

PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO

di *Daniele Granara*

Il Convegno nasce da un'idea del Presidente Giuseppe Severini, manifestatami a Varenna, nell'ultimo annuale incontro di studi amministrativi, e si propone di esaminare il dialogo costante tra tutela dell'ambiente e del paesaggio e sviluppo economico, relativamente al quale il settore agrario sta assumendo, per il nostro Paese, nell'età post-industriale, un ruolo sempre più rilevante, tanto da essere l'unico in crescita.

L'idea aveva ed ha puntuale riferimento al paesaggio ligure (anche se non solo), il quale presenta una varietà di bellezze e di risorse (purtroppo spesso non colte e neanche promosse, se non con la lodevole eccezione del Parco Nazionale delle Cinque Terre) unica in Italia e forse nel Mondo, considerata l'amenità delle nostre coste e del nostro entroterra e la tipicità e bontà straordinaria dei nostri prodotti.

Abbiamo pensato, in questo contesto costruttivo e consapevole, di dedicare il Convegno al ricordo del Presidente Renato Vivenzio, che ha presieduto il TAR della Liguria, ininterrottamente dalla sua istituzione, nel 1974 (allora era giovane Consigliere di Stato e poi sarà, a fine degli anni Settanta, anche Consigliere giuridico del Ministro della Funzione Pubblica, Massimo Severo Giannini, in occasione della elaborazione del famoso "*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*", noto come "*Rapporto Giannini*", trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979), fino al 27 settembre 2007.

Il tema sarebbe stato a lui molto congeniale, come dimostra il suo intervento al Convegno, che mi ha ricordato il suo più caro allievo, Consigliere Davide Ponte, dal titolo "*Ambiente e mercato: quale gerarchia di valori?*", svoltosi a Genova, il 29-30 ottobre 1999, Convegno che seguiva altro, tenutosi nel Golfo Paradiso, il 26-28 aprile 1996, dal titolo "*La città, la terra, il mare: una politica per l'ambiente*", a cura della Consigliera di Stato Marilena Franco, che pure mi onoro di ricordare.

Il suo esempio, la sua lungimiranza e la sua capacità di anticipare l'evoluzione della giustizia amministrativa, al fine di ottenere una piena ed effettiva tutela giurisdizionale nei confronti della P.A., emergono evidenti dalla sua lunga, sempre raffinata e nobile giurisprudenza, della quale vorrei ricordare i seguenti tratti essenziali e significativi.

1. In ordine alle garanzie procedurali e processuali

A) Necessità della comunicazione di avvio del procedimento anche per gli atti vincolati, poiché l'accertamento del fatto non è mai vincolato, potendosi sempre arricchire del contributo dell'interessato (cfr., *ex multis*, TAR Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 271 e 24 febbraio 2005, n. 292, che richiama TAR Liguria, sez. I, 4 ottobre 2002, n. 990). Mostrava prudente considerazione per l'art. 21 *octies*, comma 2, della Legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 14 della Legge 11 febbraio 2005, n. 15, ai sensi del quale “*il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*”¹.

B) Affermazione inequivocabile del principio di trasparenza della P.A., con una giurisprudenza rigorosa ed inflessibile in materia di incompatibilità per conflitti, anche potenziali, di interesse (ad esempio, in sede di approvazione di strumenti urbanistici con partecipazione alle sedute consiliari e, seppur non al voto, di consiglieri comunali interessati. Cfr. TAR Liguria, sez. I, 3 giugno 2005, n. 798²), nonché in materia di accesso ai documenti amministrativi, diritto riconosciuto senza esitazioni o riserve, trattandosi di dare attuazione pratica ad un principio fondamentale di condotta della P.A., pur non ignorando, peraltro, il diritto alla riservatezza³.

¹ V. Relazione del Presidente Renato Vivencio all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2003 del TAR per la Liguria, p. 12: “*Il TAR ha ribadito l'indirizzo di grande rigore, anche se non formalistico, seguito da tempo nell'applicazione dell'istituto della partecipazione di tutti i soggetti interessati ai procedimenti che li concernono (artt. 7 e segg. della legge n. 241/90).*”

Tale partecipazione è stata ritenuta necessaria in tutti i procedimenti a iniziativa d'ufficio, sia perché costituisce una garanzia fondamentale per gli interessati nella fase di formazione della decisione amministrativa, sia anche perché l'apporto e le deduzioni di coloro sui quali la decisione verrà ad incidere sono molto spesso di grande utilità per la stessa P.A., se non altro per approfondire situazioni controverse in punto di fatto e sotto il profilo tecnico oltre che in punto di diritto”.

² Cfr. la Relazione del Presidente Renato Vivencio in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 del TAR per la Liguria, p. 15: “*Relativamente agli amministratori locali, il Tribunale ha avuto modo di fornire un'interpretazione rigorosa dell'obbligo di astensione di cui all'art. 78 del Testo Unico sugli Enti Locali precisando che l'obbligo stesso costituisce regola di carattere generale, che non ammette deroghe ed eccezioni e ricorre ogniqualvolta sussiste una correlazione diretta fra la posizione dell'amministratore e l'oggetto della deliberazione, anche se la votazione non potrebbe avere altro apprezzabile esito e quand'anche la scelta sia in concreto la più utile ed opportuna per lo stesso interesse pubblico.*”

Il carattere generale del principio sancito dall'art. 78 D.Lgs. 267 del 2000 comporta la conseguenza che, sebbene la norma abbia quali destinatari solo gli amministratori locali, l'obbligo di astensione, in quanto espressione dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa fissati dall'art. 97 Cost., si traduce nella regola generale ed inderogabile, applicabile quindi anche al di fuori delle ipotesi espressamente contemplate dalla legge, che scatta automaticamente allorquando sussista un diretto e specifico collegamento tra la deliberazione e un interesse proprio di colui che vota o dei suoi congiunti” (si richiama la sentenza, sez. I, 12 dicembre 2003, n. 1650).

³ V. Relazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2003 del TAR per la Liguria, cit., p. 12:

Con specifico riferimento ai consiglieri comunali e provinciali, il diritto di accesso è correlato alla posizione qualificata, connessa al *munus* rivestito e, pertanto, non si richiede, per essi, alcun onere di specificazione dell'interesse⁴.

C) Distinzione tra l'attività di indirizzo politico e l'attività di gestione, con attribuzione dei rispettivi atti ed organi diversi, al fine di assicurare il buon andamento (e, quindi, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità) e l'imparzialità dell'Amministrazione, declinabile nell'equità, nell'esempio, e nell'equilibrio, secondo l'endiadi sancita dall'art. 97 Cost. e così rispettivamente tripartita in sede applicativa, come ci ha egregiamente illustrato il Presidente Carmine Volpe, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario del TAR del Lazio (cfr. TAR Liguria, sez. I, 10 gennaio 2003, n. 52 e 29 ottobre 2002, n. 1061).

D) Apprezzamento per il modulo di concentrazione procedimentale, rappresentato dalla Conferenza di servizi, al fine di addivenire ad una ponderazione tempestiva, virtuosa e condivisa dei diversi interessi pubblici e privati in gioco, secondo il principio di leale collaborazione.

E) Attenzione puntuale agli istituti di semplificazione procedimentale, nonché di liberalizzazione, come la DIA in materia edilizia, ricostruiti con acume dogmatico e percezione delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte e della loro giustiziabilità (cfr. TAR Liguria, sez. I, 22 gennaio 2003, n. 113)⁵.

F) Conoscibilità effettiva degli atti amministrativi, ai fini della decorrenza del termine di impugnazione, con un sindacato puntuale sugli adempimenti necessari previsti dalla legge e anche sul contenuto degli atti pubblicati, onde evitare pubblicità criptiche o meramente apparenti e quindi di fatto incomprensibili ed inidonee al fine conoscitivo da raggiungere (esempio tipico, gli strumenti urbanistici attuativi, di cui all'art. 4 della L.R. ligure 8 luglio 1987, n. 24, per cui cfr. TAR Liguria, sez. I, 7 aprile 2006, n. 353).

G) Riconoscimento della legittimazione ad agire ai comitati di cittadini, coinvolti dall'esecuzione di opere o dall'insediamento di impianti produttivi e commerciali, indipendentemente dalla loro specifica natura giuridica, quando perseguano in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, abbiano un adeguato grado di stabilità, un sufficiente livello di rappresentatività nonché un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che

“Così, ad es., è stato affermato, in materia di informazione ambientale, che la P.A. (si trattava nella fattispecie di un Comune) è tenuta a fornire i documenti agli aventi diritto anche quando la richiesta provoca un consistente aggravio di lavoro degli uffici, potendo il rilascio dei documenti in un caso del genere essere scagionato ragionevolmente nel tempo (Sez. I, sent. n. 836/2002)”.

⁴ V., ancora, Relazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 del TAR per la Liguria, cit., p. 15: *“Con riferimento ai Consiglieri comunali e provinciali, si è ribadito che gli stessi esercitano il diritto di accesso alla documentazione in virtù della posizione qualificata connessa al munus rivestito (cfr. l'art. 43 D.Lgs. n. 267/2000) e non sono quindi tenuti a specificare i motivi della richiesta, né gli uffici dell'Ente hanno titolo per richiederli, perché, in caso contrario, questi ultimi sarebbero arbitri di stabilire l'estensione del controllo sul loro operato”.*

⁵ *Ibidem*, p. 5.

si assume lesa (così, TAR Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267), e valorizzazione del ruolo delle associazioni ambientaliste nazionali, riconosciute dal Ministero dell'Ambiente, di cui agli artt. 13 e 18 della Legge 8 luglio 1986, n. 349⁶, considerate dal Presidente Vivenzio, quali veri e propri Pubblici Ministeri ambientali⁷.

In quest'ambito, la predetta legittimazione a ricorrere è stata riconosciuta anche ai Comuni, quali Enti esponenziali delle collettività territoriali e titolari del potere di pianificazione urbanistica⁸.

H) Affermazione dell'obbligo di disapplicazione delle normative nazionali contrastanti con quella europea, incombente, oltre che sull'Autorità Giudiziaria, anche, in via prioritaria, sulla P.A. ed *“in genere su tutti i soggetti chiamati all'osservanza di quest'ultima (cfr. sez. I, 1° dicembre 2005, n. 540)”*⁹.

In quell'occasione, il TAR della Liguria, affermando tale obbligo, anticipò, prevenendo evidenti danni erariali, l'ordinanza del Presidente della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che, su istanza della Commissione, aveva espressamente richiesto alla Repubblica Italiana di sospendere l'applicazione della L.R. ligure 31 ottobre 2006, n. 36 *“siccome ripropositiva per l'anno 2006/2007 del contenuto della legge [trattavasi di legge-provvedimento sostitutiva di delibera del Consiglio regionale, tesa, per il suo rango legislativo, ad evitare la giustiziabilità dell'atto di fronte al Giudice Amministrativo] su cui si è pronunciato questo Tribunale con la richiamata ordinanza cautelare n. 540/2005”*, sospensione che poi avvenne con D.L. 27 dicembre 2006, n. 297¹⁰.

⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 12: *“Va segnalato, anzitutto, che il Tribunale ha ampliato l'area della legittimazione ad agire in giudizio delle associazioni ambientaliste, tradizionalmente riferita agli atti che arrechino un pregiudizio diretto e di natura materiale all'ambiente, estendendola nei confronti dei provvedimenti di nomina da parte dei soggetti competenti (quali la Regione e l'Università) degli 'esperti' in materia ambientale in seno ai Consigli degli Enti di gestione dei parchi regionali”* e *“sarebbe invero del tutto irragionevole ritenere che queste ultime [le associazioni ambientaliste] siano legittimate ad impugnare solo gli atti che occasionalmente arrechino un pregiudizio di natura materiale all'ambiente, senza poter sindacare i provvedimenti che 'ab initio' ed in via permanente arrechino allo stesso un danno di diversa natura, non garantendone l'adeguata tutela a livello di scelte programmatiche”*.

⁷ Cfr. la Relazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2005 del TAR per la Liguria, p. 2, in cui il Presidente ha affermato, in particolare, che *“le associazioni ambientaliste vengono chiamate a svolgere un ruolo che di fatto le avvicina a quella figura del P.M. dell'ambiente evocata e auspicata da buona parte della dottrina (peraltro dell'istituzione di organi di P.M. per dare effettiva tutela agli interessi pubblici in quanto tali già parlava M.S. Giannini nel famoso 'Discorso generale sulla giustizia amministrativa' del 1964, nel quale affermava tra l'altro, spiritosamente, che il 'signor interesse pubblico' è il grande assente del processo amministrativo)”*.

⁸ V., ancora, *Ibidem*, p. 7: *“anche in materia ambientale deve ritenersi ormai pacifico l'interesse a ricorrere degli enti locali, come ad esempio il Comune nel cui territorio viene ad essere localizzata una discarica di rifiuti, sia in quanto enti esponenziali dei residenti, sia in quanto titolari del potere di pianificazione urbanistica su cui incide il provvedimento di localizzazione (sent. 745)”*.

⁹ V. Relazione del Presidente Renato Vivenzio in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2007 del TAR per la Liguria, p. 11.

¹⁰ V., ancora, *Ibidem*, p. 11.

2. Tecniche decisionali

A) Valutazione attenta del danno in sede cautelare: quando vi era pregiudizio, la sospensione era automatica, essendo imposta, soprattutto per gli interessi oppositivi, dalla prudenza che il Presidente sempre manifestava nella sede della cautela.

B) Valutazione non meno attenta del *fumus*, che, appunto in quanto tale, se da un lato non poteva pregiudicare la decisione sul merito, dall'altro evitava, quando era espresso, decisioni "a sorpresa" (cfr. TAR Liguria, sez. I, 23 marzo 2007, n. 567).

Se la sospensiva indicava esplicitamente (soprattutto a seguito della Legge 21 luglio 2000, n. 205, il cui art. 3, recante "*Disposizioni generali sul processo cautelare*", ha sostituito il comma 7 dell'art. 21 della Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, prevedendo espressamente l'obbligo di motivazione dell'ordinanza "*in ordine alla valutazione del pregiudizio allegato*" e l'indicazione dei "*profili che, ad un sommario esame, inducono a una ragionevole previsione sull'esito del ricorso*", poi trasfusi nell'art. 55, comma 9, CPA) i puntuali elementi di fondatezza del ricorso, assai raramente si verificavano mutamenti di opinione nella sentenza di merito, con conseguente ragionevole prevedibilità delle decisioni, valore assai importante, soprattutto per gli Avvocati.

C) Elaborazione delle decisioni con estremo garbo, attenzione e rigore, con quel distacco imparziale che è proprio della stessa natura della funzione giurisdizionale che egli personificava.

Come mi hanno sottolineato anche di recente il Presidente Giuseppe Petruzzelli ed i Consiglieri di Stato Antonio Bianchi ed Oreste Mario Caputo, che sono stati per molti anni al suo fianco, le sentenze erano sempre puntualmente ricognitive dei fatti, nonché esplicative di chiare indicazioni, per il riesercizio, laddove necessario, del potere amministrativo, secondo la nota dialettica tra processo e procedimento amministrativo che, per il Presidente Vivencio, doveva essere sempre virtuosa, in linea con i principi di effettività della tutela giurisdizionale e del perseguimento dell'interesse pubblico, secondo il criterio di proporzionalità, considerato principio generale dell'azione amministrativa.

A tal fine, la tecnica dell'assorbimento dei motivi era utilizzata con circospezione e, se vi era qualche altra doglianza fondata, non mancava il suo accoglimento.

La decisione era quindi meditata ed anche rimeditata e ciò, soprattutto per le grandi questioni, creava negli avvocati una grande attesa, unitamente, talvolta, ad un arguto dibattito previsionale sull'esito della causa, che accresceva la consapevolezza delle problematiche giuridiche affrontate.

3. Ambiente, paesaggio e sviluppo sostenibile

Il Presidente Vivencio è stato fautore di una importante e premonitrice giurisprudenza sulla tutela dell'ambiente (di cui il paesaggio costituisce importante,

anche se non esaustiva, manifestazione), ritenuto, sulla scia della giurisprudenza costituzionale, non semplicemente una materia ma un valore protetto, rinvenibile all'interno di molteplici settori dell'azione amministrativa.

Conseguentemente, la sua tutela *“deve essere assicurata in via prioritaria, rispetto ai diversi e confliggenti interessi di minor rango, con cui venga a confrontarsi, nell'ambito dei complessi procedimenti, che sempre di più caratterizzano l'agire dei pubblici poteri”*.

Né tale tutela può *“essere aprioristicamente limitata sul piano oggettivo a talune categorie di atti, ben potendo e dovendo, viceversa, essere perseguita con riguardo a qualsivoglia provvedimento se ed in quanto incisivo del valore protetto”* (cfr. TAR Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267).

Di qui la possibilità di dedurre vizi di qualsiasi natura, anche urbanistica, avverso atti anche potenzialmente pregiudizievoli per il bene tutelato.

Ciò in stretta correlazione con il principio di sussidiarietà, di derivazione europea, ed espressamente inserito in Costituzione, agli artt. 118 e 120, a seguito della riforma del 2001, sia nel suo versante orizzontale sia nel suo versante verticale.

Sotto il primo profilo, in particolare, la giurisprudenza del TAR Liguria sottolineava, anche qui prima in Italia, *“il nuovo e pregnante ruolo che l'ordinamento riconosce alla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali nell'esercizio di funzioni ed attività di interesse generale, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.*

Come è noto tale principio, di origini antiche coincidenti con la nascita del pensiero liberale e con l'evoluzione delle moderne democrazie, si sostanzia in un generale criterio di riparto delle funzioni amministrative in base al quale l'intervento pubblico istituzionale assume carattere sussidiario rispetto all'iniziativa privata, nel senso che il primo si giustifica in quanto i privati cittadini e le loro libere associazioni non siano in grado di soddisfare efficacemente interessi ed esigenze di ordine generale” (cfr., ancora, TAR Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267).

In tale ambito, fu il primo ad affermare l'obbligo di motivazione anche per i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica in materia paesistica (ad esempio, l'autorizzazione paesistica), ritenendo il difetto di motivazione un vizio sostanziale e non formale, con insufficienza di formule di stile e di motivazioni apparenti, che denotano, da un lato, un grave difetto di istruttoria e, dall'altro, una grave violazione del vincolo ¹¹.

¹¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 10-11: *“Il rilascio dell'autorizzazione in zone paesaggisticamente protette, quindi, pur essendo atto a contenuto positivo, deve essere adeguatamente motivato in ordine alle ragioni di compatibilità effettiva del progettato intervento edilizio con gli specifici valori dei luoghi.*

Nella vicenda, infatti, non assume rilievo solo l'interesse del privato ad ottenere la richiesta autorizzazione, ma anche e soprattutto quello pubblico a salvaguardare il bene protetto, nonché quello collettivo di cui talune associazioni sono titolari e quello riferito ai possibili controinteressati.

Ed è a questo complesso e variegato ordine di interessi tra loro spesso contrastanti che il provvedimento deve in ogni caso rapportarsi, fornendo una puntuale ed adeguata motivazione della scelta ef-

In proposito, il Presidente Vivencio, illustrando il rapporto fra legalità e motivazione, osservava, per la prima, che *“la legalità non è una forma vuota, ovvero una serie di adempimenti burocratici spesso visti come un fastidio e un impaccio al dispiegarsi del libero mercato; al contrario essa costituisce il fondamento etico, politico e giuridico dello Stato democratico e della stessa efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa e può essere garantita solo da un corpo di giudici ‘super partes’ assolutamente indipendente dal potere politico e da ogni altro potere o forma di condizionamento”*.

Per la seconda, rimarcava che *“la motivazione può e deve essere garanzia di legalità e di trasparenza – come giustamente esige il nuovo testo dell’art. 1 della Legge n. 241/1990 – solo se è rigorosa, se cioè individua con chiarezza le norme di legge applicate nella fattispecie e le ragioni reali che sorreggono le valutazioni e le scelte poste a base della decisione, previa un’accurata disamina degli interessi coinvolti*.

Troppe volte ci troviamo, invece, in presenza di motivazioni approssimative, generiche o elusive, che possono essere la spia di più gravi illegittimità.

*Se il principio della motivazione del rilascio e non soltanto del diniego del nulla-osta ambientale – principio costantemente ribadito dal TAR negli ultimi anni – fosse stato affermato con vigore una trentina di anni addietro, avremmo forse evitato molte compromissioni del territorio di cui scontiamo ancora oggi i costi economici e sociali”*¹².

In tale quadro, la giurisprudenza del TAR della Liguria ha sempre valorizzato la disciplina del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico, di immediata prevalente applicazione sui piani regolatori e sui piani attuativi comunali, approvato dalla Regione Liguria, prima in Italia, con Deliberazione del Consiglio Regionale 6 febbraio 1990, quale piano urbanistico ad effetti paesistici, purtroppo successivamente spesso disatteso, con una tecnica di variante continua, che il Presidente Vivencio non ha mai condiviso e spesso sanzionato.

Infine, sottolineo l’importanza assegnata, nella giurisprudenza dei primi anni Duemila, alla Valutazione di Impatto Ambientale, che era già divenuta, ma ancora con scarsa applicazione, nonostante i moniti europei, oggetto di disciplina legislativa statale (a partire dalla Legge 22 febbraio 1994, n. 146) e regionale (L.R.

fettuata dall’Amministrazione, al fine di consentire al soggetto che si senta inciso la piena tutela in sede giudiziale.

Del resto, la necessità di un’adeguata motivazione del provvedimento favorevole di autorizzazione paesaggistica emerge a ben vedere dalla stessa normativa di cui all’art. 146, c. 5, del D.Lgs. n. 42 del 2004, a tenore della quale l’amministrazione competente, nell’esaminare la domanda di autorizzazione, verifica la conformità dell’intervento alle prescrizioni contenute nei piani paesaggistici e ne accerta:

- a) la compatibilità rispetto ai valori paesaggistici riconosciuti dal vincolo;*
- b) la congruità con i criteri di gestione dell’immobile o dell’area;*
- c) la coerenza con gli obiettivi di qualità paesaggistica”*.

Cfr., in proposito, TAR Liguria, sez. I, 12 ottobre 2005, n. 1349.

¹² V. Relazione in occasione della inaugurazione dell’anno giudiziario 2005 del TAR per la Liguria, cit., pp. 13-14.

ligure 30 dicembre 1998, n. 38) alla fine del Secolo e considerata preziosa istanza di partecipazione, di dibattito pubblico e di consapevole decisione sul bilanciamento degli interessi pubblici coinvolti.

4. *I Parchi*

La giurisprudenza del TAR Liguria ha affermato, sotto la sua Presidenza, l'importanza del Parco Nazionale delle Cinque Terre (ringrazio il Presidente Vittorio Alessandro per il suo patrocinio e sostegno, così come ringrazio, per il patrocinio del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, il Consigliere di Stato Paolo Carpentieri) e dei Parchi regionali, quale sinergia fra sviluppo ed ambiente, che coniuga esigenze di conservazione naturalistica e attività produttive, soprattutto agrarie, agrituristiche e turistiche, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile (cfr. TAR Liguria, sez. I, 22 giugno 2004, nn. 1019 e 1020).

* * *

Il Convegno che ho l'onore di presentare vive di questo ricordo e di questo insegnamento e sono grato ai relatori, di così alto e qualificato profilo, di avere accettato l'invito ad esprimere la loro scienza, in un percorso ideale, essenziale e decisivo per il futuro del nostro Paese.

Ringrazio il Presidente Giuseppe Severini e il Presidente Sergio Santoro, per avere accettato di presiedere la sessione pomeridiana di oggi e quella antimeridiana di domani, nonché il Presidente Giuseppe Daniele, di rappresentare al più alto livello la magistratura amministrativa ligure e il suo Tribunale, a cui noi Avvocati amministrativisti liguri siamo legati da lunga e gloriosa tradizione (e mi pregio di salutare gli artefici di essa: il Prof. Lorenzo Acquarone, il Prof. Piergiorgio Alberti, l'Avv. Giovanni Gerbi e l'Avv. Luigi Cocchi, a dimostrazione del lustro e dell'elevatezza culturale, scientifica e professionale che il Foro Amministrativo ligure ha raggiunto).

Così come saluto il Foro spezzino e il suo Presidente, Avv. Salvatore Lupinacci, che ha subito sostenuto, con grande amicizia e solidarietà, la nostra iniziativa.

Un ringraziamento, infine, ma non da ultimo, all'Avv. Chiara Fatta, all'Arch. Valentina Fatta, al Prof. Evasio Pasini e a mia moglie Erika, per il prezioso contributo organizzativo del Convegno, in assenza del quale la meravigliosa cornice nella quale ci troviamo non sarebbe stata così luminosa.

INDIRIZZI DI SALUTO

Vittorio Alessandro

(Presidente del Parco Nazionale delle Cinque Terre)

Un saluto alle autorità e un ringraziamento all'Avvocato Granara non solo per avere offerto all'Ente Parco l'opportunità di concedere il patrocinio per un'iniziativa che si preannuncia molto interessante, ma anche di aprire i lavori e "rompere il ghiaccio".

Ho apprezzato molto questa relazione introduttiva, perché credo che quella del Presidente Vivenzio sia una testimonianza non solo di grande forza per chi opera nel mondo del diritto a vari livelli di responsabilità, ma anche per chiunque abbia nel principio di legalità una grande traccia di impegno e sostentamento della propria intelligenza e della propria volontà.

Il Parco Nazionale delle Cinque Terre costituisce (vuole essere) un grande presidio di legalità e le preziose risorse che sono state affidate ad esso costituiscono sicuramente, non soltanto per la Liguria, ma per il Paese, un laboratorio assolutamente irripetibile ed inedito.

Sono veramente dispiaciuto che queste giornate siano cadute in un momento meteorologico non favorevole, ma io spero comunque che ci sia l'occasione di dare uno sguardo complessivo al territorio, che è un territorio difficile.

Per quanto riguarda l'impegno del Parco Nazionale, la sua scommessa e questa eccellenza del laboratorio stanno proprio nella possibilità/necessità di coniugare al massimo grado elementi che non sempre sono stati (qui e altrove) messi insieme a buona risorsa.

Mi riferisco al paesaggio, che è un paesaggio agricolo, in cui l'agricoltura è diventata sostanza non solo in termini di produzione (vino ed altro), ma in quanto forma del territorio.

Questa ostinazione, questa povertà hanno indotto le persone a ritagliare terrazze in cui producono ancora oggi, sempre in misura minore, buon vino e buon Sciacchetra delle Cinque Terre.

E, quando l'agricoltura si fa paesaggio, entrano in campo, per l'appunto, beni tutelati che sono non soltanto la qualità dell'agricoltura, ma l'eccellenza di una morfologia del territorio, che è stata riconosciuta quale patrimonio dell'umanità dell'UNESCO e, in questo, il nostro passo si affianca a quello di Portovenere e delle sue isole, che fanno anch'essi parte del Parco UNESCO.

Ma l'agricoltura e il paesaggio si sposano anche con l'impegno per un turismo sostenibile e questo ulteriore elemento è di particolare importanza.

Costituisce la presenza del turismo una forte criticità, in quanto, pur essendo il Parco Nazionale delle Cinque Terre il più piccolo parco d'Italia, per densità di presenze sia di residenti sia e soprattutto di turisti, è uno dei più antropizzati.

Trattasi di una forte criticità, che deriva dalla fragilità di un parco sospeso sul mare, che così è stato voluto e che sconta la sua fragilità idrogeologica, che richiede un continuo, attento e puntiglioso intervento di sostegno all'agricoltura, perché il motore rimanga quello, il motore di questo paesaggio che va conservato, il motore di un turismo che non può essere soltanto di passaggio, ma che deve trovare il tempo per gustare il paesaggio anche con il vino.

Tutto questo in una vicenda italiana, che è sicuramente di forte innovazione.

Siamo al varo della strategia del turismo voluta dal Ministro Franceschini, che appunto si impegna ad integrare paesaggio, cultura e turismo, in cui i Parchi non sono più un luogo chiuso che pensa soltanto alla protezione passiva, ma sono anche un momento di offerta che costituisce già oggi, stando ai dati di Unioncamere, il 10% del PIL nazionale.

In questa fase, in questa particolare contingenza, la scommessa del Parco Nazionale delle Cinque Terre è una scommessa particolarmente delicata, ma io credo di particolare eccellenza, non soltanto in Italia ma anche in Europa e nel Mondo.

Noi ci siamo affacciati così alla Carta Europea del turismo sostenibile facendo (euro)parte di un riconoscimento, una certificazione, che per noi suona quasi come una sfida.

Concludo dicendo che il tema della legalità, per quanto fortemente avvertito, non è mai un tema che sta lì soltanto a illuminare, ma merita di essere continuamente rivisitato, ristudiato e riconsiderato ogni giorno.

Ne è prova il fatto che, nella mia Sicilia, il Parco Nazionale dei Nebrodi è stato fatto oggetto di un attentato mafioso e l'isola di Pantelleria, che si affaccia alla costituzione del Parco, è stata attraversata da un rogo che in tre giorni l'ha quasi distrutta.

Questo è (anche) il quadro in cui siamo costretti a lavorare ed è anche per questo che il Parco Nazionale delle Cinque Terre già con quello dei Nebrodi ha ingaggiato un percorso condiviso, per lo studio del dissesto idrogeologico, con Pantelleria ha già ingaggiato un lavoro di gemellaggio per la tutela dei paesaggi terrazzati ed anche per questo li inviteremo qui e, a giorni, li avremo alle Cinque Terre con il Ministro Orlando.

Grazie e buon lavoro.

VERSO NUOVE FORME DI TUTELA

di *Luca Rinaldi**

Questo Convegno è un'occasione importante e il tema assolutamente intrigante, anche per i nostri uffici (sono qui presenti molti funzionari della Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio della Liguria), perché la tutela del paesaggio è uno dei nostri compiti istituzionali più gravosi. Vorrei che iniziative di questo tipo, che non vengono dal nostro versante ma da quello degli studi giuridici, fossero diffuse anche ad altre Regioni, e incontrassero un interesse sempre maggiore.

Sono dirigente da sedici anni, e sono stato Soprintendente in quattro Regioni diverse. Ho naturalmente esaminato problematiche differenti tra loro, ho letto e approvato qualche centinaia di migliaia di provvedimenti che riguardano la tutela paesistica, ho letto decine e decine di memorie legali, compresa una recente del Prof. Granara, che naturalmente erano in opposizione ai nostri provvedimenti, ho esaminato molti pronunciamenti dei TAR e del Consiglio di Stato, tanto da meritare forse una laurea *ad honorem* in questa disciplina.

Io rappresento l'Amministrazione statale, ma ricordo che la tutela del paesaggio, ivi compreso il paesaggio agrario, non è di competenza esclusiva dello Stato, a partire dal D.P.R. n. 616/1977, che ha delegato la funzione alle Regioni, che a loro volta l'hanno subdelegata, generalmente ai Comuni, ma con il D.Lgs. n. 42/2004 e successive modifiche, in attesa dell'approvazione dei piani paesaggistici regionali, al nostro ufficio è stato attribuito un parere obbligatorio vincolante¹.

I piani paesaggistici, resi già obbligatori dalla Legge Galasso, devono essere elaborati in condivisione con l'Amministrazione statale (come di recente avvenuto per le Regioni Puglia e Toscana) e, a differenza dei Piani di coordinamento paesistico (di cui pure la Liguria è stata la prima a dotarsi), evitano, se approvati e recepiti negli strumenti urbanistici comunali, il faticoso passaggio del parere vincolante del Soprintendente. Finché mancano i piani paesaggistici e rimarrà in vita il sistema attuale dei vincoli puntuali, spesso datati e superati, non si potrà nemmeno avere una tutela e valorizzazione integrata del paesaggio estese all'intero territorio regionale, dove siano contemperate le esigenze di sviluppo, recla-

* Soprintendente Belle Arti e Paesaggio della Liguria.

¹ La procedura viene definita dal Codice Urbani (D.Lgs. n. 42/2004, art. 146), come modificato dalla Legge n. 106/2011 art. 4, comma 16, anche se l'abrogazione di tale comma da parte dell'art. 217, D.Lgs. n. 50/2016, e soprattutto le novità introdotte nella disciplina della Conferenza di Servizi dalla c.d. Legge Madia, hanno introdotto ulteriori incertezze sulle procedure.

mate generalmente – e spesso genericamente – dalle istituzioni locali, e quelle del superiore interesse pubblico di tutela e valorizzazione del paesaggio culturale, fonte peraltro anch'essa di rendita economica. L'obiettivo dunque a medio periodo è pervenire in Liguria ad una condivisione tra Amministrazione regionale e statale delle scelte strategiche in materia di paesaggio, di approvare finalmente il piano paesaggistico regionale.

Tornando alla condizione attuale, la nostra azione si svolge come detto sui soli territori tutelati. In Liguria, così come in molte altre Regioni, dalla fine degli anni Cinquanta, sono stati emanati, ai sensi della Legge n. 1497/1939, decine di Decreti Ministeriali, a cui si sono aggiunti, a seguito della Legge n. 431/1985 (c.d. Legge Galasso), provvedimenti non tanto di tutela paesaggistica, nel senso di spontanea concordanza tra valori naturali e opera dell'uomo (l'interrelazione tra natura e storia umana che caratterizza un territorio, come recita l'art. 131 del Codice dei Beni Culturali), ma di tutela dei valori ambientali (fiumi, laghi, boschi, coste marine, ecc.), che ha fatto sì che la Liguria sia tra le Regioni italiane a statuto ordinario, quella con la superficie in percentuale più tutelata (ca. l'82% del territorio)².

La Soprintendenza ha svolto sino ad ora un'azione di contenimento, direi abbastanza eroica e generalmente vista con fastidio, dei fenomeni di sfruttamento del territorio indotti dalle maglie larghe della pianificazione comunale. Un'azione di tutela che sconta certo la limitatezza (anche delle forze e, in certi casi, della preparazione dei funzionari) delle Soprintendenze, ma che in Liguria ritengo sia stata particolarmente efficace. Sono stati nell'anno passato circa duecento i provvedimenti di annullamento di autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dagli Enti Locali, a fronte delle circa dodicimila pratiche esaminate. Si è trattato in genere di interventi di nuova costruzione o di ristrutturazioni con ampliamento di volume in contesti di assoluta fragilità, attuati anche grazie alle concessioni previste dal Piano Casa regionale³.

Se volgiamo lo sguardo al particolare del paesaggio agrario, la sua salvaguardia è sempre stata posta in subordine rispetto ad obiettivi che erano individuati come prioritari, in questa Regione in particolare la tutela della fascia costiera, interressata dalla metà degli anni Cinquanta da una fortissima pressione della speculazione edilizia.

Anche per quanto riguarda il caso qui illustrato, delle Cinque Terre, che costituisce una assoluta eccezione, i paesaggi agrari che lo caratterizzano non sono stati ricompresi nella disciplina vincolistica che lo riguarda, anche se alcuni strumenti di lettura e pratica della tutela di questo ambito promossi in passato dalla Soprintendenza ligure hanno sottolineato il nesso inscindibile, ove ancora miracolo-

² Cfr. G. PROIETTI (a cura di), *Paesaggio e ambiente. I poteri della tutela*, Gangemi, Roma, 1997; P. BALDI (a cura di), *Paesaggio e ambiente. Rapporto 2000*, Gangemi, Roma, 2002.

³ Il Piano Casa della Regione Liguria è stato rivisto e sostanzialmente peggiorato dal punto di vista di ulteriori deroghe ad un ordinato, con L.R. n. 22/2015 di modifica della L.R. n. 49/2009.

losamente conservatosi, tra salvaguardia del patrimonio architettonico e del paesaggio agrario ad esso legato⁴.

Gli spunti di riflessione più interessanti sulla tutela del paesaggio agrario vengono, a mio avviso, dalle recenti inclusioni negli ambiti tutelati UNESCO di alcune aree di grande interesse agrario, quali la Val d'Orcia e il comprensorio Monferrato, Langhe e Roero⁵, inserite tra i *cultural landscapes*. La disciplina di tutela introdotta in questi casi è esemplare e si basa su un attento studio del territorio e della rigorosa salvaguardia dell'economia agricola in esso preponderante.

Al di fuori di questi tipi di tutela, è difficile una efficace difesa e valorizzazione del paesaggio agrario, né è possibile ampliare a dismisura la lista UNESCO inserendo tutti i paesaggi culturali italiani. Il criterio di selezione è infatti – giustamente – molto rigoroso. Ad esempio, io ho seguito in Lombardia una proposta di tutela del paesaggio agrario della Valtellina, che non ha avuto seguito, perché il consumo del territorio di aree contermini – il fondovalle in questo caso – come quasi ovunque in Italia, è tale per cui vi è difficoltà a giustificare un provvedimento, almeno a livello sovralocale, di tutela di interessi pubblici.

Infatti, possiamo discettare in termini giuridici sulla tutela del paesaggio, ma intanto il consumo di suolo nella nostra Italia è a livelli allarmanti⁶.

Voi sapete che vi è una proposta di legge dormiente in Parlamento, in cui si parla, di una crescita zero dal 2050 del consumo di suolo, quando in altre realtà (come Inghilterra e Germania) si è molto più avanti.

Noi non possiamo continuare a consumare suolo e non possiamo continuare a discutere di paesaggio agrario senza porre intanto forme di tutela adeguate. In alcune zone, forse, l'unica forma di tutela è quella come parco agricolo, anche in Liguria. Gli stessi Comuni, in attesa del futuro Piano Paesaggistico Regionale, dovrebbero salvaguardare, vietandone l'edificabilità, tutte quelle aree che oggi risultano intercluse, in modo da non favorire l'ulteriore espansione e la completa saldatura degli abitati, come sta di fatto avvenendo sulla costa ligure.

Certo, si potrà dire, vi è una generale crisi degli investimenti edilizi, come verificiamo anche dalle pratiche che ci vengono sottoposte. Certo vi è sempre più sensibilità per la difesa del territorio ineditato e delle colture tipiche (olio, vino, ortofrutticole, ...), molto apprezzate e costitutive di quel paesaggio agrario, che sopravvive nell'immediato entroterra, ricercato dal turismo colto, specie straniero. Ma non è finito l'investimento sul mattone, non vi è stata alcuna inversione

⁴ Si veda S. MUSSO-G. FRANCO, *Guida agli interventi di recupero dell'edilizia diffusa nel Parco Nazionale delle Cinque Terre*, Marsilio, Venezia, 2006, ricerca promossa e finanziata dalla Soprintendenza di Genova in collaborazione con il Dipartimento di Scienze per l'Architettura dell'Università.

⁵ Inseriti rispettivamente nel 2004 e 2014. Si vedano i rispettivi Piani di Gestione dei Siti.

⁶ Si confrontino i dati allarmanti contenuti negli annuali Rapporti ISPRA sul Consumo di suolo. In quello del 2016 (ISPRA – *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici – Rapporto 2016*) viene quantificato al 56% il consumo di suolo nazionale, con costi per fronteggiarne la trasformazione che arrivano a sfiorare il miliardo di euro.

di tendenza, e anche questo lo abbiamo verificato. Semplicemente abbiamo progetti dormienti che attendono che riprenda l'iniziativa immobiliare (ossia che sia economicamente conveniente) e quando ciò avverrà, vi sarà un nuovo (e forse definitivo) consumo delle aree edificabili ancora disponibili.

Questa è la posta in gioco e credo che il nostro impegno, pur naturalmente nella diversità e nel rispetto delle competenze di ciascuno, debba essere quello di lavorare sinergicamente perché, come ha sottolineato il Presidente del Parco, questo paesaggio culturale così importante sia salvaguardato almeno per quello che ne è potuto rimanere, come costitutivo di quei valori che il turismo moderno e uno sviluppo economico sostenibile hanno da tempo individuato come prioritari.



ARENZANO, La cosiddetta “Pineta”: fino agli anni Cinquanta la più importante zona agricola e riserva di caccia dell'intero Ponente ligure, di proprietà dei Giustiniani Negrotto e Cattaneo Adorno, oggetto di massiccia lottizzazione. In primo piano il complesso di Marina Grande, di Vico Magistretti, di pesante impatto paesaggistico.

Giuseppe Daniele

(Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria)

Desidero porgere un cordiale saluto di benvenuto, insieme all'augurio di un confronto costruttivo, agli illustri relatori ed a tutti gli intervenuti.

Vedo con piacere che molti dei presenti non risiedono in Liguria: vuol dire che l'argomento di questo Convegno è di grande interesse e attualità e che i relatori sono di estrema qualificazione professionale.

Un ringraziamento, innanzitutto, al Prof. Daniele Granara, che ha avuto il merito di voler ricordare con questo Convegno l'indimenticabile Presidente Renato Vivenzio (anticipando le opportune iniziative dell'istituzione cui Egli è appartenuto).

Quale attuale Presidente del TAR della Liguria, vorrei richiamare molto brevemente la figura di magistrato del Presidente Vivenzio.

Napoletano di nascita e milanese di adozione, iniziò la sua carriera come avvocato, nell'Avvocatura del Comune di Milano, poi, nel giro di pochi anni, vinse il concorso all'Avvocatura dello Stato, dove rimase per un biennio e nel 1968 superò il concorso a referendario del Consiglio di Stato.

Prestò servizio qualche anno a Palazzo Spada e svolse anche incarichi di collaborazione ministeriale, finché, a seguito della istituzione dei TAR (prevista dalla Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, con concreta operatività dei nuovi organi giurisdizionali dal 1° gennaio 1974), assunse la presidenza del TAR della Liguria. La Legge n. 1034/1971 stabiliva infatti (art. 9) che il Presidente di ogni TAR dovesse essere scelto tra i Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato o tra i Consiglieri di Stato.

Dopo alcuni anni di servizio a Genova conseguì giovanissimo (appena quarantanovenne) la promozione a Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, ma continuò a rimanere sempre in questa Regione; negli ultimi anni della sua carriera era il più anziano del ruolo dei Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato ed avrebbe potuto concorrere alla copertura del posto di Presidente aggiunto (divenendo così il numero 2 della giustizia amministrativa), ma non ritenne di muoversi da Genova fino alla data del suo collocamento a riposo.

Perché dobbiamo essere grati al Presidente Vivenzio? È stato il "fondatore" del TAR della Liguria, trovandosi, nella prima fase di concreto funzionamento del Tribunale, a fare fronte a mille difficoltà di carattere pratico ed operativo (come il reperimento della sede) e a svolgere il ruolo di tutore dei nuovi colleghi, che provenivano da altre carriere. Alcuni non erano magistrati e non avevano mai scritto una sentenza, altri erano magistrati ordinari ma avevano poca dimestichezza con il diritto amministrativo, tuttavia Vivenzio, operando con pazienza ed intelligenza, ha saputo forgiare un primo nucleo di colleghi e, nella sua permanenza, ha formato una generazione di magistrati: è stato l'unico Presiden-

te di TAR che è rimasto 33 anni nella stessa sede e per questo, nella storia della giustizia amministrativa, rappresenta un *unicum*.

Alcuni dei suoi allievi sono transitati al Consiglio di Stato dove operano egregiamente, altri sono diventati Presidenti, abbiamo ancora qualcuno al TAR della Liguria, l'ultimo il qui presente Cons. Davide Ponte, che sarà uno dei relatori del nostro Convegno.

Un'altra considerazione mi è suscitata da questo Foro ligure così qualificato e cito, per tutti, il Prof. Lorenzo Acquarone, presente in questa sala.

Nel 1974, quando hanno cominciato a funzionare i TAR, quanti erano gli avvocati che in Liguria patrocinavano in materia di diritto amministrativo? Saranno stati cinque o sei, dieci al massimo. Oggi abbiamo un Foro numeroso e di estrema competenza professionale, sicuramente anche per merito del Presidente Vivenzio, il quale per lunghi anni ha rappresentato un punto di riferimento, inaugurando anche degli indirizzi giurisprudenziali (che ci sono stati menzionati poco fa dal prof. Granara), e dimostrando grande sensibilità ed acume giuridico, specie in materia ambientale. È giusto quindi ricordarlo dedicandogli questo Convegno.

In queste due giornate verranno trattati argomenti di grande attualità, specialmente in questo momento storico perché, come diceva prima il Soprintendente alle Belle Arti ed al Paesaggio della Liguria, attualmente in Italia il consumo di suolo è arrivato a livelli veramente elevati (mi pare che nell'ultimo rapporto ISPRA si parli di 7 mq al secondo e, quindi, ogni secondo ci sono 7 mq di suolo che vengono coperti).

Ovviamente questo incide anche sul paesaggio, perché se non vi è territorio agricolo non vi è neanche paesaggio.

Oggi si parla tanto di crescita e della necessità di ripartire: nessuno vuole tornare al Medioevo, l'attività edilizia deve avere un suo sviluppo, però questo sviluppo deve essere sostenibile; più che sulle nuove edificazioni e sul consumo di nuovo suolo, si dovrebbe puntare sulle riqualificazioni e sulle ristrutturazioni.

Anche la politica, come ha affermato prima il Soprintendente, si è resa conto del problema e attualmente è all'esame del Parlamento (approvato in prima lettura dalla Camera) un Disegno di Legge sul contenimento del consumo di suolo: non sappiamo quando vedrà la luce, perché già ci sono, come per il *referendum* istituzionale, i "sì" e i "no" (per gli ambientalisti, la normativa è troppo blanda mentre per le associazioni degli imprenditori edili si tratta di una disciplina troppo severa) e rimaniamo in attesa, quindi, dei futuri sviluppi.

Il problema del consumo di suolo viene toccato nelle relazioni di questa prima giornata, sotto vari aspetti, anche quelli della programmazione urbanistica e dello sviluppo sostenibile, mentre nella seconda giornata vi saranno relazioni a più ampio spettro.

Data l'esiguità del tempo a disposizione, non voglio dilungarmi e auguro a tutti di trascorrere due bellissime giornate, in questo magnifico scenario naturale, sperando nel favore delle condizioni meteorologiche.

Carmine Volpe

(Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio)

Un saluto a tutti e in particolare all'amico Daniele Granara, che mi ha consentito di essere qui presente – tra l'altro senza dovere necessariamente studiare, come invece accade a chi è relatore – per portare i saluti del TAR del Lazio, di cui vedo presente un'autorevole rappresentante, il Consigliere Floriana Rizzetto.

Il TAR del Lazio (e non so se sia un bene) è diventato uno snodo essenziale della giustizia amministrativa, ponendosi in posizione mediana tra i TAR e il Consiglio di Stato, che rappresenta la giurisdizione superiore. È diventato quasi un "TAR di Stato", introitando oltre il 25% dei ricorsi proposti innanzi al giudice amministrativo italiano e rivestendo – anche con le materie attribuite alla sua competenza funzionale inderogabile (art. 135 c.p.a.) – un ruolo centrale nel sistema di giustizia amministrativa.

Proprio sette giorni fa, sono stato relatore a un *master* presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Salerno, in tema di nuovo Codice dei contratti pubblici, e un professore, che ha introdotto il tema del contenzioso in materia, ha testualmente affermato che "*prima o poi sempre al TAR del Lazio bisogna andare*".

Il sistema si è dunque avviato su questo percorso, come confermato dal Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, all'inaugurazione dell'ultimo anno giudiziario della giustizia amministrativa al Consiglio di Stato, per cui le sentenze dei TAR sono confermate per il 90%, considerando gli appelli respinti dal Consiglio di Stato e le decisioni non appellate.

Questo Convegno affronta un tema di interesse di tutti: il territorio e l'uso che se ne fa.

In proposito, a gennaio scorso si è svolto un interessante Convegno a Trento sul medesimo argomento, al quale era presente anche la collega Roberta Vigotti, che saluto, dove ho svolto una relazione sull'uso del territorio e, tra le varie problematiche, emergeva un dato già segnalato negli interventi che mi hanno preceduto; ossia che l'urbanistica riguarda il governo del territorio e del suolo, ma il concetto di suolo è molto più ampio rispetto al primo perché comprende il paesaggio e l'ambiente.

In Italia, ogni anno sono urbanizzati 100 ettari di suolo ed è un dato che fa riflettere, perché significa che, su scala annua, viene urbanizzata una superficie pari alla somma dei Comuni di Firenze e Milano.

A sua volta, noi ci troviamo in Europa, che è il continente più urbanizzato al mondo, dove ogni anno 1.000 Km di nuovo terreno sono utilizzati per attività umane.

Di fronte a questi dati, potrebbe ritenersi che sia meglio cercare di non utilizzare il suolo, invece del contrario.

Due sono gli argomenti centrali che saranno trattati nel corso del Convegno: uno è il concetto dello sviluppo sostenibile, che è diventato una sorta di principio della legislazione in materia, alla quale concorrono competenze statali e regionali.

Vedo anche che domani vi sarà un'interessante relazione sul caso Xylella, di cui mi sono occupato all'inizio della mia esperienza di Presidente del TAR del Lazio; caso nel quale convergono vari interessi: quello paesaggistico (al TAR del Lazio, ad esempio, sono stati presentati alcuni ricorsi da Comuni a tutela dell'interesse alla conservazione del paesaggio locale costituito dagli ulivi, che avevano assunto un valore così importante anche dal punto di vista estetico da diventare parte integrante e caratteristica del territorio), quello sanitario, quello dei singoli proprietari, incisi da provvedimenti abbastanza abnormi – che erano stati assunti, fra l'altro, in attuazione di una decisione comunitaria – nel senso di obbligare il taglio di tutte le piante di ulivo nel raggio di cento metri dalla pianta infetta.

L'altro è la tutela paesaggistica e ambientale.

Si tratta di un argomento che ha avuto una rilevante attenzione da parte sia del legislatore sia della giurisprudenza (cito una recente decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 24 maggio 2016, n. 9, in materia di parchi naturali e della conseguente tutela, con particolare riferimento all'istituto del silenzio-assenso, e la recente legge in materia – Legge 28 dicembre 2015, n. 221, in tema di *Green Economy* – di cui credo qualcuno parlerà in queste due giornate).

Ritengo che i problemi connessi alla tutela ambientale, paesaggistica e del territorio dovrebbero partire da un diverso e peculiare approccio mentale, che oggi in parte manca, da formare anche con l'insegnamento nelle scuole ed esteso ai principi della Costituzione, nonché all'attività e alla funzione del giudice amministrativo; in quanto alla base di tutto vi è l'educazione e la formazione, anche per evitare in futuro i commenti inappropriati che ogni tanto si ascoltano.

In proposito, al TAR del Lazio vi è stata, in occasione della Festa della Repubblica del 2 giugno scorso, un'iniziativa di accoglienza di scolaresche e di illustrazione delle funzioni del giudice amministrativo alla luce della Costituzione, alla quale ha fatto seguito un'importante cerimonia conclusiva in Consiglio di Stato.

Io credo che sia fondamentale incominciare ad insegnare nelle scuole che cos'è l'ambiente e come va protetto, perché non credo sia perseguibile una politica di vincoli totali, al fine di non pervenire a conseguenze paradossali che pregiudicano anziché tutelare effettivamente i valori in gioco.

Un esempio per tutti è la Regione Campania, dove, nella costiera amalfitana e ancora più a Sud, vi sono zone completamente vincolate in cui il paesaggio è deturpato e l'abuso è all'ordine del giorno.

Esistono anche assurdità ulteriori. Ricordo, in proposito, uno dei primi ricorsi che mi venne assegnato al TAR Campania, sezione staccata di Salerno (era il 1986), in cui era stato impugnato un provvedimento del Comune di Positano