

IL RAPPORTO DI PRIMAZIA DEI PIANI PAESAGGISTICI

[Nota in commento a Consiglio di Stato, n. 1355/2020.](#)

Agostino Sola

Abstract

[IT] *Con il presente contributo si intende osservare il fenomeno della primazia dei piani paesaggistici nel rapporto con gli altri strumenti di governo del territorio, funzionale all'applicazione del principio di salvaguardia e tutela dinamica del paesaggio.*

[EN] *The aim of this paper is to observe the phenomenon of primacy of landscape plans in the relationship with the other instruments of government of the territory, functional to the application of the principle of safeguard and dynamic protection of the landscape.*

SOMMARIO: **1.** Primazia dei piani paesaggistici: precettività, adeguamento e salvaguardia; - **2.** Tra gerarchia e competenza: rapporti tra le previsioni delle amministrazioni di settore; - **3.** Il coordinamento del piano paesaggistico con gli altri strumenti di pianificazione territoriale.

1. Primazia dei piani paesaggistici: precettività, adeguamento e salvaguardia.

La sentenza in commento offre importanti spunti per affrontare il tema della primazia dei piani paesaggistici rispetto agli altri strumenti di governo del territorio.

Il principio di primazia degli strumenti di pianificazione e di controllo funzionali alla tutela degli interessi di conservazione dell'ambiente e del paesaggio è stato, sin dalle prime formulazioni legislative in materia, via via declinato dalla giurisprudenza di ogni grado: già ai tempi della legge Galasso ai piani paesistici (oggi paesaggistici) era devoluta la funzione di dettare norme minime, inderogabili dai piani urbanistici di qualsiasi livello, volte alla salvaguardia dei beni vincolati e nei confronti di qualsiasi attività umana, anche diversa da quella puramente edilizia. In particolar modo, si deve ritenere che tale principio sia preordinato ad assicurare una salvaguardia del paesaggio di tipo dinamico che non tenga conto delle eventuali modifiche della pianificazione urbanistica preesistente ma che possa anche prevedere il coordinamento di interventi di miglioramento della situazione anche mediante il recupero di aree degradate ricomprese fra quelle da conservare.¹

Il principio di prevalenza dei piani paesaggistici, espresso dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) deve intendersi operante anche nei confronti delle disposizioni previste negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale delle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette, né tantomeno sono suscettibili di deroga da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico. In materia, la Corte Costituzionale ha affermato, in una nota sentenza, la n. 367/2007, la rilevanza del valore primario e assoluto del paesaggio², in grado, per queste sue proprietà di sovrapporsi e prevalere rispetto alle pianificazioni urbanistiche ed è in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, che, al tempo stesso, è considerata norma interposta in riferimento all'art. 117 Cost. in materia di "conservazione ambientale e paesaggistica" ed esprime un principio fondamentale in materia di "governo del territorio" è valorizzazione dei beni culturali e ambientali³. Proprio in virtù

1 TAR Lazio, sez. I, sent. n. 1270/1989.

2 La sentenza n. 367/2007 della Corte Costituzionale richiama nella definizione del paesaggio quale valore "primario" alle sentenze n. 151/1986 e n. 182 e n. 183 del 2006, ed anche "assoluto", se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641/1987).

3 Corte Costituzionale, sent. n. 180/2008.

di tale pacifica giurisprudenza⁴, la disciplina unitaria di tutela del bene ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni e dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente e, quindi, altri interessi ed in tale contesto è indubbia l'assoluta prevalenza del piano paesaggistico sugli altri strumenti di regolazione del territorio, avendo funzione conservativa degli ambiti reputati meritevoli di tutela, che non può essere subordinata a scelte di tipo urbanistico, anche di tipo premiale, per loro natura orientate allo sviluppo edilizio e infrastrutturale.

Un altro principio vigente in materia attiene alla salvaguardia dei valori tutelati di cui si è già visto in tema di pianificazione urbanistica con la previsione delle misure minime ed inderogabili volte alla tutela del processo di ordinata urbanizzazione; simile ideologia si cela dietro la previsione che, nelle more dell'approvazione dei piani paesaggistici, gli stessi possano prevedere ulteriori misure di salvaguardia per la garanzia degli interessi che sono chiamati a tutelare, in modo tale da evitare una carenza effettiva di tutela dal momento dell'adozione e fino all'approvazione dello stesso.

2. Tra gerarchia e competenza: rapporti tra le previsioni delle amministrazioni di settore.

La primazia dei piani paesaggistici si esplica esclusivamente per quanto attiene al paesaggio, ed è configurata, anche in base alla giurisprudenza costituzionale⁵, una prevalenza settoriale e non generale. Per quanto riguarda, invece, la possibilità di prevedere limiti e vincoli più stringenti rispetto a quanto previsto dalla disciplina del piano paesaggistico occorre distinguere tra gli strumenti urbanistici e i piani di settore.

A proposito degli strumenti urbanistici, nella nuova formulazione⁶ del citato art. 145 manca il riferimento alla possibilità di introdurre in tali strumenti ulteriori previsioni conformative che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, possano risultare utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani territoriali; in tal modo è venuto meno il meccanismo della "doppia tutela" e la possibilità di introdurre misure di

4 Ma si vedano anche Corte Cost., sent. n. 108/2008; Cons. Stato, sez VI, n.371/2011; Cons. Stato, sez IV, sent. n. 4244/2010; Cons. Stato, sez VI, sent. n. 5459/2009.

5 Corte Costituzionale, sentt n. 367/2010 e 193/2010.

6 Secondo le modifiche apportate al Codice dei beni culturali e del paesaggio dal d.lgs. n. 63/2008.

salvaguardia dei valori paesaggistici diverse da quelle predisposte nei piani di riferimento.

Quanto attiene, invece, alle tutele specifiche in tema ambientale, così come definite dai piani di settore, trovano un ruolo di primo piano le linee guida nazionali espresse nelle sedi preposte al fine di stabilire i criteri di soluzioni delle antinomie. Correntemente il criterio adottato è quello di preferire la specialità dei vincoli di settore rispetto al piano paesaggistico, tuttavia, in tal modo, però, si ammette la possibilità che ciascun piano sia astrattamente in grado di paralizzare quanto previsto dagli altri piani in virtù della primazia degli interessi in esame, i quali, se assoluti, non ammettono limitazioni di sorta alcuna. La dottrina⁷, a questa *impasse* offre due soluzioni: la prima è la *reductio ad unum* mediante armonizzazione dei diversi modelli di tutela settoriali nella valutazione ambientale strategica, dalla quale secondo parte della giurisprudenza amministrativa⁸ sono esenti i piani paesaggistici che diventerebbero quindi fulcro della gestione di tutti gli interessi di natura ambientale e paesaggistica presenti sul territorio; la seconda soluzione discenda dall'impossibilità di graduare i valori della tutela ambientale, in quanto tutti primari e assoluti, e quindi si propone di risolvere le antinomie facendo ricorso al criterio cronologico.

Qualora, infatti, le previsioni di due distinti specifici strumenti di tutela ambientale hanno efficacia sulla medesima porzione di territorio, si rende necessario operare un coordinamento delle discipline simultaneo e cumulativo, che spesso si risolve nella prevalenza di uno a discapito dell'altro. La soluzione ottimale sarebbe, ovviamente, una in cui non ci fosse bisogno di ricorrere a criteri di soluzione delle antinomie tra strumenti di pianificazione ma nella prassi, anche se in teoria sarebbe così, ciò spesso non accade; per ridurre però al minimo tali evenienze, lo stesso art. 134 del Codice predispone che, nella redazione dei piani paesaggistici, la ricognizione dei vincoli già esistenti, al fine di garantire una tutela unitaria e coordinata sul territorio; ma

7 Gianluca Conti, *Art. 145* in Gianluca Famiglietti e Nicola Pignatelli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio: annotato con dottrina, giurisprudenza e formule*, Roma, NELDIRITTO EDITORE, 2015

8 TAR Sicilia, Catania, sez. II, sent. 1481/2014 secondo la quale il piano paesaggistico, limitandosi a tutelare l'ambiente nel suo aspetto visivo, non interferisce sugli ulteriori profili in cui si sostanzia la complessa nozione di ambiente, e per questo motivo non resta soggetto alla procedura di valutazione ambientale strategica; richiamando la giurisprudenza consolidata già in TAR Sicilia, Catania, sez. II, n. 2111/2013; C.G.A. Sicilia, sez. giurisd., n. 811/2012, per la quale *"il piano paesaggistico, pur essendo uno strumento di programmazione, non soggiace a VAS, non perché sia, o non, fuori dal campo di applicazione della relativa disciplina, ma solo perché esso fissa il parametro di validità e di validazione di tutti i piani e programmi che devono esser sottoposti alla VAS stessa, essendo a loro volta obbligati dalla legge a proporre soluzioni di sviluppo sostenibile a salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio culturale"*.

è anche ben noto come, in fase di pianificazione, sia facile travalicare i confini posti dal legislatore nazionale e/o regionale.

Quanto attiene, invece, al rapporto con le aree naturali protette, inizialmente, secondo giurisprudenza costante e ai sensi dell'art. 25 della legge n. 394/1991, si riteneva che il piano per il parco avesse valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e che fosse quindi in grado di sostituire i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello; tale previsione lasciava intendere come tale strumento, nelle zone di competenza, fosse prevalente e sovraordinato rispetto agli strumenti di pianificazione regionale a finalità ambientale. Con l'avvento del Codice dei beni culturali e del paesaggio e le successive modifiche integrative, però, il rapporto con gli strumenti di pianificazione settoriale a tutela degli interessi specifici si è ribaltato: i piani paesaggistici, infatti, sono suscettibili di dettare disposizioni prevalenti rispetto a quanto previsto dalle normative settoriali tra le quali sono espressamente citate le aree naturali protette. Ciò nonostante l'art. 145 delimita l'area di prevalenza alle disposizioni attinenti alla tutela del paesaggio, risultando escluse da questo vincolo gerarchico tutte le prescrizioni dei piani parco non aventi finalità specifica di tutela del paesaggio, in quanto, si ricordi, orientati alla tutela dei valori ambientali e naturali presenti. Ed infatti, in un quadro di tutele parallele di interessi differenziati, i beni paesaggistici sono una specie del più ampio genere dei beni culturali. La tutela dell'ambiente invece mira a garantire la conservazione di caratteri fisici, chimici e biologici delle matrici ambientali - terra, aria, acqua- al fine di sorreggere dei vari ecosistemi. Tale cambio di rotta del legislatore va inteso nella volontà di dare una tutela unitaria e complessiva del territorio regionale da attuarsi attraverso la conformazione degli strumenti specifici di tutela delle aree protette agli strumenti sovraordinati; tuttavia si potrebbe opinare come, in una tale impostazione, viene meno una visione congiunta dei profili paesaggistici e naturalistici, che, invece, sarebbe pienamente considerata laddove siano i piani per il parco a disciplinarsi autonomamente. Tale concezione, però, stante l'inerzia del legislatore statale nella previsione delle intese che avrebbero portato all'adozione congiunta degli strumenti di pianificazione paesaggistica, non assume un ruolo decisivo nelle concrete esperienze attuali dove questi strumenti di pianificazione tendono ad una visione unitaria e collegata, utilizzando nella fase istruttoria quanto già previsto nell'uno per la disciplina dell'altro strumento, ed indubbiamente i rapporti di prevalenza e specialità sono, in concreto, stabiliti di volta in volta nelle disposizioni di tali strumenti.⁹

⁹ Sandro Amorosino, *I rapporti tra i piani dei parchi e piani paesaggistici*, in Maria Immordino e Nicola Gullo (a cura di), *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006

3. Il coordinamento del piano paesaggistico con gli altri strumenti di pianificazione territoriale.

In tema di coordinamento tra la pianificazione paesaggistica e gli altri strumenti di governo del territorio, si prevede espressamente dall'art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio che le disposizioni dei piani paesaggistici siano prevalenti sugli altri strumenti di regolazione del territorio, avendo il medesimo la funzione conservativa degli ambiti reputati meritevoli di tutela, che non possono essere subordinati a scelte di tipo urbanistico¹⁰.

Nella materia della pianificazione del territorio con la nozione di coordinamento si intendono soprattutto gli omonimi piani che determinano gli indirizzi generali di assetto del territorio e orientano e coordinano l'attività urbanistica stabilendo le direttive da seguire nel territorio considerato. Nel caso dei piani territoriali a vocazione generale il coordinamento riguarda una dimensione di organizzazione e funzionalizzazione: il rapporto tra il piano territoriale di coordinamento statale ed i piani comunali è stato posto a base di una ricostruzione del sistema urbanistico connotato dal principio di gerarchia, non solo tra piani ma anche tra soggetti pubblici, in particolare Stato e comuni, ed in termini funzionali di coordinamento tra interessi. Quando però il rapporto non intercorre tra atti di pianificazione a contenuto generale, perché l'interesse è specifico, il carattere funzionale del coordinamento è ancora più evidente: in questi casi, infatti, l'interesse di settore è per così dire trasversale, quale nel nostro caso è il paesaggio, ed il suo porsi come misura di coordinamento nei confronti di altri interessi prescinde da rapporti di gerarchia tra atti o tra soggetti, come stabilito dallo stesso Codice in materia di cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio.¹¹

La questione posta dalla dottrina in merito alla portata generale ovvero specifica del piano paesaggistico porta a grandi e differenti conclusioni: il percorso ermeneutico è partito dalla considerazione che, ai sensi dell'art. 145 del Codice, la pianificazione paesaggistica può avere portata generale ed estendersi sui vari territori regionali. Il fulcro di differenziazione e coordinamento, dunque, si trova nell'interesse tutelato: la tutela del paesaggio deve prevalere sugli altri strumenti urbanistici. Anche nella lettera della

¹⁰ TAR Campania, Napoli, sez. VII, sent. n. 4617/2013.

¹¹ Stefano Matteucci Civitarese, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2005.

norma si ribadisce esplicitamente l'inderogabilità delle previsioni dei piani paesaggistici da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, oltre ad essere cogenti per gli strumenti urbanistici degli enti territoriali ed immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi dagli stessi eventualmente contenute. La giurisprudenza¹², però, ha rilevato che il terzo comma dell'articolo 145 del d. lgs. n.42/2004 sancisce la prevalenza immediata delle norme dei piani paesaggistici su quelle degli strumenti urbanistici, ma i piani cui si riferisce sono quelli che saranno adottati o conformati dopo la sua vigenza. Il percorso ermeneutico a sostegno di tale tesi si evincerebbe, sul piano logico-formale, dal riferimento ai nuovi piani con il richiamo all'art. 143 e a quelli già in vigore con l'art. 156, ed è solo per questi ultimi che viene delineato il procedimento di conformazione alle nuove disposizioni. Del resto, sul piano sistematico e sostanziale, sarebbe illogico immaginare che una norma sopravvenuta possa attribuire alla disciplina pianificatoria preesistente effetti ulteriori e più cogenti di quelli previsti tanto dalla disciplina stessa, quanto dalle norme generali vigenti che attribuiscono alla pianificazione paesistica e territoriale un'efficacia essenzialmente conformativa¹³ e non immediatamente prevalente¹⁴. Il principio dell'immediata prevalenza degli strumenti di tutela paesaggistica, si attua, dunque, nei confronti degli strumenti urbanistici non ancora adottati.

Il piano paesaggistico risulta essere, dunque, un provvedimento sovraordinato ed in grado di coordinare gli altri atti pianificatori, essendo stato affidato ad essi il compito di dettare una specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale. Tale processo è stato portato a compimento nel Codice dei beni culturali e del paesaggio con il quale si prevede che la tutela del paesaggio abbia una portata generale e comunque una decisiva prevalenza di valore rispetto alla pianificazione urbanistica, sull'intero territorio, venendo quindi a disciplinare anche immobili non soggetti a vincolo paesaggistico. All'interno di questo quadro si collocano le previsioni normative che stabiliscono che i piani paesaggistici dettino misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale di settore, nonché con gli strumenti regionali e territoriali per lo sviluppo economico; è coerente con tale impostazione la previsione del piano ambientale che imponga agli strumenti urbanistici

12 TAR Umbria, Perugia, Sez. I, sent. n. 402/2006.

13 Ci si riferisce, nello specifico, all' art. 150 del D. Lgs. n. 490/1999 che prevede la conformazione dei piani regolatori generali e degli altri strumenti urbanistici alle previsioni dei piani territoriali paesistici e dei piani urbanistico-territoriali.

14 TAR Umbria, Perugia, Sez. I, sent. n. 402/2006.

sottostanti di prevedere un intervento concertativo della Soprintendenza nella fase della progettazione di un piano attuativo di iniziativa privata.¹⁵

Ma il coordinamento con gli altri strumenti di gestione del territorio non si sostanzia esclusivamente nell'imposizione di vincoli e limiti che paralizzino le attività economico-sociali in virtù della tutela paesaggistica ma è rivolta alla proposizione di progetti e attività di incentivazione e recupero dei valori ambientali, anche ai sensi della Convenzione europea del paesaggio che vede una pianificazione in grado di aggiungere utilità e prospettive di sviluppo. E per il raggiungimento di tali obiettivi, è indubbio che i contenuti dei piani paesaggistici siano prevalenti, nelle forme espresse pocanzi, sugli strumenti urbanistici che sono tenuti a conformarvisi.

Da un punto di vista dei rapporti tra i poteri pubblici, in specie Stato e Regioni questa impostazione alternativa si presta - ancora una volta - ad una lettura duale. Per un verso, infatti, attraverso l'urbanistica le Regioni hanno la possibilità ultima di definire e conformare il proprio territorio; per altro verso, tuttavia, potrebbe anche dirsi il contrario e cioè che sia lo Stato a definire il territorio regionale, e quindi nazionale, attraverso il paesaggio, visto che la pianificazione paesaggistica, conferita alle Regioni, deve assoggettarsi alle direttive del Ministero nella funzione di dettare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale già prevista nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ma finora senza trovare grande applicazione.

Nella realtà, però, si assiste ad una progressiva perdita di potere e autonomia degli enti locali in tema di pianificazione urbanistica - la cd. *depianificazione* - in quanto le disposizioni paesaggistiche sono sviluppate in maniera così dettagliata da non rendersi necessario, o spesso possibile, un successivo intervento comunale, diventando, dunque, da guida nella pianificazione a sostituto della stessa. Senza dimenticare che sono leggi statali a porre le linee guida in tema di pianificazione paesaggistica, e che, se si ampliano i confini della stessa a discapito della disciplina degli enti territoriali, il potere dello Stato si estende a tal punto da controllare e disciplinare indirettamente ma completamente il governo del territorio. Tale timore è ulteriormente rafforzato dalla possibilità per i piani paesaggistici di essere immediatamente vincolanti anche nei confronti dei privati. Nonostante le limitate possibilità previste nel Codice, la fase di attuazione, riservata agli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, dovrebbe prevedere interventi specifici ed azioni concrete finalizzati alla riqualificazione e gestione ottimale del paesaggio, nel rispetto delle linee guida regionali, senza snaturarsi in una mera esecuzione

15 Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 4244/2010, commento di Giancarlo Montedoro, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2010.

degli strumenti di tutela del paesaggio ma, anzi, estendendone e valorizzandone la tutela.¹⁶

Mentre è pacifico che il Codice dei beni culturali e del paesaggio ribadisca la prevalenza gerarchica del piano paesaggistico sugli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, si sottolinea come l'art. 145 attribuisca ai Comuni una funzione ulteriore: quella di completare, alla luce delle caratteristiche del territorio, le previsioni conformative dettate dalla Regione, laddove siano limitate a tratteggiare per ampie linee prescrizioni ed indirizzi. È, dunque, una funzione che consente una corretta lettura del principio di sussidiarietà, assicurando una disciplina conformativa più aderente all'effettivo stato dei luoghi, purché non si realizzi un eccesso di funzioni, come, ad esempio, sarebbe la puntuale individuazione degli immobili e delle aree oggetto di nuova tutela¹⁷. Inoltre, la Corte Costituzionale ha avuto modo di riaffermare¹⁸ che i rapporti tra i due strumenti sono improntati ad un modello rigidamente gerarchico, che è espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni paesaggistici sull'intero territorio nazionale che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali. In base a tale impostazione, riprendendo l'esempio effettuato in precedenza¹⁹, alla Regione spetta non solo il compito di tipizzare, ma anche individuare in modo puntuale ed inequivoco gli immobili o le aree da sottoporre a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione, con la conseguenza che, laddove il piano non abbia completato tali imprescindibili operazioni, poste a garanzia della certezza dei limiti all'uso dei beni, le relative previsioni, al di là della qualificazione datane nel provvedimento, non possono che assumere la funzione di mera ricognizione, di analisi, di indicazione per ulteriori previsioni conformative dei valori paesaggistici riservate all'autonomia dei Comuni. Il potere conformativo dei Comuni su specifici beni non può, quindi, che riferirsi a quelli cui sia stata previamente riconosciuta la specifica qualificazione paesaggistica dalla fonte gerarchicamente sovraordinata, salvo che non sia la stessa Regione a prevedere una sorta di flessibilità per categorie meno rilevanti, con previsioni di salvaguardia fino all'adeguamento.²⁰

Si segnala però l'esempio virtuoso della Regione Sardegna, la quale ha previsto ha previsto nel proprio piano paesaggistico²¹ delle apposite intese tra

16 Francesco Magnosi, *Sulla preminenza del piano paesaggistico sugli altri strumenti di pianificazione territoriale*, in www.pausania.it, 2011.

17 Ai sensi dell'art. 134 lett. C, con il quale si prevede la possibilità di tutelare aree e beni immobili secondo la disciplina paesaggistica attraverso l'inserimento nel piano di specie.

18 Corte Costituzionale, sent. n. 182/2006.

19 Nel caso di specie, era oggetto di una sentenza del TAR Sardegna, Cagliari, la n. 2241/2007, richiamando quanto stabilito nelle pronunce dello stesso tribunale, le nn. 1807/2007, 1810/2007 e 1811/2007.

enti locali, e quindi Comuni, Province e Regione, per la definizione delle azioni strategiche necessarie per le trasformazioni e il recupero urbanistico del territorio nell'attuazione dello stesso piano paesaggistico²².

Si veda sentenza massimata e per esteso:

CONSIGLIO DI STATO, Sez. 4[^] - 24 febbraio 2020, n. 1355

20 Così in TAR Sardegna, Cagliari, sent. n. 2241/2007.

21 Approvato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006.

22 Ai sensi dell'art. 11 delle norme tecniche di attuazione (n.t.a) l'intesa diviene strumento di attuazione, essendo orientata alla definizioni di azioni strategiche preordinate a disciplinare le trasformazioni ed il recupero urbanistico del territorio in attuazione delle previsioni del piano paesaggistico regionale; tali intese orientano gli interventi ammissibili verso obiettivi di qualità paesaggistica basati sul riconoscimento delle valenze storico culturali, ambientali e percettive dei luoghi.