

Paesaggio, pianificazione e sviluppo sostenibile*

Paola Lombardi

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Codice Urbani tra tutela e valorizzazione del paesaggio. – 3. La centralità della pianificazione paesaggistica nell'ottica dello sviluppo sostenibile. – 3.1. *Segue*: Piano paesaggistico e sviluppo sostenibile tra giurisprudenza costituzionale ed esperienze regionali. – 4. Paesaggio, pianificazione e riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: qualche spunto di riflessione. – 5. Il paesaggio tra Agenda 2030 e PNRR. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

Nel 1990, Beniamino Caravita, occupandosi di ambiente e delle altre nozioni ad esso contigue come quella di paesaggio, esprimeva la personale convinzione che, nel loro approfondimento, dovesse occupare un ruolo centrale e primario l'uomo, in un intreccio di diritti e doveri, individuali e collettivi, i cui profili di solidarietà, anche nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, trovassero nuovo spazio di fronte ai motivi dell'individualismo: «se si vuole, quasi una sorta di “fondamentalismo” antropologico (dell'uomo di oggi, ma anche in nome dell'uomo di domani, delle generazioni future), da opporre ad un – inaccettabile, almeno nelle sue componenti estremistiche – “fondamentalismo” ecologico»¹.

A distanza di più di trent'anni, colpisce la grande lungimiranza di queste affermazioni, soprattutto se messe a confronto con l'attuale necessità di dare attuazione al complesso di riforme messe in gioco dal documento che incorpora la più vasta strategia di contrasto degli effetti della pandemia da Covid-19 elaborata in Italia: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Per saggiare la loro perdurante attualità, il punto di osservazione che qui si propone è quello rivolto nella direzione degli strumenti di pianificazione paesaggistica.

* Il presente lavoro è destinato agli Scritti per Beniamino Caravita.

¹ B. Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, 23-24.

Se questa costituisce materia la cui disciplina legislativa non ha subito negli ultimi anni modifiche di particolare rilievo, è forse oggi possibile analizzarla in modo differente proprio alla luce (ma non solo) di quanto è scaturito dal PNRR, soprattutto se ci si colloca in una prospettiva tradizionalmente meno indagata rispetto a quella che considera i piani paesaggistici esclusivamente come strumenti di tutela e di vincolo.

Infatti, si vuole qui fare riferimento al piano come veicolo di sviluppo: in particolare, di sviluppo sostenibile.

2. *Il Codice Urbani tra tutela e valorizzazione del paesaggio*

Il punto di partenza della riflessione non può che essere costituito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, anche conosciuto come Codice Urbani.

In esso, come del resto nella considerazione della dottrina e della giurisprudenza, la valorizzazione del paesaggio, di cui è stata nettamente affermata la distinzione rispetto alla sua tutela a partire dal d.lgs. 112/1998², appare recessiva, specie se messa a confronto sia con la valorizzazione del patrimonio culturale, che con la stessa tutela del paesaggio.

Quanto al primo profilo, all'esito della riforma del Titolo V della Costituzione, la valorizzazione del paesaggio è divenuta materia di competenza legislativa concorrente: si noti infatti come l'espressione «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali», contenuta nell'art. 117 Cost., comma 3, venga comunemente interpretata come riferita anche alla valorizzazione dei beni «paesaggistici», riflettendo la denominazione «ambientali» quella impropria dell'ormai abrogato d.lgs. 490/1999, a suo tempo costituente il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali³.

Tuttavia, se ai principi in materia di valorizzazione dei beni culturali il Codice del 2004 riserva un apposito capo composto da diversi articoli, alla valorizzazione dei beni paesaggistici dedica solo pochi commi⁴, per quanto ne sia stata individuata come possibile ragione giustificatrice il fatto che la valorizzazione del paesaggio «è, piuttosto che rapporto giuridico, attività materiale» e che sussiste

² Ha sottolineato come la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio risalga al sopracitato decreto legislativo, G. Corso, *Articolo 1*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007, 55-56.

³ L'aspetto è messo in luce da G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *www.federalismi.it* e ripreso da M. Immordino, L. Gianì, *Art. 131*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2019, 1169.

⁴ Sul punto, L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 388.

un'asimmetria di natura sostanziale tra valorizzazione dei beni culturali e valorizzazione dei beni paesaggistici che esprime, per quest'ultima, una ridotta esigenza di normazione che consegue alla tendenziale libera accessibilità per tutti del paesaggio e dei beni di cui si compone⁵.

Quanto al secondo profilo, a ben vedere collegato al primo, se si guarda all'art. 131, dedicato in generale al «Paesaggio», ci si rende conto come in esso la prospettiva prevalente resti quella della tutela, la quale, ai fini del Codice, «è volta a riconoscere, salvaguardare, e ove necessario, recuperare i valori culturali» espressi dal paesaggio (comma 4).

D'altra parte, è sulla tutela «che si gioca il potere, che cedono i diritti, che si articola il consenso. Della valorizzazione – che, ancor più che per i beni culturali, non è funzione ablatoria, riduttiva, restrittiva, ma attività mera che aggiunge e non sottrae – non si disputa»⁶.

Eppure, è proprio la valorizzazione a consentire di svolgere le riflessioni più utili all'economia di questo lavoro.

Da attuarsi comunque nel doveroso rispetto delle esigenze di tutela e conservazione del paesaggio, che la precedono, per l'art. 131, comma 5, essa deve concorrere «a promuovere lo sviluppo della cultura».

La disposizione è di particolare interesse, in quanto evidenzia come la saldatura tra cultura e paesaggio, che emerge dai primi due commi dell'art. 9 Cost., sia riferibile non solo alla tutela del paesaggio, ma anche alla sua valorizzazione, la quale, per questa via, si pone quale condizione imprescindibile di evoluzione dell'uomo e della società civile e, pertanto, si rivela funzionale a «realizzare ed elevare le attitudini della persona» in sintonia con gli art. 2 e 3 della Costituzione⁷.

E questo, in linea con quanto disposto dall'art. 6 del Codice, dedicato alla valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del quale «in riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati».

Al suddetto fine «promozionale»⁸, prosegue il comma 5 dell'art. 131, le pubbliche amministrazioni che intervengono sul territorio devono in primo luogo promuovere apposite attività di conoscenza, riqualificazione e fruizione del

⁵ Considerazioni e virgolettato sono di G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio*, cit.

⁶ Così, efficacemente, ancora G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio*, cit.

⁷ M. Immordino, L. Giani, *Art. 131*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 1170.

⁸ Sulla funzione promozionale della valorizzazione del paesaggio, S. Amorosino, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in *Riv. giur. edil.*, 2009, III, 103, nonché Id., *Beni naturali energie rinnovabili paesaggio. Studi «in itinere»*, Napoli, Jovene, 2012, 37.

paesaggio, che in questo modo conferiscono alla valorizzazione un significato vicino a quello di restauro e di restituzione di valore “sottratto”⁹.

L’articolo, tuttavia, richiama anche la necessità che sia favorita e sostenuta dagli stessi soggetti la realizzazione di “nuovi” valori paesaggistici, che siano coerenti e integrati, riprendendo letteralmente la disposizione già contenuta nel citato art. 6.

Inoltre, l’art. 131 aggiunge che tali nuovi valori devono essere altresì «rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità» (comma 6), conferendo, per questa via, alla valorizzazione un carattere “poliforme”¹⁰ che le consente di affrancarsi da una mera funzionalizzazione alle esigenze di tutela, per raggiungere la produzione anche di valore “aggiunto”.

Due sono allora le conseguenze di rilievo, direttamente collegate l’una all’altra.

Da una parte, la produzione di valore aggiunto di cui si parla, visibile ad esempio in termini di maggiore interesse alla fruizione o maggiore accessibilità di un bene paesaggistico, dovrebbe manifestarsi in un’eternalità economicamente apprezzabile in termini di benessere e di sostegno nei confronti del territorio e della popolazione su di esso stanziata.

Dall’altra, nella tradizionale “dicotomia” tra tutela e valorizzazione¹¹, se la prima è riconducibile ad un’attività statica di conservazione e di cura¹², è nella seconda che più marcatamente l’attenzione per il paesaggio si colloca in una prospettiva dinamica, trasformativa, attenta agli altri interessi che necessariamente gravano sul medesimo substrato materiale¹³ e, soprattutto, funzionalizzata ad uno “sviluppo” che, stando alla lettera del Codice, deve rispettare il criterio della sostenibilità.

In un momento in cui non si avvertono solo gli effetti della pandemia, ma pure quelli di una guerra e della necessità di ridurre il consumo del suolo anche in

⁹ L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, cit., 389. Sul punto anche P. Marzaro, *Paesaggio*, in *Trattato di diritto dell’ambiente*, diretto da P. Dell’Anno, E. Picozza, III, Padova, 2015, 324. Nel senso che la fruizione del paesaggio è funzionale tanto alla sua tutela, quanto alla sua valorizzazione, G. Corso, *Articolo 1*, cit., 55-56.

¹⁰ S. Amorosino, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, op. loc. cit. Su questi stessi caratteri della funzione di valorizzazione del paesaggio, M. Interlandi, C. Napolitano, *L’azione dei pubblici poteri in tema di paesaggio*, in *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Cabiddu, N. Grasso, Torino, 2021, 248.

¹¹ Per l’approfondimento della dicotomia tra tutela e valorizzazione del paesaggio, S. foà, *Art. 131*, in *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, a cura di R. Ferrara, G.F. Ferrari, Padova, 2019, 1021, nonché Id., *Dalla Convenzione europea al Codice dei beni culturali e del paesaggio: obiettivi di tutela e valorizzazione*, in *Trattato di diritto dell’ambiente*, diretto da R. Ferrara, M.A. Sandulli, III. *La tutela del paesaggio*, a cura di A. Crosetti, Milano, 2014, 431 ss.

¹² M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto disc. pubbl.*, XV, Torino, 1995, 573.

¹³ Così P. Marzaro, *Le nuove forme della tutela del paesaggio: autolimiti delle amministrazioni e proporzionalità delle scelte*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, 113-114, che conseguentemente sottolinea l’importanza della ragionevolezza e della proporzionalità delle stesse scelte di tutela.

un'ottica di contenimento della spesa pubblica, quella di cui oggi stiamo parlando non potrà che essere una "valorizzazione sostenibile" del paesaggio¹⁴.

3. *La centralità della pianificazione paesaggistica nell'ottica dello sviluppo sostenibile*

Altre disposizioni che si rivelano utili, al fine di ricevere conferme e portare ad ulteriori conseguenze questa riflessione, sono contenute negli articoli che il Codice Urbani dedica alla pianificazione paesaggistica.

L'art. 133, dedicato alla cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la conservazione e valorizzazione del paesaggio, chiama lo Stato e le regioni, nella definizione congiunta degli indirizzi e criteri che riguardano l'attività di pianificazione territoriale, a considerare, sempre nel rispetto delle esigenze di tutela, «anche finalità di sviluppo territoriale sostenibile» (comma 2).

Ai sensi dell'art. 135, i piani di cui si parla possono essere piani paesaggistici per così dire "puri", ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici¹⁵.

L'articolo da ultimo citato, intitolato «Pianificazione paesaggistica», chiama i piani a definire, per ogni ambito individuato e delimitato in ragione delle sue peculiari caratteristiche paesaggistiche, apposite previsioni e prescrizioni orientate soprattutto nella direzione della salvaguardia e conservazione (comma 4).

Eppure, le prescrizioni dettate per la disciplina dell'uso del territorio ai fini della tutela del paesaggio sono precedute da un comma che impone alle regioni di attribuire innanzitutto ad ogni ambito, in sede di pianificazione, «adeguati obiettivi di qualità» (comma 3).

In questa sede, il legislatore utilizza un concetto non propriamente giuridico¹⁶ che rinvia alla necessità di specificare i risultati da perseguire, per ciascun ambito territoriale, in termini di miglioramento della qualità del paesaggio.

Concetto che, si noti, pur essendo anteposto alle previsioni di stretta tutela nell'art. 135, viene poi messo illogicamente in coda¹⁷ dall'art. 143 del Codice

¹⁴ L'espressione è di L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, cit., 395.

¹⁵ Sulle due possibili forme dei piani paesaggistici, di recente, L. Paoli, *Formazione e gestione del Piano Paesaggistico Regionale: spunti di riflessione alla luce dell'esperienza toscana*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 604 ss.

¹⁶ Così S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 171-172 e Id., *Artt. 143-145*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2019, 1289, ripresi da M.C. Colombo, F. Florian, *Il governo dei beni culturali*, in *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Cabiddu, N. Grasso, Torino, 2021, 29. Sul punto, si veda altresì P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara, M.A. Sandulli, III. *La tutela del paesaggio*, a cura di A. Crosetti, Milano, 2014, 577.

¹⁷ Lo rileva S. Amorosino, *Artt. 143-145*, cit., 1292.

nell'elenco dei contenuti obbligatori del piano paesaggistico¹⁸, nel quale è immediatamente preceduto dalla «individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, *al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate*» (art. 143, comma 1, lett. h), il corsivo è aggiunto).

Una lettura coordinata delle disposizioni richiamate consente comunque di svolgere alcune importanti riflessioni.

Si noti in primo luogo il peculiare accostamento tra le due distinte forme di pianificazione richiamate dall'art. 135: qualora (ed è in effetti l'ipotesi più diffusa)¹⁹ la regione scelga di calare la normativa a tutela del paesaggio nella pianificazione territoriale non di settore, la dimensione paesaggistica avrà immediatamente la necessità di confrontarsi con i fatti della società, dell'economia e della cultura, e con i numerosi altri interessi che insistono sul territorio.

Per questa via, il procedimento pianificatorio, «luogo elettivo di garanzia' per gli interessi sensibili coinvolti nell'uso del territorio»²⁰ opportunamente consegnato alla «sicura guida della mano pubblica»²¹, recupera nettamente una funzione di regolamentazione «globale» dello stesso, inteso quale contesto unitario di soddisfacimento delle esigenze spirituali e di lavoro delle collettività su di esso stanziate²², nel suo essere «luogo delle convivenze» tra interessi²³.

E ciò anche nella prospettiva della valorizzazione del paesaggio, che è prevista come doverosa²⁴ in sede di predisposizione di uno strumento avente il compi-

¹⁸ Si confronti infatti il comma 1 dell'art. 143, che solo all'ultima lettera del suo elenco, la i), richiama la «individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'art. 135, comma 3». Per un approfondimento dei contenuti del piano paesaggistico, tra i più recenti, S. Amoroso, *Artt. 143-145*, cit., 1284 ss., A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018, 301 ss. e P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, cit., 579 ss. In giurisprudenza, sugli stessi argomenti, si vedano Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisdiz., 18 marzo 2019, n. 248, in *Foro amm.*, 2019, 3, 506, Cons. St., sez. VI, 30 dicembre 2011, n. 7004, in *Foro amm. C.d.S.*, 2011, 12, 3827 e Tar Sardegna, sez. II, 10 aprile 2009, n. 498, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 4, 1263.

¹⁹ Per l'esame di alcune esperienze regionali in materia, si veda *infra* nel testo.

²⁰ P. Marzaro, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica?*, in *Studi in onore di Filippo Salvia*, a cura di G. Corso, M. Immordino, Napoli, 2023, 461-462.

²¹ M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 402.

²² M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)*, cit., 587.

²³ Così, efficacemente, P. Marzaro, *La pianificazione paesaggistica come 'luogo di convivenze' e la centralità del procedimento nella 'duplicità' del sistema*, in *Aa.Vv., Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, III, Napoli, 2013, 1571.

²⁴ Questo profilo di doverosità è rimarcato non solo dalla dottrina (per tutti, G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio*, cit.), ma anche dalla giurisprudenza amministrativa: in proposito, si vedano Cons. St., sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 118, in *Foro amm. C.d.S.*, 2013, 1, 221, Tar Lazio, Roma, sez. II, 6 dicembre 2010, n. 35381, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 12, 3867 e Cons. St., sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4244, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

to di definire un quadro di programmazione che coordini l'interazione tra i singoli interventi sul territorio²⁵.

Il tutto alla luce di una disciplina codicistica che, ai sensi dell'art. 145, definisce le previsioni del piano paesaggistico inderogabili da parte del sistema di pianificazione per lo sviluppo economico, cogenti e prevalenti rispetto agli strumenti urbanistici degli enti locali e, per quanto attiene specificamente alla tutela del paesaggio, alle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore²⁶.

La normativa mette poi in evidenza un dato certamente non ultimo per ordine d'importanza: è nella pianificazione che la disciplina del paesaggio (evidentemente, anche nella prospettiva della valorizzazione) trova il suo più saldo ancoraggio alla dimensione dello sviluppo sostenibile.

3.1. Segue: *Piano paesaggistico e sviluppo sostenibile tra giurisprudenza costituzionale ed esperienze regionali*

La circostanza da ultimo evidenziata è stata, ancora di recente, messa in rilievo dalla Corte costituzionale, la quale, soprattutto al fine di proteggere la complessiva efficacia del piano paesaggistico dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali, ha affermato che il piano paesaggistico è strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio²⁷.

Del collegamento tra pianificazione paesaggistica e sviluppo sostenibile si trova sicura traccia anche nella legislazione regionale.

E così, solo per fare due significativi esempi in cui una parte del piano territoriale regionale viene specificamente dedicata alla protezione del paesaggio²⁸,

²⁵ Sul piano paesaggistico come sede elettiva e idonea per definire gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche S. Amoroso, *Beni naturali energie rinnovabili paesaggio. Studi «in itinere»*, cit., 49 ss. e L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, cit., 392.

²⁶ Ha ribadito il principio di prevalenza delle disposizioni dei piani paesaggistici su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previste dalla normativa di settore Corte cost., 28 dicembre 2021, n. 261, in *Giur. cost.*, 2021, 2837, con nota di E. Furno, *La Corte costituzionale conferma il primato dei piani paesaggistici sulla pianificazione territoriale tra esigenze di tutela e recupero del territorio*.

²⁷ Così Corte cost., 25 luglio 2022, n. 197, in *Riv. giur. edil.*, 2022, I, 1127, Id., 28 febbraio 2022, n. 45, ivi, 334, Id., 28 dicembre 2021, n. 261, cit., Id., 23 novembre 2021, n. 219, in *Foro amm.*, 2022, II, 611 e Id., 15 aprile 2019, n. 86, in *Giur. cost.*, 2019, 1008.

²⁸ Per una recente rassegna della legislazione regionale più "virtuosa", nel senso di orientare la pianificazione paesaggistica nella direzione dello sviluppo sostenibile, E. Frediani, *Tendenze evolutive del dialogo pubbli-*

La l. rg. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, recante la *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, chiama le amministrazioni pubbliche, ciascuna nell'ambito della propria competenza, a contribuire alla tutela, alla valorizzazione e alla gestione "sostenibile" del paesaggio, «ritenuto componente essenziale del contesto di vita della popolazione regionale, in quanto espressione dell'identità culturale e dei valori storico testimoniali, naturali, morfologici ed estetici del territorio» (art. 62, comma 3).

Allo scopo, il piano territoriale paesistico regionale deve individuare, per ognuno dei propri ambiti paesaggistici, gli obiettivi di qualità paesaggistica ai fini della individuazione delle linee di sviluppo sostenibile del territorio, compatibilmente con i valori e i significati riconosciuti del paesaggio (art. 64, comma 5, lett. b).

Di particolare rilievo è poi la l. rg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio*, che fin dal suo art. 1 richiama la necessità che il governo del territorio s'ispiri al criterio della sostenibilità, anche nel rispetto delle peculiarità storiche, culturali, naturalistiche e paesaggistiche che connotano la Lombardia, dovendo la regione definire «indirizzi di pianificazione atti a garantire processi di sviluppo sostenibili» (art. 1, comma 3, lett a).

Si tratta di principi ripresi nel successivo art. 2, il quale, nel definire come criterio caratterizzante il governo del territorio lombardo quello della «sostenibilità ambientale e, in particolare, il risparmio di risorse territoriali, ambientali ed energetiche e il riuso di materia in un'ottica di economia circolare» (comma 5, lett. c-ter), richiede che tutti gli strumenti di pianificazione territoriale siano uniformati «al criterio della sostenibilità, intesa come la garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni» (comma 3).

A tal fine, in sede di valutazione ambientale dei piani, occorre che la giunta regionale individui «un sistema di indicatori di qualità che permettano la valutazione degli atti di governo del territorio in chiave di sostenibilità ambientale» (art. 4), così come il piano territoriale regionale deve definire «gli elementi costituenti limiti essenziali di salvaguardia della sostenibilità ambientale dello sviluppo socio-economico del territorio regionale» (art. 19, comma 2).

Da tutto ciò che precede, tre sono allora le conseguenze di rilievo.

In primo luogo, il principio dello sviluppo sostenibile, nato per la specifica materia ambientale e ritenuto dalla normativa codicistica pienamente appli-

cabile anche alla materia del paesaggio, rivela una particolare attitudine espansiva²⁹, anche segnando “un profilo strutturale comune” ai due blocchi di materie³⁰.

In secondo luogo, il Codice conferma una naturale “vocazione dinamica” dello strumento di piano, che si apprezza proprio nella prospettiva di uno sviluppo di cui risulta essere il vero “motore”³¹ e che si differenzia rispetto alla “staticità” del regime vincolistico, maggiormente legato ad una prospettiva conservativa.

In terzo luogo, vista nella dimensione dello sviluppo sostenibile, tende a sfumare la tradizionale dicotomia tra tutela e valorizzazione del paesaggio, che si rivelano capaci di intrattenere una virtuosa relazione di reciproco scambio, in applicazione di un diverso paradigma che parte dal presupposto per il quale la valorizzazione può essere di supporto alla tutela, specie nel suo aumentare la consapevolezza dei valori del paesaggio e, di conseguenza, il benessere della relativa popolazione³².

In sede di pianificazione paesaggistica, l’operazione più difficile che l’amministrazione dovrà compiere nell’esercizio della propria discrezionalità sarà allora quella di trovare il giusto punto di equilibrio tra tutela e sviluppo, conservazione e valorizzazione, partendo del presupposto che il «collegamento tra protezione del paesaggio e valori economici non deve tuttavia essere inteso come giustificazione di una recessione “in misura accettabile” del primo rispetto ai secondi»³³.

4. *Paesaggio, pianificazione e riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: qualche spunto di riflessione*

La considerazione delle scelte di piano, poste a confronto con i fatti dell’economia e della società, porta a rivolgere brevemente l’attenzione, nella prospettiva della pianificazione, alla riforma degli artt. 9 e 41 Cost. introdotta dalla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

²⁹ Sul punto, anche al di fuori dello specifico contesto paesaggistico, di recente, F. Fracchia, S. Vernile, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le regioni*, 2022, spec. 14 ss., nonché F. Fracchia, *Decider(c) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, in questa *Rivista*, Numero speciale - aprile 2023, 11 ss.

³⁰ Così E. Boscolo, *Il (nuovo) paesaggio: tutela, gestione e recupero di un bene comune*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, I, Napoli, 2020, 436-437. Sui principi per la tutela dell’ambiente, sempre attuale risulta lo scritto di R. Ferrara, *i principi comunitari della tutela dell’ambiente*, in *La tutela dell’ambiente*, a cura di R. Ferrara, Torino, 2006, 1 ss.

³¹ Sul piano paesaggistico come strumento di sviluppo sostenibile delle aree interessate, P. Lombardi, *art. 143*, in *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, a cura di R. Ferrara, G.F. Ferrari, Padova, W2019, 1073.

³² C. Vitale, M. Cerquetti, C. Nanni, *Il Parco tematico di Mutonia a Santarcangelo di Romagna. Valorizzazione del paesaggio, gestione di beni comuni e sviluppo dei territori: una lettura in prospettiva giuridico-manageriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 1059.

³³ Così Tar Sardegna, sez. II, 12 novembre 2007, n. 2048, in *Foro amm. T.A.R.*, 2007, 11, 3626.

È interessante notare che, a fronte dell'inserimento, tra i principi fondamentali di cui all'art. 9, della tutela dell'ambiente accanto alla già prevista tutela del paesaggio, il revisionato art. 41, per il quale oggi l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno non solo alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, ma anche alla salute e all'ambiente, non recupera una simmetria analoga in favore del paesaggio.

La dottrina che ha rilevato questa circostanza ne ricava come conseguenza il rischio che la tutela del paesaggio in Costituzione, paragonata al risalto ormai conferito all'ambiente, possa ora leggersi riduttivamente, perché «non indirizzata alla massima soddisfazione, o al minor sacrificio, nel confronto con altri interessi pubblici presenti nella stessa fonte superprimaria»³⁴.

Non solo. È stato altresì rilevato come un altro rischio possa essere quello che il paesaggio resti un concetto così evanescente da non riuscire a confrontarsi con l'attuale transizione ecologica, di cui sarebbe invece evidente l'orientamento verso un obiettivo di sviluppo «fondato solo sul profitto e sul potere», anziché sull'uomo e sul suo rapporto con la natura³⁵.

In verità, e lasciando sullo sfondo il non ancora sopito dibattito relativo alla possibilità di affermare che quello ambientale sia ormai divenuto un interesse «tiranno»³⁶, appare plausibile una diversa lettura della relazione oggi intercorrente tra ambiente e paesaggio nella prospettiva dell'art. 41 Cost.

Non sembra infatti possibile escludere che, proprio rafforzando il valore della tutela dell'ambiente nel confronto con l'iniziativa economica, la riforma abbia piuttosto dato vigore alla stessa protezione del paesaggio, allungando su di essa il mantello protettivo fornito all'ambiente all'interno di un doveroso bilanciamento tra interessi che, così come oggi imposto dal suddetto articolo, dovrà essere svolto non solo dal Parlamento in fase legislativa, ma anche dalla Corte costituzionale in sede di controllo di legittimità³⁷.

Con una conseguenza molto rilevante.

L'esito di questo delicato bilanciamento di interessi, all'interno del quale il principio dello sviluppo sostenibile dovrà evidentemente svolgere il rinnovato ruolo che gli è stato conferito dalla Costituzione, si dovrà successivamente river-

³⁴ Così M. Gola, *Paesaggio e dintorni*, in *Scritti in onore di Maria Immordino*, II, Napoli, 2022, 1664-1665.

³⁵ G.M. Flick, *L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza*, in www.federalismi.it.

³⁶ Su questo dibattito, si rinvia alle riflessioni che chi scrive ha svolto in *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in www.federalismi.it.

³⁷ Sul bilanciamento d'interessi oggi imposto dall'art. 41 Cost., si vedano G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, f. 2020, 1, pp. 71-72 e L. Casseti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, in www.federalismi.it.

sare all'interno delle scelte contenute negli atti di pianificazione aventi incidenza territoriale³⁸, in relazione alle quali l'amministrazione dovrà fornire una motivazione inevitabilmente più circostanziata rispetto al passato.

Infatti, posto che sempre più di frequente la stessa è chiamata dalle leggi, anche regionali, a fare una rigorosa applicazione del suddetto principio, altrettanto rigorosa dovrà essere, all'interno del procedimento di formazione del piano, l'applicazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza delle scelte, con tutto ciò che ne consegue in relazione all'estensione del sindacato che il giudice amministrativo fosse chiamato a svolgere su di esse.

Del resto, va evidenziato come, proprio a seguito della riforma costituzionale, stia emergendo una particolare sensibilità dei giudici amministrativi nei confronti degli interventi volti a realizzare lo sviluppo sostenibile, che li portano a richiedere una motivazione "rafforzata" delle decisioni aventi una diretta incidenza sul paesaggio ed a condurre una più approfondita analisi sull'applicazione dei parametri di ragionevolezza che supportano l'amministrazione nel temperamento degli interessi.

Per questa via pare potersi sostenere che, in giurisprudenza, stia progressivamente prendendo forma una sorta di priorità logica delle ragioni che sostengono iniziative in grado di favorire la transizione ecologica³⁹.

Priorità che, si vuol qui precisare, non sono certamente poste al servizio di una concezione assolutizzante della protezione del paesaggio, ma sono unicamente rivolte ad implementare la ragionevolezza delle scelte dell'amministrazione nell'era della transizione ecologica.

Emblematica, in questo senso, è la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167⁴⁰, successivamente ripresa e pienamente condivisa da T.a.r. Molise, sez. I, 27 ottobre 2022, n. 392⁴¹, pronunciata in materia di rapporto tra paesaggio ed impianti di energia da fonti rinnovabili proprio alla luce della riforma degli art. 9 e 41 Cost.

A fronte della decisione dell'Amministrazione dei beni culturali di impedire la realizzazione di impianti di produzione di energia eolica al fine della tutela culturale delle adiacenti croci votive e viarie collocate lungo il crinale di confine tra due comuni del Molise, il giudice amministrativo di secondo grado ha osservato che «l'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale non ha, nel caso con-

³⁸ Sull'impatto della riforma costituzionale sulle scelte pianificatorie, anche G. Di Fiore, *La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente: luci e ombre in una riflessione ancora "a caldo"*, in *Scritti in onore di Maria Immordino*, II, Napoli, 2022, 1214 ss.

³⁹ Sul punto, si vedano le considerazioni di S. Valaguzza, *L'ambiente da valore a principio (costituzionale)*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 1035 ss.

⁴⁰ In *Riv. giur. edil.*, 2022, I, 1480 ss.

⁴¹ In *www.giustizia-amministrativa.it*.

creto, il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone». E questo in considerazione del fatto che «la recente legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, nell'accostare dialetticamente la tutela dell'ambiente con il valore dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva».

Per tornare comunque al tema della pianificazione paesaggistica, che qui ci occupa, quello che sembra in ogni caso possibile ricavare da tutto ciò che precede è l'assoluta rilevanza strategica della dimensione territoriale delle scelte, la quale, se non induce propriamente a predicare l'inefficacia della dimensione pianificatoria di area vasta nella prospettiva della tutela del paesaggio, per la troppo ampia schiera d'interessi che oggi è necessario considerare, porta quanto meno ad attribuire alla delimitazione degli "ambiti paesaggistici" di pianificazione, ed all'attività conoscitiva ad essa prodromica, un ruolo centrale.

5. *Il paesaggio tra Agenda 2030 e PNRR*

Ragionare sul paesaggio in un'ottica di sviluppo sostenibile significa riflettere sul documento che, allo stato attuale, costituisce la più significativa espressione del nuovo approccio globale ai problemi della sostenibilità: l'Agenda 2030, approvata dalle Nazioni Unite nel 2015⁴².

Se, come ha recentemente scritto l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) nel suo Rapporto sui Territori 2022, i territori «possono e devono essere promotori di un cambiamento di paradigma in un momento storico che ha mostrato ripetutamente la fragilità del sistema socioeconomico in cui viviamo»⁴³, l'attenzione va rivolta, in particolare, all'undicesimo Obiettivo dell'Agenda, intitolato «Città e comunità sostenibili», volto a «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili».

In esso, il Target n. 3 richiama la necessità di «aumentare l'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integra-

⁴² Per un approfondimento di questo documento, soprattutto nella prospettiva degli obiettivi e target che di esso si vogliono analizzare in questa sede, P. Lombardi, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in www.federalismi.it.

⁴³ ASviS, *I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, pubblicato il 2 dicembre 2022 in www.asvis.it.

ta dell'insediamento umano», mentre il Target n. 4 richiede di «Rafforzare gli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo».

Partendo da quest'ultimo Target, si noti come esso costituisca l'unica sede in cui il suddetto patrimonio viene richiamato dall'Agenda, in una prospettiva eminentemente di protezione che qui è pensata non come "fine", ma come "mezzo", un mezzo che serve per la realizzazione di un obiettivo tutto incentrato sull'insediamento umano, nel senso di renderlo duraturo e sostenibile.

Una disciplina del paesaggio, dunque, la cui efficacia passa necessariamente attraverso la sua configurazione quale disciplina dell'ambiente sia urbano che naturale⁴⁴.

Il Target n. 3 fornisce invece utili indicazioni sulle caratteristiche che deve avere un sistema di pianificazione che sia realmente al servizio di un insediamento umano sostenibile: volgendo questa volta lo sguardo nella direzione dello sviluppo del territorio, esso valorizza una gestione, non solo partecipata, ma anche "integrata" dell'insediamento stesso.

Molto interessante è il fatto che il Rapporto sui Territori 2022 ribadisca quanto ASviS abbia più volte sostenuto nei propri documenti pubblicati nel medesimo anno⁴⁵: la realizzazione del Target da ultimo indicato è strettamente legata alla "Strategia nazionale delle *Green Community*", introdotta dall'art. 72 della legge n. 221/2015 sulla *Green Economy*, di cui peraltro l'Alleanza lamenta una scarsa attuazione nel primo settennio di sperimentazione anche con riferimento all'adozione dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna, già segnalata come necessaria nel Rapporto sui Territori 2021.

Pur in mancanza di una definizione normativa di "comunità verde"⁴⁶, la strategia guarda al territorio inteso come espressione di assetti antropologici⁴⁷, individuando «il valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane» (art. 72, comma 2).

A questa strategia ha dedicato specifica attenzione il PNRR.

Partendo dal presupposto che l'Italia ha un patrimonio unico da proteggere, costituito da un ecosistema naturale, agricolo e di biodiversità che rappresenta l'elemento distintivo dell'identità, cultura, storia e dello sviluppo economico

⁴⁴ G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 743.

⁴⁵ Il riferimento è ad ASviS, *Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2022 e lo sviluppo sostenibile*, pubblicato il 17 marzo 2022 e a Id., *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, pubblicato il 20 settembre 2022, entrambi in *www.asvis.it*.

⁴⁶ La circostanza è sottolineata da A. Di Cagno, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *www.ambienteditto.it*, utile anche per un tentativo di individuazione della natura giuridica delle comunità verdi.

⁴⁷ Su questa visione del territorio, M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, cit., 401.

presente e futuro, il Piano, nella sua “Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica”, ha previsto una Componente 1, intitolata “Agricoltura sostenibile ed economia circolare”, la quale, nello specifico ambito dedicato allo sviluppo di “progetti integrati” (M2C1.3), ha destinato alle *Green Communities*, nel numero complessivo di 30⁴⁸, 0,14 miliardi di euro⁴⁹ (Investimento 3.2).

Allo scopo, l’investimento intende fornire alle suddette comunità locali supporto nella elaborazione e attuazione di “piani di sviluppo sostenibili” sia da un punto di vista ambientale, che economico-sociale.

Si noti in primo luogo la centralità conferita alla pianificazione, che per di più viene rapportata alla dimensione “locale”, a conferma di quanto si è già in precedenza rilevato in riferimento agli ambiti territoriali ottimali d’intervento.

In secondo luogo, viene recuperata nel PNRR la prospettiva già emersa in Agenda 2030: il paesaggio non è tanto considerato come valore da proteggere in sé, ma come strumento che deve comunque essere al servizio di una comunità o di un insediamento abitativo, di cui va garantita una gestione “integrata” al fine di migliorare le condizioni di vita della popolazione, anche in termini di maggiore attrattività e competitività dei territori.

Detto in altre parole, riemerge la necessità, già evidenziata dalle disposizioni del Codice Urbani, che l’intervento sul paesaggio, attuato mediante lo strumento di piano, produca un valore aggiunto per il territorio e la sua popolazione.

6. Conclusioni

Secondo il Rapporto 2022 dell’Istituto Nazionale di Statistica sul Bes (Benessere equo e sostenibile) in Italia⁵⁰, l’Italia conserva il primato nella Lista del Patrimonio mondiale dell’Unesco.

Il documento tuttavia segnala con preoccupazione il fatto che l’Italia sia un Paese che destina solo l’1,3 per mille del proprio PIL per paesaggio e patrimonio culturale, per di più secondo una tendenza complessivamente discendente nell’ultimo decennio considerato, benché sia il Paese dell’Unione europea che spende di più per la protezione della biodiversità e del paesaggio.

Interessante è il fatto che il Rapporto Bes dello scorso anno⁵¹ abbia salutato con favore la modifica della Costituzione cui più sopra si è fatto cenno, sostenendo come essa rappresenti un sicuro passo nella direzione di un approccio “inte-

⁴⁸ Sul punto, si veda il decreto del Ministro degli Affari regionali e delle autonomie del 30 marzo 2022, che ha individuato tre progetti pilota come modello per la selezione delle trenta previste comunità.

⁴⁹ Il dato è aggiornato al 29 agosto 2023.

⁵⁰ ISTAT, *Rapporto Bes 2022*, pubblicato il 20 aprile 2023 in www.istat.it.

⁵¹ ISTAT, *Rapporto Bes 2021*, pubblicato il 21 aprile 2022 in www.istat.it.

grato” allo sviluppo sostenibile: «in questo approccio, che deve ora concretizzarsi nella prassi della pianificazione a tutti i livelli, il paesaggio – prodotto dell’interazione tra natura e cultura – diventa la categoria più utile e funzionale per la lettura del territorio: non più un catalogo di vincoli ma la matrice nella quale vanno collocati gli interventi e rispetto alla quale va valutata la loro sostenibilità»⁵².

Queste affermazioni colpiscono se messe a confronto con quella dottrina che ha giustamente rilevato come l’intervento di revisione costituzionale avrebbe dovuto affermare formalmente il principio di integrazione delle esigenze di protezione dell’ambiente in tutte le politiche ed azioni pubbliche, nel suo essere funzionale allo scopo di favorire il dialogo tra le ragioni dell’ecologia e quelle dell’economia⁵³.

In ogni caso, per tornare al punto dal quale si era partiti, vale a dire la pianificazione paesaggistica, le indicazioni che derivano dalle riflessioni sin qui svolte sono nel senso che essa diventa veicolo di sviluppo nella misura in cui si orienti verso scelte sostenibili, dando significato alla visione, marcatamente antropocentrica del principio dello sviluppo sostenibile⁵⁴, che nel 1990 emergeva dalle pagine del Manuale di Beniamino Caravita.

La sostenibilità, non solo ambientale, ma anche economica, viene chiaramente riconosciuta come principio che deve guidare la pianificazione, colorando di ulteriore significato la ragionevolezza e la proporzionalità delle scelte che essa implica.

Questo pare condurre ad un’importante conclusione.

Probabilmente, è lo stesso regime vincolistico a dover essere ripensato alla luce di quanto precede, poiché la conservazione del paesaggio ne richiede oggi, più che mai, una gestione attiva, che rispetti quanto meno due coordinate fondamentali: in primo luogo, e come l’esempio delle *Green Communities* dimostra, il necessario coinvolgimento della società civile presente sul territorio, il cui benessere verrà evidentemente aumentato senza costi aggiuntivi anche attraverso la maggiore consapevolezza dei valori con cui convive.

⁵² ISTAT, *op. ult. cit.*, 161.

⁵³ Sul principio d’integrazione e sulla sua assenza nella Costituzione revisionata, si rinvia alle riflessioni svolte da R. Ferrara, *Il cambiamento climatico e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): un’introduzione al tema*, in *Dir. soc.*, 2021, 278, Id., *La tutela dell’ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 14 ss. e Id., *Agricoltura e ambiente: è solo un problema di sostenibilità?*, in *Studi in onore di Carlo Emanuele Gallo*, a cura di M. Andreis, G. Crepaldi, S. Foà, R. Morzenti Pellegrini, M. Ricciardo Calderaro, Torino, 2023, 297 ss.

⁵⁴ F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, *passim*, spec. 126 ss. Più di recente, per l’approfondimento in chiave antropocentrica di questo principio, F. Fracchia, S. Vernile, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, cit., 15 ss. utile anche per la disamina di alcune leggi regionali che, in materia ambientale ma non solo, hanno dato rilievo al principio dello sviluppo sostenibile in una prospettiva nettamente antropocentrica, con considerazioni riferite in particolare ad aspetti economici e sociali (34 ss.).

In secondo luogo, un'adeguata attività conoscitiva del territorio, svolta anche – se non soprattutto – in prospettiva multidisciplinare: se i fatti dell'ambiente, dell'economia e della società sono oggi più che mai destinati a confrontarsi, quella stessa conoscenza che, a ben vedere è presupposta dalla elaborazione di un buono strumento di pianificazione paesaggistica, richiederà inevitabilmente il confronto dei relativi saperi⁵⁵.

Un confronto che si gioca, per l'appunto, nella prospettiva dell'integrazione.

E si tratta di un'integrazione che, a ben vedere, va operata innanzitutto tra tutela e valorizzazione del paesaggio sotto la guida del principio dello sviluppo sostenibile, la cui corretta applicazione rivela che il beneficio che i due possono trarre, in realtà, non è unidirezionale, bensì reciproco.

⁵⁵ Sul punto, si rinvia alle considerazioni di M.R. Spasiano, *Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà*, in *Dir. soc.*, 2021, 657 ss.

Paola Lombardi - Abstract

Paesaggio, pianificazione e sviluppo sostenibile

Lo scritto prende in considerazione il paesaggio dal punto di vista della sua valorizzazione e degli strumenti della sua pianificazione. Se questa costituisce materia la cui disciplina legislativa non ha subito negli ultimi anni modifiche di particolare rilievo, è forse oggi possibile analizzarla in modo differente alla luce di quanto è scaturito dal PNRR, soprattutto se ci si colloca in una prospettiva tradizionalmente meno indagata rispetto a quella che considera i piani paesaggistici esclusivamente come strumenti di tutela e di vincolo. Infatti, si vuole qui fare riferimento al piano come veicolo di sviluppo: in particolare, di sviluppo sostenibile.

Landscape, Planning and Sustainable Development

The paper takes into consideration the Landscape by its enhancement and Landscape Planning.

If this is a matter whose recently legislative framework has not undergone significant changes, maybe today it is possible to analyze it in a different way, especially in the light of what has emerged from the PNRR.

The perspective of this essay is traditionally less investigated than the one that considers Landscape Plans exclusively as instruments of protection. In fact, the essay wants to refer to the Plan as a vehicle of Development: in particular, of Sustainable Development.