RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2 - 2022

EMILIANO FREDIANI

Tendenze evolutive del dialogo pubblico/privato nelle politiche di pianificazione paesaggistica

ISSN 2239-964X

EMILIANO FREDIANI*

Tendenze evolutive del dialogo pubblico/privato nelle politiche di pianificazione paesaggistica

SOMMARIO*:* 1. *La partecipazione come cifra essenziale del paesaggio*. – 2. *Il dialogo nella «fase ascendente» di formazione del piano paesaggistico: profili soggettivi.* – 3. *I profili oggettivi e l'individuazione* per relationem *delle tecniche partecipative.* – 4. *La dimensione regionale e l'attualizzazione del modello partecipativo codicistico: richiamo ad alcune esperienze "virtuose"*. – 5. *Uno sguardo al dialogo nella fase di adjudication*. – 6. *Una conclusione.*

1. La partecipazione come cifra essenziale del paesaggio

La configurazione di un dialogo pubblico/privato, che passa dal riconoscimento di specifiche garanzie partecipative (veri e propri *procedural rights*)[1] nelle politiche pubbliche aventi ad oggetto il paesaggio[2], si può ricondurre ad un livello più generale che attiene al «carattere sociale» di quest'ultimo[3]. La definizione stessa di paesaggio, nella sua valenza polisemica, risente da sempre di una forte impronta relazionale che ne costituisce elemento caratterizzante: l'art. 131 del d.lgs. n. 42/2004 (cd. codice Urbani), nel tradurre in termini legislativi tale polivalenza[4] del termine paesaggio, ne ha colto l'essenza

* Professore associato di diritto amministrativo, Università di Pisa.

[1] In tema, con particolare riguardo all'ascolto della voce dei cittadini prima che una decisione venga adottata, si veda S. CASSESE, *Functions of administrative procedure: introductory remarks*, in *Irpa.eu*, 2011, spec. 2 ss., il quale osserva, nel contesto di una riflessione sul rapporto tra democrazia deliberativa e partecipativa, come gli «administrative rights complement political rights».

[2] Il tema della centralità della partecipazione in relazione alle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio, nel contesto dell'art. 9 Cost., è stato affrontato in dottrina da F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975, I, p. 445 ss. il quale riconduce al paesaggio un insieme di valori ed interessi di natura non economica, attinenti ai profili della solidarietà e della partecipazione già desumibili dall'art. 3, secondo comma, Cost.

[3] Così G.F. CARTEI, *Politiche di pianificazione territoriale e attuazione della Convenzione. I piani paesaggistici regionali*, in M. FRANK, M. PILUTTI NAMERIL (a cura di), *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020). Ricezione, criticità, prospettive*, Venezia, 2021, p. 169 ss., il quale pone in evidenza come dallo stesso Preambolo della Convenzione europea sul paesaggio emerga il dato per cui quest'ultimo sia «essenzialmente il frutto di una condivisione sociale assolutamente necessaria affinché le popolazioni possano» tra l'altro «svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione».

[4] In un'ottica più generale, la centralità del tema della polivalenza delle norme giuridiche è stata posta in luce da G.P. ROSSI, *Guida alla lettura: linee di un nuovo diritto amministrativo*, in D. D'ALESSANDRO, D. PAPPANO (a cura di), *Il diritto amministrativo nella evoluzione della scienza*

attraverso il riferimento al «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». In questo contesto viene in rilievo la speciale capacità del paesaggio di esprimere un insieme di «valori culturali», avendo riguardo a quei caratteri ed aspetti che sono inscindibilmente connessi all'identità nazionale[5]. La definizione stessa di paesaggio non può, dunque, prescindere da un elemento di dinamicità, che ne disvela la natura di «processo creativo» idoneo a produrre segni di cultura[6]. Per tale motivo è stato efficacemente evidenziato come la nozione di paesaggio venga necessariamente a coincidere con la «speciale valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente»[7]. La collocazione dei beni paesaggistici nell'ambito del più ampio *genus* rappresentato dal patrimonio culturale[8] – anche alla luce della piuttosto recente ratifica da parte del nostro paese della Convenzione di Faro e della più chiara definizione di *cultural heritage* da essa recata[9] – rende

giuridica. Saggi e scritti scelti di Giampaolo Rossi, Torino, 2019, IXX ss., spec. XXXII, ove si fa riferimento alla circostanza che «ogni norma ha un diverso ambito di possibili valenze che vanno da un minimo (nei casi in cui il significato è del tutto univoco, ad esempio un termine) ad un massimo». La definizione legislativa di paesaggio che si è richiamata nel testo sembra riconducibile entro tale quadro di riferimento, dal momento che essa testimonia come le coordinate entro le quali si muove il legislatore non siano univoche, ma potenzialmente polivalenti, andando a ricomprendere nella nozione di cui si discute non soltanto alcune *costituencies* singolarmente considerate (i valori identitari, quelli culturali, il fattore umano e quello naturalistico), ma anche un elemento trasversale che deriva dalla considerazione delle reciproche interrelazioni tra questi fattori e consente per ciò stesso di qualificarne la natura in chiave sistematica. Il tema, sempre nella sua accezione più generale, è stato ripreso in G.P. ROSSI, *La polivalenza delle norme giuridiche e il ruolo del giudice*, in *Ridiam*, 2018, ora in *Saggi e scritti scelti*, cit. p. 387 ss.

[5] Lo stesso art. 131, comma 2, del codice si richiama alla tutela del paesaggio «relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali».

[6] Cfr. M. CECCHETTI, *Art. 131. Paesaggio*, in G. FAMIGLIETTI, N. PIGNATELLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto, Roma, II, 2018, p. 904.

[7] L'espressione è ripresa da F. MERUSI, *Art. 9*, cit., p. 445.

[8] Si veda in tal senso l'art. 2, comma 1, del codice Urbani nella parte in cui prevede espressamente che «il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici». Sull'ampiezza e sul carattere aperto della nozione di patrimonio culturale si rinvia a M. CAMMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, in C. BARBATI, M, CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 13 ss.; nonché sull'ampiezza del riferimento all'interesse culturale V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Art. 2*, in A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, p. 38 ss.

[9] Il riferimento è alla «*Convention on the value of cultural heritage for society*» del Consiglio d'Europa siglata a Faro nel 2005, sottoscritta dall'Italia nel 2013, e da ultimo ratificata per effetto della legge 1 ottobre 2020, n. 133. A tale Convenzione quadro si deve, infatti, la "nuova" nozione di eredità culturale che, in un'ottica di attualizzazione della stessa definizione di patrimonio culturale fa riferimento (art. 2, *lett. a*) ad un «insieme di risorse ereditate dal passato che le

testimonianza della duplice dimensione definitoria entro la quale collocare il riferimento al paesaggio: si tratta di una nozione ancorata non soltanto ad una dimensione dinamico-identitaria, ma anche ad una prospettiva storico-culturale. Da ciò si desume, sul piano stipulativo, che tanto l'idea di paesaggio quanto la sua configurazione concreta non possono prescindere dal richiamo ad un processo di condivisione valoriale che si collega strettamente alla due richiamate dimensioni[10].

Il dato si comprende con una certa chiarezza rivolgendo lo sguardo alla Convenzione europea sulla tutela del paesaggio del 2000[11], il cui art. 5 qualifica quest'ultimo come una essenziale componente «del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità». In questa cornice, che fa del paesaggio una cifra essenziale[12] che è trasversale e necessariamente integrata con tutte le altre politiche attinenti al governo del territorio, il suddetto carattere di socialità viene declinato in base ad una partecipazione "dal basso" (*bottom-up*) che contraddistingue non soltanto la fase ascendente, ma anche la fase discendente-

popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come *riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione*. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono *il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi*» (enfasi nostra). In merito a tale definizione, per la sottolineatura del suo carattere dinamico e ampio si rinvia a A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in *Aedon*, 2020, p. 272 ss.; M. CAMMELLI, *La ratifica della convenzione di Faro: un cammino da avviare*, *ivi*, pp.186-187; P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, 2017, 4 ss.

[10] Sul punto, con particolare riguardo al concetto di "paesaggio culturale", si veda S. AMOROSINO, *Diritto dei beni culturali*, Milano, 2019, spec. 21 ss.; nonché G. CERRINA FERONI, *La dimensione culturale-identitaria di paesaggio. Uno sguardo giuridico comparato*, in M. FRANK, M. PILUTTI NAMERIL (a cura di), *La Convenzione*, cit., 101 ss.

[11] In dottrina N. FERRUCCI, *Il paesaggio*, in ID. (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2015, p. 183 ss., spec. p. 185, la quale attentamente osserva come l'inizio del nuovo secolo abbia segnato «una svolta importante sullo scenario legislativo nell'approccio al tema del paesaggio», da ciò derivando, oltre ad una riscoperta autonomia concettuale rispetto al generale riferimento all'ambiente, anche una «incondizionata apertura alla sua configurazione come bene culturale, testimonianza avente valore di civiltà».

[12] In proposito è stato rilevato come le disposizioni in tema di partecipazione dei privati alla definizione delle politiche pubbliche relative al paesaggio non abbiano carattere pleonastico, ma disvelino a ben vedere come tale partecipazione possa realmente costituire una "cifra essenziale" dello stesso paesaggio (così P. LOMBARDI, *Commento sub art. 144 Codice dei beni culturali*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Milano, 2019, 1078 ss.).

attuativa delle politiche in questione[13]. La partecipazione diviene un perno dell'interno sistema di tutela del paesaggio, dal momento che il dialogo che da essa scaturisce non è soltanto finalizzato ad obiettivi di qualità nella fruizione di tale bene, ma si orienta – come chiarisce lo stesso *Preambolo* della Convenzione – anche nella direzione di un ruolo attivo della società civile nella sua trasformazione[14].

La logica che la Convenzione europea ha fatto propria non è estranea alla nostra tradizione giuridica[15], ed anzi ha trovato in essa un punto essenziale di riferimento nel dettare le coordinate di fondo per una trasformazione della nozione stessa di paesaggio da una dimensione statica ad una dimensione in senso lato "processuale". Sono note le profonde e "pionieristiche" riflessioni di Alberto Predieri[16] – recentemente riprese in un'ottica di perdurante attualità di quel pensiero[17] – che hanno contribuito alla costruzione di una nozione di paesaggio connotata da una essenza relazionale[18]. In questa prospettiva, si può osservare come la ricostruzione di tale nozione in termini di risultante di un processo di

[13] Significativamente, l'art. 5 della Convenzione fa riferimento ad una partecipazione che è prima di tutto del pubblico e solo successivamente delle autorità locali e regionali e di tutti gli altri soggetti coinvolti nelle politiche paesaggistiche; a questo dato si aggiunge quello che vede declinare il dialogo pubblico/privato anzitutto nella «definizione» e solo successivamente nella «realizzazione» di queste ultime.

[14] In proposito ha osservato G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 2013, p. 703 ss., come «una funzione cruciale è svolta dal coinvolgimento della collettività nei processi di pianificazione destinato a connotare in senso partecipativo l'intero processo di definizione della disciplina paesaggistica».

[15] Si veda, sul punto, per un inquadramento sistematico che tenga conto della Convenzione in rapporto al sistema giuridico italiano M. CECCHETTI, *Tradizione e modernità nelle diverse concezioni della tutela paesaggistica: la Convenzione europea del paesaggio e il modello normativo italiano*, in E. CRISTIANI, M.G. ALABRESE (a cura di), *La Convenzione del paesaggio nel decennale della sua approvazione*, Pisa, 2011, p. 23 ss.; e, per un richiamo alla tradizione culturale che precede la stessa Convenzione, E. ROSSI, *Presentazione*, *ivi*, 13 ss., spec. 14.

[16] Si fa riferimento, in questa sede, alle note riflessioni sul punto sviluppate in A. PREDIERI, *Paesaggio*, voce in *Enc. dir*., XXXI, Milano, 1981, 514 ss.; ma già prima in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, spec. p. 19 ss. per il richiamo all'idea di paesaggio come «forma del paese in cui la comunità agisce, la proiezione sensibile sul territorio di quella azione condizionata dalla società e condizionante a sua volta i consociati».

[17] In quest'ottica si vedano i contributi raccolti in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Firenze, 2019, *passim*.

[18] Siffatta accezione è stata più recentemente ripresa ed approfondita in dottrina nell'ampio saggio di M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2018, 2 ss., spec. p. 56, laddove l'Autore richiama la nozione di paesaggio, ricordando come esso «in ecologia è un sistema vivente composto da ecosistemi interrelati dinamicamente tra loro».

continua interazione tra l'uomo e la natura[19] (che si traduce in un processo dinamico di trasformazione di quest'ultima ad opera del primo)[20] non possa non avere dei riflessi in quella dimensione che nel linguaggio proprio del diritto amministrativo è raffigurata ricorrendo alla "struttura" del procedimento amministrativo[21]. L'assetto relazionale sotteso all'identificazione del paesaggio eccede la semplice dimensione definitoria, per restituire all'interprete un modello di tutela dei beni paesaggistici che appare improntato e configurato in base alla dinamicità[22] che è propria dell'elemento identitario. Il paesaggio non è, dunque, soltanto la risultante di una relazione interattiva costante e continua, ma diviene al contempo oggetto di una tutela procedimentale specifica che – proprio in considerazione della natura del bene tutelato – viene modellata in termini nuovi e peculiari che hanno alla loro base un'idea di amministrazione aperta, relazionale ed inclusiva[23].

Per tale motivo la stessa Convenzione del 2000 non poteva che rappresentare un punto logico di partenza[24] nella direzione del richiamato ed

[19] A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, cit., p. 19 ss.
[20] Osserva G.P. ROSSI, *Ambiente, paesaggio e sviluppo*, in *Il diritto amministrativo nella evoluzione della scienza giuridica. Saggi e scritti scelti di Giampaolo Rossi*, Torino, 2019, vol. III, 1373 ss., spec. p. 1374, nel contesto di una riflessione sulle trasformazioni della nozione di paesaggio, come essa si sia notevolmente ampliata «rispetto alla iniziale connotazione meramente estetica e riferita alla natura»: si è assistito ad un percorso che oggi comprende all'interno di tale nozione «anche le trasformazioni che si possono verificare da parte dell'uomo e che non comportano necessariamente un deterioramento dei profili estetici». Lo stesso Autore fa richiamo in proposito all'art. 131, comma 1, del codice Urbani, a mente del quale «per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni».
[21] Sulla cui configurazione strutturale si rinvia a A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964 (rist.), p. 31 ss., sia pure con un rilievo critico che l'Autore pone in primo piano nel contesto di un'argomentazione volta a superare l'idea di procedimento come struttura sostanziale di un fenomeno a favore di un inquadramento dello stesso in termini di "modo del suo svolgimento".
[22] In un'ottica più ampia e nel contesto di un approfondito studio sul tema delle città quali «realtà in cui si registrano relazioni di notevole rilevanza giuridica», F. GIGLIONI, *La città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2018, 29 ss., spec. pp. 32-33, ha posto in luce la rilevanza delle «abilitazioni funzionali di ordine sociale», come tali capaci di riscrivere le stesse funzioni «in modo dinamico».
[23] Modello sul quale si rinvia in chiave più ampia a E. CARLONI, *L'amministrazione aperta*, Rimini, 2014, spec. p. 109 ss., sul procedimento come forma idonea al "disvelamento dell'azione amministrativa".
[24] Il tema della partecipazione nel contesto della Convenzione è stato sviluppato con diversità di accenti che giungono anche ad inquadrare il fenomeno in rapporto alla questione della tutela dei diritti umani da A. STRECKER, *Landscape and human rights*, in *Living Landscape. The European Landscape Convention in research perspective*, Firenze, 2010, I, p. 488 ss., spec. p. 493 sul rapporto tra paesaggio e *procedural rights*.

innovativo modello di amministrazione, come testimoniato alcuni anni più tardi dalle *Recommendations* aventi ad oggetto la definizione di alcune più chiare "linee guida" per la corretta attuazione del dettato convenzionale[25]. All'interno di queste ultime era possibile riscontare il logico sviluppo in tema di partecipazione rispetto alle ancora generali disposizioni della Convenzione: vi si poteva leggere, tra i molti richiami alla centralità del dialogo pubblico/privato, che ogni azione posta in essere per definire, attuare e monitorare le politiche di protezione del paesaggio non può che (ed anzi deve necessariamente) essere preceduta e accompagnata da procedure che garantiscano *in primis* la partecipazione dei «*members of the public*» e, successivamente, «*other relevant stakeholders*»[26]. Si veniva, già allora, a delineare una *consecutio* logica sul piano dei soggetti attivi della partecipazione che conferiva alle più generali ed indistinte partizioni di un "pubblico" (non necessariamente portatore di un interesse qualificato e circoscritto) una collocazione peculiare rispetto all'intervento dei "portatori di interessi" (soggetti "situati" in base ad un interesse concreto e diretto, oltre che qualificato per la particolare posizione rivestita)[27].

In questa prospettiva si pone la questione del "seguito" di un tale inquadramento del fenomeno partecipativo nel d.lgs. n. 42/2004 (cd. codice dei beni culturali e del paesaggio), al fine di valutare quale spazio sia stato assegnato al dialogo pubblico/privato nei procedimenti decisionali ad incidenza paesaggistica[28]. A tal proposito, il richiamo ad un modello dialogico-relazionale nelle politiche di tutela del paesaggio[29] può essere colto ponendo l'attenzione ai

[25] Il riferimento è al documento recante *Recommendation* CM/Rec (2008) 3 of the Committee of Ministers to Member States on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention (adottate dal Comitato dei Ministri il 6 febbraio 2008). Il tema è approfondito, con particolare attenzione ai «principi di azione sul paesaggio», da N. FERRUCCI, *Il paesaggio*, cit., p. 187.

[26] In tale ottica «*all action taken to define, implement and monitor landscape policies should be preceded and accompanied by procedures for participation by members of the public and other relevant stakeholders, with the aim of enabling them to play an active role in formulating, implementing and monitoring landscape quality objectives*» (*Recommendation*, cit., parte I, *lett. g*).

[27] In merito a tale dicotomia G.D. FALCON, *L'«uomo situato». Due idealtipi di democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa, Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 79 ss.

[28] Tema che è stato sviluppato da A. ANGIULI, *Art. 144*, in A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 380 ss.; ma anche da M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1999, p. 575 ss.

[29] Sulla "fase della partecipazione" nelle politiche di tutela paesaggistica, si veda in dottrina A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, spec. p. 286 ss.

due livelli rispetto ai quali emerge il tema della partecipazione procedimentale. Il primo livello coincide con quello dei procedimenti generali (o di *rulemaking*)[30], con particolare attenzione al momento della pianificazione paesaggistica intesa in termini di strumento per ordinare nel tempo e nello spazio le attività relative ad una determinata porzione del territorio[31]; il secondo livello ha invece ad oggetto i procedimenti puntuali, che possono essere qualificati per effetto del ricorso alla categoria concettuale dell'*adjudication*.

2. Il dialogo nella «fase ascendente» di formazione del piano paesaggistico: profili soggettivi

Riflettendo sulla prima declinazione del dialogo pubblico/privato in chiave di tutela paesaggistica, a venire in considerazione è l'art. 144 del codice Urbani, la cui rubrica è significativamente dedicata al tema della pubblicità e della partecipazione[32]. Dalla lettura di quest'ultima disposizione emerge un primo dato rilevante che attiene al rapporto strumentale tra partecipazione e pubblicità[33]. Il riferimento al principio di pubblicità costituisce l'espressione – in ossequio ad un più generale insegnamento della dottrina[34] – di un antecedente logico necessario rispetto all'esercizio ed al conseguente rafforzamento dei diritti di partecipazione in sede procedimentale[35]. Il tema riporta direttamente ad una declinazione del principio di trasparenza non soltanto come risultato da perseguire, ma anche quale

[30] Sulla base di una dicotomia che è stata da tempo definita nel contesto degli studi sul tema della regolazione demandata alle autorità indipendenti da D.L. SHAPIRO, *The choice of rulemaking or adjudication in the development of administrative policy*, in *Harvard Law rev*., 1965, p. 921 ss.; nonché M. D'ALBERTI, *Procedimenti «generali» e «singolari»: problemi attuali e miglioramenti possibili*, in *Il procedimento davanti alle autorità indipendenti (Quaderni del Consiglio di Stato)*, Torino, 1999, p. 91 ss.

[31] Su tale declinazione della pianificazione E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2016, spec. p. 363 ss., ove si fa riferimento a "misure coordinate" di intervento in un settore.

[32] P. LOMBARDI, *Commento sub art. 144*, cit., p. 1078.

[33] Il profilo è stato posto da tempo in evidenza da S. GRASSI, *Considerazioni introduttive su libertà di informazione e tutela dell'ambiente*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Studi in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, p. 307 ss.

[34] Intendiamo riferirci alla ricostruzione più ampia di E. CASETTA, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell'attuale ordinamento dello Stato italiano*, in ID., *Scritti scelti*, Napoli, 2015, p. 213 ss.

[35] Sulle cui implicazioni per il diritto amministrativo S. CASSESE, *New paths for administrative law: a manifesto*, in *Int. Jour. of Const. Law*, volume 10, issue 3, July 2012, p. 603 ss., il quale si riferisce alla necessità di un adeguato statuto di regole sul piano procedurale finalizzate a rafforzare la più generale partecipazione al processo decisionale.

«strumento»: a tal fine è stato osservato come la conoscenza appaia funzionale al raggiungimento di rilevanti finalità, «quali la tutela delle situazioni soggettive coinvolte nell'esercizio dei poteri e la più generale finalità di controllo democratico»[36]. Una tale impostazione appare in linea con l'idea per cui l'amministrazione debba costituire uno «spazio pubblico nel quale realizzare forme di partecipazione che siano espressione del principio democratico»[37]. Per tale motivo il ricorso «insistente» al principio di pubblicità ed al «paradigma» della trasparenza[38] – di cui vi è espresso richiamo nell'art. 1 della l. n. 241/1990 – rappresenta un sintomo idoneo a rivelare l'esigenza di una «maggior democrazia amministrativa, sotto forma sia di controllo del processo decisionale dell'amministrazione, sia di realizzazione di forme di amministrazione condivisa»[39]. Tutto ciò contribuisce ad avvalorare il nesso inscindibile che viene a stabilirsi (quasi in termini di rapporto di proporzionalità diretta) tra pubblicità, trasparenza e partecipazione in chiave di reciproca integrazione funzionale[40]: l'incremento delle prime due determina un correlativo e significativo impatto sulla portata stessa della partecipazione, rendendola più "consapevole" e capace di incidere sul contenuto delle decisioni amministrative[41]. Nello specifico, è stato osservato, riflettendo sull'art. 144 del codice Urbani, come vi sia un collegamento

[36] Come osserva F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in ID. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 3 ss., spec. 7 ove si fa riferimento alla circostanza per la quale «la trasparenza assicura al cittadino le informazioni sufficienti per valutare il comportamento delle istituzioni, farsi un giudizio e adottare le misure conseguenti».

[37] Così G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit., 29 ss., spec. p. 32.

[38] Come definito e sviluppato nel recente lavoro monografico di E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, 2022, *passim*, nel contesto di una più ampia trattazione sulla ridefinizione del rapporto tra individuo e potere nel contesto democratico che non tralascia al contempo le anomalie e le sfide che tale concetto è chiamato a fronteggiare.

[39] G. ARENA, *Le diverse finalità*, cit., p. 32.

[40] In dottrina M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Ist. fed*., 2013, p. 657 ss., ha evidenziato la possibilità di inquadrare il concetto stesso di trasparenza secondo due distinti angoli visuali: da un lato esso costituisce l'espressione della necessità di arginare forme di cattiva amministrazione (che alimentano sospetto e diffidenza rispetto all'azione amministrativa); dall'altro il richiamo alla trasparenza costituisce un vero e proprio strumento di «supporto» per un'amministrazione più aperta ed al servizio del cittadino (consentendo di declinarne gli sviluppi in chiave di potenziamento della partecipazione e consolidamento di un rapporto fiduciario tra amministrazione e cittadino). Per un'attualizzazione della lettura di tale rapporto si veda da ultimo A. TRAVI, *Pubblica amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022, spec. p. 93 ss.

[41] Il tema è ripreso da ultimo nella monografia di T. BONETTI, *La partecipazione strumentale*, Bologna, 2022, spec. p. 21 ss. sul tema della polifunzionalità della partecipazione procedimentale.

tra partecipazione e pubblicità nel processo di approvazione del piano paesaggistico: la seconda appare funzionale alla prima, dal momento che la partecipazione potrà dirsi effettiva e adeguata quanto più vi sia stata *ex ante* una pubblicità del materiale oggetto del procedimento[42].

Un secondo aspetto desumibile dalla disposizione è quello che attiene alle controparti dell'amministrazione rispetto alla configurazione di un dialogo procedimentale[43] nella formazione dei contenuti dei piani paesaggistici[44]. L'art. 144, comma 1, si riferisce infatti ad una «concertazione istituzionale» e ad una partecipazione dei «soggetti interessati» e delle «associazioni portatrici di interessi diffusi»[45]. Tralasciando in questa sede il primo tipo di interlocutori, che coincide gli enti locali chiamati a condividere le scelte concernenti il paesaggio, occorre soffermare meglio l'attenzione sulla seconda (e più complessa) categoria di soggetti richiamati dalla disposizione. La ragione di questa specificazione risiede, anzitutto, nel fatto che, per quanto concerne le associazioni che "catalizzano" esigenze emergenti dal contesto locale[46], il legislatore non ha seguito un approccio generalista: è stata piuttosto seguita la strada più netta che coincide col rinvio alle disposizioni vigenti «in materia di ambiente e di danno ambientale». Il significato di tale rinvio è da comprendere in una logica di sistema, che si rivolge *in primis* agli art. 13 e 18 della l. n. 349/1986 e successivamente alle disposizioni in tema di danno ambientale contenute nel d.lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente)[47]. Per effetto del rinvio a tali disposizioni si opera una delimitazione sul piano dei soggetti della partecipazione, circoscrivendo il dialogo pubblico/privato a quelle associazioni

[42] In questi termini G.L. CONTI, *Commento sub art. 144*, in G. FAMIGLIETTI, N. PIGNATELLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 1029 ss., spec. p. 1030.
[43] Espressione ripresa da M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, p. 285.
[44] Evidenzia N. FERRUCCI, *Il bene forestale come bene ambientale e paesaggistico*, in A. CROSETTI, N. FERRUCCI, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, 2008, p. 562 ss., spec. p. 586 ss., nel contesto di una riflessione in merito alla struttura ed ai contenuti del piano paesaggistico, come quest'ultimo assuma i caratteri di strumento pianificatorio dotato di «valore ricognitivo, precettivo e propositivo»
[45] Sul punto, con particolare riguardo al rapporto tra l'art. 144 del codice Urbani e le previsioni contenute nella l. n. 241/1990 in tema di partecipazione procedimentale dei soggetti portatori di interessi diffusi P. CARPENTIERI, *Art. 144. Pubblicità e partecipazione*, in G. LEONE, A.L. TARASCO, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, p. 888 ss., spec. p. 889.
[46] Carattere questo che è stato evidenziato in dottrina da M. TUCCI, *La pianificazione paesaggistica*, in *Giustamm.it*, 2005.
[47] Per l'affermazione di un «generico rinvio alla procedura di individuazione prevista dalle vigenti disposizioni in materia di ambiente e di danno ambientale» si veda in dottrina a P. LOMBARDI, *Commento sub art. 144*, cit., p. 1078 ss.

che abbiano ottenuto il riconoscimento ministeriale a seguito della procedura originariamente disciplinata dall'art. 13 della legge n. 349/1986. Il risultato di tale operazione è quello di un'attualizzazione sul piano soggettivo del modello di cui all'art. 9 l. proc., realizzato attraverso una limitazione della legittimazione[48] procedimentale alle sole associazioni inserite nell'elenco ministeriale che supera così, nel contesto della pianificazione paesaggistica, il generico e discutibile[49] riferimento ai soggetti «portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati».

Una lettura di questo tipo – che pur valorizza la prospettiva di un dialogo "qualificato" tra amministrazione e formazioni sociali a vocazione ambientale che presentino specifiche caratteristiche – non può tuttavia condurre ad escludere uno sviluppo in chiave soggettiva della partecipazione. L'esigenza di rafforzare siffatto dialogo è, anzitutto, alla base di uno specifico orientamento della giurisprudenza amministrativa in tema di legittimazione procedimentale (e processuale) delle associazioni ambientaliste[50], anche se sul punto non mancano profili di incertezza[51]. L'idea che se ne può desumere è quella di un'apertura che passa dal potenziamento del ruolo del giudice amministrativo quale soggetto chiamato ad accertare caso per caso la sussistenza della legittimazione di una associazione ambientalista «a prescindere dal suo riconoscimento con decreto ministeriale»[52].

---

[48] In tema si veda *amplius* A. ANGIULI, *Art. 144*, cit., p. 380 ss., la quale sottolinea il carattere più circoscritto della previsione contenuta nell'art. 144 cod. cult. rispetto a quanto oggetto di previsione dall'art. 9 l. proc.

[49] In merito alle criticità sottese alla formulazione dell'art. 9 l. proc. si rinvia a M.C. ROMANO, *Art. 9. Intervento nel procedimento*, in ALB. ROMANO, *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, p. 345 ss. spec. p. 349 sulla incertezza ingenerata dalla disposizione «circa l'autonomia, o meno, della figura degli interessi diffusi rispetto a quelli collettivi».

[50] Per un quadro sul punto R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione,* cit., 79 ss. spec. p. 133 ss. per un richiamo al peculiare ruolo "istituzionale" delle associazioni ambientaliste "in funzione dell'obiettivo perseguimento della legalità dell'azione amministrativa"; nonché F. CORTESE, *La partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale in materia ambientale*, in *Giorn. dir. amm*., 2010, p. 498 ss.;

[51] Come testimoniato, ad esempio, dalla pronuncia del Tar Veneto, Sez. II, 8 aprile 2021, n. 463, con riguardo al tema della rappresentatività delle associazioni ambientaliste e al loro carattere di stabilità in base a quanto oggetto di previsione nell'art. 13 della l. n. 349/1986. Sul richiamo al tema del cd. "doppio binario" (delineato da Cons. Stato, Ad. Plenaria, 20 febbraio 2020, n. 6) e sulle sue implicazioni con riguardo alla sopra richiamata pronuncia si veda V. CIACCIO, *La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste tra aperture e incertezze del giudice amministrativo*, in *Labsus.org*, 2022.

[52] P. LOMBARDI, *op. cit*., 1080, ed ivi specifici riferimenti a tale giurisprudenza.

A ciò si deve aggiungere una considerazione fondata sul dato letterale già in precedenza richiamato, la quale porta ad affiancare alle associazioni riconosciute il riferimento ad una partecipazione dei «soggetti interessati» nell'ambito del procedimento di approvazione dei piani paesaggistici[53]. La locuzione, evidentemente più generale, porta di fatto a scardinare un modello dialogico pubblico/privato in cui la controparte dell'amministrazione debba necessariamente essere qualificata in base ad un apposito procedimento di riconoscimento che presuppone certi requisiti di qualificazione[54]. Tale apertura sul piano legislativo, che va di pari passo con la già ricordata apertura in chiave giurisprudenziale, consente di recuperare alla sfera della partecipazione anche quegli organismi che operino per finalità di protezione ambientale sia pure soltanto su scala locale[55].

Tuttavia, al contempo, pur nella consapevolezza del passo avanti segnato dal legislatore rispetto alle prerogative partecipative, il modello prefigurato dall'art. 144 del codice appare ancora lontano da un modello effettivamente inclusivo di partecipazione. Il dato appare evidente ove si compari la disposizione in oggetto con l'analoga previsione in tema di partecipazione "a scopo collaborativo"[56] contenuta nel codice dell'ambiente[57]. L'art. 3-*sexies* del d.lgs. n. 152/2006[58], lungi dall'aver operato qualsivoglia riferimento ad un "interesse" delimitato ascrivibile ai soggetti della partecipazione, si è orientato nella opposta

[53] Rileva altresì A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, cit., p. 306, come l'art. 144 del codice Urbani, proprio in ragione dell'ampiezza delle clausole legislative prescelte per la disciplina della partecipazione alla pianificazione paesaggistica, si configuri quale disposizione "importante", poiché derogatoria rispetto all'art. 13 della l. proc. in tema di ambito di applicazione delle norme in tema di partecipazione procedimentale.

[54] Come osserva G.L. CONTI, *Commento sub art. 144*, cit., 1031, il «tessuto» dell'art. 144 di fatto riferisce la partecipazione a «due diverse categorie di soggetti», quali sono appunto «i privati, ovvero chiunque vi può avere interesse, e le associazioni ambientaliste».

[55] P. LOMBARDI, *op. cit*., 1080.

[56] In merito a tale prospettiva, nel contesto più ampio delle diverse funzioni assunte dalla partecipazione procedimentale, si rinvia a R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2014, p. 132 ss.; e in senso analogo G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2009, spec. p. 80 ss.

[57] Su cui L. MUSSELLI, *Art. 3-sexies*, in *Codice dell'ambiente, Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Milano, 2008, p. 104 ss.

[58] Sulla rilevanza di tale disposizione nell'ottica di un'amministrazione sempre più aperta e dialogica si rinvia a V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, spec. p. 219 ss.

direzione della massima inclusività: il riferimento alla figura del "chiunque"[59], con la precisazione della non necessarietà della dimostrazione della sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante[60], apre la strada verso un modello di coinvolgimento ad ampio spettro del pubblico nei procedimenti di elaborazione, modifica e riesame delle proposte dei piani o programmi indicati dal comma 1-*bis* della disposizione di cui si discute[61].

3. I profili oggettivi e l'individuazione per relationem *delle tecniche partecipative*

Spostando l'attenzione dai profili soggettivi al piano oggettivo, è parimenti da precisare come l'art. 144 del codice non offra significative indicazioni, soprattutto per quel che concerne le tecniche del dialogo pubblico/privato nel procedimento di formazione del piano paesaggistico. La disposizione contiene soltanto due indicazioni: la prima attiene al rinvio ad «apposite norme di legge» regionali in materia di procedimenti di pianificazione paesaggistica[62]; la seconda, che costituisce uno sviluppo di tale rinvio, attiene ad «ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione»[63]. Da queste generali affermazioni si comprende come l'intera disciplina in tema di partecipazione alla formazione dei piani paesaggistici sia ricavabile *per*

[59] In merito alla genesi di tale modello partecipativo di carattere inclusivo, si rinvia all'ampia ricostruzione di G.P. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, V ed., p. 88 ss.

[60] Per una disamina dei precedenti di tale disposizione, con particolare riguardo al modello desumibile dalla Convenzione di Aarhus del 1998, si veda F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione*, cit., p. 193 ss.

[61] L'integrazione dell'art. 3-*sexies* cod. ambiente ad opera del d.l. 24 giugno 2014 (conv. in legge 11 agosto 2014, n. 116) ha determinato uno sviluppo dell'ordinaria previsione in tema di informazione ambientale e partecipazione a scopo collaborativo: nel contesto di una procedimentalizzazione dell'attività di pianificazione e programmazione (sulla base di un rinvio ai piani e programmi indicati dalla direttiva 2003/35 Ce del 26 maggio 2003) si è pervenuti a riconoscere il ruolo centrale dell'autorità competente all'elaborazione e all'approvazione degli atti suddetti quale soggetto che deve assicurare la "partecipazione del pubblico".

[62] In tema più ampiamente M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, cit., 587; nonché D. ANTONUCCI, *Codice commentato dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2009, spec. p. 670.

[63] Di una idoneità di tale previsione ad aprire la strada "ad una nuova applicazione del principio costituzionale di differenziazione" parla in dottrina P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, p. 569 ss, spec., nel senso qui indicato, p. 591.

relationem, dal momento che l'art. 144 cod. beni culturali, nell'attuale formulazione, rappresenta una disposizione "ponte" verso ulteriori sviluppi in punto di tecniche partecipative[64]. In questa prospettiva è possibile ragionare *a contrario*, muovendo dal già ricordato riferimento alle ulteriori forme di partecipazione, per poi risalire ad alcune linee indicative emergenti dalla normativa regionale sul paesaggio.

Un primo dato su cui riflettere è quello che porta a meglio specificare il già ricordato carattere di disposizione "ponte" con riguardo all'art. 144: essa rappresenta, infatti, al tempo stesso un punto di arrivo – poiché sviluppa ed attualizza in chiave di pianificazione paesaggistica il modello partecipativo desumibile dalla legge n. 241/1990 – ed un punto di partenza, in considerazione del duplice rinvio in essa contenuto e di cui si è detto. In altri termini, si viene a delineare una *consecutio* sul piano logico-giuridico tra l'art. 13 l. proc. e l'art. 44 del codice Urbani: quest'ultima disposizione esprime, infatti, una delle «particolari norme»[65] che regolano la formazione degli atti di pianificazione paesaggistica, superando così la clausola escludente delineata dalla prima delle disposizioni richiamate[66]. L'affermazione di un'insufficienza delle tradizionali regole sulla partecipazione procedimentale[67] a regolare i procedimenti di pianificazione, non può condurre ad escludere lo sviluppo di un dialogo pubblico/privato in tale ambito: diversamente, il modello delineato nel Capo III della l. n. 241/1990 necessita di una attualizzazione nelle speciali materie di cui all'art. 13 l. proc., tra le quali è da ricondurre anche l'attività di pianificazione in materia paesaggistica.

---

[64] L'attuale formulazione dell'art. 144 del codice Urbani è la risultante di una modifica intervenuta per effetto del d.lgs. n. 63/2008. Per un inquadramento della disposizione negli anni antecedenti alla novella legislativa si veda M. PALLOTTINO, *La pianificazione paesaggistica secondo il codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004)*, in *Riv. giur. urb*., 2004, p. 526 ss.

[65] La cui portata in termini di tecniche partecipative è specifica da C.E. GALLO, *La partecipazione al procedimento*, in AA. VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992, p. 55 ss.; nonché A. ZITO, *L'ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 586 ss.

[66] Pertanto, se le disposizioni in tema di partecipazione di cui alla legge n. 241/1990 risultano inapplicabili ai procedimenti di pianificazione, ciò non determina automaticamente l'esclusione di qualsivoglia garanzia di dialogo con riguardo agli stessi. Ciò che piuttosto rileva è l'esigenza di un rafforzamento e sviluppo di quel modello originario, che la dottrina ha definito nei termini di una attualizzazione (si vedano in tale ottica R. CARANTA, L. FERRARIS, S. RODRIQUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, II ed., Milano, 2005, p. 1 e ss.; e già prima, con riguardo al caso delle autorità indipendenti M. CLARICH, *I procedimenti di regolazione*, in *Il procedimento davanti alle autorità indipendenti (Quaderni del Consiglio di Stato)*, Torino, 1999, p. 91 ss.).

[67] A. ANGIULI, *Art. 144*, cit., pp. 380-381.

Un secondo dato su cui soffermarsi è rappresentato dalla più corretta individuazione del "tempo" della partecipazione alla formazione del piano paesaggistico[68]. L'art. 144, che si riferisce alla fase di «approvazione» di quest'ultimo ha posto non pochi problemi sul piano interpretativo alimentando particolari critiche da parte della dottrina[69]. Il riferimento da parte del legislatore ad un dialogo pubblico/privato contestuale all'approvazione del piano segue una prospettiva che non è conforme alla necessità di potenziare la partecipazione alla formazione dell'atto di cui si discute, soprattutto in termini di effettività della stessa[70]. La disposizione in questione ha seguito una strada parzialmente diversa rispetto a quanto emerso in sede di predisposizione del nuovo codice: l'accordo sottoscritto in sede di Conferenza permanente nell'aprile 2001 aveva, infatti, fatto riferimento ad un coinvolgimento dei privati da assicurare in sede di «redazione» del piano[71]. La questione non si pone soltanto in termini nominalistici – approvazione in luogo di redazione – ma assume una spiccata valenza sul piano partecipativo, dal momento che consente di contrapporre due diversi modelli di coinvolgimento dei privati nel procedimento di formazione del piano. Il termine «approvazione» prelude ad una partecipazione debole (*thin participation*)[72], nel senso di una sua collocazione temporale in un momento in cui le scelte di piano dal punto di vista contenutistico siano già state definite e si tratti di affinarle o di aggiungere ulteriori elementi a quanto è già di per sé definito. Il termine «redazione» sposta il fuoco dell'indagine ad un momento prodromico – o quantomeno contestuale – rispetto a quello di formazione dei contenuti del piano e consente di far riferimento ad una partecipazione più forte (*thick*

[68] In generale, sul tema dei tempi della partecipazione, si veda F. SAITTA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, S. PERONGINI, F. SAITTA (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, spec. pp. 257-258.

[69] Critiche che sono state riprese da G.L. CONTI, *Commento sub art. 144*, cit., p. 131, e analogamente da P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, cit., p. 590.

[70] Il tema è stato da ultimo oggetto di particolare approfondimento in N. RANGONE, *Come si rende effettivo il diritto amministrativo?*, in G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022, p. 153 ss., spec. 167 ss. sul problema dell'effettività riferito al fenomeno partecipativo.

[71] Sul punto P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, cit., p. 590, sulle criticità connesse all'utilizzo della formula scelta dal legislatore nel codice Urbani.

[72] Per una tale impostazione, che tende a distinguere tra una partecipazione forte ed una partecipazione più debole, si rinvia a J. BLACK, *Proceduralizing regulation*, in *Oxford journal of legal studies*, 2000, p. 597 ss.

participation)[73], poiché idonea ad incidere sugli elementi sostanziali e qualificativi dell'atto in questione.

Un terzo dato su cui porre attenzione si desume per *consecutio* logica da quanto si è fino a qui detto ed attiene al come debba essere correttamente inquadrato l'art. 144 del codice al fine di comprendere la centralità del dialogo pubblico/privato nelle politiche di pianificazione paesaggistica. Già si è detto che la disposizione testimonia uno scarso coraggio da parte del legislatore per quanto concerne il riconoscimento di una speciale incidenza/incisività della partecipazione dei privati alla formazione dei contenuti del piano[74]. Il rischio che si corre, come è stato precisato da una parte della dottrina, è quello di una interpretazione restrittiva di tale disposizione: il riferimento alla fase di approvazione del piano «sembra escludere», infatti, una rilevanza della consultazione nel momento che coincide con la formulazione dei contenuti del piano paesaggistico, soprattutto in considerazione del fatto che quest'ultima rappresenta «la fase deputata all'elaborazione ed alla predeterminazione delle scelte fondamentali della disciplina»[75].

Pertanto, se all'art. 144 si vuole assegnare una funzione centrale nel contesto della definizione di un nuovo modello partecipativo in materia paesaggistica, ciò è possibile in quanto di essa si valorizzi proprio il rinvio alle «ulteriori forme di partecipazione» da individuare in sede regionale[76]. Questo rinvio consente di dare seguito effettivo alle previsioni di ampia portata in tema di partecipazione contenute nella Convenzione europea sul paesaggio del 2000[77]. L'idea che si delinea è quella di una speciale "capacità attrattiva" (o effetto di trascinamento) sottesa all'art. 144, nella parte in cui, per effetto del richiamo alla

[73] Si tratta di una partecipazione caratterizzata *ex ante* da una piena informazione ed in itinere per un effettivo contraddittorio con l'amministrazione decidente, come evidenziato in un'ottica più generale da S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 2007, 1p. 3 ss., spec. p. 40-4.1

[74] In tale ottica ed in chiave critica rispetto al modello partecipativo delineato dall'art. 144 del codice, si veda G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione paesaggistica*, cit., p. 703 ss.

[75] G.F. CARTEI, *op. cit.*, p. 703 ss.

[76] Profilo, questo, già oggetto di specificazione, con particolare riguardo anche agli enti locali, in G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, in *Urb. e app*., 2011, p. 508 ss., ove si richiama altresì la riflessione di P.L. PORTALURI, *La partecipazione dei privati al procedimento di formazione del piano*, in *Giustizia-amministrativa.it*.

[77] Aprendo così la strada verso un nuovo orizzonte caratterizzato dalla sperimentazione di modelli più inclusivi, come si dirà *infra* analizzando alcune esperienze regionali paradigmatiche (per un quadro sul punto N. VETTORI, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon*, fasc. n. 1/2017, spec. par 5).

normativa regionale sul dialogo pubblico/privato nel procedimento di formazione del piano paesaggistico, apre la strada ad un potenziamento del tradizionale modello di partecipazione, sia sul piano soggettivo, che sul piano oggettivo[78]. Il rinvio in questione finisce per "erodere" un modello partecipativo ancora troppo timido quale quello riportato all'interno del codice, per recuperare *ex post* un modello che appare capace di valorizzare la già ricordata dimensione di una partecipazione "forte" (*thick*). In questa prospettiva il ruolo del legislatore regionale appare strategico[79], soprattutto per il fatto di attualizzare il modello desumibile dall'art. 144 del codice, e così facendo individuare dei veri e propri spazi partecipativi (se non co-decisori)[80] utili a conferire ai piani paesaggistici la configurazione di strumenti di scelte condivise e non sostanzialmente imposte dall'alto[81].

4. La dimensione regionale e l'attualizzazione del modello partecipativo codicistico: richiamo ad alcune esperienze "virtuose"

In base a quanto è stato detto, laddove ci si orienti verso la normativa regionale, si tratta di comprendere se e come sia stato colto l'invito da parte del legislatore statale ad uno sviluppo in chiave dialogica del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione in occasione del processo di formazione del piano paesaggistico. Da un'indagine in merito ad alcune leggi regionali aventi ad oggetto la disciplina paesaggistica è possibile desumere – salvo qualche eccezione[82] – una generale tendenza verso una lettura al "rialzo" del tema della partecipazione, che passa dal recepimento dell'invito contenuto nell'art. 144 del

[78] Orientando così il sistema della pianificazione paesaggistica verso un modello più propriamente inclusivo tipico dei processi decisionali che presentano un ampio spettro di destinatari (tema sul quale si veda L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Riv. it. pol. pubbl*., 2002, p. 5 ss.; nonché M. CAMMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, *ivi*, p. 89 ss. e da ultimo V. MOLASCHI, *Le arene deliberative*, cit., 185 ss. sui procedimenti ambientali).
[79] Come sottolinea altresì M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2014, p. 284.
[80] Per una tale prospettiva, nel contesto di una riflessione circa le dimensioni dell'interazione pubblico/privato tra livello costruttivo e livello costitutivo M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, 2018, spec. p. 288 ss.
[81] A. ANGIULI, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, cit., p. 307.
[82] Il riferimento è, ad esempio, al caso della legge regionale ligure 6 giugno 2014, n. 13, la quale – pur recando la denominazione di "Testo unico" in materia di paesaggio – al suo interno non ha riservato uno spazio specifico alla disciplina in tema di partecipazione pubblica alla formazione degli atti più rilevanti per il governo del paesaggio.

codice a dettare ulteriori norme in tema di rafforzamento del dialogo pubblico/privato[83]. Si è assistito, da questo punto di vista, ad un percorso di attualizzazione del modello generale di partecipazione desumibile dalla l. n. 241/1990 che appare speculare a quanto accaduto con riguardo al «problema» della partecipazione[84] declinato in rapporto alla pianificazione urbanistico-territoriale. Con riguardo a quest'ultima, la partecipazione dei privati è da sempre stata ritenuta un «momento indispensabile» rispetto al percorso che conduce alla formazione delle «scelte pubbliche»[85]. In tale prospettiva, l'attenzione si è concentrata fin dall'inizio sull'art. 9 della legge n. 1150/1942, ritenuta quale disposizione chiave da cui poter desumere un modello generale (ed imprescindibile) di riferimento per poter delineare uno statuto minimo in tema di disciplina procedurale della partecipazione urbanistica[86]. Il richiamo a tale disposizione ha rappresentato, a ben vedere, soltanto un punto logico di partenza per poter successivamente sviluppare ed affinare le indicazioni minime in tema

[83] Da questo punto di vista la deroga *in melius* rispetto allo *standard* partecipativo minimo dettato dall'art. 144 del codice Urbani può essere letta in conformità a quanto affermato più recentemente dal Giudice delle leggi in merito ai livelli minimi di tutela previsti dalla normativa statale in tema di paesaggio, in ossequio alla previsione contenuta nell'art. 145, comma 3 (sul punto si rinvia a Corte cost. sent. 23 dicembre 2021, n. 251, ove si afferma che «il principio della prevalenza del piano paesaggistico rispetto a tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, inclusi quelli relativi alle aree protette, sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo»)

[84] Riprendendo un'espressione di F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm*., 1993, p. 133 e ss.

[85] Così P. CHIRULLI, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, spec. p. 545.

[86] La disposizione, avente ad oggetto la pubblicazione del progetto del piano regolatore generale e la fase delle cd. osservazioni, indicava a ben vedere un modello particolarmente evoluto di partecipazione in chiave soggettiva. Si prevedeva, infatti, che, nel termine di 30 giorni dal deposito del progetto di piano presso la Segreteria comunale, "chiunque" avesse facoltà di prenderne visione, con una precisazione ulteriore in termini di modalità partecipative: ovvero che «fino a 30 giorni dopo la scadenza del periodo di deposito possono presentare osservazioni le Associazioni sindacali e gli altri Enti pubblici ed istituzioni interessate». In merito a tale modello, sia pure con accenti critici, si rinvia a P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2008, spec. p. 111 ss. Sul punto si rinvia altresì, in un'ottica più ampia che guarda al modello della pianificazione strategica, a F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012, spec. p. 161 ss.; nonché a A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati alla pianificazione urbanistica: il modello dell'inchiesta e le suggestioni provenienti dai sistemi europei*, in *Riv. giur. urb*., 2012, p. 31 ss.

di partecipazione contenute nella legge urbanistica del 1942[87]. In una prospettiva analoga a quella che ha caratterizzato l'evoluzione della disciplina della partecipazione alla pianificazione paesaggistica, un ruolo particolarmente rilevante è stato assunto dalla legislazione regionale, al cui interno è possibile trovare richiami a forme di co-pianificazione e co-decisione delle scelte ricadenti sul governo del territorio[88]. Il percorso di attualizzazione delle previsioni partecipative minime contenute nella legge urbanistica ha messo così a nudo quanto da tempo osservato in ordine ad una insufficienza[89] di tale legge generale a definire una partecipazione effettiva[90]; quest'ultima da realizzare in una fase procedimentale in cui le opzioni decisionali appaiono ancora contendibili e non si sia ancora formate una pre-decisione in ordine ai contenuti del piano[91]. Alla luce di questa evoluzione che ha caratterizzato la pianificazione urbanistico-territoriale si possono meglio comprendere anche alcune esperienze regionali che, sul piano della elaborazione dei contenuti dei piani paesaggistici, hanno determinato un'attualizzazione del modello generale di cui all'art. 144 del codice Urbani.

Una prima esperienza di cui tener conto è quella della l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017, recante la disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio, al cui interno vi è uno specifico Titolo V dedicato alla tutela e valorizzazione del paesaggio. In un contesto in cui ad assumere rilevanza è l'obiettivo di una gestione sostenibile del paesaggio, l'art. 63, comma 3, detta

[87] Sulla direzione di tale sviluppo si rinvia da ultimo a quanto evidenziato nella monografia di T. BONETTI, *La partecipazione strumentale*, cit., spec. p. 63, il quale sottolinea come, in una situazione di incertezza e talora genericità sul piano delle previsioni normative (a partire da quelle statali), si sono «attivati percorsi sperimentali o comunque più o meno innovativi rispetto alla tradizionale modellistica partecipativa».

[88] Per una esemplificazione che guarda alle leggi regionali che hanno dato corso ad un tale tipo di evoluzione si veda P. CHIRULLI, *I diritti*, cit., p. 545.

[89] Il riferimento è a P. STELLA RICHTER, *Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*, in *Dir. amm*., 2001, 387 ss., il quale ha osservato che «sin dal 1942 (…) la legge ha introdotto una articolata previsione di osservazioni al piano adottato e di specifiche controdeduzioni comunali sulle stesse, ma tale disciplina è da considerarsi *certamente insufficiente*, soprattutto perché ha il difetto di *consentire la partecipazione solo dopo che il piano è già stato* adottato dal Consiglio comunale e quindi *a giuochi sostanzialmente già fatti*» (enfasi nostra).

[90] Di un «apporto collaborativo privo di effettiva rilevanza giuridica» ha parlato in dottrina P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, cit., p. 111.

[91] Più recentemente all'effettività della partecipazione procedimentale ha fatto richiamo N. RANGONE, *Come si rende effettivo il diritto amministrativo?*, in G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022, p. 153 ss., spec. p. 167 ss.

regole che, pur nella loro valenza generale e di principio, determinano un'attualizzazione del modello partecipativo di cui all'art. 144 del codice Urbani. Ai sensi di tale disposizione, la Giunta regionale è chiamata a promuovere – sulla base di uno schema che è ripreso anche nella legislazione veneta in tema di pianificazione generale[92] – la partecipazione alle «scelte» concernenti la tutela e valorizzazione del paesaggio, sulla base dei principi di trasparenza, pariteticità[93], rappresentatività e inclusione, in modo da garantire «il confronto dei punti di vista e la mediazione degli interessi». La *voluntas* del legislatore regionale appare chiaramente orientata verso un dialogo pubblico/privato che supera gli spazi angusti di una partecipazione "situata"[94] e si apre ad una interazione comunicativa tra amministrazione e società civile da apprezzare anche in termini di strumento di mediazione procedimentale tra opposti punti di vista. In questa logica viene individuato quale strumento chiave quello del piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR)[95], il cui procedimento di approvazione segue il modello della presentazione di osservazioni, sia pure con un'apertura verso il "chiunque" sul piano soggettivo[96]. Pur all'interno di un modello che si basa su una partecipazione

[92] Si veda, in tale ottica, la l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (recante «norme per il governo del territorio»), come modificata nel 2019, che dedica un apposito capo alle forme di concertazione e partecipazione nell'attività di pianificazione. Ai sensi dell'art. 5, comma 2, di tale legge, l'amministrazione procedente è chiamata ad assicurare «il *confronto* con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico», con invito di tali soggetti «a concorrere alla definizione degli *obiettivi e delle scelte strategiche* individuate dagli strumenti di pianificazione» (enfasi nostra). Il modello partecipativo in questione contiene, seppur non ancora sviluppandolo compiutamente, una prima apertura verso una partecipazione ad ampio spettro che è capace di incidere *usque ab initio* sui obiettivi e scelte di fondo e di natura strategica sottese alla successiva formulazione dei contenuti dei piani.

[93] Tale riferimento è interessante, non tanto per il fatto di riprendere un modello di partecipazione finalizzato ad annullare l'asimmetria pubblico privato (tema su cui la dottrina è da sempre stata critica) quanto piuttosto poiché postula l'assenza di asimmetria tra i diversi interlocutori dell'amministrazione: il che significa riconoscere una parità delle armi nelle diverse pretese partecipative (su cui Zito…) che ciascun punto di vista (ancor prima che interesse) può far proprie nel contesto di un procedimento decisionale incidente sul paesaggio.

[94] G.D. FALCON, *L'«uomo situato»*, cit. p. 79 ss.

[95] Esso, ai sensi dell'art. 64 della l.r. emiliana n. 24/2017, viene definito significativamente in termini di «componente paesaggistica» del piano territoriale regionale e rappresenta un «piano urbanistico-territoriale avente specifica considerazione dei valori paesaggistici, storico-testimoniali, culturali, naturali, morfologici ed estetici.»

[96] C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 2008, p. 263 ss.

ricondotta ancora al momento istruttorio[97], una importante evoluzione rispetto alle previsioni dettate dal codice Urbani è rappresentata dal riconoscimento di un ruolo di primo piano al profilo della conoscenza e conoscibilità dei contenuti della proposta di piano: viene a tal fine fatto riferimento all'organizzazione di una presentazione pubblica, sulla base di modalità e forme comunicative che siano tali da consentire «la partecipazione e comprensione anche ai non addetti ai lavori»[98]. Viene, da ultimo, fatto riferimento a possibili ed ulteriori forme di partecipazione e consultazione – tra cui si richiama l'istruttoria pubblica ed il contraddittorio supplementare con coloro che abbiano presentato osservazioni e proposte –, in relazione alla complessità e rilevanza dei contenuti del piano e su iniziativa del Garante della comunicazione e partecipazione. In questo modo il modello dialogico pubblico/privato tradizionale – conformato sulla l. n. 241/1990 – e fondato su un contraddittorio cartaceo e documentale si attualizza[99] per effetto di un più approfondito contraddittorio orale da realizzare quale ulteriore forma partecipativa in ossequio al rinvio di cui all'art. 144 del codice Urbani.

Una particolare attenzione al tema dell'efficacia delle modalità di partecipazione, che si realizza già "a monte" attraverso iniziative preordinate alla formazione e divulgazione di metodi, tecniche e pratiche di partecipazione nel governo del territorio si ha per effetto della l.r. Toscana n. 65/2014, come novellata nel 2019, che contiene un apposito capo dedicato agli istituti di partecipazione. Come è stato osservato, le novità recate da tale legge regionale in tema di partecipazione al procedimento di formazione dei piani di governo del territorio sono da ricondurre ad alcune linee direttrici: sul piano soggettivo, è stato posto in evidenza il superamento di un modello restrittivo di partecipazione (è stato osservato al riguardo come si sia aperta la strada verso una declinazione ampia ed inclusiva di partecipazione[100], non limitata al riscontro di un interesse

[97] È interessante osservare al proposito come la legge emiliana abbia opportunamente distinto tra fase di formazione del piano e fase di approvazione dello stesso, riconducendo la partecipazione al primo dei due momenti e così facendo ha superato le criticità riscontrate con riguardo all'art. 144 del codice Urbani.
[98] Art. 45, comma 8.
[99] In generale sul punto F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, cit., 193, fa riferimento alla l. n. 241/1990 quale espressione di un «livello minimo di protezione procedimentale, cui fa seguito uno sviluppo in chiave maggiormente garantistica, soprattutto avendo riguardo al diritto amministrativo speciale dell'ambiente».
[100] I cui elementi di fondo da tempo sono stati oggetto di puntualizzazione ad opera di L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Riv. it. pol. pubbl*., 2002, p. 5 ss.; cui *adde* più recentemente V. MOLASCHI, *Le arene deliberative*, cit., *passim*.

qualificato, in quanto collegato all'incidenza diretta dell'atto di governo del territorio, ma rivolta – evidentemente riecheggiando la portata dal nuovo art- 3-*sexies* cod. ambiente – al "chiunque" quale espressione di una categoria non vincolata dai concetti di residenza e cittadinanza in senso stretto)[101]; sul piano del "tempo" della partecipazione, la legge toscana è in linea con l'art. 6 della Convenzione di Aarhus[102], poiché la partecipazione è inquadrata come strumento di dialogo pubblico/privato non circoscritto e delimitato alla fase di approvazione degli atti di governo del territorio, ma esteso all'intero procedimento preordinato alla loro formazione. In questo contesto, la specificazione delle forme ulteriori di partecipazione ha condotto verso un dialogo a trecentosessanta gradi, che si sviluppa lungo l'intero arco procedimentale, oltre la fase istruttoria, verso l'alto, quando «le alternative sono ancora praticabili»[103], traducendo in chiave legislativa ciò che la dottrina ha definito come partecipazione «precoce» e anticipata rispetto alla fase istruttoria[104]. Sul piano del "seguito" della partecipazione in termini di incidenza sul successivo processo decisionale è lo stesso art. 36, comma 3, della legge toscana, ad affermare che «i risultati delle attività di informazione e partecipazione poste in essere nell'ambito dei procedimenti di formazione degli atti di governo del territorio contribuiscono alla definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, secondo le determinazioni motivatamente assunte dall'amministrazione procedente»[105]. Il quadro che si compone è quello, esplicitato fin dal *Preambolo* della l.r. toscana n. 65/2014, che presuppone la «necessità di considerare la partecipazione come componente ordinaria delle

[101] Così F. DE SANTIS, *La partecipazione nel governo del territorio in Toscana*, in ID. (a cura di) *La partecipazione nel governo del territorio in Toscana*, Firenze, 2020, spec. 29, la quale precisa che «la partecipazione è dunque intesa nella sua *accezione più ampia*, non limitata, quindi, ai soli soggetti portatori di aspettative giuridiche qualificate sulle quali l'atto di governo del territorio incide direttamente, come avviene sostanzialmente con le osservazioni sul piano adottato o di regola nel procedimento amministrativo, ma *a chiunque indistintamente vi abbia interesse*, svincolata quindi anche dal concetto di residenza e di cittadinanza in senso stretto» (enfasi nostra).
[102] Sulla cui portata M. PRIEUR, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Rev. jur. env*., 1999, p. 9 ss.
[103] F. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 29.
[104] U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 779 ss.
[105] Si osservi altresì come la legge abbia fissato anche un principio cd. di non duplicazione dei momenti della partecipazione, ciò in considerazione del fatto che per i piani sottoposti a VAS è necessario fare riferimento alle apposite disposizioni sul dialogo pubblico/privato nel contesto della VAS.

procedure di formazione dei piani»; un vero e proprio ordinario e doveroso *modus procedendi*, la cui finalità è quella di garantire trasparenza, coerenza e massima inclusione di tutti i punti di vista rilevanti, dai soggetti istituzionali, ai cittadini agli operatori economici e nella prospettiva di una «costruzione e gestione» delle decisioni[106]. Questo modello virtuoso di partecipazione è ripreso anche in altre esperienze regionali, tra le quali spiccano quella pugliese e quella campana.

Lo sviluppo di un modello partecipativo oltre la dimensione semplicemente istruttoria si apprezza infatti per effetto della l.r. Puglia n. 20/2009, ove si chiarisce che «la Regione promuove il più ampio coinvolgimento dell'intera comunità regionale nella definizione degli obiettivi, contenuti e indirizzi del PPTR[107]». Si tratta di un contraddittorio ad ampio spettro che tocca – secondo una logica di progressiva specificazione – prima le finalità, poi i contenuti e da ultimo le linee di indirizzo poste a base del PPTR: è significativo, al riguardo, come il processo partecipativo nasca realmente "dal basso", poiché al fine di definire gli elementi fondamentali del percorso pianificatorio il Presidente della regione è chiamato a convocare un'apposita Conferenza regionale che si caratterizza per la più ampia inclusività: ad essa partecipano, infatti, «i rappresentanti degli enti statali e locali, le associazioni», ma anche e significativamente «le forze sociali, economiche e professionali»[108]. A ciò si aggiunge che la legge regionale pugliese pone al centro dell'attenzione – proprio nell'ottica di rimarcare il valore metodologico della partecipazione rispetto alle politiche generali per il paesaggio – la necessità di un'attenuazione del conflitto attraverso un modello fondato sul concetto stesso di «produzione sociale del paesaggio» e «gestione sociale del territorio», ricorrendo a strumenti che presentano un forte tasso di innovazione sul piano del dialogo pubblico/privato, tra cui le cd. conferenze d'area, i progetti integrati di paesaggio e gli eco-musei[109].

---

[106] Si v. il *Preambolo* n. 8 della l.r. n. 65/2014, ponendo altresì attenzione non solo al richiamo alla fase della costruzione – che già di per sé supera il modello dell'art. 144 – ma anche a quella della gestione, dato che implica il riconoscimento della centralità del modello partecipativo anche nella fase del cd. monitoraggio delle decisioni inerenti il governo del territorio.

[107] Si tratta del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) che, ai sensi degli artt. 135 e 143 del codice Urbani, assume la specifica funzione di piano territoriale ai sensi dell'art. 1 della l.r. Puglia n. 20/2009 recante «Norme per la pianificazione paesaggistica». Il piano in questione è rivolto a tutti i soggetti, pubblici e privati, e, in particolare, agli enti competenti in materia di programmazione, pianificazione e gestione del territorio e del paesaggio.

[108] Art. 2, comma 1, l.r. Puglia n. 20/2009 e s.m.i.

[109] L. DI GIOVANNI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, 559 ss., spec. n. 50, che richiama al

Il tema della co-pianificazione è al centro della riforma della legge regionale Piemonte n. 56/1977 in materia urbanistica per effetto della l.r. n. 5/2013, la quale adesso fa espresso riferimento alla menzionata figura nel contesto dei processi di pianificazione del territorio improntati ai principi di sussidiarietà orizzontale, partecipazione e sostenibilità. Inoltre, la speciale sensibilità del legislatore piemontese rispetto alla valorizzazione del dialogo pubblico/privato nel contesto dei processi decisionali aventi ricadute sul paesaggio si è manifestata in un'apposita legge (la l.r. Piemonte n. 13/2018) avente ad oggetto, come nel caso pugliese, la figura degli eco-musei. Questi ultimi sono stati definiti quali «strumenti culturali di interesse generale e di utilità sociale orientati a uno sviluppo locale sostenibile, volti a recuperare, conservare, valorizzare e trasmettere il patrimonio identitario, culturale, sociale, ambientale, materiale e immateriale di un territorio omogeneo, attraverso la partecipazione delle comunità locali in tutte le loro componenti»[110]. La nozione di eco-museo, per tale via, è venuta a unirsi inestricabilmente con quella di una partecipazione ad ampio spettro che, in considerazione dello speciale valore identitario che sia associa ad uno specifico territorio, tocca l'intero ventaglio delle componenti della società civile a livello locale. Si tratta di una nozione ampia e soprattutto dinamica, la quale si associa ad una visione di lungo periodo, che consente di comprendere lo stretto legame tra eco-musei, paesaggio e dialogo pubblico/privato, in particolare sul piano delle finalità perseguite: si afferma in proposito che gli eco-musei «valorizzano l'identità locale in un processo partecipato», la cui finalità è quella di creare una «coscienza di luogo» che è diretta a «rafforzare il senso di appartenenza delle popolazioni locali verso i beni comuni, costituiti dal patrimonio culturale e dal paesaggio come definito dall'articolo 1 della Convenzione europea del paesaggio»[111].

Un discorso analogo può essere sviluppato con riguardo al già richiamato caso campano, rispetto al quale rileva la l.r. Campania 13 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni in tema di «piano territoriale regionale». Nel contesto di tale legge si apprezza il richiamo alla figura del cd. laboratorio di pianificazione partecipata definito quale strumento di carattere operativo preordinato a dar corso al processo di co-pianificazione. L'idea che emerge è quella di uno spazio

proposito la co-pianificazione verticale ed orizzontale nel contesto di una *governance* paesaggistica allargata.

[110] Art. 1, comma 2, l.r. Piemonte n. 13/2018.

[111] Art. 2, comma 1, l.r. Piemonte n. 13/2018.

partecipativo aperto in chiave inclusiva alle «collettività locali», nell'ambito del quale si sviluppa un dialogo pubblico/privato la cui finalità è quella di consentire l'elaborazione di una versione preliminare di piano e realizzare per tale via un «coinvolgimento delle popolazioni» in forma di «partenariato socio-economico»[112]. In questo modo, il legislatore ha configurato tali laboratori in termini di punto di convergenza di informazioni, basi concettuali e riferimenti tecnici, qualificando indirettamente una forma di partecipazione preliminare con valenza essenzialmente metodologica rispetto all'intero processo di pianificazione. La stessa amministrazione si pone quale "struttura" di supporto in funzione ausiliaria rispetto a tale modello partecipativo preliminare, con la precisazione per cui il coordinamento delle attività di ciascun laboratorio di pianificazione partecipata è rimesso ad appositi facilitatori dei processi partecipativi ripresi dai modelli di Agenda 21 locale[113]. Prima della riforma del 2016, i laboratori partecipativi, per espressa previsione legislativa, erano chiamati a concorrere all'elaborazione delle proposte da sottoporre ad un'apposita Conferenza permanente di pianificazione, unitamente ad un documento operativo di riferimento che contenesse un «preliminare di piano». L'abrogazione del comma 5 dell'art. 5 della l.r. n. 13/2008 ha eliminato tale possibilità, segnando un punto di arresto nel percorso di progressivo rafforzamento di una partecipazione preliminare spostata a quelli che potrebbero essere definiti quali *preambula* (o coordinate minime di fondo) dell'attività di pianificazione paesaggistica. Il quadro appare, tuttavia, ancora incerto, dal momento che all'abrogazione del già ricordato comma 5 non ha fatto seguito una contestuale revisione dell'art. 7 della legge regionale in questione[114].

[112] Art. 7 l.r. Campania n. 13/2008.

[113] Il richiamo al modello partecipativo desumibile dalla strategia Agenda 21 si ritrova anche in altre esperienze, tra cui la l.r. Friuli Venezia-Giulia n. 5/2007. In particolare si veda si v. l'art. 57 in tema di formazione del piano paesaggistico ai sensi del quale «la Regione attiva strumenti di concertazione e partecipazione, con facoltà di utilizzo dei protocolli di Agenda 21, ai quali partecipano rappresentanze delle istituzioni e soggetti individuali e collettivi portatori di interessi diffusi».

[114] Quest'ultima disposizione non è stata né abrogata né modificata dall'intervento riformatore del 2016, ed il risultato di questo difetto di coordinamento sul piano legislativo è quello di una disposizione di fatto priva del suo terminale di riferimento (avendo riguardo al comma 2 dell'art. 7 che ancora oggi fa riferimento al fatto che i laboratori di pianificazione partecipata sviluppano «proposte da far confluire nel preliminare di piano contenuto nel documento operativo di riferimento di cui all'articolo 5, comma 5»). Appare chiaro come tale vicenda riporti in primo piano il problema da tempo oggetto di studio da parte della dottrina della manutenzione legislativa (su cui

Questa disamina di alcune esperienze regionali virtuose in punto di partecipazione dimostra come la non perfetta specularità tra disposizioni del codice Urbani e precedenti previsioni contenute nella Convenzione europea sul paesaggio sia stata in parte attenuata: le esperienze che si sono richiamate testimoniano in definitiva come alcune regioni abbiano di fatto cercato di «diminuire la distanza concettuale» tra i due parametri normativi, introducendo per tale via «forme di coinvolgimento anticipato degli enti locali e dei componenti della società civile»[115].

5. Uno sguardo al dialogo nella fase di adjudication

Spostando l'attenzione dal momento della pianificazione a quello dei provvedimenti puntuali, il tema del dialogo pubblico/privato può essere declinato con riguardo ai due casi della dichiarazione di notevole interesse pubblico (specificamente artt. 138 e 139) e del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (art. 146 del codice Urbani)[116]. Il richiamo a queste due ipotesi consente di configurare una diversa graduazione della partecipazione del pubblico ai procedimenti in questione.

Nel primo caso è interessante notare come il codice Urbani abbia inteso distinguere all'interno del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico le due fasi coincidenti con l'avvio della procedura in questione (art. 138) e con il suo successivo svolgimento in sede istruttoria (art. 139). L'aver conferito autonoma rilevanza al percorso di formazione della proposta della dichiarazione di pubblico interesse rivolta alle Regioni da parte delle commissioni regionali appositamente istituite, avrebbe potuto condurre a dar un contestuale risalto allo sviluppo di un dialogo pubblico/privato rispetto alla fase dell'iniziativa del procedimento in questione. Tuttavia, il legislatore, pur dettando una disciplina

per tutti A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999, *passim*).

[115] Cfr. L. DI GIOVANNI, *L'attività*, cit., p. 559 ss.

[116] Sulla cui procedura di rilascio si rinvia a N. FERRUCCI, *Il bene forestale come bene ambientale e paesaggistico*, cit., 594 ss., nel contesto di una ricostruzione più ampia che tiene conto del rinvio alle disposizioni contenute nella l. n. 241/1990. In merito a tali profili si vedano altresì P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, 2009, *passim*; F. CANGELLI, *La disciplina procedimentale dell'autorizzazione paesaggistica: l'impatto delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63*, in *Riv. giur. urb*., 2009, 175 ss.; M.R. SPASIANO, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, p. 159 ss.

procedurale minima di questa fase di avvio del procedimento di dichiarazione di pubblico interesse non ha inteso ritagliare uno spazio autonomo entro il quale dar corso ad una partecipazione preliminare finalizzata alla formulazione congiunta delle stesse proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili di cui all'art. 136[117]. In proposito è stato fatto riferimento ad una «assenza di contraddittorio coi privati», la quale appare giustificata in base alla considerazione del fatto che la proposta di dichiarazione di pubblico interesse costituisce atto di iniziativa e, in quanto tale, «non richiede il rispetto delle garanzie partecipative»[118]. In altri termini, il legislatore ha finito per configurare una fase preparatoria preordinata alla formulazione di una proposta di vincolo paesaggistico, ed ha escluso al contempo qualsivoglia garanzia partecipativa al suo interno, rinviando la previsione di ogni strumento di interlocuzione tra sfera pubblica e privata alla più matura istruttoria disciplinata dall'art. 139 del codice[119]. Una tale soluzione ha trovato altresì conforto in un orientamento della giurisprudenza amministrativa per il quale è da escludersi una vera e propria ponderazione di interessi privati in ordine all'interesse pubblico nell'ambito dell'istruttoria preordinata alla imposizione del vincolo paesaggistico[120]: la disciplina costituzionale del paesaggio *ex* art. 9 Cost., di fatto eleva il valore estetico-culturale a valore primario dell'ordinamento che come tale non può che prevalere[121].

L'art. 139 del codice Urbani contiene – nonostante la modifica della rubrica della disposizione dopo la riforma operata nel 2008[122] – alcune indicazioni più precise, sia pure con riguardo ad una partecipazione che viene

[117] In proposito v. R. CARANTA, L. FERRARIS, S. RODRIQUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., i quali osservano come l'istruttoria preliminare che si sviluppa in seno alle commissioni regionali non prevede alcuna forma di interazione pubblico/privato, nemmeno a garanzia dei soggetti che potrebbero risultare pregiudicati dal provvedimento finale.

[118] La problematica è sollevata da G. CREPALDI, *Il regime vincolistico dei beni paesaggistici*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., spec. pp. 490-491.

[119] Sul punto A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2018, p. 220.

[120] Un quadro d'insieme sul punto è stato ricostruito da G. CREPALDI, *Commento sub art. 138*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI, *Commentario breve*, cit., p. 1043., alla quale si rinvia per il richiamo puntuale al menzionato orientamento giurisprudenziale.

[121] Cfr. N. OLIVETTI RASON, *La natura e il paesaggio nel diritto costituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., p. 59 ss.

[122] Si osservi come, nella versione originaria del codice Urbani, l'art. 139 recasse rubrica «partecipazione al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico», valorizzando *usque ab initio* la fase del dialogo pubblico/privato nell'istruttoria del procedimento di cui si discute. L'attuale rubrica reca la più generica dizione di «procedimento», anche se non è mutata la disciplina in punto di partecipazione.

configurata nel cuore della fase istruttoria del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico. Ferma restando la necessità di instaurare il contraddittorio *usque ab initio* – per effetto di apposita comunicazione di avvio del procedimento – per le cd. bellezze individue[123], la partecipazione del pubblico al procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico si sviluppa a partire dalla pubblicazione della proposta di cui all'art. 138 del codice. Il comma 5 dell'art. 139 stabilisce, infatti, che entro i trenta giorni successivi al periodo di pubblicazione di cui al comma 1 della stessa disposizione,[124] «i comuni, le città metropolitane, le province, le associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e gli altri soggetti interessati possono presentare osservazioni e documenti alla regione, che ha altresì facoltà di indire un'inchiesta pubblica»[125].

La disposizione in oggetto consente di evidenziare tre elementi: il primo attiene alla facoltà di un insieme di soggetti variamente qualificati in veste pubblicistica e privatistica[126] di avviare un'interlocuzione, ancora in forma cartacea-documentale, con la regione interessata; il secondo concerne la semplice facoltà per la regione di indire un'inchiesta pubblica, escludendo così la doverosità dell'attivazione di tale forma partecipativa laddove una tale istanza provenga comunque da parte privata; il terzo elemento attiene alla configurazione di un contraddittorio orale[127] che supera il tradizionale modello documentale-

[123] Il comma 3 dell'art. 139 stabilisce, infatti, che per gli immobili di cui all'art. 136, comma1, *lett. a)* e *b)* – che hanno ad oggetto rispettivamente le «cose mobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali» e «le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza» – «viene altresì data comunicazione dell'avvio del procedimento di dichiarazione al proprietario, possessore o detentore del bene». Sulla categoria delle bellezze individue e sulla relativa comunicazione di avvio del procedimento *ad personam* si veda in dottrina M. D'ANGELOSANTE, *Commento all'art. 139*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, spec. p. 557.

[124] Ove si stabilisce che la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico «è pubblicata per novanta giorni all'albo pretorio e depositata a disposizione del pubblico presso gli uffici dei comuni interessati».

[125] A ciò si aggiunge che «i proprietari, possessori o detentori del bene possono presentare osservazioni e documenti entro i trenta giorni successivi alla comunicazione individuale di cui al comma 3».

[126] Sia pure con la clausola di salvezza in chiave inclusiva che si riferisce genericamente ad "altri" soggetti potenzialmente interessati.

[127] Su cui G. CREPALDI, *Il regime*, cit., pp. 496-497, osserva come «l'inchiesta pubblica è un istituto partecipativo che instaura un contraddittorio orale tra i soggetti portatori di interessi pubblici (altri enti locali interessati), privati (proprietari, possessori, detentori del bene) e collettivi da collocarsi nella fase istruttoria del procedimento».

scritto ricalcato sullo schema dell'art. 10 della l. proc.[128] Pur in presenza di una tale evoluzione rispetto al modello partecipativo generale di riferimento, la dottrina ha evidenziato un profilo di criticità che attiene essenzialmente al già menzionato carattere facoltativo dell'indizione dell'inchiesta pubblica, in quanto strumento la cui attivazione è rimessa di fatto alla discrezionalità dell'amministrazione procedente[129].

Se l'attenzione si sposta al secondo dei casi considerati, che attiene alla questione della configurazione di uno spazio specifico per il dialogo pubblico/privato nel contesto del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (art. 146 del codice)[130], si assiste ad una speciale graduazione del fenomeno partecipativo. Siffatta graduazione può essere osservata in relazione al momento al quale viene riferita la partecipazione, con evidenti ricadute sulla sua configurazione e, soprattutto, sulla funzione che essa riveste[131]. Il legislatore ha richiamato il tema della partecipazione procedimentale nei commi 7 e 8 dell'art. 146 del codice[132], riferendosi a due adempimenti cui è chiamata l'amministrazione nel procedimento che precede il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. L'attuale formulazione delle due disposizioni che si sono richiamate – all'esito di un processo di riforma caratterizzato da una

[128] La cui portata è specificata da M.C. ROMANO, *Art. 10. Diritti dei partecipanti al procedimento*, in ALB. ROMANO, *L'azione amministrativa*, cit., 372 ss. Per un primo quadro critico in merito all'attuazione delle previsioni in tema di partecipazione procedimentale a dieci anni dal varo della legge n. 241/1990 si rinvia a F. GIGLIONI, *Emersione e risoluzione di problemi nei primi dieci anni di applicazione dell'istituto della partecipazione del privato al procedimento amministrativo*, in G. ARENA, C. MARZUOLI, E. ROZO ACUÑA (a cura di), *La legge n. 241/1990: fu vera gloria? Una riflessione critica a dieci anni dall'entrata in vigore*, Napoli, 2001, p. 203 ss.

[129] C.P. SANTACROCE, *Introduzione*, nell'ambito dell'incontro di studi sul tema "La partecipazione civica nelle politiche di tutela e di trasformazione del paesaggio" svoltosi presso l'Università di Padova in data 20 maggio 2022, il quale si riferisce ad una vera e propria necessità di rivitalizzare lo strumento dell'inchiesta pubblica, innalzando in questo modo il livello delle garanzie partecipative.

[130] Sul punto M.R. SPASIANO, *Autorizzazione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Milano, 2012, p. 1118 ss.; nonché S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Art. 146*, in AA.VV., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, p. 572 ss.

[131] Sulle diverse funzioni della partecipazione S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim dir. pubbl*., 2007, p. 13 ss.; S. COGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, 2000, *passim*.

[132] Il tema è affrontato da M. TIMO, *L'autorizzazione paesaggistica e la partecipazione procedimentale*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 2018, p. 1 ss.

certa ripetitività rispetto alla figura di cui si discute[133] – consente di isolare i due riferimenti all'art. 7 e all'art. 10-*bis* della l. n. 241/1990[134]. Il comma 7 dell'art. 146 afferma, infatti, che l'amministrazione che ha ricevuto l'istanza, dopo aver effettuato gli accertamenti in ordine alla conformità dell'intervento con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici, trasmette al soprintendente tutta la documentazione presentata dall'istante, «accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa nonché con una proposta di provvedimento»[135]. La disposizione nulla dice sulla rilevanza della partecipazione nel sub-procedimento valutativo che si svolge dinanzi al soprintendente: tuttavia, il rinvio all'intera disciplina procedimentale operato dalla disposizione può essere inteso in senso estensivo, sul presupposto che la comunicazione di avvio del procedimento costituisce la chiave di volta dell'amministrazione partecipata[136], e che il dialogo pubblico/privato può svilupparsi in tal caso nelle forme degli artt. 9 e 10 della l. proc[137].

Il dato che si desume da tale disciplina è quello di una partecipazione al procedimento di autorizzazione paesaggistica che si snoda nelle forme tradizionali previste dalla legge n. 241/1990, con un rafforzamento del dialogo pubblico/privato osservato in relazione alla fase pre-decisionale, sulla scorta di quanto è stato osservato in sede di esame dell'art. 10-*bis*[138].

6. Una conclusione

[133] Come rilevato ad esempio da S. AMOROSINO, *Le sette "novellette" legislative sul procedimento di autorizzazione paesaggistica*, in *Urb. e app*., 2011, 12, p. 1395 ss.
[134] In merito alle più recenti "vicende" che hanno interessato siffatta disposizione si rinvia in dottrina a L. FERRARA, *La preclusione procedimentale dopo la novella del preavviso di diniego: alla ricerca di un modello di rapporto e di giustizia*, in *Dir. amm*., 2021, p. 573 ss.
[135] Viene altresì precisato come, contestualmente a tale adempimento, l'amministrazione stessa comunica all'interessato l'avvio del procedimento e l'avvenuta trasmissione degli atti al soprintendente «ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo».
[136] Secondo la lettura di E. CASETTA, *Manuale*, cit., p. 436 ss.
[137] Un tale lettura è, peraltro, confortata dal riferimento – nel comma 8 dell'art. 146 del codice Urbani – alla circostanza per cui in caso di parere negativo, il soprintendente comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'art. 10-*bis* della l. proc.
[138] In particolare, sulla natura di tale contraddittorio in funzione pre-decisionale, si rinvia in dottrina a F. MERUSI, *Diritti fondamentali e amministrazione (o della «demarchia» secondo Feliciano Benvenuti)*, in *Dir. amm*., 2006, p. 543 ss.

Il percorso sviluppato in questo contributo consente di pervenire ad una prima e sommaria conclusione, la quale rende testimonianza di una certa evoluzione per quanto concerne il dialogo pubblico/privato in rapporto alle misure di tutela del paesaggio. In linea generale – avendo riguardo al momento della pianificazione paesaggistica – è possibile parlare di un modello ad attualizzazione progressiva, che muove dall'art. 13 della l. proc. e si sviluppa in chiave garantistica e di sempre maggiore intensità sul piano della quantità e qualità della partecipazione[139].

Questo percorso conferma come l'art. 13 l. proc. rappresenti una disposizione che pone un'esclusione, anche senza assumere un carattere propriamente escludente. La non applicabilità delle disposizioni contenute nel capo III della l. n. 241/1990 all'attività dell'amministrazione diretta alla emanazione di atti di pianificazione, rappresenta soltanto un punto di partenza per affermare la necessità di uno speciale statuto partecipativo per quel che concerne il dialogo pubblico/privato, in modo particolare con riguardo alla pianificazione paesaggistica. L'art. 144 del codice Urbani sviluppa questa impostazione di fondo e si pone quale espressione di una delle «particolari norme» che regolano la formazione del piano paesaggistico, anche se con indicazioni ancora troppo generali, che fanno soltanto intuire una *voluntas* del legislatore di dar corso ad un sistema partecipativo più evoluto ed effettivo che si collega allo speciale valore identitario del paesaggio. In questo suo essere una "disposizione-ponte" essa contiene i semi di un successivo sviluppo, la cui corretta percezione può essere realizzata ponendo mente ad alcune esperienze regionali virtuose che hanno dato corso ad un ampliamento della partecipazione, soprattutto verso l'alto, ossia con riguardo alle fasi prodromiche alla formazione della bozza stessa di atto di pianificazione. In questo modo, si acquisisce il dato per il quale la partecipazione non può più essere declinata in relazione alla mèra «approvazione» dei piani paesaggistici, ma si riferisce ad uno spettro più ampio che si sposta al "cuore"[140] dell'istruttoria e, oltre quest'ultima, perviene anche al momento dell'iniziativa.

---

[139] S. COGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione*, cit.

[140] Si richiama in questa sede, con riguardo al momento della definizione delle decisioni pubbliche, un'espressione risalente di M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, p. 5 ss., spec. 10.

L'indagine condotta in termini di *adjudication* conferma tale tendenza, anche se restano sullo sfondo alcune questioni-chiave come quella relativa all'adeguato sviluppo della figura dell'inchiesta pubblica: uno strumento che, sulla carta, esprime l'idea di attualizzazione della l. proc. di cui si è detto[141], ma in concreto necessita ancora di trovare una sua più compiuta definizione soprattutto quanto a capacità di incidere effettivamente sulle decisioni finali.

In conclusione, nel richiamare la questione del "valore" della partecipazione rispetto alle politiche di protezione del paesaggio emerge il carattere "aperto" di questo rapporto, come peraltro evidenziato da ultimo nel contesto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)[142]. Quest'ultimo riconosce, infatti, come il paesaggio costituisca una risorsa fondamentale da «sfruttare in modo equilibrato», anche attraverso l'avvio di un «nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane» (ed in genere con le comunità locali), in modo da perseguire l'obiettivo di uno futuro[143] sviluppo autenticamente «sostenibile e resiliente»[144].

[141] In tema L. CASINI, *L'inchiesta pubblica: analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 2007, p. 43 ss., il quale si riferisce ad una figura che esprime un modello «simil-processuale»; cui *adde* R. LOMBARDI, *Inchiesta (dir. amm.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. IV, p. 3036 ss.; nonché in epoca più risalente la voce di F. LEVI, *Inchiesta amministrativa*, in *Noviss. dig. it*., vol. III, Torino, 1962, p. 509 ss.

[142] Il tema del paesaggio assume una particolare centralità, nel contesto del PNRR, laddove viene richiamato il modello delle cd. *green communities*: queste ultime vengono definite in termini di «comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (…) attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale» (si veda il documento del Governo recante *Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Next generation Italia*, consultabile sul sito istituzionale *Governo.it*, spec. p. 127 ss.)

[143] Sulla centralità della nozione di "futuro" in rapporto al tema della sostenibilità si rinvia in dottrina a R. FERRARA, *Ambiente e salute. Brevi note su due "concetti giuridici indeterminati" in via di determinazione: il ruolo giocato dal "Patto globale per l'ambiente"*, in *Dir. e società*, 2019, 281 ss., ove si fa riferimento all'attualizzazione della nozione di sviluppo sostenibile verso una più compiuta nozione di futuro sostenibile.

[144] *Piano Nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 127.

ABSTRACT

Emiliano Frediani – *Tendenze evolutive del dialogo pubblico/privato nelle politiche di pianificazione paesaggistica*

Il saggio affronta il tema delle nuove prospettive del dialogo tra sfera pubblica e sfera privata nelle politiche di pianificazione paesaggistica. Dopo aver ricostruito lo speciale legame che da sempre sussiste tra riferimento alla nozione di paesaggio e problema della partecipazione procedimentale, il tema è sviluppato con riguardo al processo decisionale preordinato alla formazione dei contenuti del piano paesaggistico. La concentrazione sui profili soggettivi ed oggettivi del dialogo pubblico/privato rappresenta così la premessa per poter valutare se e come la legislazione regionale sulla pianificazione paesaggistica abbia sviluppato e attualizzato il modello generale di riferimento di cui al codice Urbani. La risposta affermativa ai due interrogativi porta a considerare alcune esperienze regionali particolarmente rilevanti nell'ottica del potenziamento delle tecniche di coinvolgimento del pubblico nelle politiche orientate alla formazione dei piani paesaggistici.

PAROLE-CHIAVE: *paesaggio, partecipazione procedimentale, dialogo pubblico/privato, attività di pianificazione.*

Emiliano Frediani – *Evolutionary trends of public/private dialogue in landscape planning policies*

The paper focuses on the theme of the new perspectives of the dialogue between the public sphere and the private sphere in landscape planning policies. After having underlined the special link that has always existed between the notion of landscape and the issue of procedural participation, the theme is developed with regard to the decision-making process aimed to define the contents of the landscape plan. The attention paid to the subjective and objective profiles of the public/private dialogue, represent the premise in order

to better understand whether and how the regional legislation on landscape planning has developed and updated the general model laid out by the Italian code of cultural heritage and landscape. The affirmative answer leads us to consider some particularly relevant regional experiences in the perspective of enhancing public involvement techniques in policies oriented towards the formation of landscape plans.

KEYWORDS: *landscape, procedural participation, public/private dialogue, planning activities.*