



17 APRILE 2019

# Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei

di Ginevra Cerrina Feroni  
Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Firenze



# Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei \*

**di Ginevra Cerrina Feroni**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Firenze

**Sommario:** 1. Prospettive di una ricerca, a partire da Alberto Predieri. – 2. La nozione di paesaggio nelle Costituzioni europee. Il quadro comparato. – 3. La Germania. – 4. La Svizzera. – 5. Il Portogallo. – 6. La Francia, la Spagna e il Regno Unito. – 7. La Convenzione europea del paesaggio del Consiglio d'Europa quale parametro di comparazione. – 8. Richiami alla normativa internazionale in materia. – 9. Rilievi conclusivi.

## 1. Prospettive di una ricerca, a partire da Alberto Predieri.

L'idea che ha mosso la presente ricerca è stata quella di sviluppare, partendo dal contributo di Alberto Predieri<sup>1</sup>, il concetto costituzionale di “paesaggio” sotto il profilo comparato, onde comprendere se nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea sia, in una qualche misura, rinvenibile una nozione utilmente comparabile con quella contenuta nell'art. 9 della Costituzione italiana. Come è noto, il tema è stato a lungo caratterizzato da una vera e propria polarizzazione tra una lettura restrittiva ed una lettura

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Saggio destinato al volume G. Morbidelli e M. Morisi (a cura di), *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Torino, Giappichelli, 2019.

<sup>1</sup> A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'assemblea costituente*, vol. II, Firenze, 1969, 381 ss. Il presente saggio rappresenta una rielaborazione della relazione tenuta a Firenze l'11 maggio 2018 nel Convegno dal titolo *Il “paesaggio” di Alberto Predieri* ed organizzato dalla Fondazione Cesifin, col patrocinio dell'Università degli Studi di Firenze e del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali. L'idea era quella, a 50 anni dall'uscita del volume, di avviare una riflessione teorica sul tema. Del resto, rientra nella consolidata tradizione accademica, in quanto espressione del senso di discendenza *iure intellecti*, che gli allievi celebrino un Maestro. E tra questi allievi mi sento, almeno un po', di farne parte. Non solo per ragioni di colleganza universitaria, ma anche perché ho avuto l'opportunità di collaborare personalmente con Alberto Predieri alcuni anni. Se dovessi sintetizzare la sua persona con tre sole parole diremmo a getto: generosità, curiosità, coraggio. Generosità: Giuseppe Morbidelli, nella appassionata commemorazione di Predieri pronunciata il 15 settembre 2001 nel Duomo di Fiesole (che si può leggere in [www.cesifin.it](http://www.cesifin.it)), lo ebbe magistralmente a sottolineare. Si dedicava ai giovani che infatti, sovente, a lui ricorrevano per avere un consiglio, una guida, o delle indicazioni per essere ospitati in riviste scientifiche o per fare relazioni a convegni. Giovani che lui aiutava in ogni modo. Curiosità: in Predieri albergava una curiosità straordinaria e assolutamente unica. Una curiosità per la vita che era, a sua volta, fame di vita: dal diritto all'arte, dalla storia al cibo, dall'economia al cinema. La luce che brillava nei suoi occhi fulminanti e diretti non la si può dimenticare. Coraggio: di esprimere idee, sovente fuori dai cori e dai conformismi di maniera. Un coraggio che lo portava ad essere anche duro e, di certo, a non cercare il consenso o il comodo compromesso. Basterebbero queste ragioni per spiegare perché ho aderito con entusiasmo questa iniziativa.

estensiva dell'espressione "paesaggio"<sup>2</sup>. Con la prima, dai detrattori definita "statica o storico-riduttiva"<sup>3</sup>, si è fatto riferimento alle sole porzioni di territorio oggetto di vincolo: dunque un "paesaggio" la cui nozione era fatta equivalere a quella di "bellezze naturali" ai sensi delle leggi 11 giugno 1922, n. 778 e 29 giugno 1939, n. 1497. Con la seconda, all'opposto definita "dinamica" o "integrale"<sup>4</sup>, e che si richiamava al linguaggio comune e alle discipline geografiche e storiche, "paesaggio" era da riferirsi indistintamente alla forma (o aspetto o immagine) dell'intero territorio nazionale, così come plasmata e risultante dall'interazione tra uomo e ambiente e composta anche dagli effetti dell'antropizzazione, cioè dalle dinamiche delle forze naturali e, soprattutto, delle forze dell'uomo<sup>5</sup>. La contrapposizione tra le due letture è oggi di puro interesse storico. E' infatti ormai recepito che l'art. 9 della Costituzione, con il riferimento indistinto al paesaggio, è improntato ad una concezione integrale di esso, cioè alla forma dell'intero Paese (dato questo confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>6</sup> e amministrativa<sup>7</sup>). La tutela di tale bene concerne, pertanto, sia il mero dato naturale (ad esempio le coste, le montagne, i laghi: cioè le

---

<sup>2</sup> Si rinvia a M. Immordino, voce *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto pubbl.*, X, Torino, 1999, 574; G.F. Cartei, *Paesaggio*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, V, Milano, 2006, 4064 ss.; F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali* (art. 1-12), Bologna-Roma, 1975. Per una compiuta ed esatta ricostruzione dell'evoluzione storica del concetto, giuridico e non giuridico, di paesaggio, si rinvia a S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2010; S. Settis, *Paesaggio, Costituzione cemento*, Torino, 2010, 66 ss.

<sup>3</sup> La lettura restrittiva era stata formulata da A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 1967, 69 ss.

<sup>4</sup> La lettura estensiva era, invece, quella di A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit., ID., voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 504 ss.

<sup>5</sup> Si riportano le parole testuali: «come risultante di forze umane e naturali che agiscono perennemente, come paesaggio integrale, perciò, il paesaggio è un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità. Il paesaggio, dunque, è la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura. Di quest'ultima, il paesaggio diventa forma, linguaggio, comunicazione, messaggio, terreno di rapporto tra gli individui, contesto che cementa il gruppo. In questo suo aspetto di comunicazione presuppone, come qualsiasi comunicazione, un sistema di relazioni, che ineriscono alla società, che la esprimono, senza che con ciò si voglia dimenticare, che questa espressione non è l'univoca sintesi delle strutture sociali nel cui ambito agisce la comunità che trasforma il paesaggio. Il sistema di relazioni sociali e di relazioni economiche che stanno alla base delle strutture sociali, informa il modo di agire che plasma il paesaggio e contemporaneamente individua il paesaggio nel suo valore estetico che è formato ed espresso da quella determinata società. Il paesaggio, sotto questo profilo, è per i componenti della società l'immagine dell'ambiente in cui vivono e che essi vedono. Quindi, è il conferimento di senso o di valori a quel complesso di cose. In questo ordine, il paesaggio diventa oggetto estetico; e il paesaggio naturale, anche quello rigorosamente, esclusivamente naturale, è *Kulturlandschaft* quanto lo è quello umano, in quanto il paesaggio naturale viene umanizzato nella sua percezione, nel suo significato, diventa produzione umana sotto il profilo interpretativo o, se vogliamo, estetico, così come lo è oggettivamente quello determinato dall'azione dell'uomo. Nell'uno e nell'altro aspetto, come dicevo, il paesaggio è condizionato dalla struttura sociale. Ma, a sua volta, nell'uno e nell'altro aspetto condiziona l'esperienza e l'esistenza della comunità che vive in quell'ambiente» (così, A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit., 10 ss.

<sup>6</sup> Corte Cost., 23 novembre 2011, n. 309 e Corte Cost. 7 novembre 2007, n. 367.

<sup>7</sup> Cons. Stato, Ad. plen., 14 dicembre 2001, n. 9.

bellezze naturali)<sup>8</sup>, sia quello derivante dall'interazione uomo-natura. In entrambi è presente la dimensione culturale, che ben può avere ad oggetto il solo dato naturalistico, in quanto rappresentato (pittorescamente, letterariamente, fotograficamente), o anche solo percepito ed evocato come essenziale e identitario<sup>9</sup>. La specificità culturale della tutela del paesaggio è alla base della distinzione, organizzativa e funzionale, della tutela paesistica, vale a dire dell'ambiente-qualità (paesaggio) dalla tutela dell'ambiente-quantità (ecologia)<sup>10</sup>. Se questo è il quadro di interpretazione giuridica relativo alla nozione italiana di paesaggio, un discorso diverso va elaborato con riferimento alle Costituzioni europee contemporanee. Metodologicamente si è ritenuto che l'unica strada utile fosse quella di partire dalle coordinate costituzionali dei vari ordinamenti della Unione Europea, includendovi anche Gran Bretagna e Svizzera. In tal senso, si è proceduto ad analizzare le norme costituzionali di tali Paesi evidenziando analogie e differenze rispetto al quadro italiano. Come si avrà di modo di vedere nel proseguo dell'analisi, emerge che le Costituzioni degli altri ordinamenti dedicano particolare attenzione alle tematiche di carattere ambientale, mentre a dir poco scarse sono le esperienze nelle quali la protezione del bene paesaggio, secondo un'accezione di tipo culturale, trova una sua specifica disciplina a livello costituzionale.

L'analisi sul campo è stata utile per arrivare ad una conclusione, ovvero che i fondamenti concettuali e le esperienze dei Paesi stranieri sono talmente eterogenei che l'unico dato normativo davvero utile, per quei Paesi che l'hanno ratificata, è la Convenzione europea del paesaggio, adottata dal Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000<sup>11</sup>. In altri termini, su un tema come questo sembra più utile non tanto una comparazione orizzontale (per Paesi), quanto una di tipo verticale nell'ambito della quale la Convenzione viene a rappresentare, essa stessa, parametro di comparazione degli ordinamenti compulsati. E' emerso, infine, che l'argomento non è stato trattato adeguatamente in letteratura sotto un profilo di comparazione giuridica e sono a dir poche esigue anche le ricostruzioni legate a singole esperienze straniere. La scarsità del materiale a disposizione denota che vi è stato uno scollamento tra l'esperienza italiana e quella degli altri Stati membri dell'Unione Europea. In tali ordinamenti, infatti, la mancanza di una matrice culturale significativa legata al paesaggio (come, invece, emerge dal nostro contesto nazionale) ha spostato

---

<sup>8</sup> In questo senso, G. Falcon, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 84 ss.

<sup>9</sup> Per approfondimenti, si veda G. Severini, *La tutela costituzionale del paesaggio*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (cur.), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, 33.

<sup>10</sup> Sul tema specifico, si rinvia a R. Fuzio, *I nuovi beni paesaggistici. Manuale di tutela del paesaggio*, Rimini, 1990, 45 ss. Più in generale, sulla distinzione tra ambiente-qualità (il paesaggio) e ambiente-quantità (l'ecologia), si rimanda a G. Severini, *Il concetto di bene ambientale nel Testo Unico*, in P.G. Ferri, M. Pacini (cur.), *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 237; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 366 ss.

<sup>11</sup> L'Italia l'ha ratificata con legge n. 14 del 2006. Per approfondimenti sulle definizioni normative e sulla struttura della Convenzione europea del paesaggio, con particolare riguardo all'oggetto da tutelare e alle misure da attuare per una sua migliore gestione, si rinvia a G.F. Cartei (cur.), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007.

l'attenzione della letteratura su temi prettamente naturalistici ed ecologici, tralasciando del tutto, o quantomeno in parte, l'argomento più propriamente culturale e identitario.

## **2. La nozione di paesaggio nelle Costituzioni europee. Il quadro comparato.**

A parte il caso italiano che tratta espressamente della tutela del paesaggio tra i principi fondamentali costituzionali (art. 9 Cost.), le vigenti Costituzioni degli Stati membri dell'Unione Europea sono caratterizzate dal fatto di contenere, prevalentemente, disposizioni attinenti ai temi di natura ambientale ed, in particolare, a quelli concernenti lo sviluppo sostenibile e la salubrità ecologica del territorio<sup>12</sup>. Il quadro comparato che emerge in tema di paesaggio è variegato e si può tentare una classificazione sulla base di tre macro-categorie. La prima è quella degli ordinamenti le cui Costituzioni ignorano del tutto il tema paesaggio-ambiente. Si tratta di una minoranza di Paesi, ovvero Danimarca e Cipro (come pure l'Islanda). La seconda è quella degli ordinamenti che dedicano apposite norme alla tutela e alla valorizzazione sia del paesaggio che dell'ambiente. Sono i casi di Germania, Svizzera e Portogallo, nonché di Malta. La terza è quella degli ordinamenti - e sono la maggioranza - che non menzionano il bene paesaggio all'interno della loro Carta costituzionale, ma dimostrano di essere sensibili a problematiche di carattere ambientale quali, ad esempio, quelle concernenti l'attuazione dei principi dello sviluppo sostenibile e del razionale sfruttamento del suolo. Sono i casi, tra gli altri, del Belgio<sup>13</sup>, dell'Austria<sup>14</sup>, della Finlandia<sup>15</sup>, della Norvegia<sup>16</sup>, della Svezia<sup>17</sup>, dell'Irlanda<sup>18</sup>, dei Paesi Bassi<sup>19</sup>, della Bulgaria<sup>20</sup>, dell'Estonia<sup>21</sup>, della Lettonia<sup>22</sup>, della Romania<sup>23</sup>. Molti di questi Paesi danno spazio anche alla tutela ambientale nell'ottica delle future generazioni (ad esempio, Belgio, Svezia, Polonia, Ungheria), o all'accesso alle informazioni ambientali (Norvegia, Slovacchia) nell'ottica di una effettiva partecipazione dei cittadini alla cura di tale valore primario. Sottospecie di quest'ultima categoria è quella dei Paesi che menzionano il paesaggio a livello di normativa primaria, ma nulla dicono in proposito nelle loro Costituzioni, ove albergano

---

<sup>12</sup> La disamina delle attuali Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea si è basata sui seguenti testi: G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, A. Torre (cur.), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, Padova, 2016; R. Orrù, G. Parodi (cur.), *Codice delle Costituzioni*, vol. II, Padova, 2016; M. Ganino (cur.), *Codice delle Costituzioni*, vol. III, Padova, 2013.

<sup>13</sup> Si rinvia agli artt. 7 bis e 23 della Costituzione belga.

<sup>14</sup> Artt. 10, 11, 12 della Costituzione austriaca.

<sup>15</sup> Art. 20 Cost. Finlandia.

<sup>16</sup> Art. 112 Cost. Norvegia.

<sup>17</sup> Capitolo I, art. 2 Cost. Svezia.

<sup>18</sup> Art. 10 Cost. Irlanda.

<sup>19</sup> Art. 21 Cost. Paesi Bassi.

<sup>20</sup> Artt. 15, 21, 23, 55 Cost. Bulgaria.

<sup>21</sup> Art. 53 Cost. Estonia.

<sup>22</sup> Art. 115 Cost. Lettonia.

<sup>23</sup> Artt. 35 e 135 Cost. Romania.

esclusivamente disposizioni normative sull'ambiente (Francia e Spagna e, con le cautele del caso, si può fare rientrare in questa sottocategoria anche la Gran Bretagna).

Dall'analisi comparata si evince che, a parte l'italiana, la sola Costituzione che espressamente utilizza il termine “paesaggio”, nel senso più vicino al modello italiano, è quella maltese, ai sensi della quale *ex art.* 9: “lo Stato tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione”. Aldilà di Malta, Germania, Portogallo e Svizzera, le vigenti Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea ignorano, invece, il concetto di paesaggio e sono caratterizzate prevalentemente per l'attenzione a temi di natura ambientale ed, in particolare, a quelli concernenti lo sviluppo sostenibile e la salubrità ecologica del territorio, inteso come diritto- dovere sia dello Stato che degli individui.

### 3. La Germania.

Il caso della Germania è particolarmente interessante considerato che, come per il Portogallo, la Svizzera e Malta, tale ordinamento menziona espressamente il termine “paesaggio” all'interno della propria Legge Fondamentale<sup>24</sup>. Merita osservare che in Prussia, a partire dalla legge del 15 luglio 1907 (poi ripresa dalla *Reichsnaturschutzgesetz* del 1935), sulla spinta delle associazioni *Heimatschutz*, l'accezione di paesaggio era fortemente ancorata all'opinione espressa dalla corrente naturalistica di Alexander von Humboldt, ovvero al concetto di *Naturdenkmal* (monumento naturale). Tale concezione è stata poi estesa dall'art. 150 comma 1 della Costituzione di Weimar anche ai monumenti storici e artistici, mantenendo, tuttavia, un'idea conservazionista del (solo) paesaggio di eccezione. In Weimar, inoltre, si prevedeva espressamente la protezione della “bellezza della natura e [de] il paesaggio” come attività separate dalla tutela dell'ambiente e concernente un bene primario eterogeneo<sup>25</sup>. Successivamente nella Legge Fondamentale tedesca del 1949 è stata prevista una competenza condivisa *Bund- Länder*. Ciò è esplicitamente contemplato dall'art. 74, comma 1, n. 29 GG, il quale inserisce la tutela del paesaggio e della natura, sia tra i compiti del *Bund* che dei *Länder*. In particolare, l'art. 72 § 3 GG, fuori dai casi in cui sussista l'esigenza di una disciplina federale unitaria, attribuisce ai *Länder* il potere di adottare disposizioni in deroga alle leggi federali. Tra le materie contemplate dal summenzionato comma, rientra, al punto n. 2, anche il tema del paesaggio. Oltretutto dalla Legge Fondamentale, il tema del paesaggio è dettagliatamente disciplinato oggi dalla legge federale sulla protezione della Natura e del Paesaggio (*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege*) del 20

<sup>24</sup> In proposito, si ricordano le seguenti norme costituzionali: a) l'art. 72, che assegna allo Stato federale la competenza legislativa nelle materie della tutela della natura, della cura del paesaggio ed, infine, dell'assetto del territorio; b) l'art. 74, che inserisce tra le ipotesi di legislazione concorrente le materie di tutela dei suoli, tutela della natura e cura del paesaggio, assetto territoriale.

<sup>25</sup> Sul grado di tutela del paesaggio al tempo di Weimar, T. M. Leckan, *Naturschutz und Landschaftspflege in der Weimarer Republik*, in W. Konold, R. Böcker, U. Hampicke (cur.), *Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege*, parte II, Landsberg, 2006.

dicembre 1976. In essa – che riflette e continua un pensiero basilico nella concezione continentale europea del *paesaggio*, risalente appunto alla legge prussiana del 1907 – vi è una forte attenzione al tema paesaggistico, distinto da quello ambientale e dotato di una connotazione culturale-identitaria molto simile a quella del nostro Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>26</sup>. Le misure contemplate sono volte a proteggere nel paesaggio anzitutto l'espressione monumentalistica della natura: concetto all'interno del quale la normazione espressamente distingue vari ambiti di tutela. Le idee di tutela del paesaggio (*Landschaftsschutzgebiet*) e di monumento naturale (*Naturdenkmal*) trovano entrambe fondamento nel testo, rispettivamente al § 26 e al § 28. In termini di procedura, la legge richiede, da un lato, l'attivazione di una dettagliata analisi ecologica degli elementi naturali e, dall'altro, di una valutazione estetica del paesaggio, da condursi tramite una pianificazione paesaggistica a diverse scale (quella del *Land-* programma paesistico; quella distrettuale-piano paesistico generale; quella comunale-piano paesistico; quella infracomunale- piano di sistemazione delle aree verdi). Lo strumento della pianificazione paesaggistica, introdotto con una modifica legislativa nel luglio 2004, permette di prendere in considerazione, oltre alla vegetazione, alla flora e alla fauna, anche i quadri paesaggistici: ossia, quelle aree territoriali che vengono analizzate in tutte le loro unità spaziali estetiche<sup>27</sup>. Per l'esame dei quadri paesaggistici viene proposta la valutazione delle caratteristiche estetiche di un paesaggio secondo i criteri della varietà (che consiste nella forma degli usi del suolo, negli elementi naturali e culturali), della singolarità (elementi singolari che possiedano insieme valore naturale e culturale - sentimento di patria- e testimonino il senso di appartenenza ad un luogo) e della bellezza (elemento soggettivo ed intuitivo)<sup>28</sup>, ben sapendo che ciò che conferisce qualità estetica ad un paesaggio è la riconoscibilità della scala umana nel paesaggio, l'adeguamento delle forme naturali all'intervento dell'uomo. Allo stesso modo, sono da menzionare altri due importanti atti normativi: la Legge federale di gestione del territorio (*Raumordnungsgesetz* - ROG)<sup>29</sup> e il

---

<sup>26</sup> Per G. Severini, *La tutela costituzionale del paesaggio*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperi, C. Vitale (cur.), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, 30, «l'attenzione al valore del paesaggio antropizzato è comune ai Paesi latini e, in parte (per il *Kulturlandschaft*), a quelli germanici, mentre non trova corrispondenza nell'esperienza giuridica anglosassone, dove prevale l'accezione naturalistica, per quanto anch'essa concepita come identitaria del paesaggio». L'Autore prosegue affermando che «l'accezione culturale neolatina del valore di paesaggio corrispondente alla germanica idea di paesaggio culturale indica la particolare conformazione di un dato territorio come risultante dell'insieme dei fattori fisici, biologici, e antropici e dal loro stratificato prodotto storico, che si sovrappone al dato originario di natura del paesaggio originario (*Urlandschaft*)».

<sup>27</sup> I quadri paesaggistici possono essere suddivisi in tre tipologie: elementi singoli con carattere naturale (es: acque); elementi singoli con carattere culturale (es: i sentieri o collegamenti storici, altri elementi con significato storico-culturale, religioso, militare, industriale); insiemi, complessi, parti di paesaggio culturale (es: paesaggio di mulini, paesaggi culturali di siepi).

<sup>28</sup> Per approfondimenti, si rinvia L. Scazzosi (cur.), *Leggere il paesaggio- Reading the Landscape*, Roma, 2002, 113 ss. Tale contributo segue a due precedenti e sempre sul medesimo tema: *Politiche e culture del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto* (1999) e *Politiche e culture del paesaggio. Nuovi confronti* (2001).

<sup>29</sup> Art. 2, comma 2, n. 8 ROG.

Codice edilizio (*Baugesetzbuch – BauGB*)<sup>30</sup>. In entrambi i testi, il legislatore ha voluto coordinare le disposizioni della legge sulla protezione della natura (in senso ambientale e paesaggistico), con la normativa urbanistica ed edilizia ed ha ulteriormente previsto che, nei necessari documenti di pianificazione ambientale, si tenga conto dell’impatto paesaggistico. A partire dagli anni ‘80<sup>31</sup>, la pianificazione paesaggistica tedesca si è, per lo più, concentrata sui c.d. “paesaggi culturali storici”, da conservare come prescritto dall’art. 2, comma 13, della Legge federale di protezione della natura e del paesaggio. Questa particolare tipologia di paesaggi riveste un ruolo fondamentale nel consolidamento del senso di appartenenza alla patria e ad un dato territorio e, conseguentemente, assume una valenza storica, associativa e sociale (*Kulturlandschaft*)<sup>32</sup>. Esempi di tali paesaggi si rinvencono nei monumenti architettonici (parchi e giardini) e negli elementi naturali con significato storico-culturale (muretto a secco); ulteriori tipologie di paesaggi storici, poi, possono ritrovarsi nei segni di un’economia trascorsa, nelle immagini viventi del passato, nelle testimonianze del senso di patria (come ad esempio i viali, gli edifici agricoli, le tombe su colline, i sentieri, i mulini, i ponti di pietra, ecc.). Più recentemente, sono sorte nuove teorie di classificazione del paesaggio, le quali hanno introdotto ulteriori tipologie di catalogazione dei paesaggi privilegiando alcuni aspetti peculiari del territorio, come ad esempio l’utilizzo che del medesimo si è fatto per soddisfare le esigenze dell’uomo (paesaggio tradizionale, paesaggio spontaneo, paesaggio urbano-industriale, paesaggio rurale-funzionale)<sup>33</sup>.

#### 4. La Svizzera.

La Svizzera è dal 1848 una Confederazione la cui struttura comprende tre livelli di governo: la Confederazione, i Cantoni ed i Comuni<sup>34</sup>. L’analisi delle politiche di protezione e promozione del

---

<sup>30</sup> Al § 1, comma 6, n. 5, *BauGB* (parte generale), si legge «Nell’elaborare i piani di costruzione bisogna in particolare tenere ... gli interessi della cultura edilizia, tutela del patrimonio monumentale, i quartieri, le piazze le vie di presente importanza storica artistica o urbana e la struttura dei luoghi e del paesaggio». Suggestivo il termine utilizzato: *Landschaftsbild* (immagine del paesaggio). Il successivo punto n. 7 riporta: «devono essere considerati gli interessi ambientali, inclusi quelli della natura e del paesaggio». Il Codice edilizio prevede, altresì, che la pianificazione paesaggistica debba essere considerata una pianificazione spaziale specialistica per il settore della tutela della natura e del paesaggio, la quale si articola su tre livelli di pianificazione (programmi paesaggistici, piani quadro, piani paesaggistici), che devono essere integrati nel sistema di pianificazione generale, composto da piani di gestione del territorio, piani regionali, piani di utilizzazione delle aree, piani edilizi. Per approfondimenti, si rimanda a S.C. Lenski, *Urbanistica e paesaggio in Germania*, in G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari (cur.), *Urbanistica e paesaggio*, Napoli, 2006, 23 ss.

<sup>31</sup> Fino agli anni ‘80 l’orientamento tedesco nella pianificazione è stato prevalentemente ecologico.

<sup>32</sup> Cfr. I. Kazal *et al.*, *Kulturen der Landschaft: Ideen von Kulturlandschaft zwischen Tradition und Modernisierung*, Berlin, 2006.

<sup>33</sup> Si vedano O. Kühne, H. Mengerle, F. Weber, *Landschaft, Landschaftswandel, Landschaftsästhetik*, Wiesbaden, Springer, 2016 e D. Bruns e O. Kühne, *Landschaft*, in *Naturschutz und Landschaftsplanung*, vol. 45, 3, 2013, 83-88.

<sup>34</sup> Per approfondimenti sulle istituzioni svizzere e sulle relazioni che le medesime instaurano con il paesaggio, si rinvia al sito [www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/paesaggio/in-breve.html](http://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/paesaggio/in-breve.html).



paesaggio è interessante poiché offre un modello di tutela paesaggistica dove la tutela del paesaggio è parte integrante della legislazione ambientale e, pertanto, le istanze paesaggistiche sono recepite ed integrate nella legislazione a tutela dell'ambiente, nonché nella legislazione a tutela del territorio (come, ad esempio, la legge federale per la protezione della natura e dell'ambiente)<sup>35</sup>. Sotto un profilo di disciplina normativa, si può rilevare che la materia concernente la protezione della natura, del paesaggio e del patrimonio culturale è stata inserita nella Costituzione federale nel 1962. A partire da tale data, hanno fatto seguito eterogenei provvedimenti normativi, quali, ad esempio, la Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), l'Ordinanza del 16 giugno 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN) e diverse Ordinanze speciali, aventi il compito di specificare il dettato costituzionale e apprestare idonee misure di salvaguardia e valorizzazione dei suddetti beni<sup>36</sup>.

Attualmente, la tutela del paesaggio trova collocazione negli artt. 78 e 86, comma 3, lett. d), della Costituzione vigente (quella del 2000)<sup>37</sup>, norme quest'ultime che attribuiscono ai Cantoni il compito di curare i paesaggi, i luoghi storici ed i monumenti culturali e naturali, nonché prevedono l'elargizione di contributi per l'attuazione di provvedimenti finalizzati alla protezione dell'ambiente e del paesaggio. I Cantoni hanno l'impegnativo compito di salvaguardare il paesaggio, di coordinare fra loro gli insediamenti, i trasporti e il paesaggio, di provvedere alla conservazione dei paesaggi prossimi allo stato naturale e delle aree ricreative, come pure di sostenere l'attuazione degli inventari federali. Il paesaggio risulta essere distinto dal bene ambiente e dalle sue accezioni ecologiche- territoriali, in quanto altre ed ulteriori sono le norme costituzionali preposte alla sua salvaguardia<sup>38</sup>. La concezione paesaggistica cantonale rappresenta un fondamento concettuale ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. b), della Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT) ed è elaborata per tutto il territorio del Cantone. Essa permette di promuovere obiettivi di qualità paesaggistica coerenti e misure armonizzate nei diversi settori d'attività, nonché di aumentare la coerenza nell'attuazione degli inventari federali. Tuttavia, essendo elaborata a livello cantonale e, per di più, su base volontaria, risulta essere eterogenea

---

<sup>35</sup> Sul punto, E. Orlando, *La Convenzione europea sul paesaggio e le altre convenzioni internazionali. La tutela del paesaggio nei Paesi dell'Unione europea. Comparazione tra le differenti modalità di attuazione della Convenzione europea del paesaggio*, Summer School "Diritto e paesaggio", organizzata dall'Università di Siena, 2007.

<sup>36</sup> Si rinvia al sito <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/paesaggio/diritto/leggi-ordinanze.html>

<sup>37</sup> La prima Costituzione svizzera è datata 1848, successivamente riformata nel 1874, il cui art. 24 *sexies* prevedeva espressamente che «la protezione della natura e del paesaggio è di competenza cantonale. La Confederazione, nell'adempiere i propri compiti, deve rispettare le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali e deve conservarli intatti». Per la prima e seconda versione della Costituzione svizzera, si rinvia a V. Gueli (cur.), *La Costituzione federale svizzera*, Firenze, 1947. Per il testo costituzionale vigente, si rinvia a G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, A. Torre (cur.), *Codice delle Costituzioni*, cit., 375 ss.

<sup>38</sup> Come ad esempio gli artt. 73 (sviluppo sostenibile), 74 (protezione dell'ambiente), 75 (pianificazione del territorio, parsimoniosa ed appropriata utilizzazione del suolo, ordinato insediamento nel territorio).



a seconda del territorio cantonale di riferimento. Tale concezione paesaggistica deve essere realizzata, per quanto possibile attraverso gli strumenti di pianificazione esistenti ed, in particolare, tramite il piano cantonale, i piani di utilizzazione comunali, i programmi di agglomerato, i progetti per la qualità del paesaggio e i piani di sviluppo paesaggistico. Ma il valore che il concetto di paesaggio racchiude deriva anche dall'opinione della comunità di riferimento, il cui ruolo è stato ampliato e potenziato dalla creazione di processi partecipativi allargati, con la presenza di esponenti di Enti regionali e comunali, nonché di rappresentanti di importanti gruppi o associazioni produttive.

A livello cantonale, è stata istituita, altresì, la Conferenza dei delegati per la protezione della natura e del paesaggio, costituita dai capi dei servizi cantonali della natura e del paesaggio di tutti i Cantoni della Svizzera. Tale conferenza dovrebbe favorire lo scambio di informazioni e di competenze, la coordinazione e la collaborazione tecnica dei Cantoni dei vari territori. A livello federale, troviamo quale Autorità preposta alla tutela del paesaggio la Confederazione. La legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, infatti, disciplina gli obblighi e le competenze della Confederazione nell'adempimento del suo mandato costituzionale, prevedendo, in particolare, che tale organo svizzero debba indicare le nuove linee guida paesaggistiche (concezione svizzera del paesaggio<sup>39</sup>), finalizzate ad orientare tutte le attività cantonali di pianificazione, di costruzione e di erogazione dei sussidi all'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile. Nello specifico, la Confederazione si avvale dell'Ufficio federale per la protezione dell'ambiente (competente per il paesaggio a livello federale) per la richiesta di pareri, lo svolgimento di attività consultiva e di attività di controllo conformità. Esso promuove, altresì, la definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica e costituisce l'organo svizzero responsabile dell'elaborazione di una politica integrale del paesaggio, che sia finalizzata alla creazione di una rete di interconnessione degli attori coinvolti e al collegamento tra i diversi strumenti della pianificazione, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile del paesaggio. L'attività dell'Ufficio federale in materia di protezione del paesaggio e di gestione del territorio rileva per la definizione del concetto di

---

<sup>39</sup> Concezione che si fonda sull'art. 13 della Legge sulla pianificazione del territorio (LPT), approvata dal Consiglio federale nel giugno 1979. Il Consiglio Federale svizzero, nel dicembre 1997, ha poi formulato una serie di obiettivi generali da perseguire, si veda <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/paesaggio/info-specialisti/sviluppare-e-preservare-la-qualita-del-paesaggio/utilizzo-sostenibile-del-paesaggio/politica-del-paesaggio-coerente/concezione--paesaggio-svizzero---cps-.html>. La concezione si articola in 16 obiettivi generali, aventi il compito di mostrare quali aspetti naturali e paesaggistici debbano essere preservati e promossi. Oltre agli obiettivi generali, esistono anche quelli specifici suddivisi in 13 politiche settoriali, aventi carattere vincolante per i servizi federali competenti. Grande importanza è riservata all'armonizzazione con gli altri importanti piani settoriali di incidenza territoriale (per approfondimenti, si rinvia al sito web [www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/paesaggio/](http://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/paesaggio/)).

paesaggio svizzero<sup>40</sup>, per la redazione di piani di sviluppo paesaggistico<sup>41</sup>, per l'integrazione del paesaggio nelle politiche territoriali, per la preparazione degli inventari<sup>42</sup>, per la formazione di fondi economici per la protezione del paesaggio svizzero<sup>43</sup>. In conclusione, si può affermare che gli obiettivi di cura del paesaggio all'interno del territorio svizzero si basano sui valori inerenti alla natura e alla cultura. Nella pianificazione paesistica svizzera, in particolare, le componenti paesistiche storiche sono sempre considerate come strettamente connesse a quelle naturalistiche, secondo una lettura del paesaggio quale sistema complesso, con valori ecologici e culturali da salvaguardare.

## 5. Il Portogallo.

Per quanto concerne lo studio del sistema portoghese la Costituzione, emanata nel 1976 e successivamente oggetto di numerose revisioni<sup>44</sup> ha, fin dalla sua prima versione, contemplato il bene paesaggio. La Costituzione del 1976, invero, menzionava il paesaggio all'art. 66, prevedendo che «tutti hanno diritto ad un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato. Spetta allo Stato ordinare lo spazio territoriale in modo da costruire paesaggi biologicamente equilibrati; creare e sviluppare riserve e parchi naturali, nonché classificare e proteggere paesaggi e luoghi, tale da garantire la conservazione della natura e la preservazione dei valori culturali di interesse storico o artistico». La Costituzione attualmente vigente riprende l'impianto di quella del 1976 e mantiene ferma una

---

<sup>40</sup> Concezione elaborata dal Consiglio federale, che si articola in cinque tipologie di paesaggi (naturali, rurali prossimi allo stato naturale, rurali nelle regioni collinari e montane, rurali dell'Altipiano e delle Prealpi, urbanizzati) e che comunque indica nello sviluppo sostenibile l'orientamento di fondo da seguire nell'esercizio delle attività edili e pianificatorie. Per approfondimenti sulle tipologie di paesaggi, si rinvia L. Scazzosi, *Leggere il paesaggio*, cit., 315 ss.

<sup>41</sup> Rappresentano lo strumento facoltativo promosso dalla Confederazione per favorire uno sfruttamento consapevole del paesaggio.

<sup>42</sup> L'art. 5 della legge sulla protezione della natura e del paesaggio disciplina gli inventari, suddividendoli negli inventari di paesaggi (interessati agli aspetti storico-culturali) e negli inventari di biotopi (interessati alle peculiarità ecologiche). I criteri utilizzati per formare gli inventari dei paesaggi sono ecologici (ad esempio, diversità di specie e habitat, grado di naturalità, ecc.) e culturali valore scientifico, educativo, estetico, ricreativo, storico, culturale, ecc.). L'inserimento di un bene negli inventari è determinato dalla sua eccezionalità e dalle sue peculiarità, che ne richiedono una protezione specifica (art. 6, legge sulla protezione della natura e del paesaggio)

<sup>43</sup> I Fondi economici (come ad esempio il Fondo svizzero per il paesaggio) permettono di finanziare progetti di protezione della natura e del paesaggio e di conservazione dei monumenti storici.

<sup>44</sup> Per approfondimenti sulle versioni della Costituzione portoghese si rinvia al testo *Costituzione della Repubblica portoghese – Lisbona: Segreteria di Stato alla Comunicazione sociale*, Direzione generale della divulgazione, 1977 e a G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, A. Torre (cur.), *Codice delle Costituzioni*, cit., 259 ss.

disposizione normativa a favore del paesaggio, sempre all'art. 66<sup>45</sup>, dedicando invece alla tutela dell'ambiente ulteriori prescrizioni costituzionali<sup>46</sup>.

Al di là del dato costituzionale, vi è una notevole produzione legislativa che tratta il tema del paesaggio. Il decreto legge n. 142 del 24 luglio 2008 (parzialmente modificato dal decreto legge n. 242/2005), si pone come finalità la tutela, insieme con la biodiversità e le riserve naturali, anche le aree di interesse paesaggistico (artt. 4 e 12), specificando, all'art. 19, che per paesaggio protetto debba intendersi «uma área que contenha paisagens resultantes da interação harmoniosa do ser humano e da natureza, e que evidenciem grande valor estético, ecológico ou cultural». Lei n. 19/2014 contempla la tutela del paesaggio all'interno delle azioni per la salvaguardia dell'ambiente. Tuttavia essa prevede specificamente che la salvaguardia del paesaggio «*implica a preservação da identidade estética e visual, e da autenticidade do património natural, do património construído e dos lugares que suportam os sistemas socioculturais*», sottolineando infine come la loro conservazione rappresenti anche un elemento di valorizzazione dell'identità nazionale portoghese. Pur non distinguendo, dunque, la legislazione portoghese ambiente e paesaggio, essa dona a quest'ultimo un valore estetico e culturale di indubbia importanza.

La disciplina esistente è, quindi, volta ad individuare specifiche zone di (rilevante) interesse ed a proteggerle in quanto valore estetico, culturale e persino identitario senza prevedere una disciplina di copertura generale. La giurisprudenza costituzionale sembra avere concentrato la sua attenzione sui temi ambientali più che sul paesaggio in senso proprio<sup>47</sup>.

## 6. La Francia, la Spagna e il Regno Unito.

La Francia e la Spagna menzionano il paesaggio nelle proprie leggi, ma nulla dicono in proposito nelle loro Costituzioni. Discorso a parte per il Regno Unito.

---

<sup>45</sup> L'art. 66, nella versione attuale, prevede che, oltre a tutelare l'ambiente e la qualità della vita, nonché perseguendo lo sviluppo sostenibile, lo Stato debba procedere alla valorizzazione del paesaggio e prima ancora alla classificazione e protezione del medesimo bene, al fine di garantire la conservazione della natura e la preservazione dei valori culturali di interesse storico o artistico.

<sup>46</sup> Come ad esempio gli artt. 9, 81, 90, 93, 165 della Costituzione portoghese.

<sup>47</sup> Per quanto concerne le sentenze del Tribunale costituzionale portoghese (in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)) si rileva che le medesime affrontano temi esclusivamente di carattere ambientale, soffermandosi, di volta in volta, su questioni concernenti i rifiuti, la tutela delle acque, la protezione del mare, lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile e, più in generale, il territorio in senso lato (tra le tante, si vedano: n. 271/2017, n. 315/2014, n. 75/2013, n. 274/2012).

In Francia<sup>48</sup> le origini normative sono rappresentate dalla legge del 21 aprile 1906 *ayant pour objet la protection des sites pittoresques*<sup>49</sup>, poi assorbita dalla legge 3 maggio 1930 e, successivamente, completata dalla legge 1 luglio 1957 (oggi: artt. da L. 341-1 a L. 341-22 del *Code de l'environnement*). Emerge dalla normativa originaria l'idea "pittoresca" del paesaggio, ossia paesaggi grandiosi e bellezze naturali che hanno ispirato i pittori e che non necessitano di possedere un interesse storico o artistico<sup>50</sup> (anche in questo caso, come già detto per la Prussia, c'è un'idea conservazionista del solo paesaggio di eccezione e non sussiste invece una concezione programmatica ed integrale come in A. Predieri). Oggi la Francia ha una Costituzione che è, invece, tutta proiettata verso la tutela dell'ambiente<sup>51</sup>. Infatti, la Carta dell'ambiente, recepita in Costituzione con legge costituzionale n. 205/2005, si prefigge di tutelare e valorizzare l'ambiente ecologico, rendendolo salubre e permette che il territorio sia oggetto di trasformazioni territoriali umane, purché quest'ultime siano "sostenibili" da un punto di vista ambientale per la salvaguardia dei diritti delle generazioni future. Il paesaggio non viene menzionato in Costituzione, ma è oggetto di protezione da parte di diversi atti normativi<sup>52</sup>: prima di tutto in alcune leggi<sup>53</sup> e, a seguire, nel Codice urbanistico<sup>54</sup> e nel Codice dell'ambiente<sup>55</sup>. Da questo punto di vista, il paesaggio è considerato quale componente dell'ambiente, ed infatti è, seppur compilativamente, incorporato nel *Code de l'environnement*. Tuttavia la storia della legislazione francese dà al valore del paesaggio un significato autonomo. Secondo una certa angolazione, il legame tra ambiente e paesaggio pare ineluttabile per il doppio legame tra ambiente e

<sup>48</sup> Per approfondimenti sulla Francia, si rinvia ai contributi di: D. Labat e G. Aggeri, *La loi Paysage a-t-elle eu un impact sur la planification territoriale?*, in [www.projectsdepaysage.fr](http://www.projectsdepaysage.fr); C. Desideri, *I paesaggi nell'esperienza giuridica francese*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2, 2009, 299 ss.; D. Granara, *Il paesaggio nella giurisprudenza costituzionale: esperienze comparatistiche anche alla luce della normativa dell'Unione Europea*, in *Riv. della cooperazione giuridica internazionale*, 56, 2017, 31 ss.; M.A. Breda, *La politica per la tutela e la valorizzazione del paesaggio in Francia*, in *Politiche e culture del paesaggio. Esperienze internazionali a confronto*, 1999; S. Florio, *La protezione giuridica del paesaggio in Italia e Francia*, Tesi di Dottorato, 2014.

<sup>49</sup> La suddetta legge segue di un anno la prima legge italiana sul paesaggio, finalizzata a tutelare la Pineta di Ravenna (l. n. 411/1905). Sul tema, si rinvia a L. Parpagliolo, voce *Bellezze naturali*, in *Nuovo Digesto Italiano*, Torino, 1937, 257.

<sup>50</sup> Si rimanda a M. D'Amelio, *La tutela giuridica del paesaggio*, in *Giur. it.*, 1912, vol. LXIV, 140.

<sup>51</sup> Si veda G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, A. Torre (cur.), *Codice delle Costituzioni*, cit., 78 ss.

<sup>52</sup> Per approfondimenti, si veda il contributo di J. Morand-Deville, *Urbanistica e paesaggio in Francia*, in G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari (cur.), *Urbanistica e paesaggio*, cit., 9 ss.

<sup>53</sup> Legge 3 gennaio 1977, secondo cui «il paesaggio fa parte del patrimonio comune della nazione»; leggi su alcuni paesaggi specifici (litorale e montano, legge 9 gennaio 1985 e legge 3 gennaio 1986); legge 8 gennaio 1993 (*Loy Paysage*), che accorda protezione ai "territori notevoli per il loro interesse paesaggistico", passando da una tutela conservativa alla gestione del paesaggio tramite sua integrazione nelle politiche di pianificazione territoriale e locale, con un maggiore coinvolgimento e partecipazione del pubblico nelle decisioni concernenti il paesaggio; legge del 2 febbraio 1995 (*Loy Barnier*).

<sup>54</sup> Il Codice urbanistico francese menziona in numerosi articoli il termine paesaggio: art. R 111-21 (deve essere rifiutato un permesso di costruire se danneggia il paesaggio naturale o urbano); art. L 110 (principio generale di tutela e valorizzazione del paesaggio); art. L 121-1 (principio di equilibrio tra sviluppo urbano e paesaggio); art. L 123 (piani urbanistici locali per il paesaggio).

<sup>55</sup> L'art. 110-1 del Codice dell'ambiente prevede che il paesaggio sia patrimonio comune della Nazione e dei popoli.

natura, in quanto la protezione dell'ambiente rileva quando un bene della natura può essere compromesso ed, al contempo, la protezione dei mezzi naturali assicura la protezione del paesaggio<sup>56</sup>. Esiste infatti «un diritto al paesaggio attraverso il diritto ad un ambiente sano, nella misura in cui l'ambiente include i siti ed il paesaggio»<sup>57</sup>. Questa commistione tra paesaggio e ambiente si ritrova anche nella settorializzazione delle discipline giuridiche di protezione del bene paesaggistico, ove, sistematicamente, quest'ultimo trova collocazione e trattazione nei manuali di diritto dell'ambiente nella parte dedicata alla salvaguardia del patrimonio naturale<sup>58</sup>, ovvero in quella del diritto che disciplina la protezione dell'ambiente, nella sezione dedicata ai «*droits de nuisances*»<sup>59</sup> (ovvero il diritto a godere del paesaggio o dell'ambiente senza esserne molestato. E' questa la sezione dedicata ai casi di turbamento del patrimonio naturale), ovvero infine in quella relativa alla natura. Paesaggio ed ambiente, però, non si identificano, come hanno sottolineato Augustin Berque<sup>60</sup> e Alain Roger<sup>61</sup>: tali studiosi hanno, infatti, messo in evidenza come l'esperienza paesaggistica sia connotata fortemente da un processo di mediazione sociale e culturale. Nella sostanza, si può rilevare, per alcuni versi, l'idea di un certo grado di specificità del valore paesaggistico che reclama misure particolari, ma che, tuttavia, trova ancora il suo naturale alveo nella materia più latamente ambientale. Quanto alle competenze in materia paesaggistica, lo Stato era responsabile esclusivo della politica dei siti e paesaggi ed un decreto del 12 agosto 1945 attribuiva alla Direzione dell'Architettura del Ministero delle Belle arti, poi affari culturali, la protezione estetica dei siti e, in generale, l'insieme del paesaggio nazionale. Dal gennaio del 1971 (ai sensi del Decreto n. 94 del 2 febbraio 1971), con l'istituzione del Ministero per la protezione della natura e dell'ambiente i siti ed i paesaggi naturali resteranno di competenza di tale Ministero. In ogni caso, fino alla legge sulla decentralizzazione del 1983, la quale prevedeva che «*Chaque collectivité publique est responsable du territoire, des milieux naturels et des paysages*», lo Stato ha assunto il ruolo di custode esclusivo dei paesaggi, soprattutto in virtù delle leggi urbanistiche e pianificatorie e dei progetti di interesse generale. Da quell'anno, infatti, passò alle collettività territoriali il potere di elaborare i piani d'occupazione dei suoli. Pertanto, nonostante le spinte decentralizzatrici registrate anche nella materia paesaggistica, si è assistito ad una sovrapposizione delle competenze che ha avuto conseguenze negative sia sulla visibilità delle politiche che sulla loro efficacia<sup>62</sup>. Peraltro, in tema di

---

<sup>56</sup> J. Lamarque, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement, Avant-propos*, Paris, Librairie générale de droit et jurisprudence, 1973, p. XI-XV.

<sup>57</sup> M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, 2011.

<sup>58</sup> V. Inserguet-Brisset, *Droit de l'environnement* (capitolo III), Rennes, 2005.

<sup>59</sup> R. Romi, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, 2007.

<sup>60</sup> A. Berque, *Les raisons du paysage, de la Chine antique aux environnements de synthèse*, Paris, Hazan, 1995.

<sup>61</sup> A. Roger, *Nus et paysages, Essais sur les fonctions de l'art*, Paris, 1978 e *Court traité du paysage*, cit.

<sup>62</sup> *Décentralisation et ordre juridique*, in *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, n. 45, rapport public 1993, *La Documentation française*, 1994, 15 ss.

soggetti competenti per l'attività di protezione del paesaggio, con ordinanza del 8 dicembre 2000, è stata istituita un'Autorità preposta alla tutela di tale bene primario (il Consiglio nazionale del paesaggio), presieduto dall'allora Ministro per lo sviluppo sostenibile e composto da personalità di riconosciuta competenza. Esso rappresenta un organo consultivo incaricato: 1) di proporre ogni anno un rapporto sull'evoluzione dello stato del paesaggio; 2) fare un bilancio dell'applicazione della *loi paysage* (legge dell'8 gennaio 1993 *sur la protection e la mise en valeur des paysages*); 3) proporre ogni misura ritenuta utile al miglioramento della situazione del paesaggio; 4) offrire consulenza per l'attività legislativa e regolamentare e presentare un rapporto delle attività svolte.

In secondo luogo, merita attenzione la Spagna<sup>63</sup> che, come la Francia, non accorda protezione costituzionale al paesaggio: le norme della Costituzione spagnola, infatti, sono tutte rivolte verso la promozione della cultura e la tutela dell'ambiente<sup>64</sup>. Secondo una parte della dottrina, «il patrimonio storico-artistico e il patrimonio naturale condividono i processi paralleli di costituzione e consolidamento, dimostrando l'esistenza di una lunga tradizione nella quale, in qualche modo, il patrimonio culturale e naturale costituiscono le due facce della stessa realtà»<sup>65</sup>. Nonostante questa indifferenza sul piano costituzionale, la Spagna è ormai particolarmente attenta a temi di natura paesaggistica<sup>66</sup>. Invero, si sono sviluppate diverse metodologie di lettura del paesaggio, che corrispondono ad altrettante posizioni culturali relative al concetto: il paesaggio visuale, che possiede una connotazione morfologica ed estetica (carattere percettivo) e che viene studiato attraverso i criteri interpretativi della “linea, forma, tessitura, scala e spazialità”<sup>67</sup>; il paesaggio ecologico, che fa riferimento ai concetti di ambiente ed ecosistema, al fine di istituire aree naturali protette e di salvaguardare i sistemi naturali autoctoni; infine, il paesaggio come risorsa culturale, contemplati dagli inventari dei parchi culturali (la finalità è quella di comprendere

---

<sup>63</sup> Sulla Spagna si rinvia ai seguenti approfondimenti dottrinali: J. Agudo Gonzalez, Paisaje, *gestion del territorio Y patrimonio historico*, in *Patrimonio cultural Y derecho*, 11, 2007, 107 ss.; C. Fernandez Rodriguez, *La proteccion del paisaje: un estudio de derecho espanol y comparado*, Madrid, 2007. Per tali Autori, il paesaggio spagnolo corrisponderebbe all'aspetto del territorio considerato nel suo complesso.

<sup>64</sup> Si rinvia, in particolare, alle seguenti disposizioni: art. 44 (i pubblici poteri promuoveranno e tuteleranno l'accesso alla cultura); art. 45 (i pubblici poteri veglieranno sull'utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità della vita, difendere e ripristinare l'ambiente); art. 148 (le competenze delle Comunità autonome riguardano l'ordinamento del territorio, l'urbanistica e l'abitazione, la gestione della tutela ambientale, il patrimonio artistico e l'aiuto alla cultura); art. 149 (la competenza legislativa statale riguarda la legislazione fondamentale sulla protezione ambientale e sulla difesa del patrimonio culturale). Per un'analisi del testo costituzionale attualmente vigente, si rinvia a G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, A. Torre (cur.), *Codice delle Costituzioni*, cit., 331 ss.

<sup>65</sup> L'espressione appartiene a J. Martinez Pino, *Il paesaggio come oggetto di tutela in Spagna. Percorso normativo e processo formativo*, in *Il Capitale culturale*, 15, 2017, 137 ss. L'Autore illustra il percorso evolutivo storico dell'attività di protezione e valorizzazione del paesaggio in Spagna.

<sup>66</sup> Per approfondimenti, si rimanda a L. Scazzosi (cur.), *Leggere il paesaggio*, cit., 259 ss.

<sup>67</sup> Sempre nel senso di L. Scazzosi (cur.), *Leggere il paesaggio*, cit., 259 ss.

la totalità del patrimonio dei beni mobili, immobili e immateriali di interesse naturalistico, architettonico, etnografico, antropologico, archeologico), che effettuano letture anche dei caratteri storici dei luoghi oggetto di analisi. La Spagna ha una corposa legislazione in tema di paesaggio culturale. Le basi per una sua definizione vengono gettate già a metà degli anni '80 con la “*Ley de Patrimonio Histórico Español*”<sup>68</sup>, che attraverso la figura del “*sitio histórico*” estende il concetto di patrimonio culturale al di là dei siti archeologici e dei monumenti storico-artistici. Il *sitio histórico* è, infatti, definito come «il luogo o il sito naturale legato ad accadimenti o ricordi passati, a creazioni culturali o della natura, tradizioni popolari e a opere dell'uomo che abbiano valore storico, etnologico, paleontologico o antropologico»<sup>69</sup>. Si pensi, ancora alla “*Ley 8/2007 del suelo*”<sup>70</sup>, alla “*Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*”<sup>71</sup>, alla “*Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural*”<sup>72</sup>. Si deve poi al Ministero della Cultura l'attivazione nel 2002 del “*Plan Nacional del Paisaje Cultural*”<sup>73</sup>, all'interno dei più generali “*Planes Nacionales de Patrimonio Cultural*”. Nel documento il paesaggio culturale viene definito come «*la manifestación formal de la acción humana en un territorio concreto que puede ser percibida e interpretada y posee dos dimensiones: temporal y espacial*». E ancora, come il «*resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural, cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad*». Tale sensibilità giuridica, però, non si rinviene solo a livello dello Stato; ne sono prova le numerose leggi delle Comunità Autonome in tema di paesaggio. Sia in Aragona sia in Andalusia, ad esempio, la legge riconosce il “parco culturale” come uno spazio delimitato, portatore di valori culturali e naturali in relazione con un inventario di risorse

---

<sup>68</sup> Legge n. 16/1985.

<sup>69</sup> Sulla tutela dei beni culturali in Spagna si rinvia per approfondimenti a A. Areddu, *La tutela dei beni culturali immateriali: spunti dalla legislazione spagnola*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2016, 769 ss.

<sup>70</sup> La legge stabilisce il principio di sviluppo territoriale e urbano sostenibile per il quale le politiche finalizzate alla regolamentazione, gestione, occupazione e trasformazione del territorio devono promuovere l'uso razionale delle risorse, nelle quali è compreso il patrimonio culturale ed il paesaggio. Prevede i diritti e i doveri dei cittadini di godere del paesaggio naturale e urbano e di rispettarlo; fornisce, inoltre, una definizione di territorio rurale positivo include i valori paesaggistici della tutela e conservazione.

<sup>71</sup> Definisce il paesaggio in linea con la Convenzione Europea del Paesaggio e lo include tra le risorse naturali, qualificandolo come potenziale per dare coerenza e connessione ai territori.

<sup>72</sup> Ai fini dello sviluppo sostenibile del mondo rurale, considera il paesaggio una risorsa e fissa gli obiettivi di tutela e protezione.

<sup>73</sup> [http://ipce.mcu.es/pdfs/PLAN\\_NACIONAL\\_PAISAJE\\_CULTURAL.pdf](http://ipce.mcu.es/pdfs/PLAN_NACIONAL_PAISAJE_CULTURAL.pdf). Obiettivo generale del piano è creare gli strumenti di tutela dei paesaggi culturali spagnoli attraverso la loro identificazione, salvaguardia e valorizzazione; e, non ultimo, attraverso un'attenta attività di sensibilizzazione a livello sociale e politico-istituzionale. Il documento precisa poi che l'individuazione dei paesaggi culturali non avviene secondo criteri di unicità o eccezionalità – come per esempio accade nel sistema UNESCO – bensì guardando ai valori culturali di cui quei determinati territori sono portatori. In particolare, valori intrinseci: rappresentatività tipologica, esemplarità, significatività territoriale, autenticità, integrità, singolarità; valori patrimoniali: significatività storica, sociale, ambientale, processuale (attività produttive, rituali, manifestazioni popolari, etc.); valori potenziali: situazione giuridica tale da permetterne tutela e gestione; fragilità e criticità; viabilità e redditività sociale.



destinato allo sviluppo del territorio in modo integrale ed integrato<sup>74</sup>. Similmente, la “*Ley 11/1998 de Patrimonio Cultural de Cantabria*” indica il paesaggio culturale come quella «parte specifica del territorio, formata dalla combinazione del lavoro dell’uomo e della natura che illustra l’evoluzione della società umana e dei suoi insediamenti nello spazio e nel tempo e che ha acquisito valori socialmente riconosciuti a diversi livelli territoriali grazie alle tradizioni, le tecniche o alla sua descrizione nella letteratura e nelle opere d’arte». La legge fa particolare menzione dei paesaggi situati in zone rurali. In Galizia, la legge 30 ottobre 1995, n. 8, sul Patrimonio Culturale identifica una categoria che si avvicina al paesaggio culturale: il cd. sito o territorio storico, ovvero «il luogo o territorio naturale legato ad eventi o ricordi del passato, creazioni culturali o della natura e a opere dell’uomo che abbiano valore storico o tecnico». Nella Comunità Autonoma di La Rioja, la legge 18 ottobre 2004, n. 7 sul patrimonio culturale, storico e artistico, definisce il paesaggio culturale come «estensione di terreno rappresentativa della interazione del lavoro dell’uomo con la natura. In quanto Bene di Interesse Culturale (BIC), il relativo regime giuridico si applica senza pregiudizio della sua specifica protezione attraverso la normativa in materia ambientale». La legge menziona, in particolare, una speciale considerazione per il Paesaggio Culturale del Viñedo. Infine, la legge 16 marzo 2007, n. 4 sul patrimonio culturale della Regione della Murcia stabilisce una classificazione dei beni facenti parte del Patrimonio Culturale della Regione, includendo per la prima volta nel loro novero la figura del paesaggio culturale, ovvero quella «porzione di territorio rurale, urbano o costiero dove esistono beni facenti parte del patrimonio culturale che per il suo valore storico, artistico, estetico, etnografico, antropologico, tecnico o industriale e integrazione con le risorse naturali o culturali meriti una pianificazione speciale».

Infine il Regno Unito<sup>75</sup> che dimostra di accordare tutela ai c.d. “paesaggi speciali”, ossia ai parchi nazionali (*National Parks- Scotland Act* del 2000, con finalità di conservare e migliorare il patrimonio naturale e culturale), alle zone rilevanti per la conservazione della natura (per le riserve naturali nazionali, in Scozia, *National Parks and Access to the Countryside Act* del 1949; per i siti europei *Nature Conservation Act* del 2004; per i siti di speciale interesse scientifico, in Scozia- *Nature Conservation Act* del 2004, mentre in Inghilterra e Galles- *Countryside and rights of way Act* del 2000), alle zone di importanza panoramica nazionale (*National Scenic Areas* del 1980 in Scozia; *National Parks and Access to the Countryside Act* del 1949 per Inghilterra e Galles), al patrimonio culturale (*Nature Conservation Act* del 2004) ed, infine, agli alberi (*Environmental Assessment Forestry Regulations* del 1999; *Town and Country Planning Act* del 1997). Come si può constatare,

---

<sup>74</sup> Legge 12/1997 sui Parchi Culturali, Comunità Autonoma di Aragona; Legge 14/2007 dell’Andalucía (*Patrimonio Histórico de Andalucía*).

<sup>75</sup> Sul Regno Unito vedi J. Rowan-Robinson, *La tutela del paesaggio in Gran Bretagna*, in G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari (cur.), *Urbanistica e paesaggio*, cit., 39 ss.

la tutela viene accordata da singoli atti legislativi che non permettono un'analisi unitaria e complessiva del bene paesaggistico, in quanto lo prendono in considerazione esclusivamente sotto aspetti peculiari caratterizzanti e, conseguentemente, lo salvaguardano in maniera frammentaria solo per quei determinati profili.

## **7. La Convenzione europea del paesaggio del Consiglio d'Europa quale parametro di comparazione**

Come si è potuto constatare, a fronte di varie e numerose esperienze europee di tutela del paesaggio, non è possibile comparare le prassi paesaggistiche perché diversi sono i presupposti e le filosofie di fondo sulle quali si basano e si sviluppano. L'unico dato a livello europeo è costituito dalla Convenzione europea del paesaggio, adottata dal Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 ed ufficialmente sottoscritta a Firenze il 20 ottobre dello stesso anno dai seguenti Paesi firmatari: Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svizzera, Ucraina, Regno Unito ed altre Nazioni non ricomprese all'interno dell'Europa<sup>76</sup>. Tale atto internazionale va recepito all'interno dei singoli ordinamenti da una legge di ratifica: che, per quanto riguarda l'Italia, è la legge n. 14/2006.

La Convenzione europea rileva, ai fini della nostra ricerca, sotto tre aspetti<sup>77</sup>. In primo luogo, per quanto concerne l'oggetto che tutela<sup>78</sup>: l'art. 2 concede protezione «a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati»<sup>79</sup>. A fronte di una pluralità effettiva di paesaggi, la Convenzione assume una concezione unitaria: l'art. 1, lett. a), invero, definendo il paesaggio come «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o

---

<sup>76</sup> Le informazioni sono state reperite attraverso la consultazione del sito web [www.convenzioneeuropeapaesaggio.it](http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.it).

<sup>77</sup> Per un studio completo della Convenzione, si rimanda a G.F. Cartei (cur.), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007.

<sup>78</sup> Sul tema, si rinvia a G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, 3, 2008, 14 ss.

<sup>79</sup> Pertanto, il paesaggio oggetto di disciplina è sia quello eccezionale sia quello ordinario o addirittura devastato. Vedi in proposito D. Sorace, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in G.F. Cartei (cur.), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., 17.

umani e dalle loro interrelazioni», fa trasparire un preciso significato di tale termine, consistente nella “forma del territorio e dell’ambiente”<sup>80</sup>, bella o brutta che sia.

In secondo luogo, la Convenzione ha riflessi per l’attività di pianificazione, che viene fatta rientrare tra le diverse tipologie di azione sul paesaggio, insieme agli interventi di salvaguardia e di gestione (art. 1, lett. d), e), f))<sup>81</sup>. Il significato di pianificazione, però, in questa sede è eterogeneo rispetto alla definizione della legislazione italiana: intende «alludere non tanto ad uno strumento di gestione, quanto piuttosto ad una modalità d’azione, in qualche misura vicina a quella evocabile con l’*aménagement* usato nella traduzione francese»<sup>82</sup>. Pertanto, con il verbo “pianificare” si fa riferimento ad una azione sul paesaggio, per proteggerlo e valorizzarlo. Ma, per agire sul paesaggio, occorre prima di tutto conoscerlo a fondo e ciò spiega il motivo per cui l’art. 6 A della Convenzione indichi come prima misura da attuare la sensibilizzazione dei cittadini sulle tematiche paesaggistiche.

Ma vi è un terzo aspetto che attira l’attenzione, quello che per una certa lettura è insito nell’art. 1, lett. a), cioè il riferimento al punto di vista dei cittadini alle politiche paesaggistiche degli Enti locali, secondo una linea direttiva di “*bottom up*” piuttosto che di “*top down*”: approccio che, evidentemente, si incentra sugli organi elettivi locali e che si differenzia notevolmente da quasi tutte le tecniche ed esperienze europee (fra cui quella italiana) di opposta direzione, ispirate ai principi di valutazione tecnico-discrezionale delle esigenze di conservazione, affidata perciò ad un corpo professionale di funzionari statali, nei limiti del possibile al riparo dalle fatali opposte pressioni locali<sup>83</sup>.

Questi tre profili sono gli elementi caratterizzanti l’approccio della Convenzione sui temi paesaggistici e devono essere presi in considerazione per valutare le analogie o le divergenze rispetto alle singole

---

<sup>80</sup> Già lo aveva precisato nel 1981, con esclusivo riferimento alla nozione italiana, A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, cit., 506.

<sup>81</sup> Per approfondimenti, R. Priore, *La Convenzione europea del paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, in G.F. Cartei (cur.), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., 107-108.

<sup>82</sup> In questi termini, R. Gambino, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell’attuazione della Convenzione*, in G.F. Cartei (cur.), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., 123.

<sup>83</sup> In tal senso, sulle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (artt. 135 e 143), C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 2008; G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, cit.; G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2013, 703 e sua nota n. 1. L’art. 133 del Codice nazionale, infatti, menziona come soggetti coinvolti nell’operazione di definizione di indirizzi e criteri paesaggistici soltanto le Regioni e lo Stato e caratterizza le funzioni degli Enti locali attraverso un rapporto di mera strumentalità esecutiva, allorché stabilisce al comma 3 la conformità e l’adeguatezza della loro attività di pianificazione agli indirizzi e criteri di cui al comma 2. Per G. Severini, *La tutela costituzionale del paesaggio*, cit., § 17, «la finalità di questo strumento internazionale è evidentemente di garantire uno standard normativo minimo da estendere ai paesi che non hanno una legislazione di corrispondente livello, non già quella, recessiva, di indebolire quello già raggiunto [...]»; perciò «la Convenzione può apparire non bene invocata, se condotta a configurare una primazia locale che neghi l’indistinta dimensione generale e di ampio respiro dell’art. 9 [Cost.], riducendo il paesaggio a patrimonio esclusivo delle strette popolazioni residenti, a detrazione dell’intera comunità nazionale e dell’indisponibilità della tutela del patrimonio culturale “della Nazione”». V. anche dello stesso Autore, *Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità*, in *Aedon*, 3, 2016.

impostazioni nazionali. Ma fra i tre quello senza dubbio maggiormente rilevante è il primo, ossia la nozione di paesaggio. Il paesaggio viene inteso in modo globale e omnicomprensivo quale «forma del territorio e dell'ambiente», ma non da un punto di vista oggettivo quanto piuttosto sotto un profilo di carattere soggettivo. Ciò che rileva è «il paesaggio percepito» dalle popolazioni che lo abitano, essendo «ogni luogo un elemento importante della qualità della vita» della comunità di riferimento e, più in generale, «un elemento chiave del benessere individuale e sociale»<sup>84</sup>. Sotto quest'ottica, ossia quella del “territorio salubre” che concorre, insieme ad altri fattori, a migliorare la qualità della vita della persona umana, si potrebbe osservare come tutte le Costituzioni prese in considerazione trattino (chi più chi meno) il tema, concentrando la propria attenzione sulla tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale e subordinando qualsiasi sviluppo umano (territoriale, economico, sociale, culturale, tecnologico, ecc.) alla sostenibilità dei suoi risultati, vantaggio delle generazioni future nel raggiungimento dell'obiettivo di conservazione della produttività e diversità ecologica.

## **8. Richiami alla normativa internazionale in materia.**

A livello internazionale la normativa inerente la protezione del territorio è maggiormente attenta a problematiche di carattere ecologico ed ambientale. Possono annoverarsi, tra i numerosi accordi internazionali, la Convenzione di Ramsar (2 febbraio 1971) per la protezione delle zone umide di importanza internazionale, la Convenzione di Berna (19 settembre 1979) sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa ed, infine, il Protocollo di Ginevra sulle aree specialmente protette e la diversità biologica nel Mediterraneo (3 aprile 1982).

Nonostante la rubrica dell'accordo, anche il Protocollo sulla protezione della natura e del paesaggio alpino (strumento adottato nell'ambito della Convenzione alpina del 7 novembre 1991) si prefigge lo scopo di promuovere una politica globale per la protezione e lo sviluppo sostenibile delle Alpi, relegando ad un ruolo marginale il concetto di “paesaggio alpino”<sup>85</sup>. E le stesse considerazioni potrebbero essere formulate anche con riguardo alla Convenzione del Benelux sulla conservazione della natura e del paesaggio, sottoscritta l'8 giugno 1982 dal Belgio, Olanda, e Lussemburgo.

---

<sup>84</sup> Le suddette espressioni sono ricavate dal Preambolo, dall'art. 1, lett. a) e dall'art. 2 della Convenzione europea del paesaggio. Secondo E. Imparato, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010, 33, la Convenzione introdurrebbe una nozione di “paesaggio culturale” inteso quale elemento complesso in continuo equilibrio tra forze naturali e azioni antropico-economiche, che costituisce una testimonianza della storia e dell'identità culturale delle popolazioni stanziate sul territorio.

<sup>85</sup> La Convenzione Alpina, sottoscritta a Salisburgo nel 1991, costituisce un accordo internazionale tra gli Stati dell'Arco alpino (Italia, Austria, Francia, Germania, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia, Svizzera e Comunità europea).

Anche la Convenzione di Aarhus<sup>86</sup> realizza l'obiettivo di un maggiore coinvolgimento ed una maggiore responsabilizzazione dei cittadini in materia ambientale: in particolare, la Convenzione vuole contribuire alla protezione del diritto di ogni membro della presente e delle future generazioni di abitare in un ambiente adeguato alla salute e al benessere, garantendo i diritti di accesso all'informazione di carattere ambientale, di partecipazione pubblica al processo legislativo e di accesso alla giustizia. Essa, trasformando il diritto di accesso, quale diritto del singolo, in una prerogativa della società da considerarsi nel suo insieme, contribuisce a sviluppare un nuovo sistema politico di democrazia negli Stati firmatari. L'attenzione per il paesaggio emerge soltanto indirettamente, allorché, ai sensi dell'art. 1, comma 3, lett. a), la Convenzione afferma di tenere in considerazione per l'esercizio del diritto di accesso qualsiasi informazione ambientale, ossia anche i dati concernenti il paesaggio.

Altre Convenzioni internazionali, invece, tutelano maggiormente l'aspetto culturale rispetto a quello naturalistico, senza, tuttavia, far riferimento in modo diretto a concetti paesaggistici. Ad esempio, la Convenzione di Granada per la tutela del Patrimonio architettonico (Granada, 3 ottobre 1985), la Convenzione per la tutela del Patrimonio archeologico (La Valletta, 16 gennaio 1992), la Convenzione Unesco per la protezione del Patrimonio naturale e culturale mondiale Parigi, 17 ottobre 2003, ratificata dall'Italia nell'ottobre 2007) e la Convenzione di Faro (Faro, 13 ottobre 2005)<sup>87</sup>.

In relazione alle ultime due Convenzioni internazionali, giova ricordare che all'interno delle medesime emerge un concetto di patrimonio culturale che va oltre la mera somma dei beni culturali, tradizionalmente intesi (cioè nella forma materiale), comprendendo anche «i valori, le credenze, i saperi e le tradizioni, costantemente modificati dall'uomo in una prospettiva dinamica»<sup>88</sup>. Una visione questa probabilmente compatibile con i principi ed i valori affermati dalla Convenzione europea del paesaggio, che intende per paesaggio «tutto il territorio delle parti» secondo una filosofia materialista, ma che, al contempo, dimostra di fare propria anche una concezione soggettiva di tale bene, fondata sul riconoscimento per cui il paesaggio è quella parte di territorio «così come è percepita dalle popolazioni», essendo «ogni luogo un elemento importante della qualità della vita» della comunità che lo abita e, più in generale, «un elemento chiave del benessere individuale e sociale»<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> La Convenzione di Aarhus, cui l'Italia ha dato esecuzione con legge n. 108/2001, è entrata in vigore il 30 ottobre del 2001 ed è stata recepita in Italia sia come Trattato internazionale a cui è stata data esecuzione con la predetta legge di ratifica, sia come obbligo imposto dall'Unione Europea, tramite le Direttive n. 2003/4/CE e 2003/35/CE, parzialmente attuative della Convenzione. L'Unione Europea ha, comunque, ratificato la Convenzione di Aarhus con decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005, decisione 2005/370/CE.

<sup>87</sup> Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 13 ottobre 2005 e sottoscritta dall'Italia il 27 febbraio 2013.

<sup>88</sup> Così, C. Vitale, in L. Casini (cur.), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010, 275.

<sup>89</sup> Le suddette espressioni sono state ricavate dal Preambolo, dall'art. 1, lett. a), della Convenzione europea del paesaggio. Secondo E. Imparato, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010, 33, la

I concetti di patrimonio culturale immateriale e di paesaggio soggettivo immateriale (come già ricordava Predieri<sup>90</sup>), invece, risulterebbero non compatibili con la normativa nazionale del Codice dei beni culturali e del paesaggio: da un lato, perché questo si incentra sulla materialità del bene oggetto di protezione<sup>91</sup>; dall'altro, perché l'art. 7-bis del Codice nazionale, discostandosi dalla tutela offerta dalla Convenzione Unesco, sottolinea come le testimonianze culturali oggetto di protezione nazionale debbano, per essere oggetto di *tutela*, assumere caratteri materiali secondo i presupposti stabiliti dagli artt. 10 e 11. E, da un punto di vista prettamente paesaggistico, gli farebbe eco l'art. 131, che si prefigge di tutelare il paesaggio quale “testimonianza materiale” dell'identità della Nazione.

## 9. Rilievi conclusivi.

La prima riflessione sul costituzionalismo contemporaneo deve volgere alla situazione europea complessiva. Come abbiamo visto operando una rassegna dei Paesi europei, soltanto la Germania, il Portogallo e Malta menzionano all'interno delle proprie Costituzioni il termine “paesaggio”: a queste Nazioni deve aggiungersi la Svizzera. Le Carte costituzionali degli altri Stati membri fanno uso prevalentemente dei termini “ambiente”, “sviluppo sostenibile”, “ecologia ed ecosistema”, senza mai menzionare il bene paesaggistico e provvedendo a separare l'elemento culturale da quello naturale.

Secondariamente, con esclusivo riferimento alla Germania, Portogallo, Malta e Svizzera, si può rilevare che la nozione di paesaggio adoperata da questi Paesi si compone di elementi naturali e culturali, in maniera simile a quello che avviene in Italia, ai sensi dell'art. 9 Cost. e dell'art. 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>92</sup>. Invero, le norme costituzionali analizzate accostano concetti ecologici a definizioni storico-culturali che possiedono un valore identitario<sup>93</sup>.

---

Convenzione introdurrebbe una nozione di «paesaggio culturale» inteso quale elemento complesso in continuo equilibrio tra forze naturali e azioni antropico-economiche, che costituisce una testimonianza della storia e dell'identità culturale delle popolazioni stanziate sul territorio.

<sup>90</sup> È utile riportare le parole di Predieri che nel suo scritto (*Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit., 14) già si esprimeva nei seguenti termini: «il paesaggio naturale viene umanizzato nella sua percezione, nel suo significato, diventa produzione umana sotto il profilo interpretativo o, se vogliamo, estetico, così come lo è oggettivamente quello determinato dall'azione dell'uomo».

<sup>91</sup> Ad esempio, l'art. 2, comma 2, utilizza il termine «cose» per sottolineare la materialità del bene, riprendendo il contenuto dell'art. 2 della legge n. 1089/1939 (c.d. Legge Bottai). Peraltro, anche il Cons. Stato, ad. gen., 11 marzo 1999, n. 33, avrebbe evidenziato l'illogicità e l'irrazionalità della normativa vincolistica a beni immateriali.

<sup>92</sup> Per l'art. 131, comma 2, del Codice nazionale, il paesaggio è “rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”. Per un commento esaustivo della predetta norma, si rinvia a M.A. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 983 ss.

<sup>93</sup> Si pensi alla nozione di “paesaggio storico culturale” della Germania (*Kulturlandschaft*) o a quella di “inventari di paesaggi” interessati agli aspetti storico-culturali della Svizzera. Ma il dato è ancor più evidente nella Costituzione maltese, laddove, ai sensi dell'art. 9 Cost., vi è un forte collegamento tra l'elemento territoriale e quello culturale nazionale. Per quanto concerne il Portogallo, considerato l'esiguo materiale reperito, che si limita alle scarse

In terzo luogo, più complicato è stabilire quali rapporti sussistano tra le nozioni di paesaggio straniero e il concetto della Convenzione europea del paesaggio. Per quanto concerne la nozione di “territorio salubre”, si è parlato della sussistenza di un’eventuale conformità dei significati nazionali a quello europeo della Convenzione, ove la matrice comune è sempre costituita dall’applicazione del principio dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del territorio<sup>94</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la dilatazione del concetto di paesaggio ed una sua estensione a tutto il territorio, comprese le aree ordinarie e degradate, i dati raccolti non consentono di effettuare un paragone e di sviluppare un’analisi di diritto comparato. Sicuramente, come è già stato scritto da una parte della dottrina<sup>95</sup>, vi sarebbe uno scollamento tra la nozione italiana e quella europea, dato dal fatto che la prima richiederebbe comunque l’eccezionalità dell’area o del bene da tutelare a fini paesaggistici, consistente nell’espressione di un valore culturale-identitario nazionale<sup>96</sup>. E le stesse considerazioni potrebbero valere anche per l’ordinamento maltese, considerato che le norme delle due Costituzioni sono identiche fra loro. L’eccezionalità del bene territoriale, intesa quale fattore primario per l’individuazione dell’oggetto da tutelare, sembrerebbe valere anche per l’ordinamento svizzero, in quanto l’inserimento di un bene negli inventari è determinato dalle sue caratteristiche peculiari e straordinarie, che rispondono a criteri interpretativi ecologici e culturali<sup>97</sup>. Per quanto concerne il sistema tedesco, invece, nessuna comparazione può essere effettuata, considerato che la Germania non ha provveduto a firmare il testo della Convenzione europea del paesaggio e, quindi, non si è vincolata al rispetto delle disposizioni internazionali contenute nel predetto documento normativo europeo. Infine, sul Portogallo merita segnalare che, per quanto la presente ricerca non abbia prodotto materiale utile per sviluppare delle riflessioni sul sistema paesaggistico adoperato, il dato costituzionale sembrerebbe optare per l’attuazione

---

informazioni fornite dalla Costituzione, si può comunque sottolineare la vicinanza del dato paesaggistico a quello culturale, specialmente per le modalità di espressione utilizzate dagli artt. 9 e 66 della Costituzione portoghese.

<sup>94</sup> Principi, peraltro, espressamente fissati dall’art. 131, comma 6, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>95</sup> Ad esempio, G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit., 713 (e sua nota n. 32), secondo cui “la nozione di paesaggio si identifica con la categoria dei beni paesaggistici, siccome beni giuridicamente tipizzati cui è imputabile un interesse pubblico di vertice, a loro volta riferibili alla nozione di patrimonio culturale di cui all’art. 2 del Codice”.

<sup>96</sup> Il contrasto, invece, non sembrerebbe sussistere tra la nozione di paesaggio propugnata dal Predieri e quella espressa dalla Convenzione europea, dato che entrambe le teorie possono essere definite come “programmatorie ed integrali”: estese, cioè, a tutto il territorio.

<sup>97</sup> Si ricorda, infatti, che il concetto di paesaggio svizzero viene stabilito dalla Legge sulla protezione della natura e del paesaggio che, tramite gli artt. 5 e 6, descrive lo strumento degli inventari ed elenca i requisiti che i beni territoriali devono possedere per l’inserimento in tali elenchi. I requisiti prescelti si articolano in criteri ecologici (ad esempio, diversità di specie e habitat, grado di naturalità, ecc.) e culturali (ad esempio, il valore scientifico, educativo, estetico, ricreativo, storico, ecc.) e permettono di sottoporre a protezione specifica il bene proprio per la sua eccezionalità.

di misure di protezione soltanto nei confronti di aree territoriali dotate di un certo valore, da preservare per le generazioni future<sup>98</sup>.

Come si è potuto constatare, accanto alla normativa predisposta dalla Convenzione europea del paesaggio sono vigenti ulteriori discipline internazionali, che, tuttavia, mostrano di regolare soltanto specifici aspetti ecologici e questioni procedurali ad essi connesse, relegando ad un ruolo marginale le attività di tutela e di valorizzazione del bene paesaggistico. Le uniche riflessioni propriamente paesaggistiche potrebbero riguardare le modalità di applicazione della Convenzione Unesco agli Stati firmatari in relazione alla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (dotato del c.d. “*outstanding universal value*”), anche se tale questione aprirebbe il varco per lo sviluppo di una serie di considerazioni sull’ammissibilità o meno di un paesaggio immateriale: argomento quest’ultimo che, per quanto concerne l’Italia, appare complesso e controverso per la presenza di un Codice nazionale ostativo all’accoglimento di una visione di tal genere. Come in sede internazionale, anche nell’ambito della Unione Europea, l’attenzione per il paesaggio è quasi nulla, considerato che il paesaggio non è mai nominato; mentre è risaputo che viene riservata diretta e cospicua attenzione alla tutela dell’ambiente, alla quale è dedicato tutto il Titolo XIX (artt. 174-176) del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea. In questa parte del Trattato, invero, è possibile rinvenire spunti riferibili indirettamente anche alla tutela del paesaggio (la «qualità dell’ambiente» o la stessa «utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», cui fa riferimento l’art. 175, comma 1), ma mai una sua diretta menzione o la menzione di concetti ad esso direttamente riconducibili. Così, come solo indirettamente include il paesaggio la «conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea», citato all’art. 151, comma 2, in materia di cultura<sup>99</sup>.

In conclusione, l’analisi comparata evidenzia il modello italiano di paesaggio che si impone nel quadro europeo come un sistema complessivamente riuscito e dalle coordinate culturali assai ben definite e nel quale il bene paesaggio è sia forma sensibile dell’ambiente, sia forma del Paese, purché dotato di uno speciale valore identitario. Solo in pochi ordinamenti europei tale impostazione ha trovato tanta attuazione (vedi la Germania con il *Kulturlandschaft*<sup>100</sup>), mentre nella maggior parte degli altri l’approccio al tema appare aspecifico. Non migliore come modello, ma ovviamente di più agevole coordinamento

---

<sup>98</sup> Così, art. 66 Cost., che obbliga lo Stato a classificare e proteggere i paesaggi e luoghi, al fine di garantire la conservazione della natura e la preservazione dei valori culturali di interesse storico o artistico, nell’ottica dell’attuazione del principio di solidarietà tra la generazione contemporanea e quelle future.

<sup>99</sup> In questo senso, si rimanda D. De Pretis, *Disciplina comunitaria e internazionale del paesaggio*, in *Diritto al paesaggio e Diritto del paesaggio*, Napoli, 2008, 43 ss.

<sup>100</sup> Già A. Predieri sottolineava la comunanza del paesaggio tedesco a quello italiano. Nello scritto *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, 14-15, Predieri riportava i seguenti contributi in lingua tedesca che commentavano il concetto di *Kulturlandschaft* e lo distinguevano dal *Naturlandschaft*: H. Lehmann, *Die Physonomie der Landschaft*, Berlin, Heidelberg, 1950; H. Carol, *Zur diskussion und Landschaft*, in *Geogr. Helvetica*, 11, 1956; J. Ritter, *Landschaft zur Funktion des astetischen in der modernen Gesellschaft*, Munster, 1964.





poiché tutelando e valorizzando il tutto (cioè l'ambiente), senza distinzioni, si protegge, per effetto automatico, anche l'elemento culturale peculiare (il paesaggio), evitando conflitti di attribuzioni e di competenza.