valore primario e assoluto, non può tradursi in un esercizio arbitrario del potere amministrativo⁷⁰. La Corte ha sottolineato come la conformazione del diritto di proprietà derivante dai vincoli paesaggistici debba sempre essere sorretta da una valutazione coerente e proporzionata, idonea a dimostrare la concreta necessità della compressione imposta. In tal senso, la pronuncia costituzionale contribuisce a definire un perimetro entro il quale la discrezionalità amministrativa può legittimamente esplicarsi.

2.3 Il sindacato del giudice amministrativo: limiti e funzione di garanzia.

Il ruolo del giudice amministrativo, come emerge con particolare chiarezza dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, non è quello di sostituirsi all'amministrazione nella valutazione di compatibilità paesaggistica, bensì di verificare la correttezza dell'iter logico e motivazionale seguito⁷¹. Secondo l'orientamento consolidato, il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecnico-discrezionali in materia paesaggistica è circoscritto alla verifica dell'assenza di vizi-macroscopici di illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti. Tale impostazione, ribadita nella giurisprudenza più recente, consente di preservare l'equilibrio tra tutela del paesaggio e rispetto delle competenze amministrative.

⁷⁰ Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367.

⁷¹ Cons. St., sez. VI., 23 settembre 2022, 8167.

2.4 Motivazione e controllo giurisdizionale come strumenti di equilibrio

Dalle sentenze analizzate emerge con chiarezza che la motivazione del provvedimento rappresenta il principale strumento attraverso cui il bilanciamento tra gli interessi contrapposti diviene verificabile. In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che il diniego di autorizzazione paesaggistica non può fondarsi su formule stereotipate o su richiami generici al vincolo, ma deve esplicitare le ragioni per cui l'intervento risulta incompatibile con i valori tutelati⁷². In questo senso, il controllo giurisdizionale non si traduce in una limitazione della tutela paesaggistica ma ne rafforza la legittimazione, imponendo all'amministrazione un esercizio responsabile e trasparente del potere discrezionale.

2.5 Considerazione di sintesi

Il rapporto tra discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale, così come delineato dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa esaminata rappresenta uno snodo centrale del sistema di tutela paesaggistica. Le sentenze analizzate mostrano come il vincolo paesaggistico operi non quale limite autoritativo e statico, ma come strumento dinamico di composizione degli interessi nel quale la tutela del paesaggio e la salvaguardia delle posizioni soggettive dei privati trovano un punto di equilibrio attraverso la motivazione e il controllo giurisdizionale.

3. Le criticità del sistema di tutela paesaggistica nel bilanciamento degli interessi

L'analisi della disciplina normativa e della giurisprudenza esaminata consente di individuare alcune criticità strutturali del sistema di tutela paesaggistica, che emergono con particolare evidenza proprio nel momento in cui l'amministrazione è chiamata a bilanciare la tutela del paesaggio con altri interessi pubblici e privati coinvolti. Tali criticità non mettono in discussione il valore primario del paesaggio, ma ne evidenziano le difficoltà applicative, soprattutto in relazione all'esercizio della discrezionalità amministrativa e al ruolo del controllo giurisdizionale.

⁷² Cons. St., sez. III, 29 gennaio 2019, n. 726; Cons. St., sez. VI, 21 aprile 2016, n. 1767.

3.1 L'ampiezza della discrezionalità amministrativa e il rischio della disomogeneità applicativa

Una prima criticità è rappresentata dall'ampiezza della discrezionalità riconosciuta all'amministrazione nella valutazione di compatibilità paesaggistica. Come emerso dalle pronunce del Consiglio di Stato analizzate nella seconda parte, tale discrezionalità è giustificata dalla natura tecnica e specialistica delle valutazioni richieste⁷³, ma comporta il rischio di soluzioni applicative non sempre uniformi sul territorio nazionale. La mancanza di criteri sufficientemente predeterminati può determinare esiti differenti in situazioni analoghe⁷⁴, incidendo sul principio di uguaglianza e sulla prevedibilità dell'azione amministrativa. In questo senso, il vincolo paesaggistico, pur essendo espressione di una tutela qualificata, può tradursi in uno strumento di compressione variabile degli interessi privati, difficilmente governabile ex ante.

3.2 Il rapporto tra pianificazione e paesaggistica e provvedimento autorizzatorio

Un'ulteriore criticità riguarda il rapporto tra pianificazione paesaggistica e valutazione caso per caso operata in sede di autorizzazione. Sebbene il Codice dei beni culturali e del paesaggio attribuisca ai piani paesaggistici una funzione centrale⁷⁵ nella definizione delle regole di tutela, la giurisprudenza dimostra come la decisione finale sia spesso rimessa alla valutazione concreta dell'amministrazione procedente⁷⁶. Ciò determina una tensione tra le esigenze di certezza del diritto, affidata alla pianificazione, e la necessità di adattare la tutela alle specificità dei singolo intervento. In tale contesto, il rischio è che il piano perda parte della propria funzione conformativa, lasciando spazio a un uso eccessivamente flessibile del vincolo paesaggistico.

3.3 La motivazione del provvedimento tra garanzia e formalismo

Come evidenziato nel capitolo due, la motivazione rappresenta il principale strumento attraverso cui il bilanciamento degli interessi diviene controllabile⁷⁷. Tuttavia, la prassi amministrativa mostra come la motivazione possa talvolta ridursi a formule generiche e stereotipate⁷⁸, incentrate su un richiamo astratto alla tutela del paesaggio. Questa criticità è stata più volte censurata dal giudice

⁷³ Cons. St., sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 1164; Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

⁷⁴ Sul rischio di disomogeneità applicativa connesso all'ampiezza della discrezionalità amministrativa in materia paesaggistica, v. G. Rossi, *Tutela del paesaggio e discrezionalità amministrativa*, in Riv. Giur. Edil., 2019, p. 341 ss.

⁷⁵ Art. 143 dlgs 22 gennaio 2004, n. 42; sul ruolo conformativo della pianificazione paesaggistica, v. S. Amorosino, *Pianificazione paesaggistica e governo del territorio*, in Urbanistica e appalti, 2021.

⁷⁶ Cons. St., sez VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

⁷⁷ Cons. St., sez IV, 17 febbraio 2020, n. 1164.

amministrativo che ha ribadito la necessità di una motivazione puntuale e aderente al caso concreto. Ciononostante, la persistenza di provvedimenti scarsamente motivati evidenzia una difficoltà strutturale nel tradurre i principi elaborati dalla giurisprudenza in una prassi amministrativa e effettivamente coerente.

3.4 Il sindacato giurisdizionale e il confine tra controllo e sostituzione

Un ulteriore profilo problematico riguarda il perimetro del sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecnico-discrezionali. Se, da un lato, un controllo troppo penetrante rischierebbe di sostituire il giudice all'amministrazione, dall'altro, un sindacato eccessivamente deferente potrebbe lasciare prive di tutela le posizioni soggettive dei privati. La giurisprudenza, pur dichiarando di limitarsi al controllo della logicità e ragionevolezza dell'azione amministrativa, si muove talvolta su un crinale sottile, che rende difficile individuare con precisione il confine tra verifica di legittimità e valutazione di merito⁷⁹. Tale incertezza contribuisce ad alimentare il contenzioso e a rendere meno prevedibili gli esiti delle controversie in materia paesaggistica.

3.5 Tutela del paesaggio e sviluppo del territorio: una tensione irrisolta

Infine, una criticità di carattere più generale riguarda il rapporto tra tutela del paesaggio e sviluppo economico e territoriale. Le sentenze analizzate mostrano come un vincolo paesaggistico sia spesso percepito come un limite allo sviluppo⁸⁰, invece che come uno strumento di governo del territorio. La difficoltà di integrare efficacemente le esigenze di tutela con quelle di trasformazione del territorio evidenzia la necessità di un approccio più sistemico, capace di valorizzare il paesaggio non solo come bene da preservare, ma anche come risorsa da gestire in modo sostenibile. In assenza di tale approccio, il bilanciamento degli interessi rischia di rimanere affidato esclusivamente alla discrezionalità amministrativa e al successivo controllo giurisdizionale.

⁷⁸ In giurisprudenza, v. Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167; in dottrina, v. F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica, 2024.

⁷⁹ Sul sindacato del giudice amministrativo in materia di valutazioni tecnico-discrezionali, v. Cons. St., Ad. Plen., 21 settembre 2011, n. 15; Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

⁸⁰ Sul rapporto tra tutela del paesaggio e sviluppo economico, v. M. Renna, *Paesaggio e sviluppo sostenibile*, in *Dir. amm.*, 2019.

3.6 Considerazioni conclusive

Le criticità esaminate mostrano come il sistema di tutela paesaggistica, pur fondato su principi solidi e su una giurisprudenza attenta al bilanciamento degli interessi, presenti ancora margini di incertezza applicativa. Tali difficoltà non riducono la centralità della tutela del paesaggio, ma ne evidenziano la complessità, rendendo necessario un continuo affinamento degli strumenti normativi e interpretativi. Questo quadro costituisce il naturale presupposto per le conclusioni finali nelle quali sarà possibile tirare le fila del percorso svolto e valutare se l'attuale assetto consenta effettivamente una tutela equilibrata e ragionevole degli interessi contrapposti.

4. Sintesi finale e prospettive evolutive: i vincoli paesaggistici come strumento di bilanciamento degli interessi

L'analisi svolta nel corso della presente ricerca ha consentito di esaminare il sistema dei vincoli paesaggistici sotto una duplice prospettiva: da un lato, quella normativa e concettuale, ricostruita nella prima parte; dall'altro, quella applicativa e giurisprudenziale, approfondita nella seconda parte attraverso l'analisi di alcune pronunce significative della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato. Questo duplice livello di indagine permette ora di formulare alcune considerazioni conclusive sul ruolo dei vincoli paesaggistici quali strumenti di tutela di interessi intrinsecamente contrapposti.

4.1 Il paesaggio come valore primario e interesse pubblico qualificato

Dalla ricostruzione normativa emerge con chiarezza come il paesaggio occupi una posizione centrale nell'ordinamento giuridico italiano. L'art. 9 della Costituzione, nella sua formulazione originaria e ancor più alla luce della recente riforma intervenuta con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, attribuisce al paesaggio la natura di valore primario e assoluto⁸¹, la cui tutela precede e condiziona altri interessi, pubblici e privati. L'introduzione del terzo comma all'art. 9, che affida alla Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni», ha infatti cristallizzato una visione "ecosistemica" del territorio. In questo nuovo quadro costituzionale, la tutela del paesaggio non è più intesa solo come mera salvaguardia dell'aspetto esteriore del territorio, ma come una componente di un valore ambientale unitario e intergenerazionale, che rafforza ulteriormente la legittimità dei vincoli paesaggistici come strumenti necessari per un progresso realmente sostenibile. Tuttavia, la qualificazione del paesaggio come valore primario non implica la sua assoluta intangibilità. Al

⁸¹ Corte Cost., 7 novembre 2007, n. 367.

contrario, come dimostrato dalla disciplina dei vincoli paesaggistici e dalla prassi applicativa, la tutela del paesaggio si realizza attraverso un sistema complesso di limiti, valutazioni e bilanciamenti, nei quali il valore ambientale entra costantemente in relazione con altri interessi costituzionalmente rilevanti, quali la proprietà privata, l'iniziativa economica e lo sviluppo del territorio.

4.2 Il vincolo paesaggistico tra limite legale e strumento dinamico di tutela

Il vincolo paesaggistico rappresenta lo strumento attraverso il quale la tutela del paesaggio si concretizza in modo più incisivo. Come evidenziato nella prima parte, esso incide direttamente sul diritto di proprietà, fino a condizionarne profondamente l'esercizio. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito come tale compressione non integri un'espropriazione⁸², bensì un limite intrinseco al contenuto del diritto di proprietà, coerente con la funzione sociale che la Costituzione attribuisce a tale diritto. Allo stesso tempo, l'evoluzione della disciplina, in particolare attraverso il Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha trasformato il vincolo paesaggistico da strumento statico a meccanismo dinamico, capace di adattarsi alle specificità del territorio e agli interessi in gioco. In questa prospettiva, il vincolo non si limita a impedire la trasformazione del bene, ma mira a orientarla in modo compatibile con i valori paesaggistici tutelati.

4.3 Il ruolo della giurisprudenza nel definire il bilanciamento degli interessi

L'analisi delle sentenze prese in considerazione nella seconda parte della tesi ha mostrato come la giurisprudenza svolga un ruolo decisivo nel definire il concreto funzionamento dei vincoli paesaggistici. In particolare, le pronunce esaminate evidenziano un costante sforzo interpretativo volto a evitare letture rigide⁸³ o meramente formalistiche della disciplina, privilegiando invece un approccio sostanziale al bilanciamento degli interessi. La Corte costituzionale, con la sentenza 7 novembre 2007, n. 367, ha ribadito la centralità della tutela del paesaggio nel sistema costituzionale, chiarendo al contempo i limiti entro i quali le Regioni possono esercitare le proprie competenze. Il Consiglio di Stato, nelle pronunce analizzate, ha invece fornito indicazioni operative fondamentali sul ruolo dell'amministrazione e sull'estensione del sindacato giurisdizionale, contribuendo a delineare un modello di tutela che tenga conto delle esigenze concrete del territorio.

⁸² Corte cost., 29 maggio 1968, n. 56; Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367.

⁸³ Per un'analisi complessiva del ruolo della giurisprudenza amministrativa nella tutela del paesaggio, v. R. Ferrara, *Giustizia amministrativa e tutela del paesaggio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 112 ss.

4.4 Discrezionalità amministrativa e garanzie procedurali.

Uno degli elementi che emergono con maggiore forza è il ruolo centrale attribuito alla discrezionalità amministrativa. La valutazione di compatibilità paesaggistica implica apprezzamenti complessi, di natura tecnica e culturale, che difficilmente possono essere predeterminati in modo rigido dal legislatore. In questo senso, la discrezionalità non rappresenta una patologia del sistema, ma una sua componente fisiologica⁸⁴. Tuttavia, proprio l'ampiezza di tale discrezionalità rende essenziali le garanzie procedurali, in particolare l'obbligo di motivazione e la partecipazione degli interessati. La giurisprudenza ha più volte sottolineato come solo una motivazione puntuale e aderente al caso concreto consenta di rendere trasparente il bilanciamento degli interessi⁸⁵ e di sottoporlo a un effettivo controllo giurisdizionale.

4.5 Il controllo del giudice amministrativo come strumento di equilibrio

Il sindacato del giudice amministrativo costituisce un ulteriore elemento di equilibrio nel sistema dei vincoli paesaggistici. Come emerge dalle sentenze analizzate, il giudice è chiamato a verificare la correttezza del procedimento e la ragionevolezza delle valutazioni amministrative, senza tuttavia sostituirsi all'amministrazione nelle scelte di merito. Questo equilibrio non è sempre facile da mantenere e rappresenta uno dei punti più delicati dell'intero sistema. Un controllo troppo penetrante rischierebbe di svuotare la discrezionalità amministrativa⁸⁶, mentre un controllo eccessivamente deferente potrebbe tradursi in una tutela solo formale degli interessi privati coinvolti. La giurisprudenza mostra una costante ricerca di questo equilibrio, che costituisce uno degli aspetti più dinamici della materia.

4.6 Vincoli paesaggistici e sviluppo del territorio verso una tutela integrata

Un ulteriore profilo che emerge dall'analisi complessiva riguarda il rapporto tra vincoli paesaggistici e sviluppo del territorio. Le tensioni tra tutela e trasformazione del paesaggio non possono essere risolte esclusivamente attraverso il divieto o la repressione degli interventi incompatibili. È necessario, piuttosto, un approccio integrato, che valorizzi il paesaggio come risorsa e non solo come limite. In questa prospettiva, la pianificazione paesaggistica assume un ruolo centrale, poiché consente di definire in anticipo le modalità di utilizzo del territorio, riducendo il conflitto tra interessi pubblici e privati in sede di autorizzazione. Le difficoltà applicative

⁸⁴ Cons. St., sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 1164.

⁸⁵ Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

⁸⁶ Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

evidenziate nella prassi non mettono in discussione la validità di questo modello, ma ne mostrano la necessità di un costante aggiornamento e affinamento.

4.7 Considerazioni finali

Alla luce delle considerazioni svolte, è possibile affermare che i vincoli paesaggistici rappresentano uno degli strumenti più complessi e significativi attraverso cui l'ordinamento giuridico italiano realizza la tutela del paesaggio come valore costituzionale. Essi non costituiscono meri limiti alla proprietà privata, ma strumenti di governo del territorio⁸⁷, nei quali si confrontano e si bilanciano interessi diversi e spesso confliggenti. La giurisprudenza analizzata dimostra come tale bilanciamento non possa essere affidato a soluzioni semplici o automatiche, ma richieda una valutazione caso per caso, fondata su motivazioni solide e su un corretto esercizio della discrezionalità amministrativa. In questo senso, il sistema dei vincoli paesaggistici appare ancora perfettibile, ma complessivamente idoneo a garantire una tutela effettiva e ragionevole del paesaggio, nel rispetto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti.

4.8 Prospettive evolutive della tutela paesaggistica nel bilanciamento degli interessi

L'analisi complessiva della disciplina normativa e della giurisprudenza esaminata consente di interrogarsi sulle prospettive evolutive del sistema di tutela paesaggistica, in un contesto caratterizzato da una crescente complessità degli interessi coinvolti. La tutela del paesaggio, pur mantenendo il suo ruolo di valore primario dell'ordinamento, è oggi chiamata a confrontarsi con esigenze sempre più articolate di sviluppo economico, rigenerazione urbana e sostenibilità ambientale. In tale scenario, il vincolo paesaggistico appare destinato a evolversi ulteriormente da strumento prevalentemente limitativo a meccanismo di governo integrato del territorio, capace di orientare le trasformazioni piuttosto che limitarle in modo rigido. Questa evoluzione richiede, tuttavia, un rafforzamento della pianificazione paesaggistica, affinché essa possa svolgere pienamente la propria funzione conformativa, riducendo il ricorso alla valutazione discrezionale caso per caso in sede autorizzatoria⁸⁸. Un ruolo centrale sarà svolto, anche in futuro, dalla giurisprudenza, chiamata a garantire che il bilanciamento tra interessi contrapposti avvenga nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Le pronunce analizzate mostrano come il giudice amministrativo sia sempre più attento a evitare automatismi decisionali, richiedendo

⁸⁷ Sul vincolo paesaggistico come strumento di governo del territorio, v. S. Cassese, *I beni pubblici*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 189 ss.

⁸⁸ Sul rafforzamento del ruolo della pianificazione paesaggistica, quale strumento di governo del territorio, v. S. Amorosino, *Pianificazione paesaggistica e tutela del paesaggio*, in *Urbanistica e appalti*, 2021.

all'amministrazione un'effettiva ponderazione degli interessi in gioco e una motivazione sostanziale, capace di rendere trasparente il percorso logico seguito⁸⁹. Allo stesso tempo, emerge l'esigenza di una maggiore integrazione tra tutela del paesaggio e politiche di sviluppo sostenibile. Il paesaggio non può essere considerato esclusivamente come un bene da preservare in modo statico, ma deve essere inteso come una realtà dinamica, il cui valore può essere mantenuto e accresciuto attraverso interventi compatibili e consapevoli. In questa prospettiva, il vincolo paesaggistico potrebbe assumere una funzione sempre più propositiva, favorendo soluzioni progettuali di qualità anziché limitarsi a esprimere giudizi di incompatibilità⁹⁰. In conclusione, il futuro della tutela paesaggistica sembra dipendere dalla capacità dell'ordinamento di mantenere un equilibrio tra la fermezza dei principi costituzionali e la flessibilità degli strumenti applicativi. I vincoli paesaggistici continueranno a rappresentare un punto di snodo fondamentale di tale equilibrio, nel quale si riflette, in modo emblematico, la tensione tra interessi pubblici e privati che caratterizza il diritto amministrativo contemporaneo.

⁸⁹ In tema di bilanciamento degli interessi e obbligo di motivazione, v. Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167; Cons. St., sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 1164.

⁹⁰ Sul paesaggio come bene dinamico e sulla sua integrazione con le politiche di sviluppo sostenibile, v. M. Renna, *Paesaggio e sviluppo sostenibile*, in *Dir. pubbl.*, 2019.

Bibliografia

Dottrina

Aicardi N., *I vincoli paesaggistici tra Codice e l.r. 23/2009*, in Ist. fed., 2010, pp. 81 ss.

Ainis M. e Fiorillo M., *L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2022.

Amorosino S., *Pianificazione paesaggistica e tutela del paesaggio*, in Urbanistica e appalti, 2021.

Barbati C. et al., *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2020.

Bartolini A., *I beni culturali*, in S. Cassese (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo. Parte Speciale*, tomo I, 2° ed., Milano, Giuffrè, 2007, pp. 563 ss.

Bartolini A., Art 140, in Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 559 ss.

Boscolo E., *Il paesaggio tra diritto e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2009.

Caringella F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike Giuridica, 2024.

Carpentieri P., *Il secondo "correttivo" del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in Urbanistica e appalti, n. 10, 2008.

Cartei G. F., *Paesaggio (diritto amministrativo)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, vol. II, Torino, UTET, 2006, p. 4067.

Cartei G. F., *Il patrimonio culturale: modelli di gestione e funzioni di valorizzazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005.

Cassese S., *I beni pubblici*, Bologna, il Mulino, 2011.

Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2024.

Crosetti A., *Vincoli paesaggistici e pianificazione*, Milano, Giuffrè, 2014.

Crosetti A., *La composizione degli interessi nel vincolo indiretto: problemi di proporzionalità*, in Riv. giur. urb., 2008, pp 46 ss..

Falcon G., *La tutela del paesaggio tra amministrazione e giurisdizione*, in *Rivista giuridica urbanistica*, 2012, pp. 451 ss.

Fattibene R., *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in *Biosfera, acqua, bellezza: questioni di bioetica ambientale*, Milano-Udine, Mimesis, 2016

Ferrara R., *Giustizia amministrativa e tutela del paesaggio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 112 ss.

Ferrara R., *Paesaggio e discrezionalità amministrativa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2015, pp. 87 ss.

Ferretti A., *Manuale di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, Edizioni Simone, 2019.

Giannini M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 349 ss.

Giannini M. S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, pp. 3 ss.

Immordino M., *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1995, p. 580;

Immordino M., *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Milano, Giuffrè, 1991.

Marzaro P., *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, Giapichelli, 2011.

Marzaro P., *Il nuovo regime del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico: dal procedimento alla separazione delle funzioni di tutela dei beni paesaggistici*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, pp. 131 ss.

Marzuoli C., *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, n.3, 2008.

Parisio V., *Legittimità e merito nel ricorso amministrativo contro i provvedimenti di vincolo*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, pp. 165 ss.

Renna M., *Paesaggio e sviluppo sostenibile*, in *Dir. Amm.*, 2019.

Rossi G., *Tutela del paesaggio e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2019, p. 341 ss.

Sciullo G., *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico-artistici e paesaggistici*, in *Aedon*, 2018, n.2

Sciullo G., *Il paesaggio tra tutela e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, p. 45 ss.

Sciullo G., *I vincoli paesaggistici "ex lege": origine e "ratio"*, in *Aedon*, 2012, n. 1-2.

Sciullo G., *L'organizzazione dei beni culturali*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2012.

Sciullo G., *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, n. 3, 2008.

Scoca F. G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giapichelli, Torino, 2021.

Settis S., *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2010.

Severini G., *La tutela costituzionale del paesaggio (art 9 Cost.)*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, UTET, Torino, 2013, pp. 23-45.

Severini G., *La valorizzazione del paesaggio*, in *federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, n.11, 2006, pp. 7 ss.

Giurisprudenza

Corte costituzionale

Corte cost., 29 maggio 1968, n. 56.

Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407.

Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232.

Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182.

Corte cost., 9 novembre 2006, n. 378.

Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367.

Corte cost., 19 maggio 2008, n. 180.

Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 51.

Corte cost., 27 gennaio 2016, n.14.

Corte cost., 15 giugno 2017, n. 141.

Consiglio di Stato

Cons. St., Ad. Plen., 21 settembre 2011, n. 15.

Cons. St., sez. VI, 12 marzo 2013, n. 1484.

Cons. St., sez. VI, 7 marzo 2016, n. 914.

Cons. St., sez. VI, 21 aprile 2016, n. 1767.

Cons. St., sez. VI, 23 maggio 2017, n. 2403.

Cons. St., Sez. VI, 21 marzo 2018, n. 1817.

Cons. St., sez. VI, 27 marzo 2018, n. 1921.

Cons. St., Sez. VI, 24 aprile 2018, n. 2548.

Cons. St., sez. IV, 7 dicembre 2018, n. 6921.

Cons. St., sez. IV, 21 gennaio 2019, n. 537.

Cons. St., sez. III, 29 gennaio 2019, n. 726.

Cons. St., Sez. VI, 4 marzo 2019, n. 1490.

Cons. St., sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 1164.

Cons. St., Sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1271.

Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

Normativa

Convenzione Europea del Paesaggio, Firenze, 20 ottobre 2000.

Costituzione della Repubblica italiana, artt. 9, 42, 117.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3.

Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

Legge 9 gennaio 2006, n. 14.

D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

D.lgs. 24 marzo 2006, n. 157. *Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.*