

## **Quale tutela per i siti patrimonio dell'UNESCO?\***

di **Laura Uccello Barretta**- *Dottoressa di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Pisa*

**ABSTRACT:** Il Tar Campania ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di alcune previsioni normative contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. Secondo la prospettazione del giudice amministrativo esse non forniscono adeguata tutela alle aree del territorio che state dichiarate patrimonio mondiale dell'UNESCO, in quanto non predispongono alcuna tutela cogente per queste ultime. In tale quadro normativo il giudice scorge la violazione sia l'art. 9 della Costituzione, per la rilevanza che esso attribuisce al paesaggio, sia l'art. 117 della Carta, che impone al legislatore di rispettare gli obblighi derivanti dal diritto europeo e internazionale.

Dopo la ricostruzione della vicenda di fatto che ha originato la *quaestio legitimitatis*, lo scritto si sofferma sull'analisi della nozione di "paesaggio", al fine di mettere in luce le difficoltà che, già a monte, emergono in relazione alla delimitazione del bene oggetto di tutela. Segue una descrizione della normativa vigente sia sul piano nazionale che su quello sovranazionale. Proprio alla luce del quadro normativo ricostruito nei paragrafi precedenti vengono svolte alcune considerazioni critiche sulla normativa che risulterebbe dalla declaratoria di incostituzionalità nei termini posti dal giudice del rinvio, la quale garantirebbe a tutti i territori patrimonio dell'UNESCO la massima tutela predisposta dal legislatore italiano. Si prospetta poi un'opzione alternativa, preferita dall'Autore, che consentirebbe una graduazione dell'intensità della protezione alla luce delle caratteristiche specifiche di ogni singolo sito.

**SOMMARIO:** 1. La questione di legittimità costituzionale. - 2. Sulla nozione di paesaggio. - 3. La tutela del paesaggio nel diritto positivo nazionale e sovranazionale. - 3.1. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. - 3.2. La Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale dell'umanità e la Convenzione europea del paesaggio. - 4. Considerazioni conclusive sull'ordinanza di rimessione.

### **1. La questione di legittimità costituzionale**

Con una ordinanza di rimessione della Quarta Sezione del Tar Campania<sup>1</sup> è stato prospettato alla Corte costituzionale il dubbio di legittimità di una serie di disposizioni legislative, inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. lgs. n. 42/2004<sup>2</sup>), rispetto agli articoli 9 e 117 della Costituzione.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

<sup>1</sup> Si tratta dell'ordinanza di rimessione n. 176 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 22 ottobre 2014, n. 44.

<sup>2</sup> D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2004.

La questione riguarda sostanzialmente la conformità, rispetto al dettato della Carta costituzionale, di alcune disposizioni del citato Codice, in quanto nessuna di esse impone di assoggettare a regime vincolistico un'area che è stata dichiarata patrimonio dell'UNESCO<sup>3</sup>.

Il ricorrente del giudizio *a quo* è il direttore dei lavori che sono stati svolti, sulla base di una D.I.A. da quest'ultimo presentata, in un immobile collocato nel centro storico di Napoli e destinato ad attività alberghiera. A seguito di un procedimento di riesame condotto dall'Amministrazione comunale di Napoli, suddetta D.I.A. veniva annullata. Le motivazioni a supporto dell'annullamento venivano individuate nel mancato rispetto del vincolo paesaggistico che, secondo il Comune, insisteva su quell'area e che avrebbe imposto l'acquisizione del parere della competente Soprintendenza al fine di poter procedere alla realizzazione dei lavori. In conseguenza di tale assunto, veniva ordinata al ricorrente la demolizione delle opere già realizzate, in quanto implicanti un aumento di volumetria non consentito dall'art. 124 comma 2 della variante al Piano Regolatore Generale (PRG), il quale permette solo interventi edilizi che mantengano inalterato il volume esistente. In particolare, secondo la ricostruzione del Comune, l'immobile sarebbe assoggettato al vincolo di cui sopra in virtù della sua collocazione su un'area ricompresa nei 300 metri dalla battigia, quindi sottoposto al regime che prevede l'intervento consultivo della Soprintendenza sulla base dell'art. 142 comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Allo stesso tempo, il Comune riteneva che non vi fossero gli estremi per ricomprendere l'immobile in questione nella deroga al vincolo prevista dal comma 2 della medesima disposizione, che sancisce che non sono assoggettati ad esso gli immobili situati nelle zone qualificate A e B negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985. Secondo l'Amministrazione, infatti, il PRG del 1972, già in vigore a tale data, classificava tale area come D, in particolare come D2.

Il punto centrale attorno al quale ruota la questione di costituzionalità deriva proprio dalla qualificazione dell'area nella quale si trova l'immobile, come zona B oppure come zona D2. Questa circostanza, infatti, appare dirimente nella misura in cui le zone A e B non sono assoggettate a vincolo paesaggistico mentre le zone D ricadono nell'ambito di applicazione del regime vincolistico.

Il Tar Campania rilevava come vi fosse una difformità di classificazione della medesima zona in due diversi allegati al PRG. Nella tavola 5, infatti, l'area in questione veniva qualificata come zona B, mentre nella tavola 3, essa veniva inclusa tra le zone D2. La difesa dell'Amministrazione comunale sul punto si fonda sulla inefficacia della tavola 5, in quanto mai approvata, e sul fatto che, quindi, solo la tavola 3 potrebbe ritenersi applicabile.

Per risolvere questo interrogativo, il giudice *a quo* incaricava un C.T.U. di analizzare gli strumenti urbanistici aventi ad oggetto quell'area e di verificare quale delle due opzioni dovesse ritenersi maggiormente condivisibile.

---

<sup>3</sup> Questioni di costituzionalità del tutto analoghe sono state sollevate con l'ordinanza di rimessione n. 102 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 25 giugno 2014, n. 77; con l'ordinanza di rimessione n. 239 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 7 gennaio 2015, n. 1; con l'ordinanza di rimessione n. 86 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 20 maggio 2015, n. 20.

Dopo un'accurata ricostruzione dell'evoluzione storica dei diversi strumenti di pianificazione urbanistica che sono stati approvati dal Comune di Napoli a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, con riferimento alla vigenza dei diversi allegati al PRG il Consulente Tecnico concludeva che essi fossero stati tutti regolarmente approvati e, quindi, fossero tutti pienamente efficaci. Le due diverse classificazioni, infatti, erano state fatte sulla base di due previsioni normative diverse, aventi finalità disomogenee. La divisione del territorio comunale in “zone del territorio comunali” ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 1150 del 1942, che qualifica l'area in questione come D2, ha mirato a delineare il progetto di sviluppo dinamico della città, mentre la ripartizione in “zone territoriali omogenee” di cui al Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968, che include l'area oggetto del giudizio di specie nella categoria B, ha perseguito l'obiettivo di fissare i limiti e i rapporti tra edificazione residenziale e produttiva, da un lato, e spazi pubblici, dall'altro.

Il C.T.U. proseguiva, quindi, ricercando il corretto coordinamento tra la ricostruzione sopra prospettata e l'art. 142 comma 2 del Codice, nella parte in cui prevede che il vincolo paesaggistico non si applichi alle zone qualificate come A e B, e concludeva che, sulla base del tenore letterale della disposizione, che ha inteso rinviare alla classificazione operata sulla base del D.M. n. 1444 del 1968, la tavola rilevante fosse la numero 5.

L'area in questione, pertanto, secondo la valutazione del Consulente Tecnico, doveva ritenersi esclusa dal regime vincolistico.

Sulla base di tale conclusione, il Tar Campania avrebbe dovuto ritenere illegittimo l'esercizio del potere di autotutela da parte del Comune di Napoli, dovendo valorizzare la circostanza che, non essendo l'area in questione assoggettata a vincolo paesaggistico, gli interventi edilizi realizzati su di essa non necessitassero del coinvolgimento, in sede consultiva, della Soprintendenza. Il Collegio giudicante, però, ravvisava in questa soluzione profili di incostituzionalità e, pertanto, sollevava la questione dinanzi alla Corte costituzionale.

Le disposizioni costituzionali che il giudice ritiene essere violate sono l'art. 9 e l'art. 117 Costituzione in quanto l'area oggetto del giudizio di merito possiede un eccezionale pregio paesaggistico e storico. Questo assunto deriva, secondo le argomentazioni pretorie, dalla avvenuta inclusione di tale zona tra i siti che costituiscono il Patrimonio Mondiale dell'UNESCO; il centro storico di Napoli, infatti, è annoverato dal 1995 tra le aree considerate dall'UNESCO Patrimonio dell'Umanità sulla base del secondo<sup>4</sup> e del quarto<sup>5</sup> criterio, entrambi previsti dalla Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale<sup>6</sup> del 1972, ratificata dall'Italia con la legge n. 184 del 1977<sup>7</sup>. Il fatto che l'immobile oggetto del giudizio *a quo* non sia soggetto ad alcun regime di natura vincolistica, pur essendo ricompreso tra i siti di interesse mondiale

---

<sup>4</sup> Il secondo criterio consiste in “aver esercitato un'influenza considerevole in un dato periodo o in un'area culturale determinata, sullo sviluppo dell'architettura, delle arti monumentali, della pianificazione urbana o della creazione dei paesaggi”.

<sup>5</sup> Il quarto criterio consiste in “offrire esempio eminente di un tipo di costruzione o di complesso architettonico o di paesaggio che illustri un periodo significativo della storia umana”.

<sup>6</sup> Convenzione per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale adottata a Parigi il 16 novembre 1972.

<sup>7</sup> Legge del 6 aprile 1977, n. 184 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 129 del 13 maggio 1977.

dell'UNESCO, è inquadrato nell'ordinanza di rimessione alla stregua di una violazione degli obblighi che gli Stati firmatari la Convenzione hanno assunto, ciascuno a tutela del proprio patrimonio paesaggistico. In altri termini, secondo il Collegio giudicante, sarebbe contrastante con i richiamati articoli della Costituzione la circostanza che un sito qualificato come Patrimonio Culturale dell'UNESCO non sia oggetto di alcuna previsione legislativa speciale mirante a tutelare il suo valore paesaggistico; questo, in particolare, violerebbe sia l'art. 9 della Carta fondamentale, che conferisce rilevanza costituzionale al paesaggio, qualificato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale come valore primario e assoluto<sup>8</sup>, sia l'art. 117 comma 1, poiché sarebbe ravvisabile una violazione del dovere di proteggere il proprio patrimonio paesaggistico che la Convenzione dell'UNESCO pone a carico di ciascuno Stato firmatario.

Con riferimento all'art. 9, la tutela del valore primario e assoluto del paesaggio non potrebbe essere assicurata attraverso l'esclusione dal vincolo di un'intera area sulla base di una prescrizione normativa generale e astratta, quale quella dell'art. 142 comma 2, ma deve essere necessariamente frutto di una valutazione tecnica svolta in concreto dall'Amministrazione e debitamente motivata, capace di analizzare le caratteristiche specifiche sia dell'area sulla quale un privato vuole intervenire, sia la natura e i connotati dell'intervento che questi vuole realizzare, al fine di garantire che il valore paesaggistico proprio di quel fondo sia effettivamente preservato.

Con riguardo all'art. 117 comma 1, poi, come già anticipato, secondo i remittenti sarebbe inammissibile che un'area facente parte del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO sia sottratta alla tutela predisposta dal legislatore ordinario per i siti aventi valore paesaggistico. Questo costituirebbe una violazione degli articoli 4 e 5 della Convenzione, i quali impongono agli Stati di adottare misure a tutela del paesaggio e che possono essere considerati come norme interposte idonee a integrare il parametro di cui all'art. 117 comma 1. Ciò in linea anche con il disposto dell'art. 132 comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale prevede che *“la Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio”*.

I remittenti rilevavano ancora come profili di incostituzionalità in relazione agli articoli 9 e 117 comma 1 della Costituzione fossero ravvisabili anche in relazione all'art. 142 comma 1 del Codice nella parte in cui non prevede che, per il solo fatto di essere siti Patrimonio dell'UNESCO, tali ultime aree debbano *ex se* essere incluse nell'elenco di cui all'art. 142 comma 1, dovendo essere loro riconosciuto *ex lege* il carattere di interesse paesaggistico e la conseguente regolamentazione giuridica. Analogamente tali aree dovrebbero ricevere automaticamente la dichiarazione di notevole interesse, ipotesi non contemplata dagli articoli 134, 136, 139, 140 e 141 del Codice, in relazione ai quali, pertanto, valgono le medesime censure di incostituzionalità.

In sintesi, quindi, l'inclusione di una determinata area tra i siti Patrimonio dell'UNESCO dovrebbe avere le seguenti conseguenze sotto il profilo giuridico: dovrebbe determinare il riconoscimento *ex lege* del carattere di interesse paesaggistico di tali aree, derivante dalla loro

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte cost., sentenza del 7 novembre 2007, n. 367.

inclusione nell'elenco di cui all'art. 142 comma 1 del Codice; dovrebbe determinarne l'esclusione *ex lege* dall'elenco derogatorio di cui al comma 2 della medesima disposizione; infine, dovrebbe imporre all'Amministrazione di apporre ad esse il vincolo paesaggistico di cui agli articoli 134, 136, 139, 140 e 141, in quanto aree di notevole interesse paesaggistico.

## 2. Sulla nozione di paesaggio

Prima di svolgere alcune considerazioni sulle specifiche problematiche poste dall'ordinanza in commento, sembra opportuno soffermarsi brevemente sull'evoluzione che, nel nostro ordinamento, ha conosciuto la nozione di "paesaggio".

Per far ciò, si ripercorreranno i principali orientamenti emersi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa nonché le diverse posizioni dottrinali che si sono sviluppate negli anni.

Il punto di partenza dal quale muovere nell'affrontare questa indagine è costituito dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali. Nonostante il legislatore non vi avesse incluso una definizione esplicita di paesaggio, l'oggetto della tutela delle disposizioni ivi contenute era individuato attraverso un'elencazione di quelle che il legislatore del '39 definiva "*bellezze naturali*", articolata su quattro categorie<sup>9</sup>. Tra di esse, le ultime due prospettavano già una prima nozione di paesaggio, caratterizzata dall'elemento estetico e, per così dire, panoramico<sup>10</sup>. Questo orientamento, condiviso inizialmente anche dalla Corte costituzionale<sup>11</sup>, fu poi superato da una diversa impostazione dottrinale, che configurava il paesaggio come "forma del paese"<sup>12</sup>, la quale consentì di evidenziare il collegamento tra aspetti naturalistici e aspetti culturali<sup>13</sup> ed estendere la definizione di paesaggio all'intero territorio<sup>14</sup>. Il superamento dell'identificazione del paesaggio con

<sup>9</sup> L'articolo 1 della Legge n. 1497/ 1939 classificava quali "*bellezze naturali*" le seguenti categorie: "1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze."

<sup>10</sup> Questo approccio, che trova dei precedenti anche nella L. 23 giugno 1912, n. 688 e nella Legge 11 giugno 1922, n. 778, è noto come "teoria della pietrificazione". Per un approfondimento sul tema, SANDULLI M.A., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 1967, II, 72 e ss.; GRISOLIA M., *Bellezze naturali*, in *Enc. Dir.*, vol. V, Milano, 1959, 80 e ss.; CANTUCCI M., *Bellezze naturali*, in *Nss. D.I.*, II, Torino, 1968, 295 e ss..

<sup>11</sup> Si trova traccia di questa impostazione nelle sentenze della Corte costituzionale 29 maggio 1968, n. 56 e 24 luglio 1972, n. 141.

<sup>12</sup> Così PREDIERI A., *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 504 e ss. nonché, Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.

<sup>13</sup> PREDIERI A., *Paesaggio*, cit., 506, riteneva infatti che il paesaggio fosse "*la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo*".

<sup>14</sup> CARTEI G.F., *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, 1995, pag. 5 e ss. nonché Id., *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di CASSESE S., *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, tomo II, 2114 e ss. ha rilevato come questa accezione ampia di paesaggio consentisse anche di affermare

le bellezze naturali fu esplicitato in quello stesso periodo anche dalla Corte costituzionale<sup>15</sup>, la quale ricostruì tale nozione riferendosi al criterio del valore estetico-culturale e, nella sua successiva giurisprudenza<sup>16</sup>, specificò, attraverso di essa, il significato e i contenuti dell'art. 9 della Carta fondamentale<sup>17</sup>.

Dubbi interpretativi sono sorti, però, rispetto al rapporto da un lato, tra paesaggio e urbanistica, e dall'altro, tra paesaggio e ambiente.

Quanto al primo binomio, la Corte costituzionale è stata abbastanza decisa nell'affermare che l'aspetto urbanistico e quello paesaggistico debbano essere coordinati ma siano sostanzialmente separati. In questo senso, ha affermato, infatti, che la tutela del paesaggio è improntata a *“integralità e globalità”* che si concretizza attraverso una *“riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce della primarietà del valore estetico-culturale, che non esclude né assorbe la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice, [...], ai fini della reciproca compatibilità”* presupponendo l'elaborazione di *“soluzioni correttamente atteggiate, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione”*<sup>18</sup>.

Laddove, invece, venga in gioco il valore dell'ambiente, la Corte ha mostrato la tendenza a sovrapporre i due settori, identificando l'uno con l'altro. In più occasioni, infatti, si è determinata nel senso di intendere la protezione del paesaggio come tutela ecologica<sup>19</sup>, identificando la prima con la salvaguardia dell'ambiente<sup>20</sup> o, addirittura, prospettando una vera e propria sovrapposizione tra i due ambiti<sup>21</sup>.

La netta distinzione tra paesaggio e urbanistica e, contestualmente, la commistione tra le nozioni di paesaggio e ambiente sono state pienamente condivise anche dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, sotto il primo aspetto, ha ribadito come l'interesse paesaggistico sia differenziato da quello urbanistico<sup>22</sup>, sotto il secondo, muovendo dalla lettura dell'art. 117 comma 2

---

il carattere non ablativo del vincolo paesaggistico e, conseguentemente, che dalla sua apposizione non potesse derivare la pretesa di alcun indennizzo. Sul tema, si veda anche PALADIN L., *Gli odierni problemi della proprietà fondiaria nella prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, 407 e ss..

<sup>15</sup> Si fa riferimento in particolare a Corte cost., sentenza del 29 dicembre 1982, n. 239. Cfr. anche Corte cost., sentenza 24 giugno 1986, n. 151.

<sup>16</sup> Ci si riferisce, tra le altre, a Corte cost., sentenza 1 aprile 1985, n. 94 e Corte cost., sentenza 26 febbraio 1986, n. 39.

<sup>17</sup> L'articolo 9 comma 2 della Costituzione recita “[la Repubblica] [t]utela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”. PREDIERI A., *Paesaggio*, cit., 505 ha rilevato come la formulazione di tale articolo sia ispirata all'art. 150 della Costituzione di Weimar e sia sovrapponibile a quella contenuta in altre Costituzioni europee. Per un'analisi puntuale dei contenuti della disposizione costituzionale, tra gli altri, MERUSI F., *Art. 9*, in BRANCA G. (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975.

<sup>18</sup> Corte cost., sentenza 24 giugno 1986, n. 151. Dello stesso tenore anche Corte cost., sentenza 22 luglio 1987, n. 183; Corte cost., sentenza 28 luglio 1995, n. 417; Corte cost., sentenza 23 luglio 1997, n. 262.

<sup>19</sup> In questo senso, Corte cost., sentenza 3 ottobre 1990, n. 430.

<sup>20</sup> Così, Corte cost., sentenza 11 luglio 1989, n. 391.

<sup>21</sup> Cfr. Corte cost., sentenza 18 dicembre 1985, n. 359 e Corte cost., sentenza 27 maggio 1993, n. 269.

<sup>22</sup> In questo senso, Cons. St., sez. VI, 29 novembre 2002, n. 6567, ove il Supremo Consesso amministrativo ha affermato che la circostanza che l'Autorità preposta alla tutela dei beni ambientali si sia pronunciata favorevolmente nell'ambito del procedimento urbanistico non esclude che essa possa valutare in concreto i singoli progetti ritenendoli incompatibili con i valori paesaggistici.

lett. s) della Costituzione, ha ritenuto che paesaggio e ambiente siano sostanzialmente sovrapponibili. Ha infatti affermato che la lettera della disposizione appena richiamata, che recita “*tutela dei beni culturali, dell'ecosistema e dell'ambiente*”, contenga in sé sostanzialmente due nozioni di “ambiente”, una nel significato di “ambiente-paesaggio” e un'altra nel significato di “ambiente-ecosistema”. Il ragionamento dei giudici si fonda sul fatto che l'ecosistema è riconducibile alla nozione di “ambiente”, costituendo di esso l'aspetto più strettamente naturalistico, pertanto, se il termine “ambiente” contenuto nella disposizione non avesse un altro significato, quello appunto di “ambiente-paesaggio”, la previsione conterrebbe un'inutile duplicazione, poiché le nozioni di “ambiente” e di “ecosistema” rappresenterebbero la seconda un aspetto specifico della prima<sup>23</sup>.

Questa identificazione ha trovato probabilmente la propria *ratio* nel tentativo di recuperare spazi di competenza legislativa statale in ambito paesaggistico. Se, infatti, è sempre stata pacifica la riconducibilità della materia ambiente alle competenze legislative esclusive statali, altrettanto non può dirsi per le attribuzioni in materia paesaggistica. E le novità introdotte nell'art. 117 attraverso la riforma del Titolo V della Costituzione non sono state foriere di alcuna chiarificazione in merito poiché la materia “tutela del paesaggio” non compare espressamente né nel secondo né nel terzo comma della disposizione. In relazione a tale assenza, è stata prospettata l'ipotesi che con la riforma costituzionale del 2001 si sia voluto attribuire questa materia alla competenza residuale delle Regioni, estromettendo da essa lo Stato<sup>24</sup>. La tesi maggiormente condivisa, però, riconduce il paesaggio nell'alveo delle materie indicate dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 comma 2 lett. s) la quale, però, come si è visto, sconta le problematiche derivanti da un'assimilazione tra paesaggio e ambiente, che non considera adeguatamente i profili di autonomia e peculiarità delle due materie<sup>25</sup>.

Dal punto di vista dottrinale molte posizioni si sono delineate nel corso degli anni<sup>26</sup> ma in relazione ad esse si è verificata una tendenziale bipolarizzazione.

<sup>23</sup> Una simile concezione è stata prospettata anche da ALIBRANDI T. - FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, VI ed., Milano, 2001.

<sup>24</sup> Questa ricostruzione è stata prospettata in astratto da CIVITARESE MATTEUCCI S., *Ambiente e paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Aedon*, Rivista di arti e diritto online, n. 1/2002, reperibile su [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), il quale, però, ne ha evidenziato anche la scarsa applicabilità sul piano concreto in quanto essa determinerebbe la riconduzione della tutela ambientale alla potestà legislativa concorrente mentre la tutela del paesaggio, da sempre attratta nell'area delle attribuzioni statali, alla potestà legislativa esclusiva regionale.

<sup>25</sup> Sostengono la tesi che riconduce la materia “tutela del paesaggio” alla potestà legislativa esclusiva statale, BROCCA M., *Nulla osta paesistico e sindacato statale: non c'è spazio per un controllo di merito?*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2002, 2, 431 e ss. nonché CARTEI G.F., *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 2123 e ss.. Si noti che non è mancato chi ha ritenuto che la tutela del paesaggio dovesse essere qualificata come materia di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni (in particolare, alla materia “governo del territorio”). In questo senso, CIAGLIA G., *Prudenza e giurisprudenza nella tutela del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2003, pag. 163.

<sup>26</sup> GIANNINI M.S., “*Ambiente*”: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, 15 ha prospettato tre diverse accezioni di ambiente, nell'ambito della quali una deve intendersi come paesaggio e conservazione dei beni ambientali. ALIBRANDI T. - FERRI P., *I beni ambientali e culturali*, hanno operato una bipartizione tra ambiente-paesaggio e ambiente ecosistema. MODUGNO F., *I “nuovi diritti” nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995, 51 ha identificato il paesaggio con l'ecologia. IMMORDINO M., *Paesaggio (tutela del)*,

Da un lato, vi è chi riconduce il paesaggio ai beni culturali, valorizzando l'art. 9 comma 2 della Costituzione, e, richiamando la costruzione che sembra essersi affermata nel recente Codice dei beni culturali e del paesaggio, rimarca l'autonomia del paesaggio sia dall'ambiente sia da tutto quanto inerisca il governo del territorio, tendendo a valorizzare il centralismo statale in materia; dall'altro, non è mancato chi, invece, ha valorizzato l'approccio volto a considerare il paesaggio come una componente dell'ambiente o della pianificazione urbanistica, sposando quindi un'impostazione che privilegia il ruolo delle Regioni, alle quali sono assegnate le funzioni relative alla pianificazione territoriale.

Poste queste premesse sulla nozione di paesaggio, finalizzate a far comprendere come sia *in primis* l'oggetto della tutela a sollevare problematiche interpretative, giova, ai fini della valutazione della questione di legittimità costituzionale oggetto di questo scritto, operare un'ricognizione delle principali fonti normative di diritto interno e sovranazionale in tema di protezione del paesaggio, sì da verificare quali strumenti di tutela siano stati effettivamente apprestati dal diritto positivo.

Si procederà, quindi, qui di seguito, ad un'analisi della parte terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio, rubricata "Beni paesaggistici", nelle sue linee essenziali. Successivamente, ci si soffermerà sui contenuti della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale naturale e culturale del 1972 e sulla Convenzione europea del paesaggio del 2000, così da chiarire quali obblighi specifici esse impongano agli Stati firmatari.

### ***3. La tutela del paesaggio nel diritto positivo nazionale e sovranazionale***

#### ***3.1 Il Codice dei beni culturali e del paesaggio***

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio dedica l'intera parte terza<sup>27</sup> alla protezione dei cc.dd. "beni paesaggistici" (art. 134), i quali costituiscono il campo di applicazione delle successive prescrizioni normative. Essi sono suddivisi in tre categorie.

La prima categoria<sup>28</sup> include gli immobili e le aree che sono state oggetto di dichiarazione di notevole interesse paesaggistico a norma degli articoli 138 e ss., i quali prevedono una procedura, su impulso di apposite Commissioni regionali, volta a riconoscere tale qualifica, purché il bene

---

in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1999 ha evidenziato la distinzione tra ambiente e paesaggio, valorizzando l'aspetto estetico e culturale di quest'ultimo. CERULLI IRELLI V., *Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. I, Milano, 1988, 138 e ss. nonché AINIS M., *Cultura e politica (Il modello costituzionale)*, Padova, 1991, 79 e ss. si sono espressi in favore della qualificazione del paesaggio come "bene culturale".

<sup>27</sup> In generale sulla parte terza del Codice, CAMELLI M. - BARBATI C. - SCIULLO G., *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2007, 521 e ss.; SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2012, 938 e ss.; FAMIGLIETTI G. - PIGNATELLI N., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, NelDiritto Editore, 2015, 773 e ss..

<sup>28</sup> La giurisprudenza individua le tre categorie esprimendosi in termini di beni "del primo tipo", beni "del secondo tipo" e beni "del terzo tipo". Si veda in proposito, *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza del 30 dicembre 2011, n. 7005.



possa essere ricondotto in una delle categorie espressamente previste dall'art. 136<sup>29</sup>. Si tratta, quindi, di beni che possono acquisire tale valore, sintetizzato dalla formula “*notevole interesse paesaggistico*”, attraverso un provvedimento amministrativo, una volta appurata la sussistenza delle condizioni previste dalla legge.

La seconda categoria include le aree elencate all'art. 142, le quali, differentemente dai beni della categoria precedente, godono di una protezione stabilita *a priori* dalla legge, senza bisogno di alcun provvedimento amministrativo che sancisca il loro valore sotto il profilo paesaggistico. La disposizione, al suo secondo comma, specularmente al primo, individua le categorie di beni che sono escluse da tale protezione *ex lege*.

Il terzo e ultimo insieme di beni raggruppa gli ulteriori beni immobili ed aree che, essendo anch'essi riconducibili ad una delle categorie di cui all'art. 136, sono assoggettati a specifiche previsioni di tutela dai piani paesaggistici<sup>30</sup>, disciplinati dall'art. 143; essi costituiscono lo strumento normativo che deve dettare specifiche normative d'uso per tutto il territorio di competenza dell'autorità che lo adotta, valorizzando le peculiarità delle diverse porzioni di tale territorio, mirando alla conservazione dei beni sottoposti a tutela, alla riqualificazione delle aree degradate e alla salvaguardia del paesaggio, nonché alla compatibilità delle linee di sviluppo urbanistico rispetto agli interessi paesaggistici. Nell'ambito di quest'ultima funzione, il legislatore ha prescritto una particolare cautela nell'individuare le regole relative ai siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Oltre a poter individuare i beni della terza categoria, rispetto ai beni della prima e della seconda i piani paesaggistici esplicano una funzione, da un lato, ricognitiva, poiché prendono atto della loro particolare rilevanza sotto il profilo paesaggistico riconosciuta rispettivamente da un provvedimento amministrativo o dalla legge, dall'altra, delimitativa e specificativa, poiché tramite i piani essi vengono identificati in modo puntuale (questo vale soprattutto con riferimento ai beni *ex art.* 142, che sono individuati dalla legge per categorie) e vengono assoggettati a precise regole relative alla loro gestione e al loro utilizzo. A ciò si aggiunga che, al di fuori di queste tre categorie, attraverso una sorta di valvola di sicurezza, attraverso la pianificazione, possono essere individuati, a norma dell'art. 143 comma 1 lett. e), ulteriori contesti territoriali da sottoporre a specifiche misure sia per la loro preservazione che per la loro utilizzazione<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Queste categorie sono così identificate: “*a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, 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 presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici; d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista e di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di queste bellezze.*”

<sup>30</sup> Il Codice dei beni culturali e del paesaggio include nella nozione di “piano paesaggistico” sia il piano paesaggistico vero e proprio sia il piano urbanistico-territoriale che abbia una specifica considerazione dei valori paesaggistici.

<sup>31</sup> Oltre a questi contenuti, che identificano i beni sottoposti a tutela, il piano paesaggistico deve comprendere anche un'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio per individuare eventuali fattori di rischio e vulnerabilità e l'individuazione degli interventi di riqualificazione delle aree compromesse nonché delle misure necessarie per far sì che gli interventi di trasformazione del territorio non alterino il contesto paesaggistico.

Uno specifico istituto preposto alla tutela dei beni paesaggistici è poi espressamente disciplinato dall'art. 146, in base al quale tutti i proprietari, possessori o detentori dei beni appartenenti a tutte e tre le categorie (ma non a quelli ricompresi tra gli “ulteriori contesti” per i quali il piano paesaggistico può dettare specifiche previsioni) non possono distruggere o modificare tali beni se prima non abbiano ottenuto l'autorizzazione delle amministrazioni competenti.

Questa breve descrizione del sistema di tutela del paesaggio disegnato dal legislatore del 2004 è volta a mettere in evidenza una ben precisa caratteristica di quest'ultimo. Cioè che le misure di tutela cui sono sottoposti i beni paesaggistici sono variegata ed eterogenee. Ciò vale in riferimento all'individuazione dei beni e delle aree sottoposte a tutela: infatti, entro i paletti posti dal legislatore, più rigorosi per i beni di cui alla seconda categoria, più elastici per quelli di cui alla prima e alla terza categoria e ancor più labili per quelli, per così dire, individuati in via residuale dal piano paesaggistico, sono gli organi amministrativi a svolgere un ruolo centrale. Ma vale ancor più in riferimento alle misure alle quali tali beni vengono concretamente assoggettati. Eccezion fatta per l'istituto dell'autorizzazione, che, come visto, è espressamente previsto dalla legge, le altre prescrizioni sull'utilizzo e sulla gestione dei beni sono demandate alla pianificazione paesaggistica o ad un provvedimento amministrativo.

Probabilmente, questa caratteristica è dovuta alla circostanza che chi è più vicino al territorio ne conosce meglio le caratteristiche e, quindi, può meglio valutarne le opportune misure di tutela.

### ***3.2 La Convenzione UNESCO sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale dell'umanità e la Convenzione europea del paesaggio***

La Convenzione UNESCO e la Convenzione europea del paesaggio sono i due principali strumenti giuridici sovranazionali in materia. Essi sono stati adottati rispettivamente nel 1972 e nel 2000.

Hanno caratteristiche e funzioni diverse, tanto che sono stati definiti come “*trattati [...] complementari*”<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Così, PRIORE R., *Disciplina giuridica del paesaggio: la normativa europea e quella italiana a confronto*, in AA.VV., *Politiche europee per il paesaggio: proposte operative*, Roma, Gangemi Editore, 109. L'A., in particolare, evidenzia che esse hanno un diverso oggetto di tutela. Mentre la Convenzione UNESCO, infatti, predispone misure di tutela solo per quei luoghi che hanno uno straordinario interesse paesaggistico, la Convenzione europea sposa una nozione di “paesaggio” che coincide con tutto il territorio dei Paesi firmatari. Ciò implica che sia salvaguardato il valore paesaggistico potenzialmente di tutte le porzioni di territorio, in modo differenziato a seconda del diverso valore paesaggistico che ciascuna di esse esprime. In questo senso, l'A. parla della distinzione tra “paesaggio”, espressione volta appunto a individuare l'intero territorio da sottoporre a diverse forme di tutela, e “paesaggi”, ossia le diverse aree bisognose di strumenti di tutela di differente natura ed intensità. In questo senso, la dottrina si è espressa affermando che la Convenzione europea del paesaggio si è distinta dalla Convenzione UNESCO per la “*considerazione di tipo olistico*” del paesaggio. In questi termini, TAMIOZZO R., *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici: guida ragionata*, Milano, Giuffrè, 240.

La Convenzione dell'UNESCO, ai fini che più interessano in questa sede, dispone, all'art. 11, la compilazione, sulla base delle proposte provenienti dagli Stati firmatari, di una lista di siti che si distinguano per il loro eccezionale valore paesaggistico. L'effetto di tale inserimento consiste, da un lato, in un generico obbligo *“di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale”* dei siti di eccezionale valore paesaggistico, a norma dell'art. 4 della Convenzione, da attuare attraverso una politica generale e servizi specifici elaborati a tal fine, nonché studi e ricerche per individuare i migliori metodi di protezione, secondo quanto indicato dall'art. 5 della medesima, e dall'altro, nella possibilità di invocare l'assistenza internazionale, attingendo ad un fondo costituito ai sensi della Convenzione medesima, in funzione di supporto per la protezione di tali siti rispetto alle risorse impiegate dalla Stato nel cui territorio si trova il bene paesaggistico.

In altri termini, pertanto, gli obblighi ricadenti sugli Stati firmatari riguardano specificamente i siti di eccezionale valore paesaggistico e consistono in un dovere (generico) di protezione, conservazione e valorizzazione di essi: ciò significa che, se appare condivisibile che tali aree non possano rimanere completamente prive di tutela, pena la violazione della Convenzione, la determinazione dello strumento e dell'intensità della protezione e della valorizzazione è lasciata alla volontà degli Stati.

Differente da questa è, sotto alcuni aspetti, l'impostazione fatta propria dalla Convenzione europea del Paesaggio, adottata nel 2000 in seno al Consiglio d'Europa<sup>33</sup>.

Il maggiore elemento di differenziazione consiste, come già anticipato<sup>34</sup>, nell'oggetto della tutela, costituito dall'intero territorio e non più dai soli beni espressione di un valore paesaggistico eccezionale. L'elemento di analogia, invece, si rinviene nella discrezionalità lasciata agli Stati firmatari nell'individuazione delle misure poste a tutela del paesaggio. La Convenzione, infatti, indica quali siano gli obiettivi e i valori ai quali gli Stati devono orientarsi, individuando attraverso categorie ampie sia i provvedimenti generali<sup>35</sup> che le misure specifiche<sup>36</sup> che devono essere realizzate ma la loro concreta implementazione e specificazione è demandata ai singoli Governi.

<sup>33</sup> Per una ricostruzione del percorso di elaborazione della Convenzione europea del paesaggio, si veda MONTINI M.-ORLANDO E., *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, in PIERGIGLI V. - MACCARI A.L., *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2006, 633 e ss..

<sup>34</sup> Si veda la nota n. 30.

<sup>35</sup> Art. 5 della Convenzione europea sul paesaggio: *“Ogni Parte si impegna a : a. riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità; b. stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente articolo 6; c. avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b; d. integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.”*

<sup>36</sup> Art. 6 della Convenzione europea sul paesaggio: *“A. Sensibilizzazione Ogni parte si impegna ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione. B. Formazione ed educazione Ogni Parte si impegna a promuovere : a. la*

L'ampia nozione di paesaggio contenuta nella Convenzione e, soprattutto, il principio secondo il quale tutto il territorio debba essere oggetto di una valutazione sotto il profilo paesaggistico e, potenzialmente, destinatario di misure di protezione e valorizzazione è stato recepito nel Codice dei beni culturali, il quale, nonostante la definizione da esso fornita di “bene paesaggistico” possa condurre a diversa conclusione, il legislatore ha comunque disposto che la pianificazione paesaggistica abbia ad oggetto l'intero territorio<sup>37</sup>.

#### **4. Considerazioni conclusive sull'ordinanza di rimessione**

Come già anticipato nel primo paragrafo di questo scritto, la questione di legittimità costituzionale ha sostanzialmente ad oggetto la valutazione della compatibilità costituzionale di una serie di disposizioni nella parte in cui non impongono al legislatore di sottoporre a vincolo paesaggistico, mediante l'inserimento nell'art. 142 (aree tutelate *ex lege*) o attraverso la dichiarazione di notevole interesse paesaggistico a norma dell'art. 136, un'area che è stata inserita tra i siti patrimonio dell'UNESCO.

La tesi che si vuol qui sostenere è che non sussista la necessità di un intervento additivo della Corte costituzionale nei termini richiesti dai giudici remittenti. Si ritiene, piuttosto, che sarebbe opportuno un intervento additivo sull'art. 143 del Codice, che imponga di includere i siti patrimonio dell'umanità nei piani paesaggistici, cosicché un *minimum* di tutela, individuato in concreto dall'autorità amministrativa in relazione alle singole aree che compongono il sito, sia effettivamente assicurato.

Le motivazioni a supporto di questa posizione sono le seguenti.

---

*formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi; b. dei programmi pluridisciplinari di formazione sulla politica, la salvaguardia, la gestione e la pianificazione del paesaggio destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate; c. degli insegnamenti scolastici e universitari che trattino, nell'ambito delle rispettive discipline, dei valori connessi con il paesaggio e delle questioni riguardanti la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione. C Individuazione e valutazione . 1. Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'articolo 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a: a. i. individuare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio; ii. analizzarne le caratteristiche, nonché le dinamiche e le pressioni che li modificano; iii. seguirne le trasformazioni ; b. valutare i paesaggi individuati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate. 2. I lavori di individuazione e di valutazione verranno guidati dagli scambi di esperienze e di metodologie organizzati tra le Parti, su scala europea, in applicazione dell'articolo 8 della presente Convenzione. D Obiettivi di qualità paesaggistica Ogni parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'articolo 5. c. E Applicazione Per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi.”*

<sup>37</sup> Sul punto e, più in generale, sul rapporto tra Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea sul paesaggio, CARTEI G.F., *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione Europea: un raffronto*, relazione presentata alla Biennale del Paesaggio Toscana, Firenze, 12-15 novembre 2008, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it); SCIULLO G., *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, 2008, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it); CROSETTI A., *Paesaggio (I Agg)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Giuffrè, 2008, 543 e ss..

Il “centro storico di Napoli” è divenuto patrimonio mondiale dell'umanità nel 1995. Attraverso la mappa riportata sul sito dell'UNESCO<sup>38</sup>, è possibile verificare l'esatta delimitazione di tale porzione di territorio. Da un'osservazione di tale mappa dalla prospettiva aerea, emerge chiaramente come l'area in questione sia decisamente ampia e ricomprenda due porzioni di diversa natura, colorate nella cartina in rosso e in giallo. La porzione rossa è quella che costituisce il vero e proprio sito patrimonio dell'umanità, quella gialla, invece, è denominata “*buffer zone*” e costituisce una sorta di zona-cuscinetto, che è posta tra l'area patrimonio dell'umanità e le altre aree del territorio, le quali non presentano un'eccezionale valenza paesaggistica pari a quella delle aree colorate in rosso.

L'ampiezza di tale area e la presenza di due diverse porzioni di territorio, caratterizzate ovviamente da un non omogeneo valore paesaggistico (altrimenti non sarebbe esistita la distinzione tra area rossa e area gialla), implica, ad avviso di chi scrive, che sia opportuno lasciare al legislatore nazionale la possibilità di regolamentare le diverse parti di territorio ricomprese nelle due diverse aree ed, anche, all'interno di ciascuna di esse, graduando la tutela in base alle loro specifiche caratteristiche e impiegando i vari strumenti a tutela del paesaggio che il Codice, come si è visto, predispone.

Un'area così estesa, infatti, contiene al suo interno siti e luoghi, tutti indubbiamente di interesse paesaggistico, ma potenzialmente meritevoli di gradi di protezione eterogenei. Così, se una porzione o uno specifico sito merita l'assoggettamento ad autorizzazione paesaggistica, per un altro punto di quella zona potrebbe invece essere sufficiente l'individuazione di prescrizioni ad opera del piano paesaggistico sulla base dell'art. 143 comma 1 lett. e), senza giungere necessariamente all'applicazione dell'art. 146. Tanto più che una particolare attenzione per i siti dell'UNESCO nell'ambito della pianificazione è già prevista dall'art. 135 comma 4 lett. d), che impone l'individuazione di apposite prescrizioni finalizzate “*alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO*”.

Quanto appena detto non deve indurre a dimenticare, inoltre, che, ove si ritenesse doveroso l'assoggettamento dell'intero centro storico di Napoli al regime dell'autorizzazione paesaggistica, ciò potrebbe già avvenire ai sensi degli articoli 138 o 141 e 136 comma 1 lett. c), il quale ultimo prevede, per l'autorità competente, la possibilità di emettere un provvedimento dichiarativo del notevole interesse paesaggistico dei “*complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici*”.

A testimonianza ciò, giova anche richiamare il passo dell'ordinanza di rimessione nel quale si afferma come sia attualmente pendente un procedimento, incardinato presso il Ministero dei Beni Culturali, di riconoscimento dell'interesse paesaggistico del centro storico di Napoli a norma dell'art. 141 del Codice, il quale però non è ancora giunto a conclusione.

---

<sup>38</sup> Si tratta del sito [www.unesco.it](http://www.unesco.it).

Questa circostanza evidenzia, eventualmente, che la mancanza di tutela per le aree patrimonio dell'umanità è imputabile, allo stato attuale, più ad un'inerzia dell'autorità amministrativa che ad una carenza sotto il profilo legislativo.

A questa ricostruzione potrebbe obiettarsi che la circostanza che un sito sia stato dichiarato patrimonio dell'UNESCO debba necessariamente condurre il legislatore nazionale a riconoscere ad esso la tutela più intensa predisposta dal Codice, ossia quella costituita dal regime dell'autorizzazione paesaggistica.

Questa obiezione non sembra fondata.

La Convenzione UNESCO, sulla base della quale si individuano i siti che costituiscono patrimonio mondiale dell'umanità, prescrive in relazione ad essi dei generici doveri di tutela, in termini di garanzia di *“identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale”*, senza intaccare la discrezionalità degli Stati firmatari nel predisporre le concrete misure di protezione a tal fine. In altri termini, gli obblighi ricadenti sugli Stati in base all'art. 117 della Costituzione, integrato dagli articoli 4 e 5 della Convenzione, non implicano il dovere per il legislatore nazionale di assoggettare tali siti alla tutela più intensa prevista dal Codice ma, ad avviso di chi scrive, quello di non lasciare tali siti completamente privi di una qualche protezione.

Analogamente, anche l'art. 9 della Costituzione impone al legislatore il dovere di predisporre misure di protezione a tutela del paesaggio, lasciando quest'ultimo libero di graduare tale tutela attraverso la predisposizione di strumenti diversi, anche alla luce del quadro normativo vigente, del quale è stata evidenziata la natura composita.

Tutto quanto detto implica che la legislazione predisposta dal Codice dei beni pubblici e del paesaggio, ed in particolare gli articoli in relazione ai quali è stata sollevata la q.l.c., non presentino alcun vizio di costituzionalità, ravvisandosi nella disciplina impugnata un insieme di strumenti a tutela del paesaggio, tutti potenzialmente impiegabili anche in riferimento ai siti patrimonio dell'UNESCO, ma non essendo necessario giungere fino all'imposizione del regime di autorizzazione paesaggistica di un'intera area (anche molto estesa) sol perché dichiarata patrimonio mondiale dell'umanità.

L'imposizione *ex art.* 142 o *ex art.* 136 e 138 del vincolo paesaggistico su intere aree dichiarate patrimonio dell'UNESCO, senza alcuna possibilità di graduazione, pare, infatti, un passo ulteriore rispetto agli obblighi di tutela del paesaggio imposti dalla Costituzione e dalla Convenzione.

Una misura che appare ragionevole, invece, proprio al fine di garantire che le aree in questione non vengano lasciate totalmente prive di protezione, è l'inclusione di queste ultime tra i contenuti necessari del piano paesaggistico. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto attraverso una sentenza additiva avente ad oggetto l'art. 143, che prescriva all'autorità amministrativa l'individuazione di misure minime a tutela di tali siti.

In questo modo, sarebbe fatta salva sia la possibilità di includere l'area in questione tra quelle sottoposte al regime autorizzatorio, opzione che, come visto, è già possibile alla luce degli strumenti normativi esistenti, sia quella di imporre misure per il suo utilizzo e la sua gestione, escludendone però l'assoggettamento all'art. 146.

Occorre però rimarcare come l'art. 143 non figuri tra le norme-oggetto individuate dai remittenti; una pronunzia additiva nel senso appena delineato, quindi, non sembra ipotizzabile in quanto condurrebbe in questo caso concreto ad una violazione del principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, la cui applicazione nel processo costituzionale, pur con qualche temperamento, appare ancora oggi indiscutibile<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Sul tema dell'applicazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato nel processo costituzionale e sulle sue eccezioni, si veda RUGGERI A. – SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giuffrè, 2014, 242 e ss..