

POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale
di Politica, Filosofia e Diritto

7

1 (2023)



Tocqueville-Acton
Centro Studi e Ricerche

POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale
di Politica, Filosofia e Diritto

7
1 (2023)

POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto

Periodicità: semestrale

Modalità di raccolta degli articoli: comitato scientifico, call for paper, invio spontaneo

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: double-blind review

Progetto grafico a cura di

EDUCatt – Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Contatti

Direzione Generale
TOCQUEVILLE-ACTON Centro Studi e Ricerche
Via Giosuè Carducci 12 – 20123 Milano
e-mail: redazione@poweranddemocracy.it

Website

www.poweranddemocracy.it

POWER AND DEMOCRACY è una rivista online a carattere scientifico promossa dal Tocqueville-Acton Centro Studi e Ricerche. La Rivista è inclusa nell'elenco ANVUR delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche e dell'Area 14 - Scienze politiche e sociali.

ISSN 2724-0177

La rivista è registrata presso il Tribunale di Milano
(Aut. n. 1901 del 19 ottobre 2020. Reg. Stampa n. 136).

Lo sviluppo e la manutenzione dell'installazione di OJS sono forniti da A2i Open Journals, divisione e-publishing di A2i Srl.

La rivista è presente in:

- Catalogo italiano dei periodici ACNP (<https://acnpsearch.unibo.it/journal/3493844>)
- Google Scholar (<https://scholar.google.it/>)
- CORE (<https://core.ac.uk/>)

POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto

www.poweranddemocracy.it

DIRETTORE

Flavio Felice, Università degli Studi del Molise

COMITATO EDITORIALE

Fabio Giuseppe Angelini, Università Internazionale Uninettuno di Roma

Antonio Campati, Università Cattolica del Sacro Cuore

Maurizio Serio, Università degli Studi Guglielmo Marconi

COMITATO SCIENTIFICO INTERNAZIONALE

Daron Acemoğlu, Massachusetts Institute of Technology

Andrew A. Abela, Catholic University of America (USA)

Angelo Abignente, Università degli Studi di Napoli Federico II

Brian Anderson, Manhattan Institute (USA)

Dario Antiseri, LUISS Guido Carli

Nicola Antonetti, Università degli Studi di Parma

Angelo Arciero, Università degli Studi Guglielmo Marconi

Mauro Barberis, Università degli Studi di Trieste

Marco Bassani, Università degli Studi di Milano

Léonce Bekemans, Università degli Studi di Padova

Giovanni Belardelli, Università degli Studi di Perugia

Massimiliano Bellavista, Università degli Studi di Siena

Arthur C. Brooks, Harvard University (USA)

Rocco Buttiglione, Instituto de Filosofia Edith Stein Granada (Spagna)

Davide Cadeddu, Università degli Studi di Milano

Alejandro Chafuen, Acton Institute (USA)

Alessandro Campi, Università degli Studi di Perugia

Josef E. Capizzi, Catholic University of America (USA)

Paolo Carozza, University of Notre Dame (USA)

Fabio Ciaramelli, Università degli Studi di Napoli Federico II

Riccardo Crespo, Universidad Austral, Buenos Aires (Argentina)

Lorenzo Cuocolo, Università degli Studi di Genova

Attilio Danese, Centro Ricerche Personaliste di Teramo

Stefano De Luca, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Gianni Dessì, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Giulia Paola Di Nicola, Centro Ricerche Personalistiche di Teramo

Enzo Di Nuoscio, Università degli Studi del Molise

Franco Maria Di Sciullo, Università di Messina

Jude P. Dougherty †, Catholic University of America (USA)

Federica Fabrizzi, La Sapienza – Università di Roma

Damiano Florenzano, Università di Trento

Francesco Forte †, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

Lothar Funk, University of Applied Sciences di Duesseldorf (Germania)

George Garvey, Catholic University of America (USA)

Mary Ann Glendon, Harvard University (USA)

Nils Goldschmidt, University of Siegen (Germania)

Maurizio Griffo, Università degli Studi di Napoli Federico II
André Habisch, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt (Germania)
Stefan Kolev, Hamburg Institute of International Economics e Wilhelm Röpke Institute (Germania)
Antonio Masala, Università di Pisa
Guido Meloni, Università degli Studi del Molise
Roberto Miccù, La Sapienza – Università di Roma
Alberto Mingardi, Università Iulm
Roberta Modugno, Università degli Studi Roma Tre
Flavia Monceri, Università degli Studi del Molise
Michele Nicoletti, Università di Trento
Lorenzo Ornaghi, Università Cattolica del Sacro Cuore
Damiano Palano, Università Cattolica del Sacro Cuore
Claudio Palazzolo, Università di Pisa
Luca Raffaello Perfetti, Università degli Studi di Bari
Rocco Pezzimenti, LUMSA Università
Aristide Police, LUISS Guido Carli
Giovanni Puglisi, Università degli Studi di Enna 'Kore'
Marcelo F. Resico, Universidad Católica Argentina (Argentina)
James Robinson, University of Chicago (USA)
Eugenio Yanez Rojas, Universidad San Sebastian, Santiago (Cile)
Robert Royal, Faith and Reason Institute di Washington DC (USA)
Mónica Rubio García, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (Messico)
Giulio Maria Salerno, Università degli Studi di Macerata
Paolo Savarese, Università degli Studi di Teramo
Lorenzo Scillitani, Università degli Studi del Molise
Stefano Salvatore Scoca, Università per Stranieri 'Dante Alighieri' di Reggio Calabria
Mario Tesini, Università degli Studi di Parma
Tommaso Valentini, Università degli Studi Guglielmo Marconi
Dario Velo, Università di Pavia
Andreas Widmer, Catholic University of America (USA)
Alfred Wierzbicki, Catholic University of Lublin (Polonia)
Michael Wohlgemuth, Walter Eucken Institut di Freiburg (Germania)
Gabriel Zanotti, Universidad Austral di Buenos Aires (Argentina)
Todd Zywicki, George Mason University (USA)

REDAZIONE

Giusy Conza, Università degli Studi Federico II di Napoli (Capo Redattore)
Mauro Bontempi, Tocqueville-Acton Centro Studi e Ricerche
Daniele Di Paolo (Segreteria di Redazione)

DIRETTORE RESPONSABILE

Nancy Squitieri, Ordine dei Giornalisti di Milano

INDICE

Flavia Monceri Parresiasti o Esperti? Riflessioni su intellettuali e potere in democrazia	7
Simona Fallocco Individualismo <i>versus</i> collettivismo	27
Ishvarananda Cucco Raymond Boudon: per una riscoperta del soggetto nella dimensione del politico e del sociale. Spunti di riflessione	41
Sabina de Silva History and Evolution of Public and Cultural Diplomacy: From Nation Branding to Conflict Resolution	57
Giuseppina Papini Semplificazioni procedurali e nuovi centralismi in materia paesaggistica e ambientale	93

GIUSEPPINA PAPINI*

SEMPLIFICAZIONI PROCEDURALI E NUOVI CENTRALISMI IN MATERIA PAESAGGISTICA E AMBIENTALE

ABSTRACT: The analysis of the decision of the Council of State, Studies Office about landscape and building industry matters, leads to some reflections on the legal framework on landscaping authorisation required under article 146 of Legislative Decree n. 42/2004. In particular, after a short excursus on landscape and its governance from organizational point of view, the article deals with the issue of the superintendent's advice in this procedure, and what happens in case of his inertia. Legal and juridical interpretations on the matter are listed by the Council of State, and it represents the occasion to meditate upon the application of the simplifying remedy offered by the article 17 of the Administrative Procedure Act (Law n. 241/1990). The circumstance leads to a further critical analysis about the various changes introduced by the Recovery and Resilience Plan, with regards to the establishment of a super-Superintendent for the protection and valorisation policies of the landscape.

KEYWORDS: Landscape; Landscaping authorisation; Superintendent; Superintendent; Organizational Reforms; RRP

SOMMARIO: 1. Introduzione: una breve ricostruzione del paesaggio e del suo sistema di tutela. 2. L'autorizzazione paesaggistica e la relazione illustrativa del Consiglio di Stato del 17 maggio 2022. 2.1 Sul valore del parere della Soprintendenza reso oltre i termini di legge. 3. Sburocratizzazione degli interessi paesaggistici e ambientali e PNRR. 4. Conclusioni.

1. Introduzione: una breve ricostruzione del paesaggio e il suo sistema di tutela

L'art. 9 comma 2 della Costituzione riconosce che la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico è un compito fondamentale della Repubblica¹.

* Giuseppina Papini è avvocato e cultore di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali dell'Università degli Studi di Siena. E-mail: giuseppina.papini@unisi.it.

¹ Per una disamina della recente modifica sulla migliore articolazione del valore primario e sistemico dell'ambiente, ulteriore rispetto a quanto menzionato dall'art. 117 comma 2 Cost., si rinvia a AA.VV., 2022, *Modifiche agli articoli 9 e 41*

È stato efficacemente osservato che la disposizione in parola ha consentito la costituzionalizzazione di quanto espresso dalle Leggi Bottai, ossia dalle due leggi del 1939 riguardanti la “Tutela delle cose d’interesse artistico o storico” (l. n. 1089/1939) e la “Protezione delle bellezze naturali” (l. n. 1497/1939)².

In particolare, se volessimo seguire un breve sviluppo diacronico del concetto di paesaggio, necessariamente lo si dovrebbe contestualizzare nell’ambito di quest’ultima legge, ovvero nella L. 29 giugno 1939 n. 1497, che da una parte ha proceduto con l’identificazione degli ambiti territoriali che meritano una dichiarazione di interesse pubblico, e quindi l’assoggettamento alla tutela legale mediante apposizione di vincoli; e dall’altra ha predisposto un sistema di controllo incentrato sulla autorizzazione dei relativi progetti di intervento.

Peraltro, in questa fase, il sistema delle tutele, non soltanto di carattere statico e conservativo, viene già allestito mediante l’istituto della pianificazione paesaggistica³.

della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente. Viene finalizzato un percorso iniziato con la riforma del titolo V, laddove viene introdotto la materia-valore della tutela ambientale, che «non esaurisce la sua portata nell’*actio finium regundorum* tra livelli di competenza, ma assume portata generale, ed è fondamentale perché necessario a garantire la vita dell’uomo, dunque i suoi diritti assolutamente inviolabili, sia come singolo che nelle relazioni con gli altri». Si rinvia a Carmignani, 2022: 27-37. Sull’opportunità o meno della riforma la dottrina è divisa. La materia, infatti, secondo questa prospettiva, trovava già copertura ex artt. 9, 32 e 117 comma 2 lett. s), e simile intervento fa presagire ricadute negative sulla tutela del paesaggio. Cfr. Severini, Carpentieri, 2021.

² Cassese, 1976: 170. Ad ogni modo, è doveroso fin da ora osservare che l’iter che ha condotto alla moderna disciplina della materia del paesaggio è risalente e tortuoso: uno dei primi meccanismi di tutela è stato previsto dalla legge Rosadi e dal relativo regolamento di attuazione del 30 gennaio 1913 n. 363. Già al tempo, nel contesto di una conferenza tenuta al Circolo giuridico di Roma nel maggio del 1912, il Consigliere di Cassazione Mario D’Amelio salutava con favore la predisposizione di un meccanismo di previsione, basato sullo strumento dell’autorizzazione, rispetto a un sistema repressivo, poi recepito nella legge “esperimento” n. 778/1922, a sua volta confluita nella l. 1497/1939. Cfr. Zbrowski, 2018.

³ Per una ricostruzione del movimento in favore della pianificazione, cfr. Comporti, 2012: 1047 e ss; cfr. anche Montedoro, 2022. Per una analisi critica della situazione attuale e cenni alla proposta n. 1044 del 2019 - XVIII legislatura, cfr. Simonati, 2021: 7. Secondo questa prospettiva, la dottrina ha tentato di individuare i principi generali del governo del territorio che dovrebbero rientrare in una legge cornice dello Stato, di auspicabile emanazione. Si parla a tal proposito del principio di perequazione, in base al quale tutti i cittadini dovrebbero trovarsi nella medesima situazione giuridica a fronte delle scelte

Tuttavia, risulterebbe inopportuno non tenere in debito conto, fosse anche solo per la recente ricorrenza, di quanto disposto dalla Legge 11 giugno 1922, n. 778, rubricata “Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico”.

La legge Croce, infatti, moderna per il tempo, e sotto taluni aspetti, ancora attuale, ha avuto l’intento meritorio di introdurre il concetto di “notevole interesse pubblico delle cose immobili soggette a conservazione e protezione, a causa della loro bellezza naturale e della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria”, oltre che la categoria di “bellezze panoramiche”, definendo altresì lo “schema regolatorio fondamentale”, poi trasferito nell’anzidetta legge del 1939⁴.

Nondimeno, con l’evolvere dei tempi, si assiste ad un progressivo abbandono dell’idea crociana di paesaggio, considerata desueta a tal punto da eclissarsi quasi dalla produzione normativa.

Legata ad una visione estetico-vedutistica, e giudicata di per sé elitaria, il diritto del paesaggio così configurato, pare non più idoneo a interpretare le esigenze della società post-bellica.

Nel mentre, avanza una visione della realtà che va a privilegiare lo sviluppo di una nuova nozione giuridica di ambiente, dal carattere omnicomprensivo, che tende ad assorbire il concetto di paesaggio⁵.

pianificatorie, senza che la collocazione geografica e le caratteristiche del suolo di cui sono titolari incidano in maniera invasiva sulla possibilità di esercitare le facoltà insite al diritto di proprietà. Altro principio necessario sarebbe quello del coordinamento fra i diversi interessi pubblici connessi alla gestione del territorio, con la necessaria predisposizione di meccanismi procedurali tali da garantire il confronto tra i vari livelli istituzionali, con la possibilità di risolvere eventuali conflitti in via preventiva. Inoltre, andrebbe maggiormente valorizzato il principio della pianificazione: la piena e inderogabile compatibilità con i piani urbanistico-territoriali dovrebbe rappresentare il presupposto per qualsiasi trasformazione territoriale suscettibile di incidere sui valori fondanti dell’ordinamento, quali la tutela dell’ambiente e la salubrità dei luoghi, nonché lo sviluppo socioeconomico del consorzio sociale.

⁴ Carpentieri, 2022, *Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessioni in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922*, pubblicato il 22 dicembre 2022 su www.giustizia-amministrativa.it.

⁵ In altre parole, i due concetti sono espressione di due modi diversi di rappresentare la realtà fenomenica: da una parte una conoscenza “immediata”, quasi spirituale del mondo, e dall’altra quella portatrice di interessi da leggersi mediante rinvio alle scienze esatte. Nel corso degli anni muta dunque la percezione del diritto del paesaggio, per un periodo apostrofato dagli ambientalisti come una sorta di “ecologia per contesse”, i quali sembrano rinviare ad un atteggiamento di protezione più inclusivo, globale. (Carpentieri, 2022) Per uno spunto sulle sfide e sul bilanciamento dei due valori, anche a proposito dell’accertamento postumo della compatibilità paesaggistica *ex*

Ed in questo contesto, la giurisprudenza costituzionale ha finito per configurare la tutela del paesaggio come tutela paesaggistico-ambientale, andando ad attribuirle una connotazione espansiva⁶.

In altre parole, nel processo evolutivo della cura del paesaggio, si ha avuto riguardo per l'intero territorio, quand'anche esso fosse "degradato o privo di pregio", e tenendo presente che "la tutela paesistico-ambientale non è più una disciplina confinata nell'ambito nazionale"⁷.

Ma prima di riallacciarsi a quanto stabilito dalle fonti sovranazionali, è doveroso menzionare una tappa intermedia vissuta dal Legislatore italiano a metà degli anni Ottanta, ed in particolare quanto questi ha disposto con la L. 8 agosto 1985 n.431, per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale.

art. 167 c. 4 Codice Urbani, cfr. Commandatore, 2023.

⁶ Assume i contorni di un "valore primario e assoluto, che le istituzioni devono impegnarsi a promuovere e a tutelare" per l'effetto del combinato disposto di cui agli artt. 9, 32 e 117 della Carta fondamentale. Cfr. Carmignani, 2008 *Autorizzazione paesaggistica e bilanciamento dei valori*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n.10, 645-648. Si deve anche sottolineare che la Corte costituzionale con la nota giurisprudenza sulla "endiadi unitaria", si è espressa per lo più sui conflitti Stato-Regioni, cercando di attribuire a simili materie-valori una disciplina unitaria, per così dire stato-centrica, con conseguente omogeneità di disciplina, per evitare che fosse attratta nella materia dell'urbanistica e del governo del territorio, di competenza regionale. "Da qui lo sforzo "estensivo", volto a dilatare la nozione di ambiente, legandola a quella di paesaggio, in modo da resistere alla vis attrattiva del (tendenzialmente onnicomprensivo) "governo del territorio". (Carpentieri 2022).

⁷ Corte cost. 24 aprile 2020, n. 71, in Foro it. 2020, 6, I, 1833. Così prosegue la Corte "Ciò soprattutto in considerazione della Convenzione europea del paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14, secondo cui il concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni. In questa prospettiva la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio. Da ciò consegue inevitabilmente il passaggio da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati, tra i quali, appunto, l'acquisizione e il recupero delle terre degradate. È stato già affermato che tale fenomeno si inquadra in un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale» (sentenza n. 179 del 2019).

La Legge Galasso, infatti, ha sottoposto a vincolo paesaggistico intere categorie di immobili, passando da una quota del 18% ad una pari a circa il 47% del territorio nazionale⁸.

A questa maniera, trasmuta il concetto di paesaggio: dalla singola entità territoriale connotata da “non comune bellezza”, dall’anzidetto sapore naturalistico, da tutelarsi esclusivamente per il suo pregio estetico, si passa ad un insieme di porzioni di territorio da conservare⁹.

Simile tecnica legislativa ha permesso all’elaborazione dottrinale successiva di classificare il paesaggio secondo una triade che annovera accanto ai (i) paesaggi di eccezionale rilevanza; (ii) i paesaggi “diffusi”, che esprimono un valore identitario per le comunità di riferimento; ed infine quelli (iii) degradati, da valorizzare e riqualificare¹⁰.

Peraltro, vale la pena rammentare che l’articolato elenco contenuto nella legge Galasso è frutto della urgenza del legislatore nel provvedere e nell’apprestare a simili beni una tutela piena ed efficace, andando a dilatare enormemente la portata territoriale, estendendola financo a quella della regione¹¹.

⁸ Da una impostazione secondo la quale i vincoli riguardavano beni isolati e sporadici, rispetto ai quali la pianificazione urbanistica doveva necessariamente raccordarsi, mediante mero recepimento di questi ultimi nel piano regolatore generale, si passa, infatti, ad un regime vincolistico *ope legis* che si estende a intere categorie di aree. Tra gli altri, cfr. Feola, 2021:7.

⁹ Stella Richter 2022: 29 ss. Per una disamina dei profili costituzionali della locuzione del paesaggio, fondamentale il rinvio a Predieri, 1981.

¹⁰ Amorosino, 2023: 27.

¹¹ Mengoli, 2014: 76 e ss. Se la materia-valore del paesaggio è una funzione primaria che appartiene alla Repubblica *ex art. 9 Cost.*, gestita inizialmente dallo Stato per mezzo dei propri Ministeri, da ultimo per il tramite il Ministero dei beni culturali e ambientali, con il D.P.R. 616/1977 (art. 82 e 83) si assiste alla delega di detta funzione alle Regioni, intestandosi, l’apparato statale “il potere di integrare gli elenchi dei beni soggetti ad interventi ed il controllo sulle autorizzazioni paesaggistiche, per le quali si è riservato il potere di annullamento”. Tuttavia, dopo l’ampliamento dei poteri regionali, con la legge Galasso si è assistito ad una riespansione della *vis* statale e all’introduzione di due principi cardine: il primo riguardante la circostanza secondo la quale la tutela del paesaggio viene esercitata mediante pianificazione paesaggistica o urbanistica con valenza paesaggistica; e il secondo riguarda l’introduzione del vincolo generale di legge su determinate parti di territorio, individuate mediante caratteristiche loro proprie.

L'art.1-bis prescriveva, infatti, alle Regioni, con riferimento anche all'elenco dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico *ex lege* (montagne, vulcani, foreste, rive del mare dei laghi e dei fiumi...) di redigere Piani paesistici o Piani urbanistico-territoriali entro il 31.12.1986 con *normativa d'uso (e di valorizzazione ambientale)* dell'intero territorio¹².

Il presupposto del vincolo non è il bene assoluto, ma un presupposto di fatto, come ad esempio l'intero paesaggio collinare delle Marche che si affaccia sul mare, oppure, l'Agro romano¹³.

In questo modo, la tutela del paesaggio assume portata generale e decisiva prevalenza rispetto alla pianificazione urbanistica, venendo a disciplinare anche immobili non sottoposti a vincolo paesaggistico.

La ragione è da rinvenirsi nella funzione di preminente interesse pubblico assegnata alla tutela del paesaggio, non riducibile a quella urbanistica, la quale, di per sé, non è finalizzata ad inquadrare una visione globale del territorio dal punto di vista paesaggistico-ambientale¹⁴.

Sotto altra prospettiva, si deve osservare che l'inclusione della tutela dell'ambiente nel concetto di paesaggio era dovuta all'assenza di un preciso addentellato costituzionale del principio in materia, man-

¹² *Op. ult. cit.*, 497. Peraltro, quelle che oggi sono *ex art.* 142 d.lgs. 42/2004 le aree tutelate per legge, furono proprio definite con la l. 431/1985 sotto le sembianze di un vincolo di inedificabilità totale transitoria valido fino alla concreta pianificazione paesistica. Si deve rammentare che l'elenco ivi indicato ha posto dei problemi interpretativi per la giusta individuazione del vincolo medesimo, e nella sostanza è accaduto che la concreta identificazione delle aree sottoposte a vincolo *ex lege* fosse definita con i piani paesistici o paesistico-urbanistici, senza la partecipazione al procedimento del proprietario della zona interessata. Per un'analisi del vincolo paesistico-ambientale, laddove si evidenzia, tra le altre cose, che la legge Galasso ha integrato in maniera assai intensa l'art. 82 del D.P.R. 616/1977, cfr. Tamponi, 1999: 843; più recentemente con riferimento alla componente forestale del paesaggio agrario, Ferrucci, 2022: 43.

¹³ Secondo la giurisprudenza amministrativa non è contrario ai principi di ragionevolezza e proporzionalità vincolare un paesaggio agrario in quanto tale, in particolare un paesaggio caratterizzato come quello della campagna romana. Cfr. Granara, 2017: 26; per la rilevanza paesaggistica del territorio agricolo, per i valori identitari di cui è portatore, Carmignani, 2010: 51 e ss.

¹⁴ Poiché trovano considerazione e applicazione occasionale e indiretta provvedimenti legislativi anche in materie diverse, si parla di panurbanistica, per la sua prorompente forza espansiva. Da segnalare l'emersione di una valenza culturale e quindi metagiuridica della materia, proprio perché omnicomprensiva. Feola, 2021: 1-9. Si deve segnalare anche la valenza deteriore che può assumere il termine in analisi, quando si è corso il rischio che il paesaggio diventasse un aspetto secondario del governo del territorio. (Carpentieri, 2022).

cando, negli anni 1946-48, una precipua sensibilità volta a preservare l'ecosistema, dal momento che simili istanze sarebbero emerse solo nel ventennio successivo, ed accolte a partire dalle Costituzioni degli anni Settanta¹⁵.

Dunque, con l'espressione "paesaggio" si intendeva "il profilo estetico, la bellezza, ma anche e soprattutto la realtà: ciò che ci circonda, che noi modifichiamo con il nostro agire e che a sua volta ci modifica"¹⁶.

La valorizzazione del paesaggio, a prescindere dall'opera pretoria svolta nel corso degli anni dal Giudice delle leggi, assume significato e nuova linfa vitale con la Convenzione europea del Paesaggio, firmata il 20 ottobre 2000 e ratificata con legge n. 14 del 2006, al cui art. 1 definisce il paesaggio come "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"¹⁷.

Pertanto, la Convenzione si pone l'ambizioso obiettivo di promuovere la gestione e la pianificazione del paesaggio, considerando anche l'acquisizione e il recupero delle terre degradate¹⁸.

Sotto l'influsso di questo approccio totalizzante, il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42 e ss.mm.) recepisce dunque l'impostazione della Convenzione europea, ed è significativo che venga abbandonata la terminologia «beni ambientali», di cui all'art. 138 del T.U. n. 490/1999, per utilizzare il sintagma "beni paesaggistici"¹⁹.

¹⁵ Mostacci, 2014: 271-335.

¹⁶ Flick, 2022: 1703. Da segnalare che nel corso degli anni, la giurisprudenza costituzionale è riuscita a tessere una tela ove il valore ambiente "insieme al paesaggio è protetto come elemento determinativo della qualità della vita", emancipandosi da finalità estetizzanti e naturalistiche per andare ad "esprimere l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce, che è necessario alla collettività". Cfr. Carmignani, 2008: 645-648.

¹⁷ Per una ricostruzione del tema, *ex multis* cfr. D'Amico, 2018.

¹⁸ Gli impegni assunti con la Convenzione Europea del Paesaggio di Firenze del 20.10.2000, si possono così sintetizzare: lo strumento internazionale impegna infatti gli Stati a riconoscere giuridicamente il paesaggio; prevede delle politiche di salvaguardia; comporta delle procedure di compartecipazione della collettività; impone ai firmatari di tenere in debito conto il paesaggio nelle politiche nazionali in materia di pianificazione territoriale e urbanistica.

¹⁹ È doveroso osservare che per la realizzazione del pluralismo autonomistico regionale di cui all'art.1 della legge delega n. 382/1975, il legislatore ha finito per inquadrare le funzioni amministrative in "settori organici", e la materia dei beni ambientali veniva inserita nella funzione "assetto e utilizzazione del territorio". Dunque, la locuzione "beni ambientali" è stata una costante della legislazione italiana a partire dal dall'art. 82 del D.P.R. 616/1977, passando attraverso la Leg-

Valorizzando, inoltre, la sistematica del Codice Urbani, si assiste alla distinzione tra “beni paesaggistici”, da intendersi come “porzioni di territorio dichiarate di notevole interesse pubblico paesaggistico con provvedimento o per legge, e paesaggio, inteso come rilevanza paesaggistica della restante parte del territorio, se e in quanto presa in considerazione e disciplinata per i profili paesaggistici della pianificazione paesaggistica estesa a comprendere l’intero territorio regionale”²⁰.

Con il codice dei beni culturali e del paesaggio si parla inoltre di «piani paesaggistici», andando a disciplinare quelle aree già soggette a vincolo *ex art.* 142 (aree tutelate per legge), oltre quelle aree vincolate per la prima volta con il piano medesimo.

Merita osservare che il codice Urbani ha implicato un ampliamento delle funzioni del piano paesaggistico, in particolare per quanto attiene la disciplina della parte di territorio di particolare interesse, e con specifico riguardo all’organizzazione dell’intero territorio regionale, sono stati predisposti diversi livelli di tutela²¹.

Insistendo sotto il profilo delle tutele, si sono avvicinati il profilo paesaggistico *tout court* a quello urbanistico-paesaggistico della pianificazione, ed oggi, *ex art.* 135, solo formalmente si distinguono due

ge Galasso, e dal d.lgs. 112/1998, fino al T.U. dei beni culturali n. 490/1999 La locuzione in analisi “rimanda ad una selezione del più ampio concetto di paesaggio, costituita da ciò che la legge consideri testimonianza significativa dei suoi valori culturali e naturali e che perciò, risulti meritevole di un particolare regime di tutela”. L’espressione “beni paesaggistici” rinvia invece allo spirito della Legge Bottai e al concetto di “bellezze naturali”, elevandola a categoria aperta, non predeterminata come elenco tassativo, ma in via esemplificativa. Cfr. Carmignani, 2008, n.9, 540-544.

²⁰ Carpentieri, 2017: 20. Secondo l’Autore, le definizioni di cui agli artt.131 e 2 del Codice Urbani, sono incentrate sui valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici espressi dal territorio.

²¹ Si valorizzino alcune delle parole-chiave utilizzate dal disposto dell’art. 6 del predetto Codice, ed in particolare le seguenti locuzioni: “riqualificazione”, “fruizione”, “realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”. Analizzando, ad esempio, la relazione istruttoria del PTPR della Regione Lazio, si evince che i termini “tutela” e “valorizzazione” hanno significati ben precisi. L’azione di tutela infatti viene esercitata su un contesto di valore riconosciuto (bene culturale e/o paesaggistico), mentre il grado di compromissione del bene ne giustifica le azioni di recupero. L’istanza di “migliorabilità” indotta sia dalla presenza di degrado, sia da una necessità/opportunità di migliore utilizzazione o fruizione di un bene o di un territorio, determina invece l’applicabilità di una azione di valorizzazione (azione attiva). Cfr. <https://www.regione.lazio.it/enti/urbanistica/ptpr>.

tipi di piano territoriale, ossia i piani paesaggistici e i piani territoriali con valenza paesaggistica, ma la lettera della disposizione è chiara nel prescrivere che entrambi possano vantare la valenza di “piani paesaggistici”²².

I predetti piani sono di competenza delle Regioni (e delle Province Autonome), e sebbene non sia possibile prescindere dal coinvolgimento della amministrazione statale, vanno a disciplinare l'intero territorio regionale. Peraltro, pare opportuno rammentare che, secondo costante giurisprudenza amministrativa, è illegittima quella previsione che accomuni tutte le zone, diverse da quelle vincolate, mediante un indifferenziato e unico onere di valutazione dell'impatto paesaggistico²³.

La struttura del piano paesaggistico è dispersa nell'articolato del codice di settore, e secondo l'art. 145 d.lgs. 42/2004, è il Ministero competente ad individuare, ai sensi del d.lgs. 112/1998, le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione urbanistica²⁴.

²² In breve, i piani paesaggistici hanno la funzione di individuare le linee di sviluppo urbanistico e edilizio; sono caratterizzati dal principio di prevalenza dell'interesse paesaggistico su quello urbanistico ex art. 145 Codice Urbani; prevedono la normativa d'uso non solamente conservativa in senso passivo; possono prevedere interventi di tutela e ripristino. I piani paesaggistici, per la loro possibilità di dettare una variegata e complessa normativa, si pongono al vertice degli strumenti di pianificazione territoriale, dovendo gli strumenti urbanistici necessariamente recepirne le loro prescrizioni. Per una disamina degli obiettivi e del contenuto del piano, cfr. Mengoli, 2014: 80. Per i rapporti tra valori paesaggistici e esigenze urbanistiche, secondo costante giurisprudenza amministrativa, si segnala: *“La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario avente valore «primario» ed «assoluto», precede e comunque costituisce un limite alla salvaguardia degli altri interessi pubblici; non a caso, il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce i rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti urbanistici (nonché i piani, programmi e progetti regionali di sviluppo economico) secondo un modello rigidamente gerarchico, fondato sui seguenti dispositivi tecnici: immediata prevalenza del primo, obbligo di adeguamento dei secondi con la sola possibilità di introdurre ulteriori previsioni conformative che “risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani”.* In base all'anzidetta disciplina, resta escluso che la salvaguardia dei valori paesaggistici possa cedere a mere esigenze urbanistiche” Cons. di Stato sez. VI, 02 aprile 2020, n.2225, in *Riv. Giur. Edilizia* 2020, 3, I, 575. La fattispecie riguardava la legittimità di un parere della Soprintendenza nel procedimento di autorizzazione paesaggistica nonostante richiedesse una onerosa modifica progettuale al richiedente. *Ex plurimis*, Corte cost., 27 giugno 1986 n. 151, in *Foro amm.*, 1987, 3. In argomento, Immordino, Giani, 2019:1160 ss.; Amorosino 2019: 1284.

²³ Cons. Stato, Sez. VI, 15 dicembre 2009 n. 7944, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2010, 2, I, 469.

²⁴ In particolare, si rinvia agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs 42/2004. I contenuti

L'apporto ministeriale, che viene trasfuso in apposite intese o accordi con la Regione interessata, è imprescindibile, ed in mancanza, è possibile attivare il relativo potere sostitutivo.

Tuttavia, la circostanza che venga conclusa formalmente un'intesa con la Regione, non risulta condizione necessaria e sufficiente perché venga rispettato l'iter procedurale codicistico.

Infatti, la Consulta, in tempi relativamente recenti, ha rilevato una lesione del principio di leale collaborazione, poiché in materia di (co-) pianificazione paesaggistica sussiste sempre *"la necessità di un confronto costante, paritario, e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire (solo) la sua conclusione"*²⁵.

del piano, al contempo di carattere conoscitivo e precettivo, sono riconducibili a quattro macrocategorie: accertamenti tecnici e semplici o meramente ricognitivi; valutazioni tecniche; norme tecniche; norme programmatiche. (Traina, 2022: 72).²⁵ Corte Cost., 17 novembre 2020, n.240 in *Foro Amministrativo*, 2021, 5, 739. Nonostante il quadro normativo imponesse il coinvolgimento del MIBAC, la Regione procedeva alla adozione di una propria versione del Piano in assenza di collaborazione con il Ministero. Il Piano adottato veniva pubblicato nel Bollettino Ufficiale regionale del 14.02.2008 n. 6. Successivamente, la stessa Regione tentava un coinvolgimento dell'amministrazione statale al fine di trovare un'intesa prima dell'approvazione finale del PTPR, così da salvaguardare il principio di co-pianificazione e, pertanto, garantire la legittimità del procedimento di formazione dello strumento urbanistico. In tal senso, tra le due istituzioni, veniva sottoscritto un Protocollo d'Intesa, seguito dalla stipula di "un verbale di condivisione dei contenuti del Piano" del 16.12.2015. Tuttavia, il Consiglio Regionale del Lazio approvava in via unilaterale il PTPR, senza dare conto dei contenuti del suddetto verbale di condivisione. Una volta accolto, per violazione del principio di leale collaborazione, il ricorso alla Corte Costituzionale, per conflitto di attribuzione tra enti promosso dal Governo avverso la deliberazione del Consiglio regionale della regione Lazio n. 5 del 2019, avente ad oggetto il Piano territoriale paesistico regionale, il medesimo Consiglio Regionale con delibera n.5 del 21.4.2021 approvava il nuovo PTPR, secondo i crismi di legge, con una serie di allegati. Tra le altre cose, si dà atto che il PTPR ha individuato, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, lettera d), del Codice, ulteriori beni di cui all'articolo 134, comma 1, lettera c), del Codice definendone le relative prescrizioni d'uso, ed in particolare i seguenti beni del patrimonio identitario regionale: "Aree agricole della campagna romana e delle bonifiche agrarie"; "Insediamenti urbani storici e relativa fascia di rispetto"; "Borghi dell'architettura rurale e beni singoli dell'architettura rurale e relativa fascia di rispetto"; "Beni puntuali e lineari testimonianza dei caratteri archeologici e storici e fascia di rispetto"; "Canali delle bonifiche agrarie e relative fasce di rispetto"; "Beni testimonianza dei caratteri identitari vegetazionali, geomorfologici e carsico-ipogei e la relativa fascia di rispetto. Per una disamina della struttura del Piano della Regione Toscana, si veda invece Ferrucci, 2022.

2. L'autorizzazione paesaggistica e la relazione illustrativa del Consiglio di Stato del 17 maggio 2022

L'Ufficio Studi²⁶ del massimo organo di giustizia amministrativa ha ritenuto opportuno svolgere un approfondimento su determinate questioni di diritto involgenti le materie dell'edilizia e del paesaggio, a seguito del deferimento operato dal Presidente della Sezione VI del Consiglio di Stato, per via della frequenza dei casi esaminati dalla sezione medesima, ma anche in ottica di smaltimento dell'arretrato ai fini del conseguimento degli obiettivi, *inter alia*, del P.N.R.R.²⁷.

Il parere, al punto 3.1. introduce la tematica del procedimento di autorizzazione paesaggistica, rinviando alla disposizione di cui all'art. 146 del d.lgs. 42/2004, e andando a recepire gli attuali indirizzi dottrinari sopra evidenziati per quanto attiene la percezione dei valori paesaggistici²⁸.

Dal tenore della lettera della disposizione in commento emerge chiaramente che il legislatore abbia inserito il procedimento di valutazione amministrativa finalizzato al rilascio o al diniego del provvedimento nella categoria dell'autorizzazione.

Il potere autorizzatorio, come è noto, ha l'effetto di rimuovere i limiti interposti dall'ordinamento all'esercizio di una preesistente situazione di vantaggio da parte dell'interessato, e dal punto di vista funzionale importa una valutazione di compatibilità con l'interesse pubblico²⁹.

In questo contesto, attraverso l'esercizio del potere autorizzatorio, l'amministrazione esprime il proprio consenso all'esercizio di una attività privata, operando una valutazione su di un coacervo di interessi pubblici, riguardanti non solo i profili di carattere estetico-culturale della porzione di territorio interessata, ma anche la compatibilità con la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente, al fine di incentivare (anche) il corretto svolgimento delle attività economiche.

²⁶ L'Ufficio studi opera sulla base di linee guida approvate dal Consiglio di presidenza del Consiglio di Stato, su proposta di un apposito Comitato di indirizzo scientifico ed organizzativo a composizione mista (magistrati e professori universitari).

²⁷ La relazione, molto sinteticamente, ha ad oggetto oltre la natura del parere reso dalla Soprintendenza nell'ambito dei procedimenti ex art. 146 d.lgs 42/2004 e di accertamento di compatibilità paesaggistica ex art. 167 d.lgs. 42/2004; la natura delle sanzioni in ambito edilizio e paesaggistico; e la sorte dell'ordine di demolizione in pendenza della domanda di condono e di sanatoria.

²⁸ *Ex multiis*, per una ricostruzione dell'istituto, Matteo, 2017: 385-413. Si veda anche Angiuli, 2005: 388; Spasiano, 2012, 1127; Paoli, 2015: 143; Liguori, 2015:111.

²⁹ Essa, insieme al tipo della concessione, ha impegnato fin da subito la scienza giuspubblicistica italiana nella riflessione tesa ad elaborare una teoria generale dell'atto amministrativo. *Ex multiis*, Casetta, 2012: 350.

Nel ripercorrere sinteticamente la disposizione in analisi, il Consiglio di Stato innanzitutto indica l'ambito di applicazione soggettiva del procedimento di autorizzazione paesaggistica.

L'azione prescritta dal legislatore impone a quei soggetti legittimati a presentare i progetti edificatori nelle zone di interesse, di astenersi dall'avviare i lavori finché non sia intervenuta l'autorizzazione³⁰.

In altre parole, i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo degli immobili e delle aree a interesse paesaggistico, non possono distruggere, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori protetti dai vigenti piani paesaggistici.

Il rinvio operato dal comma 1 della disposizione in analisi, infatti, allude a delle condotte vietate che possano ledere gli interessi sensibili tutelati dai piani paesaggistici ai sensi dell'art. 143 e di quelli protetti mediante vincolo ai sensi degli elenchi di cui agli artt. 142 e 157, ed anche per quelle aree di notevole interesse pubblico *ex art.* 136 del Codice Urbani.

³⁰ La Regione, ai sensi dell'art. 146 comma 5 deve previamente acquisire il parere vincolante del Soprintendente, che si pronuncia sulla compatibilità paesaggistica entro il termine indicato dal comma 8 (quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti). Si innesca, nel caso, il contraddittorio con l'interessato: ai sensi del comma 7 della disposizione in analisi, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica provvede, ove necessario, a richiedere le opportune integrazioni e svolge gli accertamenti del caso. Successivamente alle verifiche di cui al comma 7, entro quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, effettua quindi gli accertamenti circa la conformità dell'intervento con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al Soprintendente la documentazione presentata dall'interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa, e con una proposta di provvedimento, dandone comunicazione all'interessato dell'inizio del procedimento e dell'avvenuta trasmissione degli atti al Soprintendente. Inizia la seconda fase del procedimento, e ai sensi del comma 8, il Soprintendente rende il parere limitatamente alla compatibilità paesaggistica dell'intervento progettato e alla conformità dello stesso rispetto alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Seguendo la naturale scansione temporale, se la Soprintendenza ritiene non sussistenti i presupposti, formula parere negativo, e comunica agli interessati il preavviso di rigetto del provvedimento *ex art.* 10-bis l. 241/1990. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l'amministrazione provvede in conformità; mentre ai sensi del successivo comma 9, decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del Soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione.

Pertanto, col primo comma dell'art.146, il legislatore esprime, mediante la previsione di un divieto, la necessaria prevalenza degli interessi sottesi alle aree tutelate per legge rispetto allo spettro di azioni teoricamente esercitabili dai titolari dei beni ricadenti nelle predette aree.

Una volta chiarito quali siano le condotte non conformi alla legge, al secondo comma il legislatore prescrive agli interessati di richiedere alle amministrazioni competenti una preventiva autorizzazione, qualora abbiano intenzione di eseguire opere su dei beni ricadenti in zone paesaggistiche³¹.

La finalità dell'istituto è quella di procedere ad una effettiva verifica della conformità del progetto, a valere su immobili ed aree di interesse, rispetto alle prescrizioni contenute nei piani paesaggistici e nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico, in modo da accertare la congruità di simili interventi con i criteri di gestione dei beni, in accordo con la tutela e il miglioramento della qualità del paesaggio³².

Nel caso di interventi in porzioni di territorio di tal genere, dunque, grava sull'interessato l'obbligo di sottoporre all'amministrazione competente il progetto che intende eseguire, in modo che la medesima amministrazione possa procedere alla preventiva valutazione di compatibilità con gli interessi in gioco, e in caso positivo, rilasciare il provvedimento di autorizzazione.

Nella sequenza procedimentale delineata dall'art. 146 il potere regionale (o locale) deve acquisire il parere vincolante del soprintendente, il quale deve esprimersi entro il termine di cui al comma 8 della disposizione in commento, ossia quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti³³.

³¹ In merito alla documentazione da presentarsi, l'art. 146 comma 3 d.lgs. 42/2004 rinvia a fonte normativa secondaria, e in particolare, al DPCM 12 dicembre 2005, attuativo della medesima disposizione, per la redazione e i contenuti della relazione paesaggistica da allegarsi all'istanza di autorizzazione.

³² Per quanto riguarda la delimitazione dell'ambito oggettivo della norma, rispetto al previgente testo, l'art. 146 d.lgs 42/2004 consta di un elenco più analitico del tipo dei beni sottoposti a regime autorizzatorio. Si fa infatti riferimento alle aree tutelate per legge *ex art. 142*; ai beni individuati mediante le disposizioni del piano paesaggistico *ex art. 143*, con funzione residuale, tutti i beni tutelati dalla disciplina previgente *ex art. 157*, e infine si rinvia esplicitamente alle aree ed immobili di notevole interesse pubblico *ex art. 136*. (Zbrowski, 2018: 1130).

³³ Si rammenta, ai sensi del comma 6 del medesimo art. 146 la possibilità per le Regioni di delega dell'esercizio della funzione autorizzatoria, per i territori interessati, a province (i.e. Enti di area vasta ai sensi della legge 56/2014), a forme di cooperazione fra enti locali, agli enti parco, ai comuni, purché sia garantita la differenziazione tra aspetto paesaggistico e quello urbanistico-edilizio, nel senso che le suddette funzioni non siano cumulate nel medesimo ufficio, e nella medesima persona fisica addetta al rilascio. In genere, si regi-

L'iter procedurale impone all'ente competente di entrare in contatto, entro quaranta giorni dalla ricezione della documentazione, tanto con l'autorità soprintendentizia, quanto con l'interessato, rendendolo edotto dell'avvenuta trasmissione degli atti alla prima.

In questo contesto, va chiarito che l'ente competente, ossia la Regione o l'ente locale delegato al rilascio dell'autorizzazione, deve svolgere una vera e propria pre-istruttoria, e non limitarsi a trasmettere la domanda del privato alla Soprintendenza.

A tal proposito, si deve segnalare il rinvio alle garanzie procedurali di cui alla l. n. 241/1990, con l'accortezza che non viene, secondo un indirizzo dottrinale, riconosciuta la figura del terzo interessato, poiché non risulta titolare di una posizione differenziata di cura degli interessi paesaggistici rispetto alla collettività³⁴.

L'ipotesi di scuola prevede che il Soprintendente renda il parere vincolante entro 45 giorni dalla ricezione dell'istanza, ai sensi del combinato disposto dei commi 5 e 8 della disposizione in commento, e che l'amministrazione regionale o comunale si conformi a quanto ivi espresso.

In caso di parere negativo, la Soprintendenza formula preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10-bis L.P.A. Detta circostanza rende, peraltro, più funzionale il procedimento rispetto alla versione previgente, perché imponendo alla Soprintendenza il dovere di comunicare gli eventuali motivi ostativi all'accoglimento della domanda, in ipotesi di parere negativo, realizza una corretta instaurazione del contraddittorio con l'interessato³⁵.

Entro venti giorni dalla trasmissione del parere, l'amministrazione provvede dunque in maniera conforme, e in caso di inerzia, il privato, ai sensi del comma 10, può richiedere l'esercizio del potere sostitutivo alla Regione o, in taluni casi, allo stesso Soprintendente.

stra, le Regioni hanno delegato la funzione in commento ai Comuni, ma vi sono dei casi, come avvenuto nella Regione Calabria, di delega alle Province. È evidente il richiamo ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.

³⁴ Secondo questa prospettiva, sarebbe anche difficile individuare una rosa di controinteressati. (Zbrowski, 2018: 1137). È anche vero che la lettera dell'art. 9 della legge n. 241/1990 consente la partecipazione al procedimento anche a quella amministrazione portatrice di un interesse pubblico secondario, qualora ravvisi un pregiudizio agli interessi in discorso. Il che permetterebbe la partecipazione di altro centro decisionale di esprimersi e far valere la propria posizione in un costruttivo contraddittorio tra amministrazioni e privati portatori di interessi differenziati.

³⁵ Modifica operata dal D.L. 70 del 13 maggio 2011. In precedenza, era l'amministrazione procedente a dover comunicare all'interessato i motivi ostativi decisi dal soprintendente, rendendo disfunzionale il contraddittorio con il privato. (Carpentieri, 2017: 23 ss.)

Per inciso, per quanto concerne gli interventi sottoposti a procedura di autorizzazione paesaggistica semplificata, invece, ai sensi del comma 9 dell'art. 11 del D.P.R. 31/2017, adottato ex art. 146 c.9 ultimo periodo, il legislatore ha previsto la formazione di una fattispecie tipizzata di silenzio assenso tra amministrazioni³⁶.

È opportuno osservare che diverse sono le modifiche e integrazioni che sono state apportate all'art. 146 del Codice, e che l'autorizzazione paesaggistica così come delineata dal legislatore è divenuta definitivamente applicabile solo a partire dal gennaio 2010, per via dell'esteso regime transitorio previsto dall'art. 159³⁷.

E si deve altresì segnalare che nel corso di questi anni, numerosi sono gli indirizzi giurisprudenziali succedutisi, dei quali il parere del Consiglio di Stato ne dà puntuale contezza.

³⁶ Il previgente regolamento di semplificazione, il D.P.R. 9 luglio 2011 n. 139, ha introdotto una procedura semplificata per gli interventi di lieve entità sui beni vincolati. Gli strumenti di semplificazione erano tuttavia pochi e si riducevano sostanzialmente al dimezzamento dei termini per la conclusione del procedimento e nella semplificazione procedimentale. In realtà, semplificazione, non vi è stata, basti solo pensare che molti interventi in centri storici erano comunque sottoposti a procedura ordinaria, dal momento che vi era una sostanziale equiparazione delle zone territoriali omogenee di tipo A) di cui al D.M. n.1444/1968 agli immobili di cui all'art. 136 comma 1 lett. a), b) c) del d.lgs. 42/2004. Il nuovo regolamento D.P.R. 31/2017 aggiunge 31 tipologie di interventi per i quali si va oltre la semplificazione, realizzando una sorta di "liberalizzazione". (Carpentieri, 2017: 29 ss.).

³⁷ Le più importanti modificazioni sono quelle dei d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 e 26 marzo 2008, n. 63, rispettivamente con gli artt. 16 e 2, lett. s). Si rammenta anche il d.l. n. 70/2011, recante le "Prime disposizioni urgenti per l'economia" del 2009, sostituito dalla legge di conversione 12 luglio 2011, n.106 (eliminazione del termine di 30 giorni di *stand still* per l'efficacia dell'autorizzazione) Infine, il d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conosciuto ai più come "Decreto del fare", il d.l. n. 91/2013, nonché il d.l. 31 maggio 2014, n. 83. Prima dell'entrata in vigore del Codice Urbani, l'autorizzazione paesaggistica è stata disciplinata dall'art.1 della legge Galasso, e poi dall'art. 151 del T.U. Melandri. La Regione, che spesso sub-delegava la funzione ai Comuni, si pronunciava entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda. Decorso inutilmente il termine, l'interessato poteva richiedere l'autorizzazione al Ministero, che si pronunciava entro il termine di sessanta giorni. Elemento peculiare era il fatto che la Soprintendenza potesse annullare per motivi di legittimità l'autorizzazione entro il termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento della documentazione. Nel regime transitorio di cui all'art. 159 d.lgs. 42/2004 applicabile dall'entrata in vigore del Codice Urbani fino al 31.12.2009, viene conservata simile procedura, e la Soprintendenza se ritiene che l'autorizzazione rilasciata non sia conforme alle prescrizioni in tema di tutela del paesaggio può annullarla per motivi di legittimità.

In particolare, l'oggetto del contendere riguarda la natura del parere della Soprintendenza, il cui carattere co-decisorio, secondo il Consiglio di Stato, è stato accentuato "per effetto del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, con la quale si è chiarito che, in caso di parere negativo dell'autorità tutoria, il contraddittorio procedimentale, si instaura con la soprintendenza e non con il comune (art. 146, comma 8, D.lgs. 42/2004: "[...] il Soprintendente, in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'art.10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241"³⁸.

In particolare, le *vexatae quaestiones* sono due, e, in sostanza, riguardano quali conseguenze abbia l'inerzia del Soprintendente, e in caso di parere reso fuori termine, se detto parere conservi efficacia o no, e di quale tipo.

In merito al primo profilo, ossia quali conseguenze abbia l'inerzia del Soprintendente nel procedimento di autorizzazione paesaggistica, valorizzando il comma 9 dell'art.146, ed in particolare la locuzione "provvede comunque sulla domanda di autorizzazione", si ricadrebbe, secondo una prima ricostruzione, nella fattispecie di silenzio devolutivo, e pertanto l'autorità procedente pare abbia il "dovere funzionale di decidere da sola", previ i necessari approfondimenti istruttori del caso³⁹.

Dunque, una volta spirati inutilmente i termini per la formulazione del parere da parte dell'autorità tutoria, la Regione (o l'ente sub-delegato) ha il dovere di concludere il procedimento con provvedimento espresso e motivato, nel quale sia data manifesta contezza del rispetto degli interessi paesaggistici.

In altre parole, in applicazione dei principi della l. n. 241/1990, l'amministrazione procedente, onde evitare impugnative per possibili vizi

³⁸ Relazione dell'Ufficio Studi Cons. di Stato, p.18. Si deve osservare che il parere del rappresentante ministeriale porrebbe in essere una valutazione anche estesa al merito, della cui ampiezza giurisprudenza e dottrina si è interrogata più volte. Ad ogni modo, i confini entro cui esercitare detta funzione sono sanciti dallo stesso art. 146, il cui comma 8 ne individua i limiti, ossia la compatibilità paesaggistica dell'intervento presentato nel suo complesso, e la conformità al piano paesaggistico o alla disciplina dettata dall'art. 140 comma 2. (Zbrowski, 2018: 1141).

³⁹ L'Ufficio Studi opera questa prima ricostruzione, valorizzando in questo caso il solo dettato dell'art. 146 del Codice Urbani. Secondo questa impostazione, la Soprintendenza non sarebbe titolare di un potere co-decisorio, gestendo un solo segmento del procedimento, quello istruttorio. In questo caso, il silenzio serbato dall'autorità statale avrebbe natura devolutiva. *Relazione illustrativa sulle questioni deferite dal Presidente della Sezione VI del Consiglio di Stato, con nota del 17 maggio 2022*, p.18, reperibile su <https://www.giustizia-amministrativa.it> cfr. anche Martinelli, 2022.

di eccesso di potere, darà atto, nel complesso motivazionale dell'atto, dell'avvenuta completezza dell'istruttoria e del corretto bilanciamento degli interessi in analisi, anche se non ha raccolto il parere della Soprintendenza.

Per chiudere il cerchio, in caso di inerzia da parte da parte della autorità procedente, secondo questa prima analisi operata dall'Ufficio Studi, *“non essendo tale fattispecie tipizzata né come silenzio-assenso, né come silenzio-rigetto e non potendosi applicare il disposto di cui all'art. 20 L.P.A., l'interessato può esperire il rimedio previsto per ogni ipotesi di inerzia significativa della P.A., ovvero di silenzio-inadempimento, e quindi il rimedio di cui all'art. 117 C.P.A.”*⁴⁰.

Così, in quest'ottica, l'interessato, in caso di inerzia dell'ente procedente, potrà richiedere l'esercizio del potere sostitutivo da parte dell'ente sovra-ordinato, e se l'inerzia persiste, farà appello ai rimedi predisposti dall'apparato del codice del processo amministrativo.

2.1 *Sul valore del parere della Soprintendenza reso oltre i termini di legge e sull'applicabilità del disposto dell'art. 17 bis della l. n. 241/1990*

Una volta ricostruito, seppur brevissimamente, l'istituto dell'autorizzazione paesaggistica e il primo ordine di problemi applicativi analizzati dal Consiglio di Stato, si passi ora alla disamina della seconda tematica, ovvero quella del parere reso oltre i termini di legge, dando atto che, al riguardo, si sono registrate ben quattro opzioni interpretative.

In sostanza, nella prima parte della relazione, il Consiglio di Stato affronta la tematica dell'inerzia del Soprintendente nel procedimento di autorizzazione paesaggistica, e inquadra simile questione nei termini anzidetti, ossia configurando simile inattività alla stregua di un silenzio devolutivo.

Secondo questa opzione ermeneutica, la decisione avrebbe carattere mono-strutturato, dal momento che i due centri decisionali condividerebbero il potere nella sola fase istruttoria del procedimento, e non in quella decisoria.

Stando così le cose, l'Ufficio Studi, passa poi all'analisi del problema del parere soprintendentizio reso oltre i termini assegnati, per poi ri-affrontare il tema dell'inerzia dell'autorità statale, alla luce del mutato contesto normativo dovuto all'introduzione (nel 2015) dell'istituto del silenzio-assenso orizzontale.

Seguendo, dunque, la linea del discorso del Consiglio di Stato, in caso di parere reso fuori termine, si registra un primo orientamento, secondo il quale *“la Soprintendenza conserverebbe il potere consultivo,*

⁴⁰ *Ibidem.* L'art. 20 comma 4 L.P.A. contempla, infatti, una chiara eccezione all'applicazione dell'istituto semplificatorio agli interessi in discorso.

cosicché il parere tardivo, intervenuto prima della conclusione del procedimento, avrebbe comunque natura vincolante". Nel caso in cui, invece, il parere venga espresso dopo la conclusione del procedimento, seppur legittimo, sarebbe *inutiliter dato*⁴¹.

Per un secondo indirizzo ermeneutico "*il parere tardivo non conserverebbe carattere vincolante*", declassando a materiale istruttorio autonomamente valutabile da parte dell'amministrazione competente. A questa maniera, l'inerzia della Soprintendenza ha carattere devolutivo, di converso, assumendo la Regione o l'ente sub-delegato pieno potere decisorio⁴².

Una terza opzione interpretativa inquadra l'inerzia come consumazione "*del potere consultivo e l'eventuale parere tardivo sarebbe nullo per carenza di potere*"⁴³.

In virtù di questo orientamento, emerso per lo più nei giudizi di primo grado, si valorizzerebbe la *voluntas legis* che intende circoscrivere l'intervento del parere del rappresentante ministeriale in un tempo ben definito.

Infine, secondo un quarto orientamento, "*la mancanza del parere vincolante imporrebbe all'amministrazione competente di concludere il procedimento, dichiarando l'improcedibilità dell'istanza, con conseguente possibilità dell'interessato di ricorrere avverso l'inerzia e di chiedere il risarcimento del danno*"⁴⁴.

La relazione illustrativa del Consiglio di Stato evidenzia che è il secondo degli indirizzi ermeneutici elencati ad aver riscontrato il maggior successo giurisprudenziale, almeno prima della riforma dell'art. 17-bis della legge n. 241/1990.

Secondo questa prospettiva, una volta inutilmente decorso il termine previsto dalla legge il parere della Soprintendenza declassa a parere obbligatorio non vincolante.

In altre parole, il rappresentante ministeriale non perde il potere di rendere il parere, ma essendo spirato invano il termine assegnatogli dalla legge, simile parere è da considerarsi privo di efficacia vincolante.

Dunque, l'amministrazione procedente, ai fini della propria decisione, secondo questa valida opzione interpretativa, terrà conto, nel proprio materiale istruttorio, delle conclusioni rese dalla soprintendenza oltre i termini di legge, ma non ne sarà vincolata ai fini del provvedimento di autorizzazione paesaggistica.

⁴¹ Cons. Stato, sez. VI, 6 febbraio 2019, n. 895; id. sez. VI, 04 ottobre 2013, n. 4914; Tar Lazio, Latina, 21 settembre 2006, n. 669; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 16 aprile 2012, n. 382; Tar Campania, Salerno, sez. I, 24 febbraio 2014 n. 459.

⁴² Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2020, n. 193; id., 18 dicembre 2019, n. 8538; Cons. Stato, sez. VI, 18 luglio 2016, n. 3179; Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1935; Cons. Stato, sez. VI, 28 ottobre 2015, n. 4927; Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2015 n. 2136; Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2013, n. 1561.

⁴³ Tar Veneto, sez. II, 14 novembre 2013, n. 1295. Cfr. anche Matteo, 2017: 396.

⁴⁴ Cons. Stato, sez. VI, 30 luglio 2013, n. 4914.

Una volta esaurita la trattazione degli orientamenti giurisprudenziali che si sono succeduti in ordine alla tematica del parere reso fuori termine dalla Soprintendenza nel procedimento di autorizzazione paesaggistica, l'Ufficio Studi, come si è accennato poc'anzi, affronta il mutato contesto normativo, dovuto all'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni *ex art. 17 bis l. n. 241/1990* da applicarsi, se del caso, al procedimento autorizzatorio in parola.

È appena il caso di ricordare che a seguito del D.L. n. 76/2020 "Decreto Semplificazioni", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, la rubrica della disposizione da ultimo citata, inserita nel capo IV della l. n. 241/1990 dall'art. 3 della l. 7 agosto 2015 n. 124, la c.d. legge Madia, è stata variata da "Silenzio assenso" a "Effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici".

Sinteticamente, l'art. 17 bis L.P.A. introduce l'istituto del silenzio-assenso, già previsto dall'art. 20 della medesima legge per i procedimenti ad istanza di parte, anche per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi da parte di una P.A., nei casi in cui sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta di altre amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici⁴⁵.

In altre parole, è stata introdotta una forma di silenzio assenso endo-procedimentale, che si differenzia da quello provvedimentale *ex art. 20* della l. n. 241/90, relativo all'inerzia della p.a. nei procedimenti ad istanza di parte, nel contesto dei rapporti verticali tra amministrazione e privato.

Concisamente, ricorda il Consiglio di Stato, la struttura della fattispecie prevede che l'amministrazione procedente trasmetta uno schema di provvedimento, con annessa documentazione, all'ente designato a formulare l'assenso, il concerto o il nulla osta, e ove decorrano inutilmente trenta giorni dal ricevimento dello schema, si formi il silenzio-assenso.

Nel caso in cui all'ente diverso da quello procedente spetti fare una proposta, decorso inutilmente il termine, *la P.A. richiedente può ugualmente procedere e, in quest'ultimo caso, lo schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, è trasmesso per acquisire l'assenso in via postuma, anche in forma tacita.*

⁴⁵ Il Consiglio di Stato, con parere della Commissione Speciale del 13 luglio 2016 n.1640, ha esaminato alcuni dubbi interpretativi sollevati dalla norma, ed in particolare: a) l'ambito di applicazione soggettivo dell'art.17-bis L.P.A.; b) l'ambito di applicazione oggettivo; c) i rapporti con la conferenza di servizi; d) le modalità di formazione del silenzio assenso e l'esercizio del potere di autotutela dopo la formazione del silenzio-assenso, prima e dopo l'adozione del provvedimento finale. Il Consiglio di Stato sottolinea, inoltre, il triplice fondamento, di natura eurounitaria, costituzionale e sistematica dell'art. 17-bis L.P.A. Il parere è reperibile su www.giustizia-amministrativa.it.

Si deve osservare che per l'effetto dell'art. 2, comma 8-bis della legge n. 241/1990, l'atto negativo, eventualmente adottato dalla amministrazione diversa da quella procedente dopo l'inutile spiramento dei termini, è inefficace, ferma la possibilità di procedere in annullamento del silenzio assenso, ai sensi dell'art. 21-nonies, qualora ne ricorrano i presupposti⁴⁶.

A tal proposito viene menzionata una decisione del Consiglio di Stato, che risulta essere una delle prime prese di posizione sull'applicabilità dell'art. 17-bis, L. n. 240/1990 al procedimento autorizzatorio di cui all'art. 146 del d.lgs 42/2004⁴⁷.

Secondo questo orientamento, il meccanismo semplificatorio introdotto dalla riforma Madia non sarebbe applicabile all'autorizzazione paesaggistica, per quattro ordini di ragioni.

La prima valorizza la circostanza secondo la quale il rapporto tra pubbliche amministrazioni prenderebbe l'abbrivio da un'istanza di parte.

Il secondo punto riguarda il modo di essere del provvedimento, che in questo caso avrebbe carattere "monostrutturato", e non "pluristrutturato", essendo riferibile solo all'autorità che emana l'atto finale.

Il terzo ordine di ragioni non vede uno schema di provvedimento nella scansione procedimentale di cui all'art. 146 d.lgs. 42/2004, non rientrando in detta categoria né la proposta di provvedimento dell'apparato procedente, né il parere del Soprintendente.

Infine, secondo questa prospettiva, non si potrebbe applicare il dettato di cui all'art. 17-bis L.P.A. perché in tematiche del genere, vi è sempre la necessità di una motivazione espressa da parte dell'autorità competente alla gestione del vincolo, sia in caso di accoglimento, che in caso di diniego⁴⁸.

⁴⁶ Si rammenta che ai sensi del comma 3 dell'art. 17-bis, il silenzio assenso opera anche quando la P.A. che deve rendere l'assenso è preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, con previsione di un termine pari a novanta giorni, salvo il diverso termine previsto dalla normativa di settore.

⁴⁷ Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2020, Cons. Stato, sez. IV n. 4765; Cons. Stato, sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640; Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2022, n. 2584. Per un inquadramento del tema, si rinvia tra gli altri, Spagna, 2020: 27-63; Timo, 2019, 35; Del Prete, 2018: 705-714; Marzaro, 2018: 897-956.

⁴⁸ D'Angelo, 2021: 233 e ss. In verità, l'impostazione adottata dal Consiglio di Stato in questa pronuncia tradisce la realtà dei fatti: non solo vi sono sentenze di primo grado (in buona misura) non appellate che hanno fatto applicazione dell'art. 17-bis, l. 241/1990, ma si registrano orientamenti positivi al riguardo tanto da parte del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, quanto dal MIBAC.

Esaurita l'analisi di questo orientamento, si deve evidenziare che l'ufficio Studi dà atto, poi, di un altro indirizzo giurisprudenziale, che ha ricadute sostanzialmente analoghe a quelle del meccanismo di semplificazione previsto dalla legge sul procedimento amministrativo⁴⁹.

Secondo la VI Sezione dei giudici di Palazzo Spada, la fattispecie di cui all'art. 146 Codice Urbani *"per vari aspetti rispecchia quella del silenzio assenso ex art. 17-bis"*. Tuttavia, l'impedimento alla sua applicazione al procedimento autorizzatorio va ravvisato nella sua scansione procedimentale, ed in particolare alla circostanza secondo la quale al comma 9, il legislatore abbia utilizzato l'espressione *"provvede comunque"*.

Dunque, la Regione (o l'ente delegato) è *"tenuta a provvedere comunque e non in conformità"* alla proposta iniziale, sulla quale l'autorità statale non ha espresso motivi ostativi⁵⁰.

Infine, conclude l'Ufficio Studi, si registra un terzo orientamento, di segno positivo *"senza condizioni"* all'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso al parere della Soprintendenza, che muove dalla considerazione per cui tutti i pareri vincolanti partecipano alla formazione di un provvedimento finale pluri-strutturato, in quanto la decisione dell'Amministrazione procedente richiede per legge l'assenso vincolante di un'altra amministrazione.

Insistendo su di una interpretazione letterale della disposizione di cui al comma 3 dell'art. 17-bis L.P.A., risulta consentito dall'ordinamento applicare il meccanismo semplificatorio introdotto nel 2015 dalla Riforma Madia anche ai procedimenti di competenza di amministrazioni dedite alla cura di interessi sensibili, ivi compresi i beni culturali e la salute dei cittadini, di modo che, scaduto il termine fissato dalla normativa di settore, valga la regola generale del silenzio-assenso⁵¹.

⁴⁹ Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4098.

⁵⁰ L'Ufficio Studi, prosegue, nella direzione delineata dalla Sezione, secondo la quale: *«dal punto di vista pratico cambia poco rispetto alla fattispecie del silenzio assenso ex art. 17-bis, perché è evidente che il provvedimento finale, anche in tal caso, deve rispecchiare la proposta originaria trasmessa alla Soprintendenza: diversamente il provvedimento adottato risulterebbe illegittimo in quanto emesso su una proposta non precedentemente sottoposta al parere della Soprintendenza (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 5799 dell'11 dicembre 2017); l'amministrazione procedente, tuttavia, non essendosi formato un silenzio assenso da parte della Soprintendenza, potrebbe avere un ripensamento e quindi potrebbe decidere di riformulare la proposta originaria, senza perciò incorrere in un provvedimento in autotutela, non essendosi ancora formato un provvedimento definitivo»*. Pertanto, l'atto finale dell'amministrazione procedente, a meno di un *"ripensamento"* circa la propria posizione originaria, non potrà che essere favorevole al privato, pena l'illegittimità di un diniego, che sarebbe emesso in assenza di una precedente proposta in tal senso sottoposta al parere della Soprintendenza.

⁵¹ Per giungere a questa conclusione, l'Ufficio Studi riprende il parere del Cons. Stato, comm. spec., 23 giugno 2016, n. 1640, reso su uno specifico quesito posto dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione,

Ad ulteriore conferma, viene valorizzata la struttura del parere della Soprintendenza come “*espressione di cogestione attiva del vincolo paesaggistico*”, “*nel quale l’apprezzamento di merito correlato alla tutela del valore paesaggistico è rimesso alla Soprintendenza*”⁵².

Senza considerare, come anticipato *supra*, che, “in caso di parere negativo”, il Soprintendente è tenuto a comunicare agli interessati “*il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell’art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241*”, esprimendosi il legislatore al comma 8 dell’art. 146 d.lgs. 42/2004, proprio con il termine “*provvedimento*”⁵³.

Di qui, apparendo incontestabile la natura pluri-strutturata del provvedimento, si può concludere che il silenzio serbato dal Soprintendente nel contesto del procedimento di cui all’art. 146 d.lgs 42/2004, possa essere sussunto entro la cornice normativa del rimedio semplificatorio previsto dall’art. 17-bis L. 241/1990.

3. Sburocratizzazione degli interessi paesaggistici e ambientali e PNRR

Semplificare per accelerare.

Questo è il *mantra* che da più parti, quotidianamente, sentiamo ripetere, non solo dopo la ripresa dall’emergenza pandemica, ma, in generale, la tematica dell’eccessiva burocratizzazione della cosa pubblica risulta essere annosa, e finisce per affliggere la struttura dello Stato italiano fin dalle sue origini⁵⁴.

lo stesso utilizzato dai Giudici di Piazza di Capo di Ferro nella sentenza Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4765 (capostipite del primo orientamento), per giungere a conclusioni diametralmente opposte. Si deve osservare che secondo alcune ricostruzioni, il riferimento a detto parere per scongiurare l’applicazione dell’art. 17-bis L.P.A. non appare coerente logicamente con le premesse formulate inizialmente. Si veda anche D’Angelo, 2021: 234.

⁵² *Relazione illustrativa cit.*, p. 23.

⁵³ Per corroborare la tesi, l’Ufficio Studi rinvia alle direttive del Ministero per i beni e le attività culturali n. 27158 del 10 novembre 2015, n. 21892 del 20 luglio 2016 e n. 11688 dell’11 aprile 2017 ed ai pareri n. 1293 del 19 gennaio 2017 e n. 23231 del 27 settembre 2018. Senza pretesa di esaustività, rinvia anche ai seguenti orientamenti dottrinari. Cfr. Amorosino, 2021; Delle Cave, 2021; Sandulli, 2022, secondo cui “*il procedimento di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica di cui all’art. 146 d.lgs. n. 42 del 2004 configura un’ipotesi di co-gestione attiva del vincolo paesaggistico da parte di due amministrazioni e rientra, quindi, a pieno titolo tra le decisioni ‘pluri-strutturate’, nelle quali, per poter emanare il provvedimento conclusivo, l’amministrazione procedente deve, per legge, acquisire l’assenso vincolante di un’altra amministrazione.*”

⁵⁴ La debolezza dello Stato italiano comincia con la sua instaurazione, dopo l’unificazione politica e amministrativa, e la burocrazia risulta essere elemento caratterizzante della fragilità statale italiana, essendo costosa, ineffi-

Semanticamente il lessema “semplificare” è agli antipodi del verbo “complicare” e, l’azione dovrebbe alleggerire, in teoria, la struttura burocratica statale, ma sono, di converso, innegabili le complicazioni che *comporta una autentica semplificazione*⁵⁵.

Dette complicazioni sono spesso dovute alla mancanza di una visione d’insieme del sistema e della materia, e lo strumento della deroga alla regola generale pare a volte accentuare il carattere elefantico del nostro sistema normativo.

Occorre, dunque, una seria semplificazione normativa, *senza de-so-stanziare*, con un focus sulle norme essenziali, ed occorrono altresì percorsi decisionali più agili e snelli⁵⁶.

Merita osservare che in *subiecta materia*, il naturale intreccio tra urbanistica, ambiente e paesaggio, può tendenzialmente essere in antinomia con l’esigenza di semplificazione diretta allo sviluppo e alla crescita del Sistema-Italia.

È stato efficacemente evidenziato che il principio di differenziazione, con l’annessa distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, *può determinare aggravii burocratici indesiderati, non sempre risolvibili con gli strumenti dell’autocertificazione, del silenzio-assenso e della conferenza di servizi*⁵⁷.

Se è vero, e lo si è visto *supra*, il massimo organo di giustizia amministrativa nell’esercizio della propria funzione di divulgazione scientifica, prevalentemente diretta ai magistrati amministrativi, ha salutato con favore l’applicazione dell’istituto semplificatorio di cui all’art. 17-bis L.P.A. al procedimento di autorizzazione paesaggistica, è altrettanto vero che validare un indirizzo giurisprudenziale piuttosto che un altro non sempre riesce a definire i termini del problema.

È la complicatezza del quadro normativo e l’applicazione del principio di differenziazione, che vede la compartecipazione necessaria dello Stato nelle fasi della individuazione, della pianificazione e nella gestione e controllo del paesaggio, complice la sempreverde carenza di organico, a rendere più ardua la soluzione della questione⁵⁸.

ciente e lenta. Cfr. Cassese, 2014.

⁵⁵ *Mutatis mutandis*, sebbene si tratti della materia dei contratti pubblici, cfr. Perfetti, 2022: 441-442. Sulle difficoltà di semplificare, il fiorire di leggi, commissioni e organi deputati alla deburocratizzazione, cfr. Ainis, 2014:18.

⁵⁶ Canale, 2022. Secondo la prospettiva del Procuratore Generale, occorre rivedere e semplificare, sino all’originalità, le procedure interne, i controlli interni; occorre puntare a nuove modalità di reclutamento, oltre che una formazione dinamica del dipendente che lo accompagni durante tutte le fasi della propria vita lavorativa.

⁵⁷ Carpentieri, 2017: 14.

⁵⁸ Il principio di differenziazione si traduce in una declinazione di diverse

È anche vero che lo sforzo finalizzato al rafforzamento delle attuali strutture amministrative e la ricerca di adeguatezza nelle risorse umane, in corso di reclutamento, è oggettivo e palese, altrimenti non si potrebbe parlare di conseguimento degli obiettivi del P.N.R.R..

Si allude, in particolare allo stato di attuazione dei 31 sui 45 degli interventi ricompresi nel Piano, per quanto riguarda le amministrazioni centrali dello Stato, con precisa attenzione ai temi della tutela ambientale e della salute, delle politiche del lavoro e dello sviluppo sostenibile, ma anche della digitalizzazione, dell'internazionalizzazione, dell'istruzione, dell'inclusione e del sostegno sociale⁵⁹.

Dal punto di vista normativo, si deve rammentare che il D.L. 36/2022: *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione P.N.R.R.* convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79, all'art. 36, comma 2, attribuisce alla Soprintendenza speciale per il P.N.R.R., le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici, con riferimento agli interventi previsti dal Piano di investimenti strategici su siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali, compresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR.

Risulta opportuno osservare che la Soprintendenza speciale per il PNRR sia stata istituita dall'art. 29 del D.L. n. 77 del 2021 (conv., con modif. dalla legge n. 108 del 2021), con il preciso scopo di assicurare una più efficace e tempestiva attuazione degli interventi *de quibus*, e collocata presso il Ministero della cultura, con lo *status* di ufficio di livello dirigenziale generale straordinario, per un lasso temporale ben definito.

Anziché potenziare le strutture esistenti, il legislatore ha inteso introdurre un nuovo soggetto istituzionale, in carica fino al 31.12.2026, che vanta poteri di avocazione e sostitutivi nei confronti delle Soprintendenze archeologia, beni culturali e paesaggio, con le quali, *ça va sans dire*, continua ad operare nelle fasi di istruttoria delle procedure.

competenze: da una parte il governo del territorio, di competenza regionale e dall'altra, l'ambiente che fa capo ad un apposito ministero e ad una pluralità di enti territoriali e locali, tra cui Arpa e aziende sanitarie locali, e ancora il paesaggio, attribuzione del MIBAC. Per alcuni, questa frammentazione è foriera di aggravii burocratici e di dispersione. (Carpentieri, 2017).

⁵⁹ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Del. 1° agosto 2022, n. 47/2022/G, *Stato di attuazione del Pnrr -I Semestre 2022*, in www.corteconti.it Nel corso dei prossimi tre anni, saranno 120 gli interventi legati al PNRR e PNC esaminati dalla predetta Sezione della Corte dei conti. Si tratterà di un'azione rinforzata dalle analisi del Collegio per il controllo concomitante, operante presso la medesima Corte dei conti. Cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Delibera 15 febbraio 2023, n. 7/2023/G, in www.corteconti.it.

L'art. 29 del D.L. 77/2021, peraltro, pecca di sistematicità, dal momento che è inserito nel capo V *"Disposizioni in materia paesaggistica"* del Titolo I della parte II, rubricata *"Transizione ecologica e accelerazione del procedimento ambientale e paesaggistico"*, ma, sebbene non citata, la norma necessariamente deve riferirsi anche alla materia dei beni culturali di cui al Codice Urbani⁶⁰.

In sostanza, la Soprintendenza speciale per il PNRR svolge le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nei casi in cui tali beni siano interessati dagli interventi del Piano, e siano soggetti a procedura di VIA in sede statale, oppure rientrino nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero.

Si deve rammentare che la nuova Soprintendenza, a seguito del D.L. n. 77 del 2021 ha provveduto ad estendere la disciplina del PNRR al Piano nazionale complementare di cui all'art. 1 del D.L. n. 59 del 2021.

Per di più, si valorizzi l'espressione di cui al comma 2 dell'art. 36 del Decreto PNRR 2, laddove prescrive che le richiamate funzioni di tutela in capo alla Soprintendenza speciale siano svolte *"in ogni caso"*, e dunque, anche nel caso in cui si verta su interventi non sottoposti a VIA.

La finalità che viene indicata nella Relazione illustrativa al Decreto, è, infatti, quella di promuovere *"la più efficace e tempestiva attuazione"* con riguardo agli interventi previsti dal Piano di investimenti strategici su siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali, non sottoposti a valutazione di impatto ambientale statale.

L'esame di dette disposizioni corrobora la scelta del legislatore di disporre *"un parziale accentramento delle funzioni ordinariamente spettanti alle strutture periferiche dell'amministrazione, istituendo una Soprintendenza apposita e a tempo definito"*⁶¹.

In particolare, la preferenza rispetto ad un ipotetico rafforzamento di organico delle strutture esistenti è stata probabilmente la risposta idonea *"per assicurare uniformità di comportamento amministrativo, tempestività delle decisioni, assenza di conflitti intraorganizzativi"*⁶².

⁶⁰ Roccella, 2021:1024 e ss. Peraltro, da segnalare che il Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, di cui al DPCM n. 169 del 2019 è stato integrato (dall'art. 1, comma 1, lettera d), n. 2), del DPCM n. 123 del 2021) con la previsione secondo la quale, fino al 31 dicembre 2026, operano presso il Ministero della cultura, quali uffici di livello dirigenziale generale straordinari per l'attuazione del PNRR, l'Unità di missione per l'attuazione del PNRR e la Soprintendenza speciale per il PNRR.

⁶¹ Roccella, 2021:1024-1038. Si veda anche Feliziani, 2021: 823-854.

⁶² Roccella, 2021.

4. Conclusioni

Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione non può essere più relegato ad un desiderio da libro dei sogni, ma rappresenta una precisa misura per la Giustizia del Paese, presente anche nella Raccomandazione del Consiglio europeo del 20.7.2020, che aveva nuovamente invitato l'Italia ad adottare provvedimenti volti a "migliorare l'efficienza del sistema giudiziario"⁶³.

Le indicazioni europee, come è noto, si sono tradotte in un quadro di investimenti, articolati in sei missioni e in sedici componenti, di cui risulta fondamentale, in questo contesto, la missione numero 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", ed in particolare la componente "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA"⁶⁴.

In questa prospettiva si inserisce l'intervento dell'ufficio Studi del Consiglio di Stato, che pare legittimare la scelta di applicare l'istituto di cui all'art. 17-bis L.P.A. al procedimento autorizzatorio paesaggistico di cui all'art. 146 del d.lgs. 42/2004.

La ragione appare evidente: una volta registrata la pluralità di voci in *subiecta materia*, vi è la necessità, non solo di snellire le procedure affinché l'interessato ottenga il bene della vita al quale aspira in maniera rapida, ma anche sia incentivata una altrettanto rapida definizione delle eventuali controversie, cercando di conferire una lettura univoca alle disposizioni poc'anzi menzionate.

Sulla questione dello snellimento procedurale, il legislatore, come è noto, è già intervenuto a più riprese, ma sul tema si registrano voci che tentano di pensare "più in grande", proponendo una sorta di "liberalizzazione" della materia, dal momento che l'istituto del silenzio assenso, se da una parte velocizza il procedimento, dall'altra, parrebbe, invece, penalizzare l'interesse sensibile da tutelarsi⁶⁵.

Cercando di andare alla radice del problema, si osservi per un momento l'organizzazione amministrativa statale che, si è visto rapida-

⁶³ Reperibile su <https://eur-lex.europa.eu>. *La riforma della Giustizia svolge un ruolo importante e trasversale in tutto il PNRR. Insieme alla Pubblica Amministrazione è una riforma cosiddetta orizzontale, la cui attuazione aiuterà a migliorare l'equità, l'efficienza, la competitività e il clima economico del Paese. La Giustizia può sembrare un settore di nicchia, ma studi ormai approfonditi ed evidenze statistiche consolidate mostrano che nei paesi dove la giustizia funziona bene c'è un beneficio trasversale su tutto per il sistema – compresa l'economia e l'attrattività per gli investimenti esteri. Per lo stato di attuazione del settore in analisi, si consulti il sito <https://italia-domani.gov.it/it/news/giustizia-e-pnrr--a-che-punto-siamo-.html>.*

⁶⁴ Per lo stato di attuazione della riforma, <https://temi.camera.it/leg18/temi/le-misure-per-la-giustizia-nel-progetto-di-recovery-plan-del-12-gennaio-2021.html>.

⁶⁵ Carpentieri, 2022: 77-98.

mente *supra*, è ripartita tra amministrazione centrale, ossia Ministero per i beni e le attività culturali, oggi Ministero della Cultura⁶⁶, e organi periferici, ossia a) i Segretariati regionali del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo; b) le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio; c) le Direzioni regionali Musei; e) i Musei, le aree e i parchi archeologici e gli altri luoghi della cultura; f) le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche; g) gli Archivi di Stato; h) le Biblioteche⁶⁷.

La ramificazione territoriale esistente della struttura statale non sembra tuttavia rispondere in maniera efficiente alle esigenze del cittadino e ai titolari delle imprese, dal momento che il legislatore per implementare le misure della ripresa economica, ha deciso di istituire una Soprintendenza *ad hoc* e a tempo definito⁶⁸.

Solo al termine di questa esperienza si potranno tirare le somme, e affermare che istituire un ente a carattere centralizzato per la gestione degli interventi *sub* P.N.R.R. si sia rivelata la scelta migliore rispetto ad un eventuale potenziamento di organico delle strutture esistenti.

Se è vero che un apparato accentrato ha la capacità di rendere uniforme il modo di vedere degli operatori del diritto e dei tecnici che svolgono la propria attività presso le Soprintendenze, è altrettanto vero che si tratta di una soluzione temporanea, che non pare risolvere i termini dell'annoso problema.

Una volta superato il test P.N.R.R., e una volta raggiunti gli obiettivi della riforma, in cui avremo forse assistito a un'Italia a due velocità, una con prassi amministrative rapide ed accentrate, e l'altra costantemente assillata dalla paura della firma, da lungaggini burocratiche ed una "regolazione applicativa a macchia di leopardo", random dell'interesse pubblico al corretto assetto urbanistico-edilizio del territorio"⁶⁹, si potrà, nel caso, riflettere sull'esportabilità di tale modello.

⁶⁶ Per l'effetto dell'art. 6 c. 1 D.L.1° marzo 2021, n. 22 "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri": Il "Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo" è ridenominato "Ministero della cultura".

⁶⁷ Per una ricostruzione storica della Soprintendenza, cfr. Bartolini, 2013: 93.

⁶⁸ È anche vero che il legislatore non è nuovo nel prevedere "super" - amministrazioni, si pensi all'esperienza dell'Ufficio del Soprintendente speciale per le aree del Centro Italia colpite dal sisma del 24 agosto 2016, operativo fino al 31 dicembre 2023. (Roccella, 2021:1026). Cfr. anche Marzaro, 2021. Per una disamina del sistema delle amministrazioni ordinario relazione ai risultati da raggiungere, cfr. De Leonardis, 2021: 779-812.

⁶⁹ Carpentieri, 2022: 82.

Due, dunque, sono gli assi lungo i quali portare avanti una riflessione: il primo riguarda un (temporaneo) ritorno al centralismo, e il secondo, connesso al primo, riguarda l'applicabilità dell'istituto semplificatorio di cui all'art. 17-bis L.P.A. al procedimento di autorizzazione paesaggistica.

La ratio del legislatore della riforma è auto-evidente: *fare presto e bene*, come recita il detto popolare, e quale scelta migliore se non attribuire una competenza in ragione dell'investimento ad una Soprintendenza speciale?⁷⁰

Una super-soprintendenza per la tutela dei beni culturali e paesaggistici che si occupi di VIA statale, ma anche, in generale, di quegli interventi previsti dal Piano di investimenti strategici sui siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali non sottoposti a valutazione di impatto ambientale statale, con lo scopo di decongestionare i procedimenti degli altri apparati periferici.

Si deve osservare che secondo una stima del Ministero della Cultura il numero annuo medio di procedimenti per funzionario in servizio presso le Soprintendenze è pari a 457, senza considerare che lo stesso funzionario si presta anche ad altre attività, e materialmente i termini previsti dal Codice possono, nella realtà dei fatti, non consentire il completamento di un'istruttoria diligentemente iniziata.

Secondo alcuni punti di vista l'applicazione dell'art. 17-bis L.P.A. avallata dall'Ufficio Studi del Consiglio di Stato, mediante rinvio alla prassi e la dottrina che ne confermano l'applicazione, non risolverebbe la questione, ed anzi risulterebbe dannosa perché rischierebbe di de-responsabilizzare non solo i funzionari ministeriali, ma anche i dipendenti della Regione o del Comune interessato, che potrebbero appiattirsi sulla relazione paesaggistica del privato, in attesa del tacito assenso ministeriale⁷¹.

In sostanza, il silenzio-assenso anziché velocizzare l'iter procedurale, al fine di consentire all'interessato di conseguire il bene della vita a cui aspira e, in senso lato, la rapidità degli investimenti, secondo questo punto di vista, sanzionerebbe gli interessi sensibili sottesi alla procedura⁷².

Secondo la ricostruzione operata dal legislatore, in verità, verrebbe sanzionata l'inefficienza della pubblica amministrazione, e il funzionario responsabile dell'inerzia è tenuto a risponderne dinanzi ai giudici della Corte dei conti⁷³.

⁷⁰ Per una disamina sulla struttura delle competenze nel nostro ordinamento, *ex multiis* Paladin, 1993: 41-56; Zagrebelsky, 1984.

⁷¹ D'Angelo, 2021.

⁷² Carpentieri, 2022.

⁷³ Per una disamina delle diverse tipologie di danno erariale *ex multiis*, Ca-

Ad ogni modo, il parere del massimo organo dell'Ufficio Studi prende atto delle diversità di vedute e cerca di tracciare un solco per indirizzare la giurisprudenza dei giudici amministrativi nella fase patologica del problema, ma è chiaro che si pone come una guida anche per gli altri operatori del diritto.

L'istituto del silenzio assenso calato in una realtà, come quella italiana, diversificata e spesso senza adeguati strumenti di tutela per le inerzie commesse dalle amministrazioni, impone una riflessione sulla eventuale de-procedimentalizzazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica, specialmente se l'inerzia delle Soprintendenze ingenera confusione nei funzionari delle autorità procedenti, che si domandano se debbano utilizzare il materiale istruttorio o no, a fronte di un parere tardivo.

La verità è che se faranno seria applicazione delle linee guida dei giudici di Piazza Capo di Ferro e alleggerite dal carico del P.N.R.R., sarà forse possibile tracciare la strada per una nuova buona amministrazione, e per un'Italia pronta a nuovi e ulteriori investimenti⁷⁴.

Bibliografia

- AA.VV., (2020), *Cronache amministrative 2017-2019*, in Riv. trim. dir. pubbl., 4: 1189 ss.
- AA.VV., (2022), *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, Dossier 7.2.2022, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01331845.pdf>.
- Ainis, M. (2014), *La semplificazione complicante*, in *Federalismi*, 18.
- Amorosino, S. (2019), *Piano paesaggistico*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano: 1284 ss.
- Id., (2021), *Autorizzazioni paesaggistiche: una sentenza "passatista" del Consiglio di Stato disattesa dal T.A.R. Salerno*, in *Urbanistica e appalti*, n. 4.
- Id., *La valenza materiale ed immateriale dei paesaggi urbani di rilievo storico in Urbanistica e appalti*, 1: 27 ss.
- Angiuli, A. (2005), *Art. 146*, in A. Angiuli-V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino: 388.
- Bartolini, A. (2013), *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Ann.VI, Milano: 93 ss.
- Bellavista, M. (2021), *Amministrazione per fini pubblici, organizzazione e procedure. Un percorso.*, in *PA, Persona e Amministrazione*: 175-197.

nale, Centrone, Smiroldo, 2019; Napoli, 2019, p. 194 e ss. 36; AA.VV., 2020.

⁷⁴ Per un'analisi dell'impatto delle misure P.N.R.R. sulle aree protette, e sulla presenza di molteplici regimi e di diverse autorità chiamate alla cura dei beni in questione, Scattolin, 2021: 1056-1081. Per un approfondimento del concetto di buona amministrazione, anche in prospettiva comparatistica, si veda Bellavista, 2021.

- Canale, A. (2022), *Quaderno semestrale degli atti della Procura Generale – Speciale Agosto 2022 – “Intervento conclusivo tenuto dal Procuratore Generale Angelo Canale, in occasione del 66° Convegno degli Studi Amministrativi*, <https://www.corteconti.it>.
- Canale, A., Centrone, D., Smioldo, M. (2019), *La Corte dei conti, responsabilità, contabilità, controllo*, Milano.
- Carmignani, S. (2008), *Autorizzazione paesaggistica e bilanciamento dei valori*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, n.10:645-648.
- Ead. (2008), *Tutela del paesaggio, piani paesaggistici e competenze*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, n.9, 540-544.
- Ead. (2010), *Paesaggio, agricoltura e territorio, profili pubblicistici*, in E. Rook Basile-S. Carmignani-N. Lucifero, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, Milano: 51 ss.
- Ead. (2022), *Attività agricole e proposte di modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in N. FERRUCCI (a cura di) *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Napoli: 27-32.
- Carpentieri, P. (2017), *Autorizzazione paesaggistica semplificata*, Santarcangelo di Romagna.
- Id. (2022), *Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessioni in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922*, in www.giustizia-amministrativa.it
- Id. (2022), *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all’autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l’inesauribilità del potere amministrativo?* in *Riv. Giuridica dell’edilizia*, 2: 77-98.
- Casetta E. (2012), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano.
- Cassese, S. (1976), *L’amministrazione dello Stato*, Milano, 170.
- Id. (2014), *Governare gli Italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 7ss.
- Commandatore, C. (2023), *I limiti dell’accertamento postumo di compatibilità paesaggistica*, in *Urbanistica & Appalti*, 1: 57-65.
- Comporti, G.D. (2012), *Piani paesaggistici*, in *Enc. Dir.*, V, Milano:1047 ss.
- D’Amico, D. (2018), *L’evoluzione del concetto di paesaggio tra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in www.ratioiuris.it/evoluzione-del-concetto-paesaggio-legislazione-giurisprudenza-costituzionale/
- D’Angelo, F. (2021), *L’autorizzazione paesaggistica: inapplicabilità del silenzio-assenso endoprocedimentale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2: 233 e ss.
- De Leonardis, F. (2021), *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 4: 779-812.
- Del Prete, A. (2018), *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni: profili critici e problematici-Nota a TAR SA - Sassari sez. II 8 giugno 2017, n. 394*; in *Riv. giuridica dell’edilizia*, 3, pt. 1: 705-714.

- Delle Cave, G. (2021), *Autorizzazione paesaggistica e silenzio assenso tra P.A.: un connubio (im)possibile? competenze procedurali e portata applicativa dell'art. 17-bis l. n. 241/1990 (nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640)*, in <https://www.giustiziainsieme.it>.
- Feliziani, C. (2021), *L'economia circolare nei decreti semplificazione e nel PNRR: quanto manca alla meta?* *Riv. Giuridica di Urbanistica*, 4: 823-854.
- Feola, M.G. (2021), *Lineamenti di diritto urbanistico*, Pisa, 2021, 1-9, 37 ss.
- Ferrucci, N. (2022), *L'incidenza del vincolo paesaggistico sull'esercizio dell'attività agricola*, in N. Ferrucci (a cura di) *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*: 43 ss.
- Flick, G.M. (2022), *La Costituzione italiana ieri, oggi e domani in Cassazione Penale*, fasc.5: 1703 ss.
- Granara, D. (2017), *Tutela paesistica e paesaggio agrario*, Torino, 2017, 26 ss.
- Immordino, M., Giani, L. (2019), *Paesaggio*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano: 1160 ss.
- Liguori, C.M. (2015), *I poteri della Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio*, in *Gior. dir. amm.*, 1: 111.
- Marzaro, P. (2018), *Leale collaborazione e raccordo tra amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle "riforme Madia"* in *Diritto e processo amministrativo*, fasc. 3: 897-956.
- Marzaro, P. (2021), *Gli interessi paesaggistico-culturali nelle decisioni ambientali pluristrutturate di cui al d.lgs 152/2006*, in *Riv. giuridica di urbanistica*, 4.
- Matteo, G. (2017), *L'autorizzazione paesaggistica nell'evoluzione della legislazione e della giurisprudenza*, in P.S. Richter (a cura di) *Governo del territorio e patrimonio culturale Titolo Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano: 385-413.
- Mengoli, G.C. (2014), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2014, 76 ss.
- Montedoro, G. (2022), *Paesaggio, ambiente, territorio: il binomio tutela-fruizione dopo la riforma costituzionale* in <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/2377-paesaggio-ambiente-territorio-il-binomio-tutela-fruizione-dopo-la-riforma-costituzionale> 22 giugno 2022.
- Mostacci, E. (2014), *L'ambiente e il suo diritto nell'ordito costituzionale*, in R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, vol. I: 271-335.
- Napoli, A., (2019), *Il danno erariale: natura e tipologie* in Tenore V., Napoli A., (a cura di) *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti. Diritto e professioni*, Napoli.
- Paladin, L. (1993), *Le fonti del diritto* in AA.VV. *Il pensiero costituzionalistico di Carlo Esposito: convegno nazionale Università di Macerata*, 5-6 aprile 1991, Milano: 41-56.

- Paoli, L., (2015), *Gestione dei procedimenti autorizzativi in applicazione del piano paesaggistico: verifiche di conformità e valutazioni di compatibilità paesaggistica degli interventi*, in G.F. Cartei -D.M. Traina (a cura di), *Il piano paesaggistico della Toscana*, Napoli: 143 ss.
- Perfetti, L. (2022), *Derogare non è semplificare. Riflessioni sulle norme introdotte dai decreti semplificazioni ed in ragione del PNRR nella disciplina dei contratti pubblici*, in *Urbanistica & appalti*, 4: 441 ss.
- Predieri, A. (1981), *Paesaggio*, in *Enc. Dir., Ann. XXXI*, Milano: 503 ss.
- Roccella, A. (2021), *La Soprintendenza speciale per il PNRR*, in *Riv. Giuridica di urbanistica*, 4: 1024-1038.
- Sandulli, M.A. (2022), *Silenzio assenso e inesauribilità del potere*, in www.giustizia-amministrativa.it.
- Scattolin, F. (2021), *Valorizzazione e fruizione delle aree naturali protette nel quadro di attuazione del PNRR*, in *Riv. giuridica di urbanistica*, 4:1056-1081.
- Severini, G., Carpentieri, P. (2021), *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in www.giustiziainsieme.it.
- Simonati, A. (2021), *Urbanistica, edilizia e governo del territorio: nozioni e principi* in A. Simonati (a cura di) *Diritto Urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino.
- Spagna, V. (2020), *Tutela del paesaggio e silenzio amministrativo. Una difficile coesistenza*, in *Rivista Giuridica Europea*, 2: 27-63.
- Spasiano, M.R. (2012), *Art. 146*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano: 1127 ss.
- Stella Richter, P. (2022), *Diritto Urbanistico, Manuale Breve*, Milano.
- Tamponi, M. (1999), *Patrimonio forestale e vincoli forestali*, in *Enc. Dir., Agg. III*, Milano: 843 ss.
- Timo, M. (2019), *La semplificazione procedimentale nell'ottica della tutela del patrimonio culturale*, in *Federalismi*, fasc. 21: 35 ss.
- Traina, D.M. (2022), *La disciplina giuridica del paesaggio agrario*, in N. Ferrucci (a cura di) *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, 72 ss.
- Zagrebelsky, G. (1984), *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino.
- Zbrowski, G. (2018), *La disciplina dell'autorizzazione paesaggistica*, in F.G. Scoca, P.S. Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, vol. II: 1127 ss.

POWER AND DEMOCRACY

Rivista internazionale di Politica, Filosofia e Diritto
ISSN 2724-0177

V. 7 N. 1 (2023)

www.poweranddemocracy.it