

## **Un'equivoca distinzione tra valori ambientali e paesaggistici**

Breve nota a commento della sentenza n. 43/2005 del TAR Campania

**A cura dell'Avv. Luca Amendola**

*<<Come di recente reso ancor più esplicito dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, i beni paesaggistici sono una specie del più ampio genere dei beni culturali e concorrono con questi a costituire il patrimonio culturale nazionale tutelato ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione. La tutela dell'ambiente, invece, come si evince da diverse fonti normative (tra cui ad es., l'articolo 2 del d. lg. 4 agosto 1999, n. 372 di attuazione della direttiva 96/61 CE relativa alla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento), mira a garantire la conservazione di caratteri fisici, chimici e biologici delle matrici ambientali (terra, aria, acqua) tali da mantenerle capaci di sorreggere la vita dell'uomo e, più in generale, di comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate.>>.*

\* \* \* \*

Con la sentenza in commento, il TAR Campania ha avuto modo di esprimere il proprio punto di vista in merito alla individuazione dei beni-interessi sottesi alla tutela prevista dalle norme sui vincoli paesaggistici e sulle aree protette.

Il fatto ha avuto origine da una deliberazione del Comitato per le aree naturali protette - costituito ex art. 3 della L. 394/1991 - con la quale si prevedeva l'istituzione della riserva naturale dell'isola di Ischia.

Detta area avrebbe occupato il 27,58 % del territorio facente capo al Comune di Ischia, coinvolgendo anche zone densamente antropizzate e compromesse.

Peraltro, questa stessa area risultava essere già compresa nei confini del PTP della Campania redatto dal Ministero per i beni culturali nell'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'articolo 1 bis della legge Galasso n. 431/1985.

La deliberazione veniva impugnata dinanzi al TAR Campania dal Comune di Ischia, il quale censurava il provvedimento impugnato poiché non conforme alla propria causa giuridica tipica: la deliberazione mirava alla cura di interessi e di valori paesaggistici, piuttosto che naturalistici ambientali in senso stretto, finendo per duplicare le previsioni di tutela già contemplate nel PTP.

Il TAR Campania accoglieva il ricorso.

Il TAR riteneva che dagli atti istruttori amministrativi non era stato possibile riscontrare la presenza, nel territorio oggetto della deliberazione impugnata, dei presupposti di legge previsti dall'art. 2, comma 3, della L. 394/1991 per l'istituzione di una area protetta, ossia non si evinceva la presenza di una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero di uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche.

Ciò posto, il rilevato inserimento delle aree in questione nel PTP della Campania, spingeva il Giudice amministrativo ad effettuare una distinzione abbastanza netta tra il bene ambiente ed il bene paesaggio.

Più precisamente il TAR affermava che il bene-interesse sotteso alle norme contenute nella legge quadro sulle aree protette (ambiente-quantità o ecosfera) non deve confondersi con il paesaggio storico e antropizzato, il quale *“conduce ad un altro ambito di materia, facente capo, peraltro, ad altro e distinto plesso amministrativo statale (il Ministero per i beni culturali)”*. La differenza sarebbe ancora più netta a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice Urbani), in base al quale *“i beni paesaggistici sono una specie del più ampio genere dei beni culturali e concorrono con questi a costituire il patrimonio culturale nazionale tutelato ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione.”*, mentre la tutela dell'ambiente *“mira a garantire la conservazione di caratteri fisici, chimici e biologici delle matrici ambientali (terra, aria, acqua) tali da mantenerle capaci di sorreggere la vita dell'uomo e, più in generale, di comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate.”*.

Nel caso di specie, doveva quindi ritenersi più adeguato lo strumento di tutela di cui al PTP della Campania, in quanto l'area territoriale oggetto della delibera impugnata si caratterizzava più che altro per *“il tipico intreccio, proprio del paesaggio storico antropizzato, tra secolare opera dell'uomo (con l'annessa stratificazione storico-architettonica) e contesto naturalistico di straordinaria bellezza.”*.

\* \* \* \*

Con la sentenza n. 43/2005 il TAR Campania sembra aver colto l'occasione per sbilanciarsi e prendere posizione sul valore teleologico da attribuire alla disciplina vincolistica di cui al D. Lgs. n. 42/2004.

Dopo aver dedotto dagli atti di causa che le aree oggetto della delibera impugnata non presentavano le caratteristiche richieste dall'art. 2, comma 3 della L. 394/1991 ed, anzi, trattavasi di zone densamente antropizzate e compromesse, il G.A. ha ritenuto opportuno tracciare una netta linea di demarcazione tra ambiente e paesaggio: alla luce delle prescrizioni contenute nel Codice Urbani i beni

paesaggistici rientrano nel più ampio genere dei beni culturali e concorrono a formare il patrimonio culturale nazionale tutelato dall'art. 9 della Costituzione, mentre l'ambiente è, invece, un bene costituito da ecosistemi e da "matrici" in grado di sorreggere la vita nel suo insieme (uomo, animali e vegetali).

Peraltro, la netta distinzione tra il bene ambiente ed il bene paesaggio troverebbe conferma, secondo il TAR Campania, nella diversa disciplina di legge facente capo a due diversi plessi amministrativi, il Ministero per i beni culturali e il Ministero dell'ambiente.

Una tale ricostruzione del sistema normativo vigente sembra dettato dalla necessità di rimettere ordine ad un quadro giuridico che, per i giudici campani, si sviluppa attraverso strumenti di tutela paralleli, da un lato le norme poste direttamente a protezione dell'ambiente, dall'altro quelle concernenti il paesaggio.

Siffatto lavoro ermeneutico si pone però in contrasto con l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione che, nel corso degli ultimi 20 anni, ha garantito dignità costituzionale al bene ambiente facendo sì che la normativa sul paesaggio divenisse *trait d'union* tra diverse discipline: dalle prescrizioni in materia di edilizia a quelle *strictu sensu* ambientali.

In via esemplificativa:

- la sentenza n. 641/1987 della Consulta stabiliva che *"l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini secondo valori largamente sentiti"*;
- la III<sup>a</sup> Sezione della Corte di Cassazione stabiliva, con sentenza n. 5650/1996, che *"la tutela dell'ambiente come bene giuridico trova la sua fonte genetica ... direttamente nella Costituzione attraverso il combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 41 e 42 ...."*;
- il legislatore, con la legge 431/85 (legge Galasso), si preoccupava di inserire nell'ordinamento il concetto di vincolo paesaggistico-ambientale ed ancora la Suprema Corte stabiliva che la disciplina del T.U. n. 490/99 dovesse porsi come barriera all'inquinamento idrico, lasciando così intendere che il paesaggio non può essere tutelato avendo riguardo esclusivamente al suo aspetto estetico, ma deve essere posto al riparo anche da attività invasive per gli equilibri biologici in esso presenti.

In sostanza, il complesso sistema giuridico venutosi a cristallizzare sino all'entrata in vigore del Codice Urbani non si caratterizzava per la presenza di strumenti di tutela paralleli, bensì concentrici: la tutela del paesaggio si pone come valvola di sicurezza anche per l'ambiente, laddove non vi siano i presupposti, come nel caso analizzato dal TAR Campania, per l'applicazione di prescrizioni più pertinenti e funzionali alla difesa dell'ecosistema.

E non sembra che tale assetto possa ritenersi sovvertito dal D. Lgs. n. 42/2004 il quale, pur contenendo una terminologia apparentemente meno incline ad evidenziare l'esigenza di una salvaguardia dell'ambiente, non utilizza formule esplicite tese a favorire una applicazione della disciplina vincolistica solo al fine di perseguire interessi pubblici di carattere puramente estetico.

Ne deriva che, il TAR Campania anziché distinguere nettamente tra tutela dell'ambiente e del paesaggio avrebbe potuto semplicemente constatare che le aree oggetto della delibera impugnata, poiché comprese nel PTP della Campania, godevano di una protezione sia estetica che ambientale, atteso che i vincoli paesaggistici sono idonei a proteggere la morfologia del paesaggio anche indirettamente, ossia costituendo un limite allo svolgimento di attività nocive per l'ecosistema, dal quale dipende lo stesso aspetto esteriore della natura.

Avv. Luca Amendola

---

**REPUBBLICA ITALIANA**  
N. 43                      Sentenze

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
ANNO 2005

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Sezione I<sup>^</sup> - composto dai Signori:  
N. 10575 Reg. Ric.

ANNO 1997

- 1) Luigi Domenico Nappi – Presidente f.f.
- 2) Paolo Carpentieri - Consigliere – relatore
- 3) Guglielmo Passarelli Di Napoli - Referendario

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. **10575/1997** Reg. Gen., proposto dal **Comune di Ischia**, in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Bonelli, con domicilio eletto in Napoli, via Suarez 21

contro

il **Ministero dell'ambiente**, in persona del ministro p.t., rappresentato e difeso, *ex lege*, dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con la quale domicilia, *ope legis*, presso la sede di Napoli alla via Diaz 11;

nonché

il **Comitato per le aree naturali protette**, in persona del presidente p.t., non costituito;

la **Presidenza del Consiglio dei ministri**, in persona del presidente p.t., non costituito;

la **Regione Campania**, in persona del presidente della giunta regionale p.t., non costituita;

**per l'annullamento, previa sospensiva**

<<a) della deliberazione del Comitato per le Aree Naturali protette costituito ex art. 3 della legge 6.12.1991 n. 394, del 2 dicembre 1996, pubblicata sulla G.U. serie generale n. 214 del 13.9.1997, nella parte in cui prevede l'istituzione, entro tre mesi dalla pubblicazione della suddetta deliberazione sulla G.U., della riserva naturale statale dell'isola di Ischia; b) di ogni altro atto preordinato, presupposto, connesso e consequenziale, anche endoprocedimentale, comunque tendente all'istituzione della detta riserva naturale statale, ivi compresi il richiamato parere della Consulta tecnica per le aree naturali protette n. 31 del 13 novembre 1996, mai comunicato, e la richiamata relazione del Ministro dell'Ambiente in data 2 dicembre 1996, nonché il piano di individuazione delle aree di importanza naturalistica nazionale del Ministero dell'ambiente trasmesso con nota n. SCN/ST/96/5876 del 26 aprile 1996.>>.

VISTI il ricorso ed i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente con le annesse produzioni;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti di causa;

UDITI alla pubblica udienza del 10 novembre 2004 - relatore il Magistrato Dr. Carpentieri – gli avv.ti riportati a verbale;

RITENUTO e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO E DIRITTO

Con il ricorso in esame – notificato il 13 novembre 1997 e depositato in segreteria il successivo

4 dicembre – il comune ricorrente impugna la deliberazione del Comitato per le Aree Naturali protette, pubblicata sulla G.U. serie generale n. 214 del 13 settembre 1997, nella parte in cui prevede l'istituzione della riserva naturale statale dell'isola di Ischia, nonché il presupposto parere della Consulta tecnica per le aree naturali protette n. 31 del 13 novembre 1996 e la richiamata relazione del Ministro dell'Ambiente in data 2 dicembre 1996, nonché il piano di individuazione delle aree di importanza naturalistica nazionale del Ministero dell'ambiente trasmesso con nota n. SCN/ST/96/5876 del 26 aprile 1996.

Si è costituito ed ha resistito in giudizio il Ministero dell'ambiente.

Alla pubblica udienza del 10 novembre 2004 la causa è stata chiamata e introitata in decisione.

Il ricorso è ammissibile e procedibile perché, pur essendo diretto avverso un atto programmatico non più seguito, a distanza di oltre sette anni dalla sua adozione, da ulteriori svolgimenti procedurali attuativi della riserva naturale statale ivi programmata, è comunque idoneo a radicare un interesse attuale e concreto dell'ente locale ricorrente a coltivare la proposta azione impugnatoria e ad ottenere il chiesto annullamento.

Ed infatti, a mente dell'articolo 6, comma 2, della legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394, dalla pubblicazione del programma fino all'istituzione delle singole aree protette operano direttamente le misure di salvaguardia di cui al comma 3, nonché le altre specifiche misure eventualmente individuate nel programma stesso e si applicano le misure di incentivazione di cui all'articolo 7.

Le misure di salvaguardia di cui al comma 3 dell'articolo 6 sono particolarmente incisive (divieto fuori dei centri edificati e, per gravi motivi di salvaguardia ambientale, con provvedimento motivato, anche nei centri edificati, di esecuzione di nuove costruzioni e di trasformazione di quelle esistenti, nonché di qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola e di quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta) e la loro durata non è subordinata dalla legge a un termine di decadenza.

Nel merito il ricorso è fondato e merita accoglimento.

Coglie nel segno – ed è assorbente di ogni altro profilo – la censura con la quale il comune ricorrente, muovendo dal rilievo in punto di fatto che la riserva naturale protetta statale programmata con gli atti impugnati avrebbe ricompreso nel suo perimetro ben il 27,58% del territorio comunale, includendo zone densamente antropizzate e compromesse, ha prospettato un vizio di deviazione degli atti dalla causa giuridica loro tipica e propria, per avere in sostanza mirato alla cura di interessi e di valori paesaggistici, piuttosto che naturalistici ambientali in senso proprio, finendo peraltro per duplicare, con inutile aggravio per la collettività ivi stanziata, le previsioni di tutela già contemplate nel vigente piano territoriale paesistico adottato dallo Stato in via sostitutiva rispetto alla regione Campania.



In effetti, a termini dell'articolo 2, comma 3 della legge quadro sulle aree protette, le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche. E' dunque evidente l'ancoraggio del presupposto fattuale dell'istituzione della riserva naturale alla sussistenza di specifici e ben individuati valori propriamente naturalistici delle aree interessate (una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche).

Si tratta di beni-interessi relativi all'ambiente-quantità o all'ecosfera, come chiarito da condivisibile dottrina, che, in un quadro di tutele parallele di interessi differenziati, non devono confondersi con i diversi profili di tutela del paesaggio storico e antropizzato, che conduce ad un altro ambito di materia, facente capo peraltro ad altro e distinto plesso amministrativo statale (il Ministero per i beni culturali). Come di recente reso ancor più esplicito dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, i beni paesaggistici sono una specie del più ampio genere dei beni culturali e concorrono con questi a costituire il patrimonio culturale nazionale tutelato ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione. La tutela dell'ambiente, invece, come si evince da diverse fonti normative (tra cui, ad es., l'articolo 2 del d.lg. 4 agosto 1999, n. 372 di attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), mira a garantire la conservazione di caratteri fisici, chimici e biologici delle matrici ambientali (terra, aria, acqua) tali da mantenerle capaci di sorreggere la vita dell'uomo e, più in generale, di comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate.

Ora, dall'esame degli atti non si evince un'adeguata istruttoria e una sufficiente motivazione, a base della programmata istituzione della contestata area naturale protetta nel territorio del comune di Ischia, tali da dimostrare la presenza, nei territori presi in considerazione, dei suddetti presupposti di speciale rilevanza naturalistica che avrebbero dovuto e potuto sorreggere la scelta statale di pervenire all'istituzione dell'area protetta.

Risulta invece dagli atti – ma è peraltro circostanza notoria e non contestata – che le stesse aree del territorio del comune di Ischia che avrebbero dovuto essere oggetto dell'area naturale protetta di cui si discute già sono ricomprese nei confini del piano territoriale paesistico della Campania redatto dal Ministero per i beni culturali nell'esercizio del potere sostitutorio di cui al secondo comma dell'articolo 1-*bis* della legge "Galasso" n. 431 del 1985 (in relazione agli articoli 4 e 82 del d.P.R. 616 del 1977).

Ed in effetti è quest'ultimo lo strumento di tutela che pare adeguato e rispondente alla specifica realtà delle aree interessate del comune di Ischia, caratterizzate, in larga parte, non già da aspetti di eccellenza e di straordinarietà dal punto di vista squisitamente naturalistico, sotto il profilo della presenza di eccezionali e rare specie animali o vegetali, o per la straordinarietà di un peculiare ecosistema, bensì per il tipico intreccio, proprio del paesaggio storico antropizzato, tra secolare opera dell'uomo (con l'annessa stratificazione storico-architettonica) e contesto naturalistico di straordinaria bellezza.

Per tali, assorbenti ragioni il ricorso deve giudicarsi fondato e va accolto, con conseguente annullamento degli atti con esso impugnati, nella parte in cui prevedono l'istituzione della riserva naturale statale dell'isola di Ischia.

Sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA, SEZIONE I<sup>^</sup>, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, per quanto di interesse dell'ente locale ricorrente.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Napoli nelle Camere di Consiglio del 10 novembre e del 15 dicembre 2004.

Il Presidente f.f.

Il Relatore

Ric. n. 10575/1997 Reg. Gen.