

## La natura del vincolo paesaggistico-ambientale

**Domanda:** Il vincolo paesaggistico-ambientale comporta un divieto assoluto di inedificabilità? Ad esempio, sulla costa o dentro un'area boscata è proibito in senso assoluto costruire edifici o ci possono essere deroghe ed eccezioni?

**Risposta (a cura del Dott. Maurizio Santoloci):** Il vincolo paesaggistico-ambientale nel nostro sistema giuridico non è mai stato – contrariamente a quanto si crede – un vincolo di assoluta inedificabilità. E questo fin dal tempo della prima norma specifica in materia, la legge n. 431/85 (famosa e cosiddetta “legge-Galasso”, preceduta dall’omonimo decreto ministeriale sullo stesso tema).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dal volume “**Diritto all'ambiente – Manuale pratico di uso comune per la difesa giuridica dell'ambiente e degli animali**” di Maurizio Santoloci (Diritto all'ambiente – Edizioni, ottobre 2010) – **www.dirittoambientedizioni.net**: “ (...) Ma cosa vuol dire che un territorio è soggetto al vincolo paesaggistico-ambientale? Molti ritengono che quando un'area territoriale è protetta da tale tipo di vincolo, automaticamente è impossibile qualsiasi forma di edificazione o modifica strutturale di quella parte di territorio. Questo è totalmente inesatto. Infatti il vincolo paesaggistico-ambientale, storicamente, non ha mai rappresentato un divieto assoluto ed insuperabile di edificabilità e modifica del territorio (e questo - certamente - è stato fin dall’inizio un vizio di origine inerente il principio del vincolo in esame). Tuttavia, questa norma da sempre rappresenta una delle leggi più importanti che abbiamo nel nostro Paese per la tutela del territorio nella sua interezza e globalità. Va, dunque, sottolineato che questo vincolo è un divieto relativo di edificabilità, nel senso che la norma non proibisce in modo assoluto la modifica del territorio ma, mentre sulle aree per così dire “ordinarie” per realizzare un’opera edilizia o comunque di grande trasformazione territoriale, è sufficiente oggi il permesso di costruire (ieri la concessione edilizia ed ancora prima la vecchia licenza edilizia), per realizzare la stessa opera su un’area sottoposta a vincolo serve preventivamente un nulla-osta formale preventivo che viene rilasciato dall’autorità preposta alla gestione del vincolo.

Quindi, si tratta di una doppia battuta autorizzatoria, laddove il nullaosta preventivo inerente il vincolo paesaggistico-ambientale dovrebbe rappresentare (in teoria) un forte baluardo contro speculazioni edilizie selvagge sul territorio. Questo perché lo spirito della legge è improntato all’idea che l’organo preposto alla gestione del vincolo, la Regione, operi un’azione di supervisione generale sulla gestione dell’edilizia e comunque di modifica del territorio, e quindi pianifichi in modo organico e razionale, e soprattutto in modo compatibile con le esigenze ambientali, ogni modificazione del territorio medesimo. Abbiamo già evidenziato che non si proibisce in senso assoluto e radicale uno scempio paesaggistico-ambientale sulle aree indicate. Il vincolo impone solo che chiunque voglia operare una modificazione soprattutto strutturale territoriale sulle aree in questione ottenga prima l’eventuale nulla-osta dell’autorità amministrativa.

Si sottintende, e questo è altro pilastro della struttura della importantissima normativa in questione, che l’autorità preposta alla gestione del vincolo – e quindi al rilascio delle autorizzazioni amministrative conseguenti – sia assolutamente garante della gestione del vincolo stesso. In altre

---

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

Da allora questo principio di fondo non è mai cambiato. Per certi versi, questo ha rappresentato un limite genetico del vincolo in questione, atteso che poi proprio la natura non assoluta della tutela vincolistica ha determinato di fatto la disapplicazione progressiva di tale importante norma e lo svilimento della stessa, ridotta in troppi casi a mero passaggio di carte e di bolli formali per poi avviare le pratiche edilizie quasi in modo ordinario e solo con qualche fastidio amministrativo in più rispetto alle aree non vincolate.

Va poi precisato che la possibilità di realizzare opere edilizie all'interno dell'area sottoposta al vincolo paesaggistico-ambientale non può essere classificata come deroga ed eccezione ma – paradossalmente – rientra nella fisiologia ordinaria del vincolo stesso, atteso che proprio la natura procedurale di tale istituto prevede che se viene rilasciato il nulla-osta formale dell'ente preposto alla gestione del vincolo, poi può essere rilasciato il permesso di costruire ordinario e, dunque – l'opera può essere realizzata.

Su tale rilascio di nulla osta, storicamente si sono concentrate una serie di distorte prassi applicative che alla fine hanno stravolto la *ratio legis* della norma e trasformato questo atto (estremamente importante, se ben gestito a livello sostanziale) in una specie di svuotato adempimento meramente formale e teorico, azzerando così lo spirito di fondo della normativa in questione. Le ex concessioni in sanatoria per opere/scempio rilasciate (illegittimamente) al tempo in aree vincolate, le subdeleghe, le commissioni urbanistico-edilizie integrate, le strumentali interpretazioni sulla natura ed oggetto del vincolo, hanno poi creato i presupposti per ridurre e contrarre senza rimedio la grande – e per certi versi – “rivoluzionaria” portata iniziale della “legge-Galasso” fino ai nostri giorni con la

---

parole la normativa in questione funziona soltanto se le Regioni o comunque gli Enti subdelegati alla gestione del vincolo funzionano. Infatti, sarà compito essenziale dell'Ente amministrativo competente di valutare se quell'opera rappresenta o meno uno scempio paesaggistico-ambientale su quella determinata area territoriale.

La gestione del vincolo a livello amministrativo presuppone che i tecnici dell'ente preposto svolgano un'approfondita istruttoria preventiva prima del rilascio dell'autorizzazione; istruttoria che naturalmente, collegandosi sinergicamente con lo spirito della norma, vada a verificare se quella specifica opera su quella specifica area protetta costituisca o meno uno scempio paesaggistico-ambientale e quindi sia compatibile con le moderne esigenze di protezione del paesaggio e dell'ambiente. (...). Comunque a livello formale attualmente chi vuole realizzare un'opera rilevante in un'area sottoposta a vincolo paesaggistico-ambientale, non può andare direttamente al Comune per richiedere il permesso di costruire, ma deve ottenere prima il nulla-osta formale per il vincolo paesaggistico-ambientale. Questo nulla osta preventivo non è una fase opzionale, o comunque un parere che può essere poi disatteso dall'amministrazione comunale che deve rilasciare il permesso di costruire, ma da sempre, e cioè fin dalla famosa legge Galasso del 1985, si tratta di un atto formale vincolante in senso stretto (in assenza del quale il Comune non può rilasciare il permesso di costruire, a pena di nullità e di produrre effetti illegittimi e illeciti di conseguenza). Si veda che l'art. 146 del Codice Urbani (sostituito dall'articolo 2 del d.lgs. n. 63 del 2008) specifica che “l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio”. (...) Pertanto, la gestione del vincolo in capo all'ente competente e concetto di assoluta importanza. (...).”

---

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

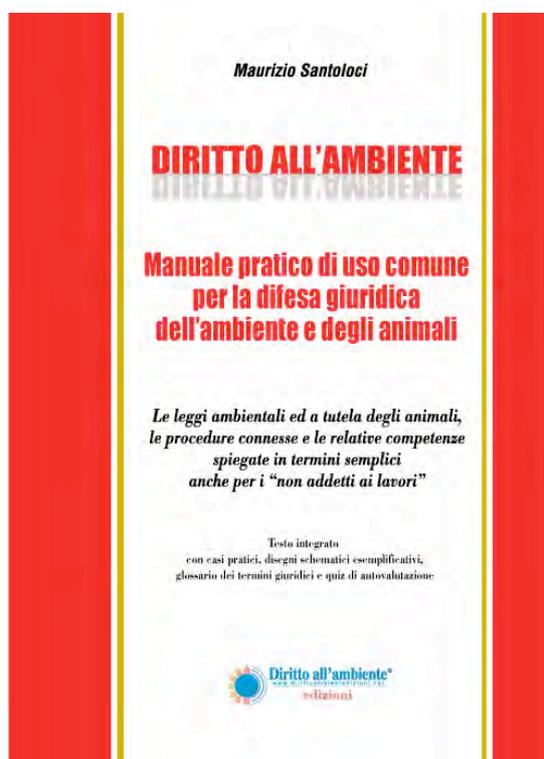
norma a tutt'oggi in vigore, che risente dello stress applicativo di questi decenni di disagiata lettura ed interpretazione dei principi sostanziali e procedurali connessi a questa legislazione.

I risultati sono sotto gli occhi di tutti. Basta vedere cosa è successo, e continua a succedere, sulle aree protette dal vincolo (coste e rive del mare in primo luogo) per rendersi conto della fondatezza realistica di quando andiamo sostenendo.

Lì dove c'era (ovvero: c'è ancora) un vincolo ci sono colate di cemento senza sosta. Qualcosa evidentemente non ha funzionato. E continua a non funzionare.

*Pubblicato il 1 novembre 2010*

*Per un approfondimento in termini semplificati delle tematiche giuridico/ambientali segnaliamo il volume:*



[www.dirittoambientedizioni.net](http://www.dirittoambientedizioni.net)

---

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*