

Il paesaggio è partecipazione, ma...

Clemente Pio Santacroce

Università degli Studi di Padova, Italia

Abstract The paper focuses on the considerable distance that can be found around the theme of participation between the approach of the European Landscape Convention of 2000 and that of Italian Landscape Protection Law (Legislative Decree No. 42 of 2004).

Keywords Landscape protection. Civic participation. Participatory tools. Public inquiry. Landscape planning.

Sommario 1 Tra *sein* e *sollen*: il paesaggio è partecipazione... – 2 ...ma nell'esercizio delle funzioni di tutela dei beni paesaggistici è dato registrare una scarsa propensione politico-amministrativa verso processi partecipativi. – 3 ...ma la pianificazione paesaggistica tarda a 'decollare'. – 4 ...ma le garanzie partecipative riconosciute dalle legislazioni urbanistiche regionali presentano luci ed ombre, e la artificiosa separatezza tra ambiente, paesaggio e territorio produce irragionevoli frammentazioni. – 5 ...ma, col pretesto dello stato di emergenza da COVID-19, il legislatore statale ha sospeso l'operatività del (peraltro 'neonato') *débat public* (all'italiana). – 6 Conclusione (breve): il paesaggio è partecipazione, ma la strada è ancora lunga.

1 Tra *sein* e *sollen*: il paesaggio è partecipazione...

Il paesaggio è partecipazione, non v'è dubbio. Chi fosse alla ricerca di una solida base teorica (o solo di una conferma) non ha che da attingere alle sempre fresche pagine di Alberto Predieri (Predieri 1969; 1981), e a quelle di uno dei suoi allievi e più autorevoli studiosi contemporanei (anche) del tema: Massimo Morisi, scienziato della politica e dell'amministrazione, che nel rileggere e sviluppare il pensiero del Maestro a cinquant'anni dal saggio sul *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, ha più di recente elaborato e proposto alcune parole-chiave, tra le quali – con non pochi av-



Edizioni
Ca' Foscari

Sapere l'Europa, sapere d'Europa 6

e-ISSN 2610-9247 | ISSN 2611-0040

ISBN [ebook] 978-88-6969-562-9 | ISBN [print] 978-88-6969-563-6

Open access

Submitted 2021-07-19 | Published 2021-11-30

© 2021 | Creative Commons 4.0 Attribution alone

DOI 10.30687/978-88-6969-562-9/016

197

vertimenti sulle criticità teoriche ed applicative della nozione e, allo stesso tempo, utili «avvertenze per l'uso» - quella di «partecipazione civica» (Morisi 2019, corsivi nell'originale).

Sotto il profilo teorico, dunque, non si avverte l'esigenza di dimostrare ciò che già trova, in letteratura, una dimostrazione ben più profonda ed articolata di quanto si sarebbe qui in grado di proporre, e non solo per ragioni di spazio.

A dette 'costruzioni fiorentine' sia qui consentito aggiungere solo alcune tracce, anch'esse nate *sub flore* (il che, forse, non è del tutto casuale) rinvenibili nella 'Carta' di cui in questa sede celebriamo il ventennale: la Convenzione europea sul paesaggio, che proprio nel tema della partecipazione sembrerebbe trovare uno dei suoi pilastri.

Tra i fondamentali ed interconnessi principi desumibili dalla Convenzione, infatti, si ritiene siano in particolare da mettere in luce, seppur qui solo per punti:

1. il principio solidaristico, che trova spazio già nel *Preambolo* del documento, nella parte in cui si afferma che «the landscape is a key element of individual and social well-being and [...] its protection, management and planning entail rights and responsibilities for everyone», e che poi sembra trovare una proiezione e specificazione nelle successive disposizioni contenute sia nell'art. 5 («General measures») che nell'art. 6 («Specific measures»);
2. il principio identitario, che si rinviene nell'impegno a riconoscere giuridicamente il paesaggio «as an essential component of people's surroundings, an expression of the diversity of their shared cultural and natural heritage, and a foundation of their identity» (art. 5, lett. a);
3. il principio di sussidiarietà, richiamato in modo sia espreso che mediato, stante il rinvio alla Carta europea delle autonomie locali (art. 4);
4. il principio di integrazione dei valori paesaggistici espressi dal territorio in tutte le politiche pubbliche ad incidenza territoriale (diretta o indiretta): da quelle urbanistiche a quelle agricole, da quelle ambientali a quelle culturali, da quelle economiche a quelle sociali (art. 5, lett. d);
5. il principio di cooperazione interistituzionale e transfrontaliera, per il quale ogni Parte della Convenzione non solo si impegna ad avviare «procedures for the participation of [...] local and regional authorities [...] in the definition and implementation of the landscape policies» (art. 5, lett. c), ma altresì a prestarsi reciprocamente assistenza tecnica e scientifica, a scambiarsi dati, informazioni, esperienze (cf. art. 8, ma anche artt. 3 e 6), e ad incoraggiare programmi di valorizzazione per i «transfrontier landscapes» (cf. art. 9);

6. e per ultimo - ma solo perché su questo ci si soffermerà qui di seguito partitamente - il principio di partecipazione, che, in verità, sembra informar di sé in più parti il testo della Convenzione, quasi 'impregnandolo'.

Diversi, in effetti, i passaggi in cui il tema della partecipazione emerge in modo nitido: nel *Preambolo*, laddove ci si riferisce espressamente ad «un ruolo attivo» del «pubblico» nelle trasformazioni paesaggistiche; nell'art. 5, lett. c, nella parte in cui si prevede l'impegno ad attivare procedure di partecipazione del «pubblico [...] nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche»; nell'art. 6, dove, con riferimento alle diverse «Specific measures» (di sensibilizzazione, di formazione ed educazione, di individuazione e valutazione, e di definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica), si riscontra una rilevanza trasversale assegnata alla consultazione pubblica e all'ascolto delle popolazioni interessate, delle loro percezioni (cf. art. 1, lett. a) e delle loro aspirazioni (cf. art. 1, lett. c), onde raggiungere un più elevato e miglior grado di conoscenza del paesaggio e dei valori (culturali, economici sociali, ecc.) da esso espresso, e - conseguentemente - meglio formulare e calibrare politiche di conservazione e di trasformazione del paesaggio (sia esso naturale, rurale, urbano o periurbano; eccezionale, della vita quotidiana o degradato: cf. art. 2).

Con riguardo a tutti gli obblighi fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio, il legislatore italiano del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004, *infra* - per brevità - 'Codice') ha formalmente dichiarato d'aver assunto un approccio sostanzialmente recettizio, di ossequiosa conformazione delle norme interne a tutti gli impegni sovranazionali assunti (cf. art. 132, Codice).

In verità, però, sovrapponendo 'in controluce' gli uni alle altre, è dato individuare diverse aree di disallineamento.

Uno sguardo d'insieme sulla disciplina delle principali funzioni in cui si articola il complesso sistema italiano di amministrazione e cura del paesaggio e dei beni paesaggistici (Marzaro 2011) consente di constatare una non trascurabile distanza tra i principi della Convenzione e quelli che informano il Codice.

Va però detto che si dovrebbe evitare di cadere nell'errore - pur ricorrente - di cercar nel Codice quel che andrebbe cercato (e che dovrebbe trovar sede) altrove: e cioè, nella legislazione urbanistica statale di principio in materia di governo del territorio (ambito in cui, però, il legislatore italiano non ha sin qui dimostrato di prendere sul serio il tema, né tantomeno una particolare consapevolezza della sua rilevanza), e nella legislazione urbanistica regionale, dove, a partir dalle leggi urbanistiche di terza e (soprattutto di) quarta generazione (Boscolo 2019; Simonati 2016; 2019; Santacroce 2019; 2020), è da-

to registrare, almeno in alcune esperienze regionali, non pochi passi in avanti anche sul fronte della partecipazione civica.

Il 'bicchiere', naturalmente, potrebbe esser visto sia mezzo pieno che mezzo vuoto, a seconda della prospettiva che più si intenda valorizzare.

Nel primo caso ovviamente si dirà che, nel Codice, le garanzie partecipative di certo non manchino, sottolineando in particolare: come l'art. 140, co. 5, preveda pur sempre la possibilità di indire l'inchiesta pubblica; come l'art. 144, a proposito della pianificazione paesaggistica, imponga espressamente che nei procedimenti di approvazione dei piani siano assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, e ampie forme di pubblicità, rinviando alle Regioni il compito di disciplinare mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad «ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione»; che l'art. 145, disponendo l'obbligo di conformazione e di adeguamento della pianificazione urbanistica comunale a quella paesaggistica, garantisca comunque un buon livello di integrazione; e ancora, che l'art. 146, co. 12, preveda comunque un'estesa legittimazione ad impugnare provvedimenti autorizzatori ritenuti illegittimi e lesivi di valori del paesaggio, riconoscendola in capo alle associazioni di protezione ambientale, così come un'estesa legittimazione ad appellare la sentenza di primo grado anche allorquando, a monte, non sia stato impugnato il provvedimento di autorizzazione paesaggistica.

Purtuttavia, va detto che, nel passaggio dall'inevitabile astrattezza delle norme all'esercizio in concreto delle funzioni amministrative volte alla cura dell'interesse paesaggistico, la sensazione è che 'l'acqua nel bicchiere' sia davvero poca.

Con precipuo riferimento all'oggetto privilegiato della presente riflessione, infatti, è rilevabile una significativa distanza non solo (o non tanto) tra i principi della Convenzione e la conformazione degli istituti di partecipazione accolta dal legislatore italiano, bensì anche (e soprattutto) tra le previsioni legislative e la loro effettiva implementazione nelle politiche pubbliche di governo del paesaggio e, più in generale, nella cultura politico-amministrativa dominante.

A seguire, dunque, da una prospettiva inevitabilmente giuridica, ci si soffermerà partitamente (e, per forza di cose, sinteticamente) su alcuni tra i diversi 'ma' che, a vent'anni dalla Convenzione europea sul paesaggio, sembrano porsi ancora, nel sistema giuridico-amministrativo italiano, come ostacolo ad un effettivo dispiegarsi delle potenzialità della partecipazione civica nella definizione ed attuazione delle politiche di buon governo del territorio integralmente considerato. E allora, si dirà: il paesaggio è partecipazione...

2 **...ma nell'esercizio delle funzioni di tutela dei beni paesaggistici è dato registrare una scarsa propensione politico-amministrativa verso processi partecipativi**

«Das Ganze ist etwas anderes als die Summe seiner Teile». Non v'è dubbio che questo principio cardine della *Gestalttheorie* ben si attagli al concetto – anche giuridico (art. 131, Codice) – di paesaggio. Esso, infatti, è senz'altro ben più della somma delle singole aree territoriali di cui materialmente si compone e in cui – a dire il vero – troppe volte viene artificiosamente scomposto a svariati fini (scientifici, tecnici, giuridico-amministrativi, ecc.). I beni paesaggistici ne costituiscono soltanto una componente, pur se 'qualificata', essi consistendo in quelle porzioni di territorio ritenute dalla pubblica amministrazione (in taluni casi più sulla carta che nella realtà) 'non comuni' (sotto il profilo estetico, scientifico, naturale, storico, tradizionale, culturale, ecc.), o selezionate direttamente dal legislatore in forza di criteri geomorfologici ed ubicazionali (Sciullo 2012), ed in quanto tali immesse in un peculiare regime giuridico fatto di vincoli, prescrizioni d'uso, autorizzazioni, ordini, ecc.

Ma se è ben vero che il paesaggio non si risolve affatto in quei 'soli' beni immobili ed aree che il legislatore del Codice ha ricondotto entro la più ampia (comunque un po' angusta) nozione giuridica di «patrimonio culturale» (art. 2, Codice), allo stesso tempo merita di non esser sottovalutato (come talvolta si tende invece a fare) un dato ulteriore e complementare. Un dato non opinabile, perché quantitativo, che, a meno di non voler reimpostare dalle fondamenta e sul piano normativo il sistema italiano di tutela paesaggistica (cosa peraltro possibile e – si ritiene – almeno in parte e a certe condizioni auspicabile), va preso per quel che è e quel che dice: e cioè che «il paesaggio della Nazione» è all'incirca 'per metà' coperto da vincoli paesaggistici, siano essi provvedimenti (artt. 136 ss.), *ex lege* (art. 142) e – laddove ve ne siano – del «terzo tipo» (art. 143, co. 1, lett. d) (Amorosino 2010).

Si ritiene, allora, che un discorso (giuridico) sulla partecipazione civica nelle politiche pubbliche di amministrazione del paesaggio non possa prescindere da un'analisi della "stato di salute" degli istituti partecipativi anzitutto nell'esercizio delle funzioni di individuazione e tutela del 'paesaggio vincolato'.

Da una tale prospettiva di indagine, il dato normativo che può trarsi complessivamente dalle disposizioni di cui agli artt. 138, 139 e 140 del Codice non risulta del tutto appagante. Ancor meno, poi, la sua resa in concreto.

Non v'è qui lo spazio sufficiente per dare al lettore i necessari dettagli sul punto, ma va quantomeno ricordato, con estrema sintesi, come nella disciplina 'codicistica' concernente il procedimento amministrativo di imposizione dei vincoli paesaggistici provvedimenti vi siano diverse occasioni partecipative. Alle forme di pubblicità cui

resta assoggettata la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico (art. 139, co. 1 e 2, Codice), e ad un'ampia legittimazione a presentare osservazioni e documenti, il legislatore ha affiancato l'istituto dell'inchiesta pubblica.

Nulla di nuovo, in verità, trattandosi di un dato normativo già presente nel previgente «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali» (cf. art. 141, d.lgs. n. 490/1999). Ma ciò che più interessa porre in luce è che, passando dalla dimensione (inevitabilmente) astratta delle previsioni legislative a quella della loro implementazione in sede amministrativa, il senso di appagamento è destinato a smorzarsi non poco.

Il congegno partecipativo dell'inchiesta pubblica è restato infatti facoltativo, rimesso in quanto tale alla sensibilità ed alle valutazioni di opportunità delle amministrazioni precedenti, le quali, se consapevoli delle potenzialità dell'istituto quale strumento volto ad arricchire la fase istruttoria di raccolta e selezione degli elementi rilevanti nella fattispecie, ne restano ben volentieri lontane, già solo per non incorrere negli aggravii che esso sarebbe in grado di produrre sul momento valutativo-motivazionale. La facoltatività nel ricorso all'istituto, insomma, rimette in modo troppo fiducioso 'il pallino del gioco' nelle mani di una pubblica amministrazione che ancor oggi si sente, in alcuni casi, non soltanto unica custode del pubblico interesse e - in quanto tale - affidataria del potere, ma anche unica depositaria del sapere. O - peggio - di un'amministrazione per certi versi 'presuntuosa', che si trincerava dietro al potere per nascondere le (inevitabili) lacune nel sapere, e che è pertanto poco incline ad un effettivo dialogo con i destinatari della decisione.

A conferma di ciò, un'indagine sull'esercizio in concreto del potere di imposizione dei vincoli paesaggistici provvedimentali, condotta per il tramite della consultazione (in *Gazzetta Ufficiale*) di tutte le dichiarazioni di notevole interesse pubblico adottate dopo l'entrata in vigore del Codice (1° maggio 2004), ha evidenziato una sostanziale inoperatività dell'istituto dell'inchiesta pubblica.

Si ritiene meriti poi d'esser sottolineato come la mancata attivazione di adeguati processi partecipativi dei cittadini sia ancor più grave in quei casi, peraltro non rari, in cui l'attivazione del potere di imposizione del vincolo paesaggistico sembrerebbe esser volta, più che ad un'effettiva tutela di immobili ed aree territoriali «non comuni» (ai sensi dell'art. 136 del Codice), a supplire (indebitamente e illegittimamente) alle mancanze dell'urbanistica o comunque a determinare interferenze nel governo locale del territorio.

Si intende con ciò dire che, laddove, ad esempio, si finisca col vincolare sotto il profilo dell'interesse paesaggistico un intero territorio comunale (o importanti porzioni di esso), le garanzie di partecipazione della popolazione interessata dalla decisione amministrativa dovrebbero trovare - diversamente da quanto invece accade - un deciso innalzamento.

Lo strumentario partecipativo che emerge dall'analisi delle disposizioni procedurali sull'esercizio della funzione di individuazione in via provvedimentale dei beni paesaggistici e della loro concreta applicazione, dunque, risulta nel complesso solo in parte capace di assolvere alle funzioni proprie della partecipazione: di arricchimento dell'istruttoria e, conseguentemente, di correzione 'a monte' o *in itinere* della decisione amministrativa; di emersione delle «opzioni in gioco in termini di costi e benefici per la collettività di riferimento» (Morisi 2019); di democratizzazione dell'amministrazione; di prevenzione e mitigazione della «conflittualità intrinseca al paesaggio» (Morisi 2019) e di deflazione di potenziali contenziosi (giurisdizionali, politici, mediatici, ecc.) (Morisi 2019), che possono naturalmente scaturire da decisioni amministrative non soltanto di *trasformazione* bensì anche di (talvolta sorda, intransigente e assai poco lungimirante) *conservazione* del paesaggio.

Quanto al tema della partecipazione nelle funzioni di ricognizione, delimitazione e c.d. vestizione dei vincoli *ex lege* ('nudi' per definizione), e di imposizione di quelli del «terzo tipo», il discorso, invece, deve inevitabilmente spostarsi sul fronte della pianificazione paesaggistica.

3 ...ma la pianificazione paesaggistica tarda a 'decollare'

Tra le statuizioni più innovative della parte III del Codice, dedicata al paesaggio, si ritiene vi siano senz'altro da annoverare quelle in tema di pianificazione paesaggistica. Queste, peraltro, nel torno di pochi anni e con cadenza biennale sono state oggetto, com'è noto, di importanti correzioni ed integrazioni (d.lgs. nn. 157/2006 e 63/2008) (Santacroce 2008; 2009), che hanno inciso non poco sull'assetto normativo finale, e probabilmente – come si dirà – sull'attuazione del complessivo disegno del legislatore.

In effetti – ma ad oggi più sulla carta che nella realtà delle cose – il sistema italiano di amministrazione del paesaggio sembrerebbe trovare proprio nel piano il suo *perno*. Già solo in virtù dei contenuti 'minimi' che gli artt. 135 e 143 del Codice gli assegnano, esso dovrebbe esser visto e vissuto (sia dalle Regioni sia dallo Stato, oltre che dai cittadini, naturalmente) come una straordinaria e privilegiata occasione – sul piano politico, tecnico-amministrativo, giuridico, democratico, ecc. – di conoscenza, emersione e condivisione della pluralità di valori (storici, naturali, morfologici, estetici, culturali) espressi dal territorio di ciascuna delle nostre Regioni.

Nonostante detta centralità, la pianificazione paesaggistica tarda, tuttavia, a raggiungere livelli accettabili di effettività. Molteplici le ragioni, che in questa sede non possono essere illustrate in modo sufficientemente articolato.

Il passaggio, con il d.lgs. n. 63/2008, da una copianificazione Stato-Regioni su base solo volontaria ed incentivata alla copianificazione obbligata (Santacroce 2008; 2012), di certo non ha reso le cose più agevoli, imponendo un'elaborazione congiunta, da parte dello Stato (Ministero della Cultura) e della regione territorialmente interessata, di tutte quelle disposizioni di piano concernenti gli immobili e le aree territoriali assoggettate a vincoli paesaggistici.

Da una diversa prospettiva, peraltro limitata solo ad alcuni contesti regionali, anche la più recente discussione sul regionalismo differenziato deve aver probabilmente indotto alcune Regioni ad un certo immobilismo, nell'attesa e nella speranza che le ambiziose istanze di completa regionalizzazione (tra le altre) di tutte le funzioni di tutela in materia paesaggistica, potessero incontrare un esito favorevole.

Ma, come si diceva, queste sono soltanto due tra le diverse cause del notevole ritardo sin qui registrabile sul fronte della pianificazione paesaggistica, che ancor oggi accomuna la maggior parte delle Regioni italiane, eccezion fatta - com'è ben noto - per Puglia, Toscana, Piemonte e Friuli Venezia Giulia, che tra il 2015 e il 2018 si sono dotate di un piano (e, naturalmente, per quelle tra le altre Regioni a statuto speciale che godono, anche in materia, di autonomia piena).

Peraltro, va qui ricordato come l'approvazione del piano paesaggistico rappresenti solo il primo tempo nella complessiva opera di messa a punto del sistema immaginato dal legislatore del Codice, essendo prevista, anche al fine di determinare specifici effetti giuridici di semplificazione, una successiva fase di adeguamento ad esso della pianificazione urbanistica comunale. E v'è da dire che in alcune delle Regioni dove il piano è ormai già da qualche anno in vigore, la fase di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali è tuttora in corso.

Qualunque siano le cause (contingenti o di sistema) che hanno sin qui ritardato l'esercizio della funzione di pianificazione paesaggistica, non può tuttavia non far riflettere quanto acutamente rilevato da attenta ed autorevole dottrina, la quale ha efficacemente sottolineato l'«indifferenza» e la «riluttanza» delle Regioni italiane «a misurarsi strategicamente con una delle 'materie' che della istituzione regionale dovrebbero esemplificare la stessa *ragione d'essere*» (Morisi 2019, corsivo aggiunto).

Nel complesso, la sensazione è che le Regioni abbiano sin qui sottovalutato le molte e diverse potenzialità (anche semplificatorie) della pianificazione paesaggistica, che - se ben guidata - potrebbe anche innescare un processo (ri-)costituente e/o di (ri-)scoperta individuale e collettiva di un senso (più o meno intenso) di appartenenza.

Di certo, perché ciò accada, a poco serviranno - da sole - le (peraltro scarse) disposizioni legislative di principio sulla partecipazione nella pianificazione paesaggistica rinvenibili nel Codice. Ma pur se chiaramente insufficienti rispetto ad un tale scopo, si ritiene che esse siano comunque imprescindibili, obbligando le pubbliche ammini-

strazioni precedenti e i legislatori regionali - cui il legislatore statale ha rimesso l'attuazione e lo sviluppo normativo dei principi di «pubblicità» e «partecipazione» (art. 144, comma 1, Codice) - a prevedere adeguati segmenti procedurali (almeno potenzialmente) capaci di arricchire il procedimento di piano ed i suoi contenuti con elementi conoscitivi e valori che la pubblica amministrazione - *da sola* - non sarebbe probabilmente in grado di vedere o percepire.

La bontà contenutistica del piano, allora, non può di certo dirsi slegata da quelle che a più d'uno appaiono - e forse sono - solo sterili disposizioni procedimentali, le quali, tuttavia, fungono da garanzia minima in ordine all'*an* della partecipazione, e che se accompagnate da ben congegnate disposizioni organizzative possono (non di certo neutralizzare *in toto* ma) contribuire a ridurre i non pochi e complessi profili di criticità che, sotto il profilo teorico e politologico, presenta il «nodo» (Nigro 1980) della partecipazione (genuinità degli apporti partecipativi, ecc.) (Morisi 2019).

4 ...ma le garanzie partecipative riconosciute dalle legislazioni urbanistiche regionali presentano luci ed ombre, e la artificiosa separatezza tra ambiente, paesaggio e territorio produce irragionevoli frammentazioni

Come già s'è detto, il legislatore del Codice ha rimesso al livello legislativo regionale la disciplina dei profili di pubblicità e partecipazione dei procedimenti di pianificazione paesaggistica, demandando alle Regioni anche la possibilità di introdurre «ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione» (art. 144, co. 1, Codice).

I legislatori regionali hanno però da sempre dimostrato (e più di recente confermato) 'divergenti sensibilità' rispetto al tema della partecipazione nel governo del territorio e (dunque, per come si vedono le cose) del paesaggio.

Non v'è dubbio che alcune Regioni, nel tempo, abbiano contrapposto all'inerzia del legislatore statale, e pur se con risultati variabili, una crescente attenzione per la partecipazione civica nelle politiche pubbliche ad incidenza territoriale.

Le diverse opzioni legislative regionali sono senz'altro ordinabili in base al loro livello di innovatività (Santacroce 2020). Ma, in ogni caso, è dato scorgere un elemento accomunante nel tentativo di riconoscere agli apporti partecipativi un maggior grado di tempestività ed effettività rispetto al tradizionale modello statale, risalente alla legge urbanistica del 1942.

A partire dalla terza generazione di leggi regionali sul governo del territorio, infatti, alcune regioni hanno quantomeno prova-

to ad anticipare e moltiplicare le occasioni partecipative innestate nei diversi segmenti del procedimento di piano (sia di livello comunale che di area vasta). Allo stesso tempo, i legislatori regionali più attenti a quel profondo legame sussistente tra i profili organizzativi e quelli dinamici della pubblica amministrazione hanno provato ad affrontare anche le non trascurabili esigenze organizzative della partecipazione, istituendo apposite figure di garanzia. Ma, sul punto, i risultati sin qui raggiunti non possono di certo dirsi pienamente appaganti.

Sullo sfondo, poi, si ritiene sia tutta da rimeditare quella (ancora imperante, ma) artificiosa separatezza tra ambiente, paesaggio e territorio. Seppur, infatti, non v'è dubbio che il territorio costituisca il substrato materiale di una pluralità di interessi pubblici, non di rado tra loro in conflitto e dalla diversa consistenza e rilevanza costituzionale, il suo buon governo richiederebbe una visione integrata, con l'abbattimento di almeno alcuni degli steccati che ancor oggi producono irragionevoli frammentazioni.

5 ...ma, col pretesto dello stato di emergenza da COVID-19, il legislatore statale ha sospeso l'operatività del (peraltro 'neonato') *débat public* (all'italiana)

Tra i più recenti segnali (almeno in parte) positivi registrabili nella legislazione statale sul tema della partecipazione civica nella formazione delle decisioni amministrative ad incidenza territoriale, v'è senz'altro da annoverare l'immissione nell'ordinamento, anche a livello statale, dell'istituto del dibattito pubblico.

Introdotta dal legislatore nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), esso ha poi trovato la necessaria disciplina attuativa due anni più tardi. Con d.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76, in attuazione di quanto disposto dall'art. 22, co. 2, del Codice degli appalti, sono stati infatti (finalmente) fissati i criteri per l'individuazione delle opere, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono state altresì definite sia le modalità di svolgimento e il termine di conclusione del processo partecipativo, sia le modalità di monitoraggio sull'applicazione del 'neonato' istituto del dibattito pubblico (all'italiana).

Fatto sta che, a poco più di un biennio dall'entrata in vigore della ricordata disciplina di attuazione, il legislatore statale, col pretesto dell'emergenza sanitaria da COVID-19, ha ritenuto di sospendere la piena operatività dell'istituto. In sede di approvazione della legge n. 120/2020, di conversione del c.d. «decreto semplificazioni» (d.l. n. 76/2020), è stata infatti rimessa alle Regioni, sino al 31 dicembre 2023, la possibilità di autorizzare una «deroga alla procedura di dibattito pubblico», ove le opere siano ritenute di particolare interes-

se pubblico e rilevanza sociale, e previo parere favorevole della maggioranza delle amministrazioni provinciali e comunali interessate.

A parte le perplessità circa una piena riconducibilità della scelta legislativa alla necessità di far fronte all'emergenza sanitaria (ed alle conseguenti esigenze di accelerazione dell'*iter* autorizzativo di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città o sull'assetto del territorio),

si ritiene che essa disveli l'approccio politico dominante, che vede spesso volte negli strumenti di partecipazione civica solo un aggravio procedimentale ed un'inutile perdita di tempo.

Oggi, peraltro, dopo il secondo e più recente decreto-legge «semplificazioni» (d.l. n. 77/2021, conv. in legge n. 108/2021), è dato registrare sul tema un'ulteriore novità, che ad un tempo sembra in parte contraddire in parte corroborare detto approccio.

L'art. 46 («Modifiche alla disciplina del dibattito pubblico») del d.l. n. 77/2021, infatti, da un lato parrebbe voler promuovere un più ampio ricorso all'istituto, prevedendo che con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, adottato su proposta della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, possano essere individuate, in relazione ad opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto (di cui all'art. 44 dello stesso decreto), nonché a quelle finanziate in tutto o in parte con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico 'inferiori' a quelle previste dal d.P.C.M. n. 76/2018. Dall'altro lato, però, lo stesso art. 46 prevede contestualmente un tale taglio dei tempi della procedura di dibattito pubblico, che ci si chiede 'se' e 'come' esso possa ritenersi ancora in grado di assolvere alla sua naturale funzione.

6 Conclusione (breve): il paesaggio è partecipazione, ma la strada è ancora lunga

Quelli sin qui individuati e sintetizzati per punti sono soltanto alcuni dei diversi 'ma' che si frappongono a politiche paesaggistiche che possano davvero dirsi costruite attraverso la partecipazione dei cittadini. Altri si rinvencono su diversi piani, quale - ad esempio - quello della tutela giurisdizionale, all'apparenza interessante per il solo giurista, ma cui è subordinata, in definitiva, l'effettività del 'diritto di partecipare'. Su questo come su altri fronti, la strada, però, è ancora lunga. *Adelante* - dunque - ma *con juicio*.

Bibliografia

- Amorosino, S. (2010). *Introduzione al diritto del paesaggio*. Roma-Bari: Laterza.
- Boscolo, E. (2019). «Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti». Stella Richter, P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione = Studi dal XXI Convegno nazionale AIDU* (Varese, 28-29 settembre 2018). Milano: Giuffrè, 9-53.
- Marzaro, P. (2011). *L'amministrazione del paesaggio. Profili ricostruttivi di un sistema complesso*. Torino: Giappichelli.
- Morisi, M. (2019). «Il paesaggio come politica pubblica. Ovvero, il paesaggio di Alberto Predieri». Morbidelli, G.; Morisi, M. (a cura di), *Il 'paesaggio' di Alberto Predieri*. Firenze: Passigli, 273-340.
- Nigro, M. (1980). «Il nodo della partecipazione». *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1980, 225-36.
- Predieri, A. (1969). «Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio di Alberto Predieri». *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*. Vol. 2, *Le libertà civili e politiche*. Firenze: Vallecchi, 381-428.
- Predieri, A. (1981). «Paesaggio». *Enciclopedia del diritto*, vol. 31. Milano: Giuffrè, 503-31.
- Santacroce, C.P. (2008). «Osservazioni sul tema degli accordi tra Stato e Regioni nell'esercizio della funzione di pianificazione paesaggistica». *Rivista giuridica di urbanistica*, 2008, 233-71.
- Santacroce, C.P. (2009). «La gestione dei vincoli paesaggistici tra ripensamenti centripeti e (ri-)formulazioni legislative centrifughe». *Rivista giuridica di urbanistica*, 2009, 219-49.
- Santacroce, C.P. (2011). «Sul potere ministeriale di imposizione dei vincoli paesaggistici». *Rivista giuridica di urbanistica*, 2011, 92-123.
- Santacroce, C.P. (2012). «Accordi tra pubbliche Amministrazioni ed atti amministrativi complessi nella copianificazione per la tutela del paesaggio». *Rivista giuridica di urbanistica*, 2012, 602-24.
- Santacroce, C.P. (2019). «Partecipazione e governo del territorio: l'esperienza toscana». Pizzolato, F.; Scalone, A.; Corvaja, F. (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*. Torino: Giappichelli, 313-28.
- Santacroce, C.P. (2020). «La partecipazione dei cittadini alla pianificazione urbanistica e territoriale nella legge regionale Emilia-Romagna n. 24 del 2017: quale modello?». *Rivista giuridica di urbanistica*, 2020, 512-52.
- Sciullo, G. (2012). «I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio». *Aedon*, 2012(1-2), 1-10.
- Simonati, A. (2016). «La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica 'reticolare'». *Riv. giur. ed.*, 2016, 267-87.
- Simonati, A. (2019). «La città come luogo di nuove forme di partecipazione nelle leggi urbanistiche regionali. Riflessioni su un'evoluzione in corso». Stella Richter, P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione = Studi dal XXI Convegno nazionale AIDU* (Varese, 28-29 settembre 2018). Milano: Giuffrè, 93-118.