



UNIVERSITA' DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Specialistica in Giurisprudenza

Sulla nozione giuridica di paesaggio. Il lungo percorso di costruzione del concetto.

Il Candidato

Tiziana Papapietro

Il Relatore

Chiar.ma Prof.ssa

Ilaria Lolli

A.A. 2014/ 2015

Indice

Introduzione.....	4
1 La legislazione precostituzionale e l'articolo 9 della Costituzione. La teoria della «pietrificazione» e il suo superamento.	
1.1 Dalla prima legge sul paesaggio all'articolo 9 della Costituzione.....	7
1.2 L'articolo 9 della Costituzione.....	18
1.2.1 Premessa.....	18
1.2.2 I lavori della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.....	18
1.2.3 I lavori dell'Assemblea Costituente e l'approvazione dell'articolo 9.....	25
1.3 L'interpretazione dell'articolo 9 della Costituzione e il significato del termine paesaggio.....	34
2 Paesaggio come «forma sensibile dell'ambiente».	
2.1 Dalla Commissione Franceschini all'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali.....	47
2.2 Il d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616.....	59
2.3 La legge 8 agosto 1985 n. 431, la c.d. legge Galasso...	64
2.4 La giurisprudenza costituzionale degli anni Ottanta...	70

3 Il consolidarsi di un concetto.

3.1	Il percorso degli anni Novanta fino all'approvazione del T.U. delle disposizioni legislative in materia dei beni culturali e ambientali.....	74
3.2	La Convenzione europea del paesaggio.....	80
3.3	Il Codice dei beni culturali e del paesaggio.....	91
3.4	La giurisprudenza recente.....	101

Conclusioni	111
--------------------------	-----

Bibliografia	133
---------------------------	-----

Introduzione.

Questa tesi si propone l'obiettivo di ricostruire il percorso legislativo che ha portato all'elaborazione della nozione giuridica di paesaggio, ai fini della sua tutela.

All'interno di tale percorso verranno esaminate le tappe normative fondamentali e le relative interpretazioni dottrinali.

In particolare, si partirà dall'analisi della legislazione pre-costituzionale, fino ad arrivare all'approvazione dell'articolo 9 della Costituzione, mettendo in risalto il lavoro svolto in Assemblea costituente e sottolineando quelli che sono stati i contrasti, le discussioni e i vari orientamenti politici presenti in Assemblea.

Si analizzeranno, in seguito, le prime interpretazioni date al 2° comma dell'articolo 9 della Costituzione e le successive evoluzioni, in concomitanza con lo sviluppo della normativa sul paesaggio.

Verranno esaminate le novità apportate dai lavori della Commissione Franceschini e dai successivi interventi legislativi, tra cui il d.p.r. 616/1977, la legge 431/1985, la c.d. legge Galasso, per poi arrivare all'approvazione del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali.

Il percorso si concentrerà, successivamente, sul fondamentale contributo apportato dalla Convenzione europea del paesaggio all'evoluzione legislativa in materia e sul Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui verranno analizzati i principali contenuti e le modalità con cui questo ha recepito le novità introdotte dalla Convenzione.

Verranno analizzate, infine, alcune delle sentenze della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, che hanno apportato un rilevante contributo all'elaborazione della nozione.

1 La legge precostituzionale e l'articolo 9 della Costituzione. La teoria della «pietrificazione» e il suo superamento.

1.1 Dalla prima legge sul paesaggio all'art. 9 della Costituzione.

La tutela del paesaggio nella nostra tradizione giuridica e civile ha radici lontane. Peraltro, la concezione del paesaggio è stata, fin dai tempi antichi, ancorata a quella del patrimonio storico e artistico; ciò ha portato all'instaurarsi di uno stretto legame tra la tutela dell'uno e dell'altro.

I primi provvedimenti risalgono all'ordine del Real patrimonio di Sicilia del 21 agosto 1745, che contemporaneamente impone la conservazione delle antichità di Taormina e dei boschi del Carpinetto a monte di Mascalì (situato oggi nel Parco dell'Etna). L'autore di tale provvedimento è il vicerè di Sicilia Bartolomeo Corsini, nipote di papa Clemente XII e fratello del cardinale Neri Corsini, ispiratore del «patto» tra la famiglia dei Medici e quella dei Lorena nel 1737, che assicura a Firenze le collezioni medicee¹.

¹ ANONIMO, *Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, Venezia, 3 ottobre 2011, https://www.unive.it/media/allegato/infoscari-pdf/Croce-Ca_Foscari1.pdf, p. 1, sabato 1 novembre 2014.

Fino a questo momento, la tutela del patrimonio storico e artistico e quella del paesaggio vanno di pari passo. Con gli anni, però, le cose cambiano e le due tutele seguono percorsi differenti. Infatti, come vedremo, la legislazione dei beni culturali si evolverà più in fretta rispetto a quella del paesaggio.

Con lo Statuto Albertino del 1848, si afferma che «Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili», principio temperato dall'ipotesi dell'esproprio dietro «giusta indennità» qualora lo esigesse «l'interesse pubblico legalmente accertato». Il principio della prevalenza della proprietà privata sulla pubblica utilità contrasta nettamente con le norme in vigore a metà Ottocento negli Stati pontifici, nelle due Sicilie e nel Granducato di Toscana, nei quali, al contrario, è la pubblica utilità ad essere sovraordinata alla proprietà privata².

Il Regno d'Italia adotta lo Statuto Albertino come legge fondamentale dello Stato e il Codice civile del 1865, in sintonia con questo, definisce la proprietà privata come «il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalla legge e dai regolamenti». L'Italia cerca di costruire un sistema legislativo unificato, ma prima di arrivare ad una legge nazionale di tutela, si registrano vari tentativi che non andranno a buon fine. L'ostacolo è sempre lo stesso: i diritti della proprietà privata e la loro sovraordinazione rispetto al primato del bene pubblico.

In un periodo così difficile, la legge 12 giugno 1902 n. 185 sulla «*Conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte*», tenta un contemperamento tra le due opposte dottrine, ma di fatto si risolve in un privilegio dei diritti dei privati proprietari di monumenti e oggetti d'arte. Un nuovo e più organico intervento normativo in materia, sarà introdotto successivamente con la legge 20 giugno 1909

² ANONIMO, *Benedetto Croce ministro*, cit., p. 2.

n. 364, «*Per le antichità e le belle arti*», che costituirà la prima vera disciplina nazionale italiana di tutela e punto di partenza fondamentale per ogni altra successiva disposizione in materia.

Come accennato in precedenza, la tutela del patrimonio culturale e la tutela del paesaggio, dopo i primi interventi normativi del settecento, hanno due destini differenti. La tutela del paesaggio, infatti, subisce per secoli l'inerzia del legislatore e bisognerà attendere i primi del novecento, affinché essa possa riprendere il suo percorso legislativo.

Corrado Ricci in un articolo pubblicato su *Emporium* del 1905, tratta di tre vicende che vanno svolgendosi in quegli anni: l'intenzione di aprire una nuova porta nelle mura di Lucca e le minacce di distruzione della cascata delle Marmore e della pineta di Ravenna. E' proprio dall'unione di queste vicende che nasce la prima legge paesaggistica d'Italia, la legge 16 luglio 1905 n. 411, «*Per la conservazione della pineta di Ravenna*», a cui «si deve quella connotazione storico-culturale che ha caratterizzato fin dall'origine la salvaguardia del paesaggio nell'ordinamento italiano»³. Questa legge segna l'avvio del percorso legislativo in materia di paesaggio, ma la strada da fare per arrivare ad una più completa ed organica legge sulla difesa del paesaggio, è ancora lunga.

Nel 1907 nasce, inoltre, con la legge 386 del 27 giugno, il sistema delle Soprintendenze, con varie ripartizioni: archeologia, monumenti, gallerie ed oggetti d'arte; queste hanno competenza territoriale ma sono sottoposte al Ministero della Pubblica Istruzione.

Camera e Senato, nel frattempo, sono nel ben mezzo del conflitto fra interesse pubblico e interesse privato, che si porta avanti ormai da anni.

³ F. MAGNOSI, *Diritto al paesaggio*, in *Avanguardia giuridica, urbanistica e ambiente*, (a cura di M. ANTONIOL), Exeo edizioni, 2011, p.18.

Infatti, fin da quando la capitale d'Italia è stata spostata a Roma, la Camera, interamente elettiva, propende a stabilire norme di conservazione dei monumenti ed oggetti di antichità e d'arte, antepone la pubblica utilità agli interessi dei privati; a contrario il Senato, dove per nomina regia o per censo si trovano molti membri dell'alta aristocrazia, propende invece prevalentemente a non ledere i diritti dei proprietari.

La legge del 1909 porta la firma del ministro Luigi Rava, ravennate, ma importantissimo è stato il ruolo di un altro ravennate, Corrado Ricci, nominato da Rava Direttore generale alle Antichità e Belle Arti, così come quello del deputato toscano Giovanni Rosadi e dell'abruzzese Felice Barnabei, che in passato ha ricoperto anch'egli la carica di Direttore generale. Già nel 1906 Rava presenta un disegno di legge accompagnato da una relazione di Rosadi, che riflette a pieno le opinioni e le teorie degli intellettuali di quell'epoca, e degli ambienti impegnati in prima linea sul fronte della tutela del patrimonio culturale italiano.

Tra questi, particolare importanza riveste l'Associazione per la difesa di Firenze antica, fondata nel 1898 per proteggere il centro storico della città dalle trasformazioni che ne deturpavano l'aspetto estetico. L'Associazione viene promossa e presieduta dal principe Tommaso Corsini, membro della stessa famiglia di Clemente XII, ricordato in precedenza. Corsini, membro del Senato, rappresenta quella parte dell'aristocrazia di segno contrario a quella prevalente in Senato, che rivendica la priorità della proprietà privata sull'interesse pubblico. Egli riesce a creare un movimento d'opinione, che darà vita ad una pubblica assemblea a Firenze, il 6 dicembre del 1908.

A questa assemblea parteciperà anche Benedetto Croce, in qualità di delegato della Società napoletana di Storia Patria. Croce avrà un ruolo fondamentale all'interno del movimento, sarà lui, infatti, a proporre

una mozione determinante, insieme alla vicenda del terremoto di Messina (1908), per l'approvazione della legge 364 del 1909.

Nel testo originario del disegno di legge è stato fatto un tentativo di tutela del paesaggio e dell'ambiente naturale. Infatti, sia il ministro Rava che Rosadi, anche se con formule diverse, intendono includere nella tutela del patrimonio storico e artistico anche la tutela delle bellezze naturali e paesaggistiche. Il tentativo avrà esito positivo in leggi posteriori, ma è fondamentale notare come già il legislatore del 1909 considerasse necessario riconoscere il legame tra la tutela del patrimonio culturale e la tutela del paesaggio, che troverà poi il suo nucleo principale, come vedremo, nell'articolo 9 della Costituzione.

Altro elemento di fondamentale importanza nel testo di legge originario è l'inclusione del principio dell'azione popolare. Questo, trova fondamento nel diritto romano, dove l'actio popularis si basa sulla piena identità fra il popolo nel suo insieme e i cittadini: il singolo cittadino, quindi, può agire giuridicamente in nome del popolo, promuovendo l'azione popolare in difesa dell'interesse pubblico e, in particolare, dei beni comuni (aria, acqua, suolo, mare etc.). Come sostiene Rosadi, il fine è quello di «avere la opinione pubblica forte, ben costituita e ben diretta ausiliatrice dello Stato nella conservazione del patrimonio artistico»⁴.

Entrambi questi due principi, la tutela del paesaggio e l'azione popolare, non passeranno però il vaglio del Senato.

Intanto in Italia sorgono varie associazioni protezionistiche tra cui l'Associazione nazionale per i paesaggi e i monumenti pittoreschi d'Italia (1906), la Lega nazionale per la protezione dei monumenti naturali (1914), ad essi si affiancano movimenti locali come quelli «per

⁴ ANONIMO, *Benedetto Croce ministro*, cit., p. 7.

Bologna storica e artistica» e «per la difesa di Firenze antica». Vari sono anche i movimenti d'opinione, suscitati dagli intellettuali e dai cittadini riguardo a tematiche di alto valore, come ad esempio la difesa di Villa Borghese minacciata da progetti edilizi. In particolare, grazie a Corrado Ricci nasce un vasto dibattito sui giornali dell'epoca, come *Il Giornale d'Italia* e *Il Corriere della Sera*.

Nel contempo continuano peraltro ad essere forti le resistenze in nome dell'assoluto diritto di proprietà dei privati, come dimostra il fatto che nella legge del 1909, non viene riconosciuta l'inclusione fra «le cose immobili che abbiano interesse storico o artistico», delle ville e dei giardini.

Questo è il motivo alla base dell'integrazione avvenuta ad opera della legge 23 giugno 1912 n. 688, voluta proprio da Corrado Ricci, che estende espressamente l'ambito della tutela anche «alle ville, ai parchi e ai giardini che abbiano interesse storico o artistico».

La battaglia portata avanti da Giovanni Rosadi per la tutela del paesaggio continua con determinazione. Nel 1910, poco dopo che il Senato ha bocciato l'articolo relativo al paesaggio nella legge 364 del 1909, egli presenta una nuova proposta di legge, che ha come obiettivo la tutela delle foreste, dei giardini, dei parchi, delle ville, delle acque e, in generale, di tutti quei luoghi che avessero un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro relazione con la storia e la letteratura. Questi, come prevede il disegno di legge, non possono essere alterati o distrutti senza l'autorizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione.

Il disegno di legge crea un vasto movimento d'opinione che porta nel 1913 alla nascita del Comitato nazionale per la difesa del paesaggio e dei monumenti, che mette insieme varie associazioni protezionistiche dell'epoca, ma anche sei Ministeri (Pubblica Istruzione, Lavori

Pubblici, Esteri, Finanze, Agricoltura, Industria) ed altre istituzioni (come ad esempio le Ferrovie dello Stato).

Intanto, sul versante del «paesaggio» si cercano fondamenti nel diritto romano. A questo proposito, si ricorda in particolare Giuseppe Lustig, giurista, magistrato e procuratore del Re a Napoli, a cui si deve un lungo articolo del 1918, all'interno della rivista napoletana *Il Filangieri*, in cui egli ricostruisce la storia della *Tutela del paesaggio in Roma* dalle leggi repubblicane al codice di Giustiniano. Viene richiamato il *decor urbis*, la *publica utilitas* e la *dicatio ad patriam* dei testi giuridici antichi, mettendo in rilevanza lo stretto legame tra il paesaggio naturale e quello urbano. Lustig, inoltre, rileva l'importanza dell'*actio popularis* come strumento efficace di tutela, in quanto ogni cittadino può farsi «quasi come un procuratore dello Stato».

Il disegno di legge Rosadi fa la spola tra Camera e Senato per molto tempo, a causa dello scontro che si trascina da anni tra le ragioni della tutela e quelle della proprietà privata, che a lungo risulteranno predominanti, impedendo di fatto al disegno di legge di farsi strada. La prima guerra mondiale, interrompe i progressi fatti fino a quel momento, rendendo il percorso ancora più tortuoso. E' proprio in questo lungo e difficoltoso cammino che avanza quella che sarà poi ricordata come la legge Croce.

In quegli anni, tanti sono i promotori e i sostenitori di una nuova ed efficace legge di tutela del paesaggio, tra cui i già menzionati Giovanni Rosadi e Corrado Ricci. Un altro nome in particolare si distingue per aver dato uno slancio decisivo, ed è quello di Francesco Saverio Nitti. Egli, infatti, nel suo primo governo istituisce tramite un regio decreto, nel 1919, un Sottosegretariato alle Antichità e Belle Arti, che può essere definito come un precedente del Ministero dei Beni Culturali, costituito quasi sessant'anni dopo. Il primo sottosegretario è il veneziano Pompeo Molmenti, che ha partecipato alle prime lotte per la

tutela del paesaggio, all'inizio del secolo; nel secondo governo Nitti, che dura pochissimo, Molmenti si dimette a causa dell'insufficienza di risorse economiche ed è sostituito da Rosadi, che mantiene l'ufficio di sottosegretario fino ai successivi governi Giolitti e Bonomi. Molmenti, durante il suo incarico, nomina una commissione di cui Rosadi è presidente, con lo specifico compito di preparare una proposta di legge per la difesa e il rispetto delle bellezze naturali d'Italia. Finalmente i tempi appaiono maturi e si riesce a redigere il disegno di legge nel marzo del 1920, riprendendo le direttive generali della proposta di legge Rosadi di dieci anni addietro.

E' proprio Benedetto Croce, Ministro nell'ultimo governo Giolitti, a portare avanti la battaglia in Parlamento per arrivare all'approvazione della legge. Nonostante gli sforzi precedenti di Molmenti e Rosadi, a causa della brevità dei governi dell'epoca, non si è infatti riusciti ad avviare il procedimento per l'approvazione del disegno di legge uscito dalla commissione. Il quinto ed ultimo governo Giolitti, il cui Ministro della Pubblica Istruzione è Benedetto Croce, riprende il disegno di legge, ma anche questo governo ha breve durata, poco più di un anno, a causa dell'interruzione anticipata della XXV legislatura; il disegno di legge passa poi al successivo governo Bonomi e poi al primo governo Facta, prima di giungere all'approvazione l'11 giugno del 1922.

Come detto, si deve a Croce l'approvazione della legge 11 giugno 1922 n. 778, «*Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*». Egli presenta la legge in Senato il 25 settembre 1920 e ne ottiene l'approvazione il 31 gennaio del 1921, trasmettendola alla Camera il 17 febbraio, ripresentandola poi il 15 giugno del 1921, dopo le elezioni anticipate del 15 maggio del 1921 e prima del giuramento del nuovo governo. I successori di Croce alla pubblica istruzione, Orso Mario Corbino nel governo Bonomi e Antonino Anile nel governo Facta, proseguono l'iter parlamentare, per merito in particolare di Rosadi, che mantiene l'incarico di

sottosegretario fino al febbraio del 1922. Il disegno di legge è nuovamente approvato dal Senato il 5 agosto 1921 e alla Camera l'11 maggio del 1922. La legge è firmata dal Re l'11 giugno 1922 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 21 giugno⁵.

Quando la legge viene approvata, Croce ormai non è più Ministro, ma è stato per merito della sua determinazione e della sua tenacia che si è arrivati, dopo un lungo e difficoltoso cammino che attraversa ben cinque legislature, all'approvazione della legge, ed è per questo che viene ricordata come Legge Croce per la tutela del paesaggio.

La legge Croce affronta il problema della «conservazione» in una prospettiva più ampia e particolareggiata rispetto alle precedenti leggi, come emerge dalla lettura dell'art. 1 in cui è scritto: *«sono dichiarate soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Sono protette altresì dalla presente legge le bellezze panoramiche»*.

In quegli anni, intanto, l'obiettivo di tutela delle bellezze del paesaggio che, come abbiamo visto, si fa sempre più strada, porta all'istituzione dei primi parchi nazionali: quelli del Gran Paradiso nel 1922, d'Abruzzo nel 1923, del Circeo nel 1934 e dello Stelvio nel 1935.

Più di un decennio dopo la legge Croce per la difesa del paesaggio, entra in vigore un'altra legge fondamentale nell'evoluzione della normativa riguardante il paesaggio nell'ordinamento italiano, la legge 29 giugno 1939 n. 1497 sulla *«Protezione delle bellezze naturali»*, di poco posteriore alla legge 1 giugno 1939 n. 1089 sulla *«Tutela delle cose di interesse artistico e storico»*. Le due leggi, nate su iniziativa del ministro Bottai, sono state definite leggi «gemelle», a causa

⁵ ANONIMO, *Benedetto Croce ministro*, cit., p. 12.

dell'intimo legame tra i motivi ideali della tutela delle bellezze naturali e quelli della tutela del patrimonio storico e artistico⁶. Esse riprendono, in sostanza, le due leggi viste in precedenza: la legge Rava-Rosadi del 1909 sulla tutela del patrimonio storico e artistico e la legge Croce per la tutela del paesaggio del 1922, delle quali costituiscono la rielaborazione.

La legge 29 giugno 1939 n. 1497, relativa alla protezione delle bellezze naturali, non contiene un riferimento esplicito al «paesaggio», ma implicitamente è possibile desumere tale concetto tramite la lettura combinata e sistematica delle diverse tipologie di bellezze naturali elencate nell'art. 1, all'interno del quale rilevano non solo le c.d. «bellezze individue», costituite da « 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza», ma anche le c.d. «bellezze d'insieme», costituite da « 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista e di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

Vengono introdotti due importanti strumenti operativi: il vincolo e l'autorizzazione, gli stessi stabiliti nella coeva legge 1 giugno 1939 n. 1089. Il vincolo riguarda porzioni limitate di territorio e singoli beni ambientali da tutelare nello specifico, tramite il divieto di edificare nel sito o di mutarne l'aspetto; l'autorizzazione, invece, è necessaria per

⁶ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio nel diritto costituzionale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, *La tutela della natura e del paesaggio*, R. FERRARA-M. A. SANDULLI, (a cura di A. CROSETTI), Giuffrè editore, 2013, p.60.

intervenire sulle aree e sui beni soggetti a protezione, al fine di impedirne l'alterazione in assenza delle necessarie verifiche⁷.

Alla legge del 1939 si deve, inoltre, l'introduzione della nozione di «paesistico», come attributo del piano territoriale che il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di disporre per le vaste località incluse nell'elenco, di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 1 della legge 1497 del 1939, ai sensi dell'art.5 della stessa legge⁸. Il piano territoriale paesistico ha come obiettivo quello di disciplinare l'uso delle aree vincolate, così da evitare che esse vengano utilizzate in modo tale da deturpare le bellezze panoramiche.

Le leggi di tutela che abbiamo sin qui ricordato, come abbiamo visto, mettono in risalto l'antico e profondo legame tra paesaggio e patrimonio storico e artistico, che fonda l'identità della nazione. All'indomani della conclusione del secondo conflitto mondiale, le tematiche inerenti alla tutela del paesaggio, verranno riproposte in seno all'Assemblea costituente, suscitando un intenso dibattito che si concluderà con l'approvazione dell'articolo 9, inserito tra i principi fondamentali della Costituzione.

⁷ F. MAGNOSI, *Diritto*, cit., p. 19.

⁸ P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, (2), p.363 ss.

1.2 L'articolo 9 della Costituzione.

1.2.1 Premessa.

L'articolo 9 della Costituzione prevede:

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Il percorso dell'articolo 9 prima di arrivare alla sua approvazione definitiva il 22 dicembre 1947, passa attraverso una lunga discussione tenutasi in Assemblea Costituente, ripartita in dieci sedute, quattro di esse svoltesi nella prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione e sei in Assemblea plenaria.

Ai fini del mio studio, mi concentrerò sul secondo comma dell'articolo in esame.

1.2.2 I lavori della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

Il 18 ottobre 1946, la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione inizia la discussione sul tema: «I principi dei rapporti sociali (culturali)», di cui sono relatori gli onorevoli Moro (Democrazia Cristiana) e Marchesi (Partito Comunista italiano). Essi si sono in precedenza incontrati allo scopo di trovare un accordo che è

stato raggiunto, però, solo in alcuni punti. A conclusione di tale incontro, si è arrivati alla redazione del seguente articolo:

«Art. 7. – I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e sono sotto la protezione dello Stato»⁹.

A questa proposta si aggiunge la proposta dell'onorevole Lombardi (Partito Socialista italiano) in cui sono racchiusi i concetti ai quali si ispira il suo partito. La proposta è la seguente:

«Art. 6. – I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono un tesoro nazionale e sono posti sotto la vigilanza dello Stato».

Nella seduta del 29 ottobre 1946, il Presidente Tupini (Democrazia Cristiana) esprime le sue perplessità sull'articolo riguardante i monumenti artistici, storici e naturali e se questa materia debba far parte della Costituzione. A suo avviso, infatti, non sarebbe necessario affermare che tali monumenti costituiscono patrimonio nazionale e sono sotto la protezione dello Stato. Inoltre, non esistono precedenti tali da giustificare la necessità di un articolo del genere, tanto meno il suo inserimento all'interno della Carta fondamentale¹⁰.

Il relatore Marchesi osserva di aver formulato l'articolo inserendolo nella Costituzione e di aver utilizzato le parole: « in qualsiasi parte del territorio della Repubblica», a causa della prospettata autonomia regionale e per scongiurare l'eventualità che la Regione possa disporre liberamente dei propri monumenti.

⁹ Commissione per la Costituzione, prima Sottocommissione, *Resoconto sommario*, p. 267, in www.legislature.camera.it

¹⁰ Commissione per la Costituzione, prima Sottocommissione, *Resoconto sommario*, p. 320, in www.legislature.camera.it

Secondo l'onorevole Cevolotto (Partito Democratico del Lavoro) dicendo che: «i monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale», se ne potrebbe dedurre che essi debbano essere espropriati quando appartengano a privati. Se tali monumenti costituiscono patrimonio nazionale, non sono più patrimonio privato, mentre, continua l'onorevole, è da rilevare che la maggior parte dei monumenti nazionali sono patrimonio privato, anche se vincolato. Pertanto, egli ritiene opportuno cambiare la formula dell'articolo, per evitare di dover espropriare tutti i monumenti, con la conseguenza che lo Stato dovrebbe assumere la manutenzione di tutti i monumenti nazionali.

Queste problematiche porteranno la discussione sul secondo comma dell'articolo 9 a protrarsi ancora a lungo, prima di giungere ad una formula che ottenga il consenso delle parti.

Nella seduta del 30 ottobre 1946, il Presidente Tupini pone in discussione l'ultimo articolo proposto dai relatori Moro e Marchesi, formulato nel modo seguente:

«I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale ed in qualsiasi parte del territorio della Repubblica sono sotto la protezione dello Stato»¹¹.

Dinnanzi alla richiesta da parte del Presidente Tupini di illustrare l'articolo in questione, l'onorevole Marchesi risponde di considerare le ragioni del suddetto articolo talmente evidenti, da non dover dare alcuna argomentazione in particolare. Egli ritiene necessaria, piuttosto, una nuova formula più sintetica:

«I monumenti artistici, storici e naturali, in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, sono sotto la protezione dello Stato».

¹¹ Commissione per la Costituzione, prima Sottocommissione, *Resoconto sommario*, p. 329, in www.legislature.camera.it

L'onorevole Moro accetta questa nuova formula.

L'onorevole Mastrojanni (Unione Nazionale) solleva le sue perplessità riguardo il termine «protezione», da sostituire, a suo parere, con quello di «vigilanza», in quanto potrebbe essere interpretato nel senso di: dare diritto ai privati di pretendere dallo Stato la manutenzione dei monumenti artistici e storici di loro proprietà, dando così luogo anche ad eventuali speculazioni.

Di diverso avviso l'onorevole Lucifero (Partito Liberale) che si dichiara favorevole al termine «protezione» in quanto sottolineerebbe maggiormente i compiti e le funzioni dello Stato in questo settore. Egli richiama l'attenzione sul fatto che, a causa della noncuranza dello Stato o della mancanza della necessaria manutenzione da parte dei proprietari che non ne hanno la possibilità, vanno deteriorandosi monumenti e opere d'arte di interesse nazionale di inestimabile valore e bellezza. Pertanto, si dichiara d'accordo con l'onorevole Marchesi che questo patrimonio comune della Nazione sia tutelato, chiunque ne sia il possessore. Si dichiara, inoltre, favorevole all'idea di stabilire con legge speciale che le opere d'arte d'interesse nazionale che sono in godimento di privati che non hanno la possibilità di provvedere alla manutenzione, possano essere espropriate.

L'onorevole Marchesi ribadisce l'idea che sia preferibile il termine «protezione» perché lo Stato è protettore dei monumenti artistici e storici, in quanto può imporre a coloro che ne hanno la proprietà e la possibilità di provvedere alla manutenzione, e in caso contrario, intervenire direttamente.

A questo punto interviene l'onorevole Togliatti (Partito Comunista italiano), che si dichiara d'accordo con l'onorevole Marchesi sul fatto che lo Stato debba prendere le misure necessarie affinché un monumento, un'opera d'arte o un oggetto da collezione che appartengano ad un privato non vadano in rovina o vadano distrutti per

mancanza di mezzi o per trascuratezza. Con questo però, sottolinea l'onorevole Togliatti, non si vuol dire che lo Stato debba farsi carico della manutenzione di tutti i tesori artistici e storici del Paese, anche se appartenenti a privati, ma che debba intervenire quando tale manutenzione non venga effettivamente attuata.

L'onorevole Mastrojanni dichiara di non essere contrario all'intervento dello Stato, purché l'esproprio sia motivato specificamente e continua a sostenere che la parola «vigilanza», a suo avviso, è più adatta nel senso anche di proteggere oltre che vigilare.

Anche l'onorevole De Vita (Partito Repubblicano italiano) si dichiara favorevole all'utilizzo del termine «protezione», in quanto «vigilanza» starebbe a significare vigilare su di una attività che non è, in effetti, esercitata dai privati.

Alla fine di questa lunga ed intensa seduta il relatore Moro per maggiore chiarezza, arriva a proporre la seguente formula:

«I monumenti storici, artistici e naturali, a chiunque appartengano ed in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, sono sotto la protezione dello Stato».

Il relatore Marchesi è d'accordo con questa nuova formulazione.

Il Presidente Tupini mette ai voti la proposta dell'onorevole Moro, che è approvata all'unanimità.

Si arriva alla seduta dell'11 dicembre 1946, in cui la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione riesamina gli articoli da deferire al Comitato di Coordinamento.

Ritorna qui il dibattito circa l'opportunità o la necessità che un articolo che abbia ad oggetto la protezione dei monumenti che costituiscono il patrimonio comune della Nazione, venga inserito all'interno della Costituzione.

L'onorevole Marchesi fa presente che nel testo concordato dalla prima e dalla terza Sottocommissione, l'articolo concernente la protezione dei monumenti da parte dello Stato, è stato soppresso, facendo notare la necessità che invece esso debba essere mantenuto¹².

Il Presidente chiarisce che l'articolo è stato ritenuto superfluo dal Comitato che ha proceduto al coordinamento degli articoli approvati dalla prima e dalla terza Sottocommissione.

L'onorevole Marchesi però insiste sulla forte necessità che un articolo del genere venga non solo previsto, ma soprattutto inserito all'interno della Costituzione, in quanto la seconda Sottocommissione, che si occupa delle autonomie regionali, ha attribuito alla competenza delle Regioni la protezione e la manutenzione dei monumenti che costituiscono patrimonio nazionale. Egli dichiara di non poter accettare tale principio e di ritenere, pertanto, opportuno inserire nella Costituzione un articolo che stabilisca che i monumenti artistici, storici e naturali, a chiunque appartengano e in qualsiasi parte del territorio della Repubblica si trovino, siano messi sotto la protezione dello Stato.

Il Presidente Tupini assicura l'onorevole Marchesi che si farà interprete del suo pensiero in sede di Comitato Misto e propone una modifica all'articolo:

«I monumenti artistici, storici e naturali, in qualsiasi parte del territorio della Repubblica ed a chiunque appartengano, sono sotto la protezione dello Stato».

Interviene l'onorevole Cevolotto, che ritiene imprecisa l'espressione «monumenti naturali», poiché il monumento è sempre qualcosa che sorge per opera dell'uomo.

¹² Commissione per la Costituzione, prima Sottocommissione, *Resoconto sommario*, p. 473, in www.legislature.camera.it

A questa affermazione Marchesi risponde facendo osservare all'onorevole Cevolotto come il monumento sia una testimonianza di qualche cosa, una memoria, un ricordo e che il termine «monumento» ormai, ha assunto un significato talmente ampio e generico, da poter essere accettato.

Cevolotto non controbatte, ma solleva un altro dubbio circa l'espressione «sotto la protezione dello Stato», a suo avviso troppo generica e suscettibile di essere interpretata in maniera tale da permettere al privato, che non abbia a disposizione i mezzi per provvedere alla cura e alla manutenzione dei monumenti, di rivolgersi allo Stato con la pretesa che questo provveda.

L'onorevole Marchesi chiarisce che lo Stato ha il dovere di intervenire quando non ci siano i mezzi da parte del privato, ma può anche imporre al privato proprietario che abbia i mezzi, la custodia e la manutenzione di tali monumenti.

In seguito a questo dibattito, l'articolo viene approvato nella formulazione proposta dal Presidente Tupini.

Si arriva finalmente al Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione:

«Art. 29. - I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio».

Come è possibile notare, quello che sarà l'articolo 9 inizia pian piano a prendere forma nella formulazione che oggi conosciamo; infatti, compare esplicitamente, tra le competenze dello Stato, la tutela del paesaggio.

1.2.3 I lavori dell'Assemblea Costituente e l'approvazione dell'articolo 9.

Il 30 aprile 1947 l'Assemblea Costituente prosegue l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo secondo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti etico-sociali».

Il Presidente Terracini (Partito Comunista italiano) sottopone all'esame l'articolo 29:

«I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio»¹³.

L'onorevole Clerici (Democrazia Cristiana) propone di sopprimere l'articolo. Clerici afferma che tale proposta non deriva da una questione ideologica o politica, ma soltanto dal buon senso in quanto tale articolo è superfluo, incompleto ed inutile. In particolare, argomenta Clerici, la disposizione sarebbe incompleta perché vi si trascurano tutte le cose artistiche che non sono immobili come i quadri, le statue, i mobili, le oreficerie, i libri e tutto ciò che abbia un certo valore artistico, occupandosi, invece, soltanto dei monumenti; e sarebbe inutile perché nella Costituzione è necessario inserire ciò che costituisce una conquista, una novità e non cose che sono evidenti e pacifiche. Inoltre, vi sono delle leggi speciali specifiche che tutelano tanto il patrimonio storico e artistico quanto il paesaggio, per questo ribadisce l'inutilità della disposizione. L'onorevole continua affermando che, qualora si volessero introdurre dei limiti alla proprietà privata nei confronti dell'interesse dello Stato per i beni storici e artistici, di questo si occupa l'articolo 38; qualora, invece, si volesse

¹³ Assemblea Costituente, *Resoconto stenografico*, p.3418, in www.legislature.camera.it

dire che il potere in questione dovrà rimanere allo Stato nei confronti delle Regioni, di questo si occupano altri articoli come il 109, 110 e 111, nei quali appunto si tratta delle funzioni delle Regioni. Per questi motivi, a parere dell'onorevole Clerici, tale articolo deve essere abolito.

Gli onorevoli Codignola (Autonomista), Malagugini (Partito Socialista italiano) Marchesi e Nobile (Partito Comunista italiano) propongono il seguente emendamento:

«All'articolo 29, sostituire la prima parte con la seguente:

«Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato».

L'onorevole Codignola procede ad illustrare l'emendamento e risponde all'onorevole Clerici affermando che questo articolo è tutt'altro che inutile in quanto la questione principale, è garantire allo Stato che il patrimonio artistico e storico del Paese sia sotto la sua tutela, resti cioè vincolato allo Stato; non è tanto meno incompleto, perché patrimonio artistico e storico non significa soltanto i monumenti, ma comprende anche i beni mobili, i quadri, le statue, gli archivi e così via, cioè nei suoi vari aspetti, l'insieme degli oggetti e dei beni di valore artistico e storico. Per questi motivi l'onorevole sostiene la necessità di mantenere l'articolo 29, che rappresenta una garanzia anche rispetto al previsto ordinamento regionale, in quanto questo, se esteso a certe materie, tra cui anche quella delle belle arti, può diventare un esperimento pericoloso; per questa ragione, prima di procedere alla votazione sulla questione delle autonomie regionali, egli ritiene necessario che si stabilisca in via di massima il principio che l'intero patrimonio artistico, storico e culturale del nostro Paese, che è di fondamentale importanza, sia sottoposto alla «tutela» e non alla «protezione» dello Stato.

Alcuni onorevoli propongono di mantenere anche l'inciso: «*a chiunque appartenga e in ogni parte del territorio nazionale*»; l'onorevole Codignola accetta l'aggiunta.

A questo punto l'onorevole Mannironi (Democrazia Cristiana) propone che la discussione sull'articolo 29 sia rimandata a quando si discuterà delle competenze legislative della Regione. Tale proposta è subordinata a quella dell'onorevole Clerici, cioè nell'eventualità che l'Assemblea non accetti la soppressione totale dell'articolo 29. In questo caso la proposta è, appunto, quella di rinviare la discussione a quando si tratterà il problema legislativo della Regione. Mannironi ricorda come, nella seconda Sottocommissione, quando si è affrontata la discussione relativa alla competenza legislativa regionale, egli ha proposto che tutta la materia riguardante le antichità, belle arti e paesaggio sia ricondotta alla competenza, almeno concorrente, della Regione stessa. Il Comitato di coordinamento, però, in sede definitiva, non ha ratificato la proposta. L'onorevole insiste perché questa materia, contrariamente a quanto proposto dall'onorevole Codignola, passi alla competenza, quanto meno concorrente, della Regione; quindi propone nuovamente che la discussione sia rimandata.

Il presidente Terracini chiede il parere della Commissione; Tupini, Presidente della prima Sottocommissione, afferma che la Commissione non ha ragioni speciali per insistere sull'articolo 29, e quindi si disinteressa anche dei relativi emendamenti, rimettendosi a quella che sarà la volontà dell'Assemblea.

Arrivati a questo punto della seduta, tre sono le questioni da esaminare: la prima è la proposta soppressiva dell'articolo 29, la seconda è la proposta di rinviare la decisione al momento in cui si parlerà della Regione, e la terza è costituita da alcune proposte di emendamenti.

L'onorevole Marchesi chiede di poter parlare e il Presidente Terracini gliene concede la facoltà. Pare utile a riguardo, riportare una parte del discorso tenuto dall'onorevole Marchesi: *«E' vano che io ricordi ai colleghi che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale, e come tale va affidato alla tutela ed al controllo di un organo centrale. Al Governo non spetta soltanto la tutela delle opere d'arte, ma spetta anche il restauro monumentale, che non si fa più coi vecchi criteri empirici e fantastici, ma con criteri che riguardano, volta per volta, le singole opere d'arte e che non si possono raccogliere in quei principi generali, ai quali dovrebbe conformarsi la Regione nell'esercizio della sua potestà legislativa di integrazione e di attuazione. Ricordo, d'altra parte, che il Governo, già da un pezzo, ha aperto la via al decentramento con l'istituzione delle Sovrintendenze generali alle Belle Arti, le quali hanno dato e danno ottimo frutto e devono, giornalmente quasi, lottare contro le esigenze locali che reclamano restauri irrazionali o demolizioni non necessarie».*

Marchesi inoltre riporta il voto che l'Accademia dei Lincei ha espresso a riguardo, ricordando che: l'Accademia, rilevando che il passaggio delle Belle Arti all'Ente Regione renderebbe inefficiente tutta l'organizzazione delle Belle Arti che risale ai primi del secolo, che ha elevato la qualità della conservazione dei monumenti e delle opere d'arte, e che ha contribuito a diffondere nel popolo italiano la coscienza dell'arte, ha votato perché l'Assemblea Costituente voglia modificare la proposta della Commissione dei Settantacinque che si riferisce all'Ente Regione, affinché siano conservati nella Nazione i massimi musei e gallerie d'Italia e non siano sottratti al controllo nazionale i grandi centri di scavo e di restauro ai monumenti. Marchesi sottolinea che tale voto corrisponde a quello espresso all'unanimità dalla prima Sottocommissione e mantenuto dal Comitato di redazione, e dinnanzi alle voci sollevate in Assemblea di rimandare la discussione

a quando sarà il momento, l'onorevole risponde che anche altri articoli che riguardano la Regione sono stati già discussi ed approvati. Egli sostiene la necessità che un argomento così importante venga discusso e che su di esso l'Assemblea si pronunci in via pregiudiziale.

Marchesi conclude il suo lungo discorso con le testuali parole: *«Ricordo soltanto ai colleghi maestri di stile e di serietà che nessuna Regione potrà sentirsi menomata se sarà conservato sotto il controllo dello Stato, al riparo di sconsigliati e irreparabili interventi locali, quel tesoro che costituisce uno dei nostri vanti maggiori»¹⁴.*

Il discorso di Marchesi così si conclude con numerosi applausi, tali da manifestare il vivace consenso suscitato da numerosi colleghi presenti in Assemblea.

L'intervento dell'onorevole Di Fausto (Democrazia Cristiana) è un esempio di tale consenso, in quanto egli dichiara di associarsi alle parole dell'onorevole Marchesi e al voto dell'Accademia dei Lincei, affermando di essere favorevole che l'articolo 29 venga mantenuto e mettendo in evidenza come in realtà, la nuova Costituzione, sia entrata in lunghissimi particolari per materie anche secondarie, perciò parrebbe strano che in essa non si desse conto del più grande patrimonio della nostra Nazione, che non solo è d'importanza nazionale, ma anche mondiale. Per tale motivo ritiene che la tutela di tale patrimonio sia fatta dal centro e con criteri unitari. Egli dichiara, quindi, di votare per l'articolo 29 come è proposto dalla Commissione.

L'onorevole Micheli (Democrazia cristiana) interviene ribadendo come non sia il momento opportuno per discutere di un argomento di così tanto rilievo, e afferma di aver ascoltato con molta attenzione le parole dell'onorevole Marchesi a questo riguardo. Nonostante egli non giustifichi le preoccupazioni sollevate dalle varie Accademie italiane, a

¹⁴ Assemblea Costituente, *Resoconto stenografico*, p.3420, in www.legislature.camera.it

parecchie delle quali dichiara di appartenere, comprende come possano essere nate e cresciute col tempo. Egli sostiene che non vi sia ragione di turbamento per quanto ora l'Assemblea potrà deliberare, per la tutela degli interessi artistici e storici e per la conservazione delle opere e dei monumenti meravigliosi sparsi in tutte le Regioni d'Italia e che sono da tutti conosciuti. L'onorevole Micheli tiene ad assicurare l'onorevole Marchesi che la custodia di essi, non sarà efficace solo se emanerà dal centro, ma lo sarà anche se saranno affidati localmente al popolo italiano, che da sempre ne ha tratto artistica ispirazione. Tale patrimonio sarà seguito dai governi locali che ne stabiliranno la manutenzione con mezzi che spesso lo Stato non ha a disposizione, con maggiore facilità di controllo, da parte di tutti gli studiosi, dei criteri che emanano dagli uffici centrali, garantendo unità di indirizzo. Pertanto, l'onorevole Micheli auspica l'autonomia delle Regioni.

L'onorevole Lussu (Autonomista) dichiara di essere d'accordo su alcune espressioni fondamentali dell'onorevole Micheli, tuttavia afferma che la questione regionale non sia implicata, ed ecco perché egli, che si dichiara tra i maggiori assertori della riforma autonomistica dello Stato, aderisce totalmente all'emendamento presentato dal collega onorevole Codignola, il quale dice: *«Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato»*. Al fine, però, di evitare confusione e probabili equivoci, prega l'onorevole Codignola di voler sostituire alla parola «Stato», quella di «Repubblica»; ciò lascerebbe impregiudicata la questione dell'autonomia regionale. Egli conclude affermando che, quando si parla di tutela, non si intende invadenza a carattere assorbente e che non ci sia nessun autonomista che concepisca l'autonomia come sovranità assoluta. Pertanto, è possibile votare l'emendamento senza timore.

L'onorevole Benedettini (Blocco Nazionale della Libertà) dichiara di associarsi a quanto affermato dagli onorevoli Marchesi e Di Fausto, riconoscendo che al di sopra di qualunque questione, queste

dichiarazioni hanno basi senz'altro condivisibili. Egli afferma di dissentire, invece, dalla proposta fatta dall'onorevole Lussu circa la sostituzione della parola «Stato» con quella di «Repubblica», in quanto non ne vede la ragione.

L'onorevole Gronchi (Democrazia Cristiana) sostiene che in questo contesto pare utile spogliare la questione da qualsiasi indirizzo politico e considerarla in maniera obiettiva; pertanto, egli dichiara di accettare la sostituzione del testo proposto dall'onorevole Codignola, che sembra più preciso e significativo, rispetto a quello della Commissione.

A questo punto della seduta il Presidente Terracini pone in votazione le tre proposte citate, dando la precedenza a quella dell'onorevole Mannironi di rinviare la discussione dell'articolo 29 a quando si discuterà sulla competenza legislativa regionale.

La proposta non è approvata.

La seconda votazione è sulla proposta degli onorevoli Clerici, Sullo e Codacci Pisanelli (Democrazia Cristiana), soppressiva dell'articolo 29.

Anche essa non è approvata.

Infine la terza è sulla formula Codignola, sostitutiva della prima parte dell'articolo 29 nel testo definitivamente fissato dal proponente:

«Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela della Repubblica».

Il testo è approvato.

Per quanto riguarda la seconda parte dell'articolo nel testo della Commissione:

«Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio», è anch'essa approvata.

L'articolo 29 resta, nel suo complesso, così formulato:

«Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela della Repubblica. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio».

Il 20 dicembre 1947, nel testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati, troviamo:

Articolo 11

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Nella seduta del 22 dicembre 1947, l'Assemblea Costituente provvede al coordinamento degli articoli approvati del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Riporto qui parte del discorso pronunciato dall'onorevole Ruini (Gruppo Misto), Presidente della Commissione per la Costituzione:

«Nell'articolo 11 si è creduto opportuno riassumere in una espressione più breve e sintetica le indicazioni per la tutela del paesaggio e per la ricerca tecnica e scientifica, che, come ho detto, non sono state rinviate ad ordini del giorno; e che, insieme con la tutela del patrimonio storico ed artistico e col concetto aggiunto dello sviluppo culturale in genere, si possono prestare a giustificare (io dico fino ad un certo punto) il richiamo, che ha speciale valore per l'Italia, ad uno Stato di cultura e di tutela dell'eredità di storia e di bellezza del nostro Paese»¹⁵.

Il testo definitivo dell'articolo sarà quello da noi tutti conosciuto come:

¹⁵ Assemblea Costituente, *Resoconto stenografico*, p.3570, in www.legislature.camera.it

Articolo 9:

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Il percorso che ha portato all'approvazione dell'articolo 9 è stato lungo, intenso, faticoso, ed ha dovuto affrontare parecchie opposizioni e divisioni, spesso anche all'interno di uno stesso partito politico. Alla fine, però, esso si è concluso con il riconoscimento della necessità di dar vita ad un articolo che menzioni l'importanza ed il valore del patrimonio storico, artistico, culturale e paesaggistico che appartiene alla nostra Italia, dell'opportunità di inserirlo all'interno dei principi fondamentali della Costituzione, per garantirne la tutela da parte della Repubblica. L'articolo 9 rappresenta la norma di riferimento in materia del paesaggio nell'ordinamento italiano.

1.3 L'interpretazione dell'articolo 9 della Costituzione e il significato del termine paesaggio.

Sul 2° comma dell'articolo 9 vi sono due principali questioni, che hanno condizionato il dibattito dottrinale e l'interpretazione giurisprudenziale della norma. La prima è il riferimento alla legislazione ordinaria esistente al momento in cui fu elaborata la norma costituzionale; la seconda è la mancanza di ulteriori esplicazioni costituzionali sui modi attraverso i quali dovrebbe essere realizzata la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico.

In dottrina è ricorrente il riferimento a due teorie riguardo l'interpretazione dell'art. 9, 2° comma, Cost. e il significato di «paesaggio»: la teoria c.d. restrittiva, di cui il principale sostenitore è Aldo Sandulli, e la teoria estensiva, che si deve, invece, ad Alberto Predieri¹⁶.

In riferimento alla teoria di Sandulli, fondata su una lettura riduttiva (o statica) della disposizione costituzionale, che ha costituito, in prima battuta, la base per l'interpretazione del 2° comma dell'art. 9, parte della dottrina, tra cui F. Merusi, parla di una vera e propria «sublimazione» della legislazione esistente al momento dell'elaborazione della Carta costituzionale, la legge 29 giugno 1939 n.1497 sulla protezione delle bellezze naturali e la legge 1 giugno 1939 n.1089 sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico, mentre i

¹⁶ G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, in *Codice di edilizia urbanistica*, (a cura di S. BETTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE), Utet, Torino 2013, in www.giustizia-amministrativa.it, p. 32 s.

«modi» e le «procedure» di tutela sarebbero quelli previsti nella legislazione ordinaria «sublimata»¹⁷.

In sintonia con Merusi, Paolo Carpentieri parla di una sorta di «costituzionalizzazione» delle Leggi Bottai del '39¹⁸.

Nino Olivetti Rason spiega come A. M. Sandulli si richiami al criterio esegetico della c.d. «pietrificazione». Nell'interpretare la disposizione costituzionale relativa alla tutela del paesaggio, commenta Rason, Sandulli rileva che linguisticamente paesaggio e bellezze naturali non sono sinonimi e che possono esserci bellezze naturali che non costituiscono un paesaggio e paesaggi non costituiti da bellezze naturali. Tuttavia, a parere di Sandulli, la parola paesaggio, ex art. 9 Cost., va usata per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare sotto la denominazione, essa stessa di comodo, di «bellezze naturali». Pertanto non ricade nella materia della disposizione costituzionale in esame la natura in quanto tale¹⁹.

Nella visione di Sandulli, afferma Merusi, il concetto di paesaggio viene accostato «a quello di bellezze naturali nel senso tradizionale della nostra legislazione, e cioè in un senso che ha di mira unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano»²⁰.

A parere di Merusi, le due leggi speciali del '39 appaiono, al momento dell'elaborazione della Carta costituzionale, un'adeguata risposta all'esigenza di trovare un punto d'incontro tra l'affermazione di determinati valori culturali e lo sviluppo economico. Egli sostiene che il giudizio positivo sui due sistemi di amministrazione settoriale

¹⁷ F. MERUSI, *Articolo 9*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO), Zanichelli, 1975, p. 442.

¹⁸ P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in www.giustizia-amministrativa.it

¹⁹ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p.71.

²⁰ F. MERUSI, *Articolo 9*, cit., p. 444.

tracciato dalle due leggi del '39 è , però, un giudizio astratto, fondato solo su dati normativi, in quanto, a causa delle note vicende belliche, i due sistemi non sono, in pratica, mai entrati in funzione.

Merusi afferma che, a differenza di altri ordinamenti di settore che nel dopoguerra hanno trovato capacità di sviluppo e consistenza, i due sistemi di amministrazione del paesaggio e dei beni di interesse storico e artistico non hanno retto di fronte ai nuovi avvenimenti, manifestandosi non più idonei a realizzare il fine per il quale sono stati istituiti. Tali leggi non sono né abrogate né sostituite, ma al contrario, non è ancora presente alcuna prospettiva politica di nuove discipline normative; queste rimangono in vita e svolgono quegli effetti inadeguati che sono loro consentiti, sia perché al momento prevalgono gli interessi di coloro che preferiscono una «tutela depotenziata», sia perché il sistema politico formatosi negli ultimi anni mostra di poter mediare il conflitto tra interessi particolari, senza imporre soluzioni di interesse generale o che abbiano per destinatari interessi diffusi non accorpabili né politicamente, né economicamente²¹.

Egli individua i motivi della «crisi» della legislazione vigente:

- lo sviluppo edilizio e viario come conseguenza dello sviluppo economico;
- lo sviluppo industriale e le conseguenti alterazioni prodotte nell'ambiente circostante;
- la mercificazione delle cose di interesse storico e artistico, determinata dalla fruizione di tali beni da parte di nuove classi sociali, favorita dallo sviluppo economico;
- il superamento di una concezione conservativa del bene culturale e la sua sostituzione con una concezione che intende fare del patrimonio storico e artistico uno strumento di sviluppo culturale, ai sensi del 1° co. dell'art. 9.

²¹ F. MERUSI, *Articolo 9*, cit., p.443.

E' ovvio, prosegue Merusi, come in presenza di una tale situazione, non si possa più considerare il 2° co. dell'art. 9 una «sublimazione» della legislazione ordinaria del 1939.

La ricerca di una «volontà» dei costituenti, alla luce dei lavori preparatori, sembra pertanto, a suo avviso, rilevarsi insoddisfacente per risolvere problemi attuali che all'epoca sono stati vagamente e genericamente intuiti o solo intuibili. La norma costituzionale, dunque, può essere considerata come possibile progetto per il futuro, anziché come legittimazione del presente.

Questa prima interpretazione, quindi, argomenta ancora Merusi, fondandosi su una concezione che vede la norma costituzionale non volta alla tutela di ciò che è nel paesaggio (flora, fauna, acqua, aria, suolo etc.), ma ad una tutela che si riduce ad una mera conservazione del visibile, dello scenario naturale, insieme alla situazione di fatto concernente lo sviluppo economico ed industriale, portano ad affermare che questa sia un'interpretazione non più sostenibile.

Rimane a suo parere il problema di interpretare espressioni il cui significato non è esplicitato dalla Carta costituzionale nei successivi articoli. In questo caso l'unico metodo praticabile è fare ricorso al significato attuale che a determinate espressioni costituzionali conferiscono scienze non giuridiche.

E' proprio in questo contesto, spiega Merusi, che si inserisce, alla fine degli anni '60, la teoria estensiva (dinamica o integrale), che si ricollega ad Alberto Predieri. Questa teoria, secondo quanto afferma P. Carpentieri, rappresenta una svolta nella riflessione dottrina sul tema del paesaggio, in quanto ha allargato la visuale sull'ampiezza di significato del termine nell'inscindibile nesso tra profili culturali e profili naturalistici, giungendo a considerare «il paesaggio come un fatto fisico, oggettivo ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato

immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile»²².

Merusi osserva come nella teoria di Predieri il paesaggio venga a coincidere con l'ambiente, o meglio con la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente²³.

A. Predieri afferma che: «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, nelle 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»²⁴.

Il paesaggio, sostiene Predieri, in questo suo aspetto di comunicazione, presuppone un sistema di relazioni che ineriscono alla società e che la esprimono. Predieri afferma che «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»²⁵. Egli sottolinea che è in questo ordine che il paesaggio diventa oggetto estetico; e il paesaggio naturale viene umanizzato nella sua percezione e nel suo significato.

Per questa ragione, continua l'autore, il paesaggio è condizionato dalla struttura sociale, ma a sua volta, condiziona l'esistenza e l'esperienza

²² P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

²³ F. MERUSI; *Articolo 9*, cit., p. 445.

²⁴ A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, Vallecchi, 1969, p.387

²⁵ A. PREDIERI, *Significato della*, cit., p. 388.

della comunità che vive in quell'ambiente. La tutela del paesaggio, quindi, secondo Predieri, non può essere limitata alla protezione delle bellezze naturali, né tanto meno alla loro semplice conservazione. Infatti egli sostiene che la conservazione, o salvaguardia o, ancora, difesa, potrà essere uno dei mezzi con cui viene attuata l'azione di tutela, in riferimento a talune cose per le quali è considerato necessario il mantenimento delle attuali condizioni dello statu quo; ma la tutela del paesaggio si estende, oltre la mera conservazione delle bellezze naturali, in due direzioni.

Nella prima il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non le sole bellezze con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui l'uomo vive ed agisce. Nella seconda la tutela del paesaggio come forma del Paese, plasmata dall'azione della comunità, investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque sia l'area in cui viene svolto.

Predieri sostiene che se il paesaggio è dinamicamente inteso come continua modificazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo, la tutela del paesaggio consiste, quindi, nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio, che agiscono sul paesaggio²⁶.

In questo senso, egli sostiene, lo scopo della tutela sarà garantire un'ordinata mutazione dell'ambiente modellato nel corso dei secoli, perché non venga distrutto e deturpato, nonostante non possa essere sottratto ai mutamenti che l'opera dell'uomo necessariamente vi apporta. Tale ambiente modellato, continua l'autore, dev'essere perciò razionalmente curato e sviluppato per consentirne la trasmissione alle future generazioni, per farne un uso conforme ai fini fondamentali

²⁶ A. PREDIERI, *Significato della*, cit., p. 393.

della Costituzione e per migliorare il rapporto fra uomo ed ambiente e la convivenza della comunità umana insediata nel territorio.

Riprendendo le argomentazioni di Predieri, Merusi sostiene che la medesima concezione dinamica della tutela può essere estesa al patrimonio storico e artistico, sia per quanto riguarda gli immobili, che per quanto riguarda i beni mobili. Gli immobili di interesse storico e artistico si inseriscono nel rapporto culturale uomo-ambiente, com'è confermato anche dal riferimento del patrimonio storico e artistico alla «Nazione», cioè allo Stato-società, e partecipano, di conseguenza, della medesima problematica dei beni paesistici. I beni mobili vanno intesi non più come oggetti da conservare passivamente, ma come strumenti da utilizzare per promuovere lo sviluppo culturale ai sensi del 1° comma dell'articolo in esame.

Con ciò sembra quindi possibile, a suo parere, una lettura unitaria non solo del 2° comma, ma dell'intero art. 9, con il 2° comma che costituisce un'accentuazione particolare del fine generale di promozione della cultura²⁷.

Merusi sottolinea come siano evidenti le implicazioni ideologiche delle due diverse interpretazioni del 2° comma dell'art. 9, fino ad ora esaminate. La prima presuppone una netta scissione fra sviluppo economico-sociale e tutela dei beni culturali, in quanto l'articolo imporrebbe la difesa passiva dei soli beni definiti di valore paesaggistico o storico-culturale, spostando, in definitiva, l'accento sul problema dell'individuazione del singolo bene da difendere contro gli effetti dello sviluppo economico. La seconda, invece, ambisce ad imporre una valenza culturale all'intero sviluppo economico-sociale; lo

²⁷ F. MERUSI, *Articolo 9*, cit., p. 446.

sviluppo economico dovrebbe «manifestarsi» attraverso opere ispirate, non soltanto a criteri economicistici, ma anche a valori culturali²⁸.

L'opinione di Predieri, nella sua complessa ed innovativa formulazione, ha suscitato immediato interesse nel mondo giuridico, ed è ormai un dato acquisito, come afferma Giuseppe Severini, che l'art. 9, con il riferimento indistinto al paesaggio, è improntato alla «concezione integrale del paesaggio», cioè alla forma dell'intero Paese. Egli evidenzia come la concezione integrale sia recepita dalla giurisprudenza costituzionale e da quella amministrativa (C. Cost. 23.11.2011, n. 309; C. Cost. 7.11.2007, n. 367, in RGE, 2008, I, 64; adde l'importante C. St., ad. plen., 14.12.2001, n. 9, in FI, 2003, III, 382)²⁹.

Un aspetto importante da rilevare all'interno di quest'analisi è quello relativo al rapporto fra paesaggio e urbanistica. Infatti in questa nozione ampia di paesaggio, formulata da Predieri, si intravede chiaramente il collegamento stretto tra paesaggio ed urbanistica. Predieri è convinto che «l'interpretazione della tutela del paesaggio come tutela e controllo degli interventi umani sul suolo e sull'ambiente, porta a far coincidere in larga misura la tutela del paesaggio con la disciplina dell'uso del suolo o con la disciplina urbanistica, in quanto quest'ultima dev'essere intesa come regolazione degli insediamenti umani nel territorio, e non solo come disciplina dello sviluppo delle città»³⁰.

La tutela del paesaggio, sostiene Predieri, comprende e contiene la tutela urbanistica; l'urbanistica si presenta, pertanto, come submateria della tutela del paesaggio.

²⁸ F. MERUSI, *Articolo 9*, p. 446.

²⁹ G. SEVERINI, *La tutela costituzionale*, cit., p. 33.

³⁰ A. PREDIERI, *Significato della*, cit., p. 423.

E' possibile affermare, in conclusione, che il ruolo svolto da Predieri nella storia della tutela paesaggistica è fondamentale; sul piano tecnico, la sua interpretazione è ancora variamente utilizzata per tenere insieme paesaggio, urbanistica ed ambiente.

Intorno agli anni '70 Massimo Severo Giannini, partecipando al dibattito sui significati giuridici di ambiente e sul loro riverberarsi nei concetti di natura, paesaggio, difesa del territorio e urbanistica, nella sua elaborazione evidenzia, come afferma Carpentieri, soprattutto la convergenza, all'interno della nozione di ambiente, di una pluralità di aspetti giuridici, ciascuno autonomamente caratterizzato e rimarca, in questa impostazione, lo stretto raccordo tra l'idea di paesaggio e la tutela dei valori culturali. Giannini ha così distinto, continua ancora Carpentieri, anche alla luce dell'evoluzione storica della normativa nei vari settori, tre accezioni diverse della nozione di ambiente: la prima relativa al paesaggio ed alla conservazione dei beni ambientali; la seconda relativa alla difesa del suolo, dell'acqua e dell'aria, quindi dell'ambiente in senso fisico oggettivo; la terza relativa all'urbanistica³¹.

Come sostenuto da una parte della dottrina, tra cui Rason, il richiamo al paesaggio nell'elaborazione di Giannini, è collegato all'esigenza primaria della sua conservazione, sebbene egli non escluda forme di risanamento, valorizzazione e ricostruzione. Rason rileva come, nonostante oggi si potrebbe prospettare una ripartizione più articolata, l'impostazione gianniniana offra ancora stimoli alla riflessione su questi problemi³².

Come Carpentieri tiene a precisare, in dottrina si sono sviluppate anche altre correnti di pensiero; una è quella che propone la distinzione fra ambiente-paesaggio ed ambiente-ecosistema e, nell'ambito di

³¹ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

³² N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 78.

ambiente-paesaggio, tra beni ambientali paesaggistici (bellezze naturali e zone di pregio naturalistico) e beni ambientali urbanistici (i centri storici, il paesaggio più antropizzato). Un'altra, invece, è quella che identifica il paesaggio con l'ecologia.

L'opinione più diffusa oggi, continua Carpentieri, tende ad approfondire l'intuizione del Predieri del paesaggio integrale, come valore primario ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione, articolato nella salvaguardia contestuale della forma visibile del territorio e dei beni ambientali che ne costituiscono le componenti strutturali³³.

Carpentieri afferma che gli interventi più recenti in dottrina (tra cui G. Severini), rimarcano la distinzione tra ambiente e paesaggio, in ragione del valore estetico e culturale del secondo, e ribadiscono l'inclusione del paesaggio nell'area dei beni culturali, come una specie di bene culturale in senso ampio³⁴.

Il punto che suscita maggiore interesse nella riflessione dottrina, secondo Carpentieri, si può individuare nella raggiunta consapevolezza, già presente in Predieri, della necessaria e continua interrelazione, nella nozione di paesaggio e nei valori che essa esprime, tra elemento fisico-naturalistico ed elemento linguistico-culturale, in un nesso indissolubile di «oggettività e soggettività»³⁵.

G. Severini sostiene che «la specificità culturale della tutela del paesaggio è a base della distinzione, organizzativa e funzionale, della tutela paesistica, vale a dire dell'ambiente-qualità dalla tutela dell'ambiente-quantità»³⁶; intendendo la distinzione tra ambiente-qualità e ambiente-quantità come distinzione tra paesaggio ed ecologia.

³³ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

³⁴ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

³⁵ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

³⁶ G. SEVERINI, *La tutela costituzionale*, cit., p. 33.

Per questa ragione, egli afferma che la tutela del paesaggio si distingue da un lato dalla tutela dell'ambiente e dei suoi sotto settori, dall'altro lato dall'urbanistica e, più in generale, dalla gestione del territorio.

Il rapporto tra tutela del paesaggio ed urbanistica, ovvero, dopo la riforma del Titolo V Cost., «governo del territorio», è oggetto di vasta letteratura, soprattutto negli anni '70-'80. Come rileva la dottrina (tra cui Severini e Carpentieri), gli orientamenti in campo nell'elaborazione dottrinale, ma anche giurisprudenziale, sono due: un primo tende a riportare il paesaggio nell'area dei beni culturali, o meglio del patrimonio culturale della Nazione, con un forte richiamo all'art. 9 della Cost.; un secondo tende, invece, ad un approccio «panurbanistico» (incentrato su una lata definizione di urbanistica, intesa come «disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente»), volto a ridurre il paesaggio ad un aspetto del governo del territorio e della tutela dell'ambiente.

Come afferma Severini, per effetto della riforma costituzionale del 2001, che ha introdotto l'art. 117, 2° comma, lett. s della Cost., e della giurisprudenza costituzionale (in particolare dopo la sentenza 23.11.2011, n.309) prevale ormai definitivamente il primo orientamento.

L'idea che la tutela del paesaggio non va decontestualizzata da quella dei beni culturali e ridotta a gestione di equilibri ambientali, richiama, secondo Severini, il rapporto tra l'art. 9, 2° comma, ed il rilievo costituzionale della tutela dell'ambiente. A questo proposito, egli afferma, si ricorda la duplice valenza della norma costituzionale; «in senso lato e pregiuridico, la tutela del paesaggio è una manifestazione particolare, arricchita dalla qualificazione culturale, della più ampia tutela dell'ambiente, a condizione che di questa si assuma una nozione

generica, non meramente quantitativa, di protezione di tutte le condizioni originarie di qualità della vita e non solo di quelle inerenti la salubrità, e se comunque si assume che «paesaggio» indica innanzitutto «la morfologia del territorio», cioè «ambiente nel suo aspetto visivo»³⁷.

La specificità della connotazione culturale, espressa dai Principi fondamentali, conclude l'autore, esclude che la tutela del paesaggio si risolva nella più ampia tutela dell'ambiente e la rende autonoma.

Sul tema la Corte Costituzionale ha rilevato come «una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili [...] potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico» (C. Cost. 21.10.2001, n. 275). Questo dimostra come la Corte Costituzionale conferisca rilievo alla tutela del paesaggio, considerandola distaccata ed autonoma rispetto alla tutela dell'ambiente e, in alcuni casi, nell'operare il bilanciamento degli interessi in conflitto, prevalente rispetto ad essa.

Recentemente il Consiglio di Stato si è spinto oltre, arrivando ad affermare che il paesaggio è bene primario e assoluto e la sua tutela è prevalente rispetto a qualunque altro interesse giuridicamente rilevante, sia di carattere pubblico che privato (Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2222)³⁸.

Il paesaggio è «considerato come bene «primario» ed «assoluto», in quanto abbraccia l'insieme dei «valori inerenti il territorio» concernenti l'ambiente, l'eco-sistema ed i beni culturali, che devono essere tutelati nel loro complesso, e non solamente nei singoli elementi che lo compongono». «Il paesaggio rappresenta un interesse prevalente

³⁷ G. SEVERINI, *La tutela costituzionale*, cit., p. 34.

³⁸ *Foro amministrativo*, vol. I, Giuffrè editore, aprile 2014, p. 1074.

rispetto a qualunque altro interesse, pubblico o privato, e, quindi, deve essere anteposto alle esigenze urbanistico-edilizie».

E' evidente che siamo davanti ad un punto di svolta nell'interpretazione della tutela del paesaggio, in cui essa non solo viene considerata autonoma rispetto alla tutela dell'ambiente e del governo del territorio, ma viene dichiarata «prevalente» rispetto alla tutela di ogni altro interesse giuridicamente rilevante.

2 Paesaggio come «forma sensibile dell'ambiente».

2.1 Dalla Commissione Franceschini alla istituzione del Ministero per i Beni culturali e per l'Ambiente.

N. O. Rason nel commentare la tutela del paesaggio nella dinamica costituzionale, sottolinea come le iniziative a favore della cultura e del paesaggio assumano nella Costituzione repubblicana un significato molto diverso da quello che hanno nel periodo precedente alla Costituzione, nel quale non si è parlato espressamente di paesaggio, bensì di bellezze naturali.

Come egli ha potuto constatare, rivedere completamente questa impostazione ha richiesto un certo impegno, soprattutto in un periodo in cui il maggior incentivo è rivolto alla ripresa economica.

Solo verso la metà degli anni Cinquanta del secolo scorso, afferma Rason, le tematiche inerenti alla promozione della cultura e della tutela del paesaggio iniziano ad avere quel riconoscimento tra i principi fondamentali che l'Assemblea Costituente ha loro attribuito³⁹.

Tra il 1956 e il 1958 una Commissione mista, formata da parlamentari e da funzionari dello Stato, svolge un lavoro di ricognizione, di notificazione e di orientamento delle misure necessarie «per salvare dall'attuale abbandono il patrimonio artistico e culturale italiano... [e]

³⁹ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 69.

proteggere le bellezze naturali e storiche dalle devastazioni», tuttavia non riesce a presentare documenti e proposte definitive⁴⁰.

Rason ricorda che la situazione esistente sia in Italia che in altri Paesi europei suscita la preoccupazione degli organismi internazionali; un esempio è la raccomandazione dell'UNESCO (Parigi, 1962) «*concernente la salvaguardia della bellezza e delle caratteristiche dei paesaggi e dei siti*», inserita peraltro nella raccolta dei lavori della seconda Commissione d'indagine, insediatasi l'11 novembre 1964 e presieduta dall'onorevole Franceschini (*Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e del paesaggio*). La Commissione, egli afferma, otterrà risultati assai più proficui di quella precedente.

La legge del 26 aprile 1964 n.310 assegna alla Commissione i seguenti compiti, (Art. 1): «*condurre un'indagine sulle condizioni attuali e sulle esigenze in ordine alla tutela e alla valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio e [...] formulare proposte concrete al fine di perseguire*» gli obiettivi che la stessa legge indica in dettaglio.

Rason ribadisce che la legge rappresenta la prima e logica presa di coscienza, da parte dello Stato, dei propri doveri connessi all'adempimento dell'articolo 9 della Costituzione⁴¹. Nella seconda metà degli anni Sessanta, continua Rason, i tempi sono infatti maturi per investire le forze politiche e sociali del problema di tutelare il paesaggio e di fermare la distruzione della natura in Italia. In questo contesto, infatti, frequente è il richiamo ai criteri e ai valori indicati dall'art. 9 della Costituzione.

La Commissione introduce molte ed importanti innovazioni nei suoi lavori. Il patrimonio culturale, artistico e paesistico acquista una

⁴⁰ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 69.

⁴¹ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 70.

specifica collocazione tra i «beni aventi riferimento alla storia della civiltà». Infatti negli Atti della Commissione Franceschini (1967), nella parte prima («*Beni culturali*»), del Titolo I («*Dichiarazioni generali*»), all'interno della Dichiarazione I («*Patrimonio culturale della Nazione*»), si afferma che: «*Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà*»⁴².

Come sottolinea R. Marzocca, alla Commissione Franceschini si deve l'utilizzo, per la prima volta nel linguaggio giuridico italiano, dell'espressione «beni culturali». Egli spiega che tale espressione, fino a questo momento, era entrata nel nostro ordinamento giuridico soltanto mediante la ratifica di documenti internazionali come la Convenzione del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, la Convenzione del 1970 per impedire ogni illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà riguardanti i beni culturali e la Convenzione del 1972 per la protezione mondiale culturale e naturale. L'espressione «beni culturali», continua Marzocca, non si troverà neppure negli Statuti regionali (delle Regioni a Statuto ordinario), i quali continueranno ad esprimersi in termini di patrimonio storico, artistico e culturale; bisognerà aspettare la produzione di leggi regionali per ritrovare l'espressione «beni culturali»⁴³.

L'attività della Commissione è racchiusa nei tre volumi della relazione dal titolo: «*Per la salvezza dei beni culturali in Italia*» (1967).

⁴² Atti della Commissione Franceschini (1967), *Dichiarazioni I-LVII*, in www.icar.beniculturali.it/biblio/pdf/Studi/franceschini, giovedì 12 marzo 2015.

⁴³ R. MARZOCCA, *La nozione di bene culturale dalla Commissione Franceschini al nuovo Codice*, in *Altalex*.

All'interno di tale relazione, che costituisce un documento ufficiale ancorché non di rango legislativo, viene dunque utilizzato per la prima volta il termine «bene culturale», del quale viene data una definizione chiara: «*bene culturale è un bene che costituisce testimonianza avente valore di civiltà*». Nella relazione si sottolinea il contesto storico ed ambientale di tale definizione, nel senso che rientrano in questa concezione non solo quei beni, mobili ed immobili, considerati esteticamente «belli», ma anche quei beni, mobili ed immobili, che in un determinato ambiente storico e temporale hanno un particolare valore e significato.

Marzocca ritiene che il passaggio dalle «cose di interesse artistico e storico» ai «beni culturali» segni una cesura nel modo di considerare la natura, i modi di tutela e le forme di valorizzazione del nostro patrimonio culturale; in particolare, esso esprime una differente visione dell'assetto proprietario e del rapporto che si instaura tra situazioni di appartenenza e funzioni sociali di tali beni⁴⁴.

Un altro punto importante affrontato dalla Commissione, continua Marzocca, riguarda i centri storici, anch'essi investiti in modo diretto dalla spinta riformistica che caratterizza questi anni; nel settore della tutela dei beni culturali ed ambientali era infatti sorto un problema circa la collocazione dei centri storici nell'ambito di questo settore o in quello della materia urbanistica. La questione, come rileva Marzocca, sarà oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione; le discussioni e il dibattito interno sono lunghi e complessi ed i lavori risentono dei contrasti fra i componenti della Commissione. Tuttavia, come ricorda ancora Marzocca, alla fine emergerà la volontà, da parte della Commissione, di ricondurre il tema dei centri storici all'interno del dibattito sui beni culturali; ciò che trova conferma nella scelta compiuta dalla Commissione di non affrontare direttamente le

⁴⁴ R. MARZOCCA, *La nozione di*, cit.

questioni di ordine urbanistico. Ed è chiaro, conclude Marzocca, la classificazione del centro storico tra i beni culturali ed ambientali, distinti dalle opere monumentali singole, ne mette in evidenza la natura di complesso avente valore unitario⁴⁵.

Come rileva Marzocca, il punto che presenta peraltro maggiore difficoltà per la Commissione Franceschini in riferimento alla definizione di «bene culturale» è rappresentato dai «beni ambientali».

Nel Titolo IV («*Dei beni ambientali*»), con la Dichiarazione XXXIX («*I beni culturali ambientali*»), la Commissione definisce i «beni ambientali» come: «*le zone corografiche costituenti paesaggi naturali o trasformati ad opera dell'uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative urbane e non urbane che presentano particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività. Sono specificamente considerati i beni ambientali i beni che presentino singolarità geologica, floro-faunistica, ecologica, di cultura agraria, di infrastrutturazione del territorio, e quelle strutture insediative, anche minori o isolate, che siano integrate con l'ambiente naturale in modo da formare un'unità rappresentativa. Le zone dichiarate bene ambientale possono comprendere anche cose costituenti individualmente beni di interesse storico o artistico o archeologico*»⁴⁶.

La Dichiarazione, sottolinea Marzocca, afferma che i beni ambientali sono riconducibili a due categorie. La prima categoria include i beni di tipo paesaggistico: (a) aree naturali⁴⁷, (b) aree ecologiche⁴⁸, (c) paesaggi artificiali, dove l'uomo ha creato «forme di un ragguunto

⁴⁵ R. MARZOCCA, *La nozione di*, cit.

⁴⁶ *Atti della Commissione*, cit.

⁴⁷ Si fa riferimento a rive, isole, vulcani, etc. che sono caratterizzati da singolarità geologiche.

⁴⁸ Si fa riferimento a territori in cui si verificano singolari forme di simbiosi florofaunistiche.

equilibrio tecnico-artistico»⁴⁹; la seconda categoria comprende invece i beni di tipo urbanistico che comprendono strutture urbanistiche urbane e non urbane come castelli, ville, torri, casolari, case, etc.

Come osserva ancora Marzocca, la Commissione considera i beni ambientali come beni culturali, testimonianza avente valore di civiltà, e poiché la civiltà è modo di vita dei gruppi, e quindi degli uomini che la compongono, se non interviene l'opera dell'uomo i beni ambientali non possono essere considerati beni culturali.

Tra i beni culturali, pertanto, bisogna considerare i beni di tipo naturalistico «nel senso di paesaggi artificiali» e i beni di tipo urbanistico⁵⁰. La Commissione Franceschini, sottolinea l'autore, fornisce una nozione di «bene culturale» icastica, che include «*ogni bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà*» e che risente senz'altro dell'affermarsi, proprio in questi anni, delle scienze sociologiche ed antropologiche e del loro sovrapporsi alle scienze storiche dell'arte e della filosofia.

Marzocca spiega, citando il pensiero di M. S. Giannini, che la nozione di «bene culturale» come testimonianza materiale avente valore di civiltà può essere assunta come una nozione giuridica, restando il fatto che risulta sempre una nozione «liminale», nel senso che la normativa giuridica non fornisce una propria definizione in quanto opera mediante un rinvio a discipline non giuridiche.

Anche a parere di V. De Santis, il concetto di cultura alla base dell'attività della Commissione segue il superamento dell'idea di bene culturale sottesa alle leggi del 1939, sulle cose d'arte e sulle bellezze naturali, le quali riconoscevano la tutela solo a quei beni di particolare pregio, rarità, o di «non comune bellezza». In questo modo, spiega l'autrice, i beni culturali protetti non potevano corrispondere alla

⁴⁹ R. MARZOCCA, *La nozione di bene*, cit.

⁵⁰ R. MARZOCCA, *La nozione di bene*, cit.

globalità del patrimonio culturale nazionale, ma solo a quelle sue manifestazioni particolarmente significative per valore estetico, storico ed economico⁵¹.

De Santis, riprendendo quanto sostenuto da Giannini, afferma che la Commissione considera assolutamente obsoleto un criterio definitorio fondato sull'enumerazione delle cose oggetto di tutela; essa concepisce una nozione aperta di bene culturale cui la disciplina giuridica non può (e non deve) dare un contenuto che, invece, deve essere individuato «mediante il rinvio a discipline non giuridiche». Questa impostazione, continua l'Autrice, conduce all'elaborazione di un concetto di bene culturale che assolve ad una funzione unificante delle varie categorie di beni sottoposti a tutela e che, inoltre, determina lo spostamento dell'attenzione sul «valore culturale che diventa funzione sociale del bene», e fa sorgere la necessità di un intervento pubblico volto a garantire alla collettività «una fruizione ampia ed effettiva del valore culturale custodito dal bene»⁵².

In questo contesto la legge del '39, conclude De Santis, viene interpretata estensivamente in modo da far rientrare nel suo ambito applicativo nuove categorie di beni che nel tempo, al mutare della sensibilità sociale, diventa necessario proteggere.

M. Pallottino nel delineare un disegno critico, come egli stesso afferma, del più grande esperimento compiuto in Italia finalizzato alla conoscenza e discussione delle problematiche inerenti al patrimonio storico e artistico nazionale, costituito, appunto, dall'opera della Commissione d'indagine Franceschini, sottolinea come, nel lasso di tempo trascorso prima della presentazione della relazione pubblicata nel 1967, si sia addensata un'attività straordinaria consistente nelle approfondite inchieste di specifici gruppi di lavoro per ciascuno dei

⁵¹ V. DE SANTIS, *L'evoluzione del concetto di bene culturale*, in *Aedon*.

⁵² V. DE SANTIS, *L'evoluzione del concetto*, cit.

settori del patrimonio culturale e dell'organizzazione di tutela, in una serie di incontri con studiosi e tecnici, con settori dell'amministrazione pubblica, con istituzioni ed associazioni culturali, nella raccolta di un immenso materiale documentario e, soprattutto, nella discussione e nell'elaborazione delle proposte di definizione dei beni culturali, della loro normativa di tutela e dei relativi strumenti, distribuita in 84 Dichiarazioni di principio e in 9 Raccomandazioni⁵³.

L'indagine, spiega Pallottino, aveva portato a riconoscere l'esistenza di antiche e sempre crescenti condizioni di deterioramento del patrimonio archeologico, artistico, monumentale ed ambientale italiano, ed in parte anche di quello archivistico e librario: condizioni ripetutamente denunciate dall'opinione pubblica qualificata, dagli istituti culturali e dalle stesse autorità competenti.

Per quanto riguarda l'oggetto della tutela, egli continua, la Commissione, superando il concetto tradizionale di «cosa d'arte», limitato ed estetizzante, apre una più vasta prospettiva storica riferendosi ad ogni «testimonianza di civiltà». Ciò significa, commenta Pallottino, che devono considerarsi insieme e sullo stesso piano i diversi aspetti dell'eredità del passato che costituisce il nostro patrimonio culturale, non soltanto quindi i beni artistici, monumentali ed archeologici, ma anche quelli archivistici, librari e più largamente riportabili ad altre esperienze creatrici dell'uomo, alla musica, alle tradizioni etnografiche e linguistiche, alla storia della tecnica, e poi anche alle peculiarità dell'ambiente e della natura comunque costituenti espressioni e motivi di interesse culturale. Non solo quindi, egli chiarisce, puramente oggetti materiali, ma anche documenti perduranti nella vita di un popolo.

⁵³ M. PALLOTTINO, *La stagione della Commissione Franceschini*, in *Memorabilia: il futuro della memoria. Beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici in Italia*, coordinamento di Francesco Perego, Ministero per i Beni culturali e ambientali, Laterza, Roma-Bari 1987, 3 voll., I (Tutela e valorizzazione oggi), pp. 7-11.

Sotto questo profilo, sottolinea ancora Pallottino, tutta la materia accennata rientra in un solo ordine concettuale, riconducibile alla definizione di «beni culturali»; questa va considerata, studiata e tutelata unitariamente, pur nelle sue varietà⁵⁴.

Tra i molti altri profili rilevati dalla Commissione, Pallottino sottolinea l'affermazione dei doveri dei poteri pubblici nei riguardi della protezione delle testimonianze del passato e della loro esclusiva competenza nell'esercizio o nella regolamentazione delle operazioni di tutela e valorizzazione. In sostanza, egli spiega, si tratta di una priorità dell'interesse pubblico su quello privato, giustificato dal fatto che i beni culturali sono un patrimonio comune di cui tutti hanno diritto di godere; ciò non per esercitare un sopruso da parte dello Stato, ma per garantire i cittadini in quanto individui contro ogni prevaricazione dei singoli a danno della comunità. Questo giustifica, a suo avviso, le limitazioni al diritto di proprietà sugli immobili e oggetti di interesse culturale, nonché la repressione dei reati compiuti a danno del patrimonio culturale.

Sempre Pallottino ricorda peraltro come la reazione dell'opinione pubblica qualificata dinanzi ai risultati della Commissione sia stata varia e sconcertante.

Non sono mancate valutazioni e prese di posizione al più alto livello di serietà ed autorevolezza, come ad esempio quelle di segno positivo, emerse nel corso del Convegno «*Problemi della tutela del patrimonio artistico, storico, bibliografico e paesistico*», promosso dall'Accademia Nazionale dei Lincei nel 1969, che ha accolto i principi della Commissione Franceschini, sottolineando la necessità di adottare le misure legislative adeguate.

⁵⁴ M. PALLOTTINO, *La stagione della*, cit.

Anche molti studiosi fra i più noti nei campi dell'archeologia, della storia, della storia dell'arte e del diritto, come ad esempio Cesare Brandi, Alessandro Ghigi, Raffaello Morghen e tanti altri, esprimono una sostanziale adesione del mondo della scienza italiana alle linee indicate dalla Commissione.

Non mancano tuttavia alcuni, nell'ambiente intellettuale, che manifestano un aperto dissenso, denunciando la cattiva gestione della tutela del patrimonio artistico e dell'ambiente storico con aspre critiche che tendono peraltro a confondersi con una generale denuncia del disfacimento dell'eredità del passato.

Per quanto riguarda invece gli effetti dell'operato della Commissione nell'ambito dell'azione di governo, Pallottino ricorda come l'articolo 3, comma 2, della legge istitutiva del 26 aprile 1964 n. 310 avesse previsto che entro sei mesi dalla consegna della relazione, il Governo presentasse al Parlamento «*i relativi schemi dei provvedimenti legislativi, che riterrà necessari, proposti dal Ministro per la Pubblica Istruzione*». Nessuna iniziativa del genere verrà tuttavia intrapresa, né alla scadenza dei sei mesi, né successivamente, anche se il Ministero della Pubblica Istruzione ha nel frattempo costituito ben due Commissioni, entrambe presiedute da Antonino Papaldo, membro del Consiglio di Stato, che operano, una dopo l'altra, al fine di avviare l'applicazione delle proposte della Commissione Franceschini nel campo nella normativa di tutela, nonché di proporre in concreto un rinnovamento delle strutture, promuovendo in particolare l'istituzione di un Ministero⁵⁵.

All'entusiasmo ed al coinvolgimento che ha accompagnato i lavori della Commissione Franceschini non segue dunque alcuna iniziativa legislativa, ma al contrario, come afferma Pallottino, si assiste ad un generale disinteresse delle forze politiche e delle autorità competenti.

⁵⁵ M. PALLOTTINO, *La stagione della*, cit.

Nonostante ciò, si arriva finalmente all'istituzione del Ministero per i Beni culturali e per l'Ambiente con decreto legge del 14 dicembre 1974 n. 657, poi divenuto, nella legge di conversione del 29 gennaio 1975 n. 5, Ministero per i Beni culturali e ambientali. Come sottolinea Carpentieri, la nozione di «beni ambientali» fa dunque la sua comparsa nell'ordinamento giuridico⁵⁶.

Il regolamento di attuazione e di organizzazione del Ministero, introdotto con il d.P.R. 3 dicembre 1975 n. 805, prevede l'istituzione di un apposito Ufficio centrale «*per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici*», nonché di un Comitato di settore «*per i beni ambientali e architettonici*». Il Ministero riunisce finalmente in una gestione unitaria le competenze delle amministrazioni dei beni culturali, secondo la formula del progetto della Commissione Franceschini. Tuttavia, rileva ancora Pallottino, né la nascita del nuovo Ministero, né tanto meno il decreto legislativo 805/75 sull'organizzazione del Ministero stesso appaiono in grado di risolvere il problema fondamentale della revisione della normativa di tutela quale è stato posto, su basi altamente innovative, dalla Commissione Franceschini⁵⁷.

Nonostante i lavori della Commissione Franceschini e le novità che da essa sono emerse non abbiano avuto l'esito sperato sul piano normativo, le conclusioni raggiunte in quella sede costituiscono indubbiamente un'operazione culturale di notevole rilievo. Come una parte della dottrina rileva (tra cui N. O. Rason), esse rappresenteranno uno stimolo per le iniziative future, incentivando gli studiosi del settore ad affrontare con rinnovata energia le problematiche dei c.d. «beni culturali ed ambientali» nel nostro Paese.

⁵⁶ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

⁵⁷ M. PALLOTTINO, *La stagione della*, cit.

A parere di Rason, è arrivato ormai il momento di verificare la consistenza effettiva del 2° comma dell'articolo 9 della Costituzione e di guardare alla tutela del paesaggio da una prospettiva più ampia e differente rispetto a quella pregressa. E' necessario, altresì, confrontarsi con le nuove esigenze e con le nuove aspettative economiche e sociali, dando risalto all'elemento paesistico che, insieme ad altri elementi riconducibili ai beni culturali ambientali, concorre ad esprimere i valori della civiltà⁵⁸.

⁵⁸ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 71.

2.2 Il d. P. R. 616/1977.

N. O. Rason riporta che nei primi anni Settanta, il processo di trasformazione economica e sociale, che proprio in questi anni è in pieno svolgimento, e la conseguente installazione di strutture industriali, ha inciso e continua a ripercuotersi sull'assetto del territorio contribuendo in maniera determinante al suo degrado⁵⁹.

Egli spiega che, mentre gli studiosi ragionano in termini giuridici sui rimedi possibili, un nuovo elemento si inserisce nella dinamica della tutela paesistica: l'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario e la necessaria riconsiderazione della ripartizione delle competenze tra centro e periferia⁶⁰. La questione, afferma Rason, si amplia, coinvolgendo nel dibattito non solo la tutela del paesaggio, ma anche quella del patrimonio storico e artistico.

Egli descrive i diversi orientamenti che si sono sviluppati suddividendoli in quattro gruppi. Nel primo gruppo convergono coloro che considerano la tutela del paesaggio di competenza statale; nel secondo quanti sostengono che il paesaggio sia di competenza statale, ma che materie attribuite alle Regioni, quali l'urbanistica, rappresentino sub-materie tramite le quali tutelare i medesimi valori culturali; nel terzo gruppo confluiscono coloro che sostengono la tesi secondo la quale l'urbanistica, di competenza delle Regioni, disciplina l'intero assetto del territorio e, attraverso di esso, la tutela del paesaggio, che diviene in questo modo di prevalente competenza regionale; infine, al quarto gruppo appartengono coloro che si

⁵⁹ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 75.

⁶⁰ L'istituzione delle Regioni ad autonomia speciale nei cui Statuti vi sono norme a tutela della natura e del paesaggio, è immediatamente o di poco successiva all'entrata in vigore della Costituzione (il 26 febbraio 1948 viene convertito in legge costituzionale il decreto reale di approvazione dello Statuto della Regione Sicilia e lo stesso giorno sono approvati con leggi costituzionali gli Statuti delle Regioni Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. L'istituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia avviene con legge costituzionale del 1963).

richiamano alla teoria secondo la quale il paesaggio (e anche il patrimonio storico e artistico), essendo non una materia, ma un valore, la sua tutela è attribuita a tutte le componenti dell'ordinamento statale.

Rason afferma che queste considerazioni portano a domandarsi, in relazione all'articolo 9, cosa debba intendersi per «Repubblica» e per «tutela» in questo contesto. Egli sostiene che non ci siano dubbi che i padri fondatori fossero restii a decentrare la protezione dei beni storici, artistici e naturali. Infatti, continua l'autore, a loro avviso, si trattava di una funzione da affidare allo Stato in senso stretto, cioè all'esecutivo centrale e alle sue diramazioni periferiche. Questo, spiega Rason, avrebbe precluso agli enti decentrati e alle Regioni, di intervenire nella tutela dei beni cui fa riferimento l'articolo 9.

Con l'avvento delle Regioni a Statuto ordinario, afferma l'autore, questa concezione è stata messa in discussione, mentre viene affermandosi un'altra lettura del medesimo articolo, secondo la quale «Repubblica» designerebbe lo Stato-ordinamento in tutte le sue articolazioni: lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e altri enti pubblici, in ragione dei loro fini istituzionali.

Anche per quanto riguarda l'espressione «tutela» si prospettano, spiega Rason, due interpretazioni. Una che considera «tutela» come difesa passiva, nel senso di mera conservazione del paesaggio, l'altra, invece, che attribuisce al termine un significato più ampio, nel senso che oltre a limitare i danni al paesaggio e all'ambiente, permette di contrastare l'indiscriminata crescita edilizia e le indebite trasformazioni del territorio. In entrambi i casi, sottolinea l'autore, si pone il problema dell'eventuale coinvolgimento delle Regioni⁶¹.

Alessandro Crosetti spiega come tale processo evolutivo abbia avuto delle conseguenze sull'intero assetto organizzativo, ciò al fine di

⁶¹ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 76.

trovare soluzioni di adeguamento e per attivare nuovi assetti organizzativi che rispondano al mutato quadro istituzionale. A questo proposito, continua Crosetti, appare pregiudiziale l'assetto distributivo di competenze tra Stato e Regioni. Egli afferma che la volontà di garantire al meglio gli obiettivi costituzionali delineati dalla norma sulla tutela del paesaggio nella Costituzione, ha imposto questa esigenza di integrazione e di coordinamento delle attribuzioni tra livello statale e regionale⁶².

Crosetti afferma che una volta superata la tesi che la tutela del paesaggio fosse esclusiva competenza dello Stato, anche sulla spinta proveniente dalle Regioni, sono stati effettuati importanti interventi normativi. L'originario quadro organizzativo della tutela delle bellezze naturali, ricorda l'autore, così come concepito dalla legge 1497/1939, era impostato, su un'amministrazione centralizzata nell'allora Ministero dell'Educazione Nazionale (1937), successivamente evoluto nel Ministero della Pubblica Istruzione istituito con r.d. 29 maggio 1944 n. 142. Si è, quindi, afferma Crosetti, reso necessario aggiornare ed adeguare l'impianto dell'amministrazione centrale col nuovo assetto regionale.

Crosetti ricorda la prima importante tappa, che è rappresentata dal d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, attuativo della legge n. 382/1975, che ha attuato una riorganizzazione delle funzioni regionali tramite una rilettura complessiva del vecchio testo dell'art. 117 Cost.

Il legislatore delegato ha provveduto, con l'art. 83, a trasferire alle Regioni le funzioni di protezione della natura, le riserve, i parchi, in connessione con quelle (trasferite anch'esse) individuate dall'art. 69

⁶² A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la Governance in uno Stato multilivello*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, *La tutela della natura e del paesaggio*, R. FERRARA- M. A. SANDULLI, (a cura di A. Crosetti), Giuffrè Editore, 2013, p. 177.

per i territori montani, le foreste, la conservazione del suolo, tutti settori che presentano notevoli valenze paesistiche ed ambientali.

Il decreto, con l'art. 82, incardina in capo alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beni ambientali, in particolare nella protezione delle bellezze naturali, la gestione dei beni e il sistema sanzionatorio, pur mantenendo allo Stato alcuni poteri in termini di indirizzo e coordinamento, di integrazione degli elenchi delle bellezze naturali approvati dalle Regioni, nonché di potere di inibizione e sospensione.

Secondo quanto afferma P. Carpentieri, il d.p.r. 616/1977, attuativo della delega di cui alla legge 382 del 1975 sull'ordinamento regionale, ha introdotto una nozione ampia e confusa di paesaggio, risolta nel vasto orizzonte dell'ambiente e del governo del territorio/urbanistica. In generale, spiega Carpentieri, il decreto del 1977 ha raggruppato le funzioni amministrative nel più ampio coacervo dell'«assetto ed utilizzazione del territorio», costituente un «settore organico» di ripartizione dei trasferimenti e delle deleghe attuativi dell'ordinamento regionale. La normativa, dunque, afferma l'autore, esprime in sostanza una visione tendenzialmente panurbanistica, che include l'ambiente ed il paesaggio. Essa, conclude, è il risultato della non ancora matura elaborazione di un autonomo diritto dell'ambiente⁶³.

A sua volta, Crosetti sottolinea che l'intero assetto di questa prima redistribuzione di competenze tra Stato e Regioni, essendo ancora ispirato al modello tradizionale, nel senso che allo Stato spetta determinare i principi e l'indirizzo e alle Regioni la legislazione di dettaglio e l'attività amministrativa di gestione, presenta ancora qualche ambiguità, dando luogo a contraddizioni e conflittualità di ruoli amministrativi e non contribuendo a chiarire la nozione di «beni ambientali».

⁶³ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

Infatti, spiega l'autore, le incertezze che riguardano i confini e gli obiettivi della materia «paesaggio» e «ambiente», che già risente negativamente dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, vanno ricondotte al complesso dibattito sui contenuti e sulle valenze del concetto di ambiente. Crosetti ricorda che, come ha evidenziato autorevolmente Giannini, tale problema di fondo evidenzia la difficoltà di affermazione, sia sotto il profilo normativo che organizzativo, della nozione di ambiente, ancora per molti aspetti estranea alla tradizione normativa italiana. Questa consapevolezza, conclude Crosetti, avrebbe dovuto portare il legislatore ad adottare un assetto coordinato ed armonizzato di competenze tra Stato e Regioni, in quanto una politica ambientale e paesaggistica efficace e vantaggiosa richiede il concorso e la cooperazione tra i diversi livelli di governo. Invece, l'evoluzione normativa degli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso ha espresso soltanto un mero adeguamento degli apparati ministeriali⁶⁴.

⁶⁴ A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la Governance*, cit., pp. 178-179.

2.3 La legge n. 431 del 1985, la c.d. legge Galasso.

Rason ricorda come le questioni connesse alla tutela della natura e del paesaggio, sulla base di quanto stabilito dal secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione, tornano ad essere in primo piano agli inizi degli anni Ottanta, come conferma l'adozione di un decreto del Ministero dei Beni culturali e Ambientali il cui autore è il sottosegretario Galasso, il d.m. 21 settembre 1984 con il quale sono state sottoposte a vincolo paesaggistico estese zone del territorio nazionale, rappresentate da coste, fiumi, torrenti, corsi d'acqua, montagne, ghiacciai, circoli glaciali, parchi, riserve, boschi, foreste, aree delle Università agrarie o destinate ad usi civici.

Il decreto verrà annullato con la sentenza del T.A.R. Lazio n. 1548 del 31 maggio 1985, ma l'esigenza di disciplinare la materia non solo secondo i criteri fissati dalla legge pre-costituzionale, porterà l'Esecutivo a recepire sostanzialmente il contenuto dell'atto annullato nel d.l. n. 312 del 1985; questo, modificato in sede di conversione, costituirà, secondo la Corte Costituzionale (sentenza n. 151 del 27 giugno 1986), «la chiave di volta dell'intera nuova normativa».

La legge dell'8 agosto 1985 n. 431, «*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*», (la c.d. legge Galasso), contiene infatti norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica ed integra il precedente d.p.r. n. 616 del 1977 aggiungendo all'art. 82 alcune disposizioni finalizzate ad aumentare notevolmente il numero e le caratteristiche dei beni immobiliari sottoposti a vincolo paesaggistico dalla legge 1497. Essa impone, infatti, «ex lege», il vincolo ai sensi della legge n. 1497 del 1939 su tutti i beni prima elencati, sui territori alpini e appenninici oltre una determinata altitudine, nonché sulle zone umide, sui vulcani e sulle zone di interesse archeologico.

Una volta individuate le aree, non potranno essere compiuti lavori di alcun genere che possano pregiudicare il loro aspetto esteriore senza la speciale autorizzazione dell'autorità competente.

La stessa legge ha, altresì, introdotto il piano paesistico, obbligatoriamente riguardante l'intero territorio di ogni Regione.

Come sottolinea Rason, la legge sottopone a tutela l'intero territorio nazionale e, richiamando quanto disposto dall'articolo 9 della Costituzione, attribuisce alla natura e al paesaggio valore primario «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro», secondo quanto chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 151 del 1986⁶⁵.

In riferimento alla legge n. 431 del 1985 Crosetti parla di una legge che costituisce un contributo significativo al problema della tutela del paesaggio, che ha introdotto la nozione di «vincolo paesaggistico», assoggettando a tutela un vasto complesso di aree, direttamente individuate dal legislatore, in virtù del loro «interesse ambientale», in quanto capaci di testimoniare le morfologie sia naturali (coste, fiumi, torrenti, corsi d'acqua, laghi, montagne, foreste, boschi, ghiacciai, parchi, riserve naturali, zone umide, vulcani, etc.) sia umane del territorio (aree archeologiche)⁶⁶.

L'intenzione del legislatore, sottolinea ancora Crosetti, è quella di estendere l'archetipa nozione di bellezza naturale, di cui alla legge n. 1497 del 1939, al fine di ricomprendere nella tutela beni ed aree che caratterizzano la struttura geografica del territorio nazionale nella sua percezione visibile, quale espressione del patrimonio storico-culturale della Nazione, sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione Franceschini.

⁶⁵ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 79.

⁶⁶ A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la Governance*, cit., p.174.

Riprendendo il pensiero di M. Immordino, Crosetti mette in evidenza come, a seguito dell'entrata in vigore di tale legge, la nozione di paesaggio e della sua tutela, non sia più limitata all'accezione ristretta e riduttiva di bellezza naturale, ma si estenda fino a coincidere «con quella di bene ambientale nella sua accezione di bene culturale, di guisa che la tutela paesaggistica non si fonda più (soltanto) sull'interesse estetico, ma sull'interesse ambientale»⁶⁷.

Sulla stessa falsariga si pone F. Magnosi, per il quale la legge Galasso costituisce la prima legge organica per la difesa del territorio del nostro Paese. Rispetto alla legge 1497 del 1939, che richiedeva l'espletamento di una lunga procedura (caratterizzata da una previa valutazione puntuale delle varie località prese in considerazione e successivo rilascio della dichiarazione di notevole interesse pubblico), allo scopo di sottoporre a vincolo e tutelare aree specifiche di particolare pregio ambientale, la nuova disciplina contenuta nella legge n. 431 del 1985 si propone, invece, di sottoporre intere categorie di beni al vincolo paesaggistico. Tale vincolo, continua Magnosi, come chiarito dalla circolare ministeriale n. 8 del 31 agosto 1985, agisce ope legis⁶⁸.

Proprio in questo risiede peraltro, a suo avviso, una delle principali differenze di contenuto rispetto alla precedente normativa, dal momento che i beni sottoposti a vincolo sono individuati indipendentemente dal riferimento al pregio storico e artistico e possono ricomprendere vaste aree del territorio nazionale.

Un'altra differenza significativa con la disciplina previgente risiede nel fatto che il piano previsto dalla legge non è solo paesistico, ma può essere anche un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.

⁶⁷ A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la Governance*, cit., p.174.

⁶⁸ F. MAGNOSI, *Diritto*, cit., p. 20.

La tutela, sottolinea Magnosi, dovrà essere esercitata tenendo presenti tutti gli elementi che conferiscono ad ogni località peculiari caratteristiche paesistiche ed ambientali, comprese le testimonianze della presenza dell'uomo sul territorio nella sua complessa e multiforme vicenda storica.

In sostanza, conclude Magnosi, con la legge 431/1985, comincia a venire alla luce una nozione di paesaggio inteso come bene giuridico autonomo, che, in realtà, trova le sue radici principalmente nella teoria elaborata anni prima da A. Predieri. L'autore, richiamando il pensiero di G. Tamburelli, sostiene che il nuovo fine da perseguire con tale legge non è più solo quello, proprio della precedente legislazione vincolistica, di evitare alterazioni morfologiche e strutturali del paesaggio, ma anche quello di promuoverne la valorizzazione. Proprio per questa finalità il legislatore avrebbe inteso rafforzare lo strumento della pianificazione del territorio come momento di raccordo tra le esigenze di tutela dello sviluppo e quelle di tutela ambientale⁶⁹.

Particolarmente interessanti paiono le considerazioni di P. Carpentieri, ad avviso del quale il vincolo paesaggistico, non costituirebbe altro che una variante terminologica del regime vincolistico della legge 1497 del 1939, la quale peraltro non denominava con un termine autonomo il vincolo che scaturiva dalla dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'immobile. Secondo Carpentieri, il *modus procedendi* della legge Galasso per tipi territoriali astrattamente considerati, anziché per specifiche realtà singolarmente esaminate, anche se comprendenti vaste località, sembrerebbe spingere ulteriormente l'impianto normativo della materia del paesaggio-beni ambientali ad orbitare piuttosto in un ambito naturalistico attinente alla tutela dell'ambiente e

⁶⁹ F. MAGNOSI, *Diritto*, cit., p. 21.

al governo del territorio, che non in un ambito propriamente culturale⁷⁰.

Ad avviso di Carpentieri, la stessa previsione della legge, in alternativa al piano paesistico (riguardante le sole aree assoggettate a vincolo e rispondente al modello dell'articolo 5 della legge 1497/1939), della facoltà per le Regioni di adottare un piano territoriale urbanistico con valenza paesistica e ambientale, ossia con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali (articolo 1-bis del d.l. 312 del 1985), che richiama il modello del piano territoriale di coordinamento, previsto dall'articolo 5 della legge 1150 del 1942, dimostrerebbe la permeabilità di tale intervento legislativo alle influenze della tesi ampliativa omnicomprensiva del paesaggio come forma dinamica del territorio indissolubilmente legata all'assetto della pianificazione urbanistica.

Resta peraltro irrisolta, sottolinea l'autore, la questione se nella logica della legge 431/1985 abbia priorità logico-giuridica il vincolo (rispetto al quale la pianificazione dovrebbe assolvere ad una funzione di coordinamento e razionalizzazione) oppure la pianificazione (rispetto alla quale il vincolo esteso ad intere tipologie di aree assolve alla funzione di misura di salvaguardia interinale destinata ab initio ad essere assimilata nella normativa d'uso del territorio dettata dal piano). Secondo Carpentieri non ci sarebbero dubbi che la legge Galasso abbia ricevuto una lettura principalmente «panurbanistica», proprio in quanto emerge al suo interno la spinta verso la pianificazione integrata del territorio, pur essendo innegabile che l'intervento (attuato tramite la decretazione d'urgenza) nasceva storicamente come volontà di rafforzamento della tutela e quasi come un contrappeso alla spinta verso l'urbanistica che si riteneva insistesse nella diversa dislocazione

⁷⁰ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

delle competenze attuata tramite delega alle Regioni (e dall'eventuale subdelega agli enti locali)⁷¹.

⁷¹ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

2.4 La giurisprudenza costituzionale degli anni Ottanta.

Nella seconda metà degli anni Ottanta la Corte Costituzionale inizia ad affrontare le questioni inerenti la tutela del paesaggio da una prospettiva più ampia di quella precedente ed avendo maggior riguardo alle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

La Corte fornirà indubbiamente un notevole contributo alla elaborazione sistematica del concetto di tutela del paesaggio.

Con la sentenza n. 239 del 29 dicembre 1982, la Corte supera definitivamente la concezione tradizionale del paesaggio identificato con la nozione di bellezze naturali. Per la Corte la nozione di paesaggio introdotta con l'articolo 9 della Costituzione si fonda sostanzialmente su un valore estetico-culturale che opera nello stretto raccordo tra paesaggio e patrimonio storico-culturale così come concepito dal secondo comma dell'articolo 9.

Con la successiva sentenza n. 94 del 1° aprile 1985, la Corte afferma il principio secondo cui *«il paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 9, secondo comma, Cost.).*

Con sentenza n. 359 del 21 dicembre 1985, la Corte dichiara espressamente che la disciplina costituzionale del paesaggio pone il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio quale valore primario dell'ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, in particolare lo Stato e le Regioni, a concorrere alla tutela e alla promozione di tale valore.

La sentenza n. 39 del 3 marzo 1986 è una delle sentenze fondamentali in materia. La questione di costituzionalità sollevata dai giudici a quibus riguarda due articoli del Codice civile: l'art. 892 (distanze per gli alberi) e l'art. 894 (alberi a distanza non legale). I giudici remittenti rilevano che il diritto all'estirpazione degli alberi non terrebbe conto dell'effettivo danno e disagio provocati dalla violazione delle distanze e sostengono che le eventuali ragioni della proprietà dovrebbero essere subordinate alla tutela del paesaggio, inteso in questo caso come ambiente naturale. Ne conseguirebbe ad avviso dei giudici, la violazione delle disposizioni costituzionali di cui all'articolo 9, secondo comma, e dell'articolo 42, secondo comma, della Costituzione con riguardo alla funzione sociale del diritto di proprietà.

Come si può notare, nella lettura offerta dal giudice a quibus, l'articolo 9 è oggetto di una nuova concezione, con la conseguenza che il paesaggio viene a coincidere in larga misura con la nozione di ambiente.

La Corte tuttavia dichiarerà inammissibile la questione sollevata, rilevando come le venga chiesto di effettuare una scelta tra varie possibili soluzioni ed affermando che una tale scelta non può che spettare al legislatore. Ciò che le viene chiesto, argomenta la Corte, è una sentenza di tipo additivo, che comporterebbe una illecita ingerenza nella sfera di discrezionalità politica.

Come abbiamo visto, la materia verrà poi disciplinata dal d.l. n. 312 del 1985, convertito con modifiche nella legge n. 431 del 1985.

Successivamente all'entrata in vigore della legge Galasso, la Corte viene nuovamente interpellata, proprio sulla costituzionalità di quest'ultima. Nella sentenza n. 151 del 27 giugno 1986 la Corte individua le direttive principali dell'interpretazione dell'articolo 9 della Costituzione. Decidendo sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del d.l. n. 312 del 1985, come sostituito dall'articolo 1

della legge n. 431 del 1985, sollevata da alcune Regioni, la Corte ha ritenuto che la norma censurata, discostandosi dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legge 1497/1939, dà avvio ad una tutela del paesaggio inteso nella sua globalità che comporta una considerazione dell'intero territorio nazionale nuova e diversa rispetto al passato. La Corte ricostruisce i passaggi fondamentali del dibattito sul tema, ribadendo ancora una volta il concetto della «*primarietà del valore estetico-culturale*», già precedentemente chiarito nella sentenza n. 359 del 21 dicembre 1985.

La Corte richiede un coordinamento con i profili urbanistici e di uso del territorio mediante «*soluzioni correttamente atteggiate, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione*».

La Corte rigetta le censure regionali sul preteso illegittimo riassorbimento di competenze regionali in materia urbanistica affermando la «*configurabilità di un'autonoma disciplina dell'intero territorio dall'angolo visuale e per l'attuazione del valore estetico culturale come valore primario, e della sua compatibilità con la nozione lata di urbanistica ai sensi dell'art. 80 d.P.R. n. 616 del 1977*». Ad avviso della Corte, è evidente dunque la netta distinzione tra tutela del paesaggio e materia urbanistica (si tratta di una lettura che sarà confermata in altre sentenze, fra cui la n.183 del 22 luglio 1987).

Quanto all'esigenza di raccordare le competenze regionali e quelle statali, la Corte sottolinea come la nuova normativa, mentre ridisciplina le prime e incrementa le seconde in vista dell'allargamento e potenziamento della tutela paesistica, abbia istituito tra esse un rapporto di concorrenza strutturato in modo che le competenze statali sono esercitate soltanto in caso di mancato esercizio di quelle regionali

e solo in quanto ciò sia necessario per il raggiungimento dei fini essenziali della tutela.

Lo Stato, dunque, interviene in caso d'inerzia della Regione sulla base di un rapporto fondato sul principio cooperativo.

3 Il consolidarsi di un concetto.

3.1 Il percorso degli anni Novanta fino all'approvazione del T.U. delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali.

Negli anni Novanta si inizia a percepire la preoccupazione per il ritardo nella formazione di una normativa completa ed adeguata che disciplini i problemi urgenti della salvaguardia di natura e paesaggio nel nostro Paese.

Si arriva alla legge 6 dicembre 1991 n. 394 (legge quadro sulle aree protette), che fornisce una precisa definizione giuridica della nozione di «*patrimonio naturale*», che risulta costituito dal complesso delle «*formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno un rilevante valore naturalistico e ambientale*».

Tale definizione, secondo quanto sostenuto da Crosetti, testimonia ulteriormente la pluralità dei significati che il paesaggio naturale può esprimere e che sono ritenuti meritevoli di tutela. Del resto, continua Crosetti, la disciplina generale che ha individuato i compiti dell'amministrazione centrale dello Stato fa riferimento ad una nozione naturalistica ampia che comprende le aree naturali protette, la

biodiversità e la biosicurezza, la fauna, la flora, il mare, le coste, le risorse idriche, e quindi anche i valori paesaggistici-ambientali⁷².

La legge quadro, come ricorda Rason, disciplina le aree naturali protette, persegue la conservazione delle specie animali e vegetali che gravitano su di esse, prevede inoltre nuovi metodi di gestione e di restauro ambientale, idonei a realizzare l'integrazione tra l'uomo e la natura, promuove attività di formazione e ricerca e difende gli equilibri idraulici ed idrogeologici⁷³.

Essa si inserisce pertanto nella stessa logica che aveva orientato la legge n. 431 del 1985 e, allo stesso modo, si richiama al d.p.r n. 616 del 1977, nel prevedere forme d'intesa e di cooperazione tra lo Stato, le Regioni, e gli Enti locali; ciò in attuazione dei principi contenuti nell'articolo 9 e nell'articolo 32 della Costituzione. Su queste basi essa detta i principi fondamentali «per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese».

La legge, prosegue Rason, si preoccupa della «vulnerabilità» di tali territori e li sottopone ad uno «speciale regime di tutela e di gestione». La realizzazione di interventi nelle aree indicate dalla legge quadro è condizionata al rilascio di provvedimenti autorizzatori: il permesso edilizio, l'autorizzazione paesaggistica e il nulla osta dell'ente parco. Questo, conclude Rason, nella piena consapevolezza che in Italia, a differenza di altri Paesi di tradizione meno antica, il cui territorio sia meno densamente popolato, è raro che un'area sia stata o sia esente da interventi umani che finiscono per condizionare tanto la conservazione quanto la valorizzazione del patrimonio naturale⁷⁴.

⁷² A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la Governance*, cit., p.175-176.

⁷³ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 85.

⁷⁴ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 86.

Dopo qualche anno, un nuovo tassello al quadro normativo si aggiunge, con l'introduzione del d. l.g.s. 31 marzo 1998 n. 112, concernente il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59.

Il decreto reca un Titolo III, rubricato «Territorio, ambiente e infrastrutture», che al Capo I introduce disposizioni generali in materia di territorio, ambiente e infrastrutture; in particolare, l'articolo 51 prevede che «il presente titolo disciplina il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti amministrativi in tema di “territorio e urbanistica”, “protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti”, “risorse idriche e difesa del suolo”, “opere pubbliche”, “viabilità”, “trasporti” e “protezione civile”».

Il Capo II, rubricato «Territorio e urbanistica», riserva allo Stato, nella Sezione I, la definizione delle «Linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale».

Segue una Sezione II, intitolata «Urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali».

Il decreto contiene la definizione di beni ambientali all'interno del Titolo IV, rubricato «Servizi alla persona e alla comunità», Capo V, rubricato «Beni e attività culturali», articolo 148, in cui si prevede che i «beni ambientali» sono quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali.

Si denota, dunque, all'interno del decreto, un ulteriore riferimento al valore culturale in relazione ai beni ambientali.

Il percorso normativo in materia di tutela del paesaggio degli anni Novanta termina con l'adozione del d. l.g.s. 29 ottobre 1999 n. 490, introduttivo del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, il quale reca un Titolo II, rubricato «Beni paesaggistici e ambientali». All'interno del Capo I l'articolo 138, rubricato «Beni ambientali», definisce come tali sia i beni paesistici sottoposti al vincolo di cui alla legge 1497/1939, sia le aree tipologicamente previste dalla legge 431/1985, vincolate ex lege.

Nell'articolo 139, rubricato «Beni soggetti a tutela», è chiaro il richiamo all'art. 1 della legge 1497/1939.

Analizzando il Testo unico, Rason mette peraltro in evidenza come alla lett. d del suddetto articolo i «*quadri*» a cui si fa riferimento non siano più «*naturali*», come risultava nella dizione precedente, poiché il legislatore ha inteso qui sottolineare che in tali quadri «possono essere ricondotti anche quei beni per i quali è prevalente l'intervento umano».

Rason ricorda come i primi commentatori del T.U. abbiano osservato che vi è una rilevante confusione terminologica e concettuale tra le indicazioni dei beni da tutelare come «paesaggistici e ambientali» e il vincolo che nell'art. 139 sembrerebbe indicare soltanto i secondi. Secondo Rason questa confusione può spiegarsi richiamando l'evoluzione dottrinale su questi temi e al fatto che ci si sia serviti dell'espressione «beni ambientali» con una certa flessibilità. In questo modo, egli continua, l'espressione definisce il paesaggio tutelato e viene utilizzata per individuare i beni valorizzati nei modi idonei e compatibili ad assicurare, insieme alla loro tutela, anche quella del paesaggio nella sua «forma visibile»⁷⁵.

L'articolo 140, avvalendosi della delega conferita alle Regioni dal d.p.r. 616/1977, stabilisce che siano proprio queste a compilare, su base

⁷⁵ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 92.

provinciale, due distinti elenchi dei beni e delle località da dichiarare di notevole interesse pubblico.

Le motivazioni che possono fondare la decisione di «vincolare» un determinato territorio possono riguardare la sua stessa forma ma anche la sua ubicazione in un particolare ambiente.

Come sostiene Rason, il processo che ha portato all'emanazione del Testo unico mira ad una sistemazione organica della materia dei beni culturali ed ambientali. A suo avviso l'effettiva attuazione di un quadro normativo rinnovato, che tenesse conto delle nuove concezioni politiche, appariva necessaria. Tuttavia, egli continua, non è questa la funzione tipica di un Testo unico. Nel caso considerato, esso ha assunto più che altro le caratteristiche di un testo «codicistico» destinato al riordino di tutta la materia⁷⁶.

Sempre con riferimento al T.U. Crosetti afferma come questo abbia proceduto a disciplinare in maniera congiunta i beni paesistici e i beni ambientali, in realtà, ricomprendendo sotto la dizione di beni ambientali i beni sottoposti al vincolo paesaggistico di cui alla legge 1497/1939 e quelli sottoposti a vincolo dalla legge Galasso. In questo senso, sottolinea Crosetti, il T.U. del 1999 ha recepito il principio della tutela del paesaggio quale parte essenziale del patrimonio culturale, anticipando in questo modo le successive acquisizioni normative e giurisprudenziali sulle valenze culturali dei beni paesistico ambientali; tuttavia, in assenza di una definizione giuridica di paesaggio, che neanche il T.U. fornisce, permane, dunque, a suo avviso, una confusione terminologica tra beni paesaggistici e beni ambientali⁷⁷.

Dello stesso avviso è anche Carpentieri, il quale sostiene che neanche il T.U. sembrerebbe avere risolto la rilevante confusione terminologica e concettuale esistente in materia. Egli afferma come il Testo unico,

⁷⁶ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 91.

⁷⁷ A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la Governance*, cit., p. 176 e 183.

già nella sua struttura, con il Titolo I intitolato «Beni culturali» e con il Titolo II intitolato «Beni paesaggistici e ambientali», richiami l'idea di fondo dell'articolo 9, 2° comma, della Costituzione, cioè l'idea del paesaggio come «parte» del patrimonio culturale nazionale.

Considerando la distinzione delle bellezze naturali operata dalla legge 1497/1939 in due gruppi costituiti dalle «bellezze individue» e dalle «bellezze d'insieme», e considerando l'inserimento, nella nozione di paesaggio, delle classi di aree tipologicamente definite dalla legge Galasso, si tende nella prassi a spiegare il significato della locuzione «beni paesaggistici e ambientali» contenuta nella rubrica del Titolo II del T.U., nel senso di riservare la denominazione di «beni paesaggistici» alle bellezze individue e alle bellezze d'insieme sottoposte a vincolo puntuale dalla legge 1497/1939, e di riferire, invece, la nozione di «beni ambientali» alle aree sottoposte a vincolo ex lege dalla legge 431/1985.

Il sistema normativo vigente conosce dunque, conclude Carpentieri, oltre alla nozione di paesaggio, termini-concetto confinanti o identificanti con esso, quali «beni ambientali» e «beni paesaggistici e ambientali»⁷⁸.

⁷⁸ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

3.2 La Convenzione europea del paesaggio.

Con l'inizio del nuovo secolo, in Italia si assiste ad un rinnovamento del modo di affrontare i temi ed i problemi giuridici legati alla natura e al paesaggio. L'ordinamento giuridico italiano si fa carico, in maniera diretta ed esplicita, dell'ambiente, della sua tutela e della sua valorizzazione, conformandosi a regole ormai recepite nei Paesi democratici dell'Occidente e negli organismi sovranazionali che si adeguano ad analoghi orientamenti politici e sociali.

Una tappa fondamentale e di notevole rilevanza nel percorso normativo della nozione giuridica di paesaggio è rappresentata, senza dubbio, dalla Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre del 2000, dopo un lungo percorso di elaborazione avvenuto in seno al Consiglio d'Europa. La Convenzione è un Trattato internazionale vincolante per gli Stati aderenti.

L'entrata in vigore in Italia della Convenzione è avvenuta il 1° settembre del 2006, a seguito di ratifica avvenuta con legge n.14 del 9 gennaio 2006.

L'importanza della Convenzione sta nel fatto di avere introdotto, in Europa, un nuovo modo di considerare la dimensione paesaggistica del territorio.

Ciò emerge a partire dalla lettura del preambolo della Convenzione stessa, anteposto all'articolato, in cui si affermano le ragioni sostanziali che hanno portato alla sua adozione, facendone emergere, quindi, il senso profondo.

Nel preambolo vengono infatti menzionati alcuni punti fondamentali sui quali si regge la Convenzione, e cioè: la volontà degli Stati aderenti di *«pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto*

equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente»; la constatazione che «il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro»; la consapevolezza del fatto che «il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea»; il riconoscimento che «il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana»; il desiderio di «soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione»; la persuasione che «il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo»; il riconoscimento che «la qualità e diversità dei paesaggi europei costituiscono una risorsa comune per la cui salvaguardia, gestione e pianificazione occorre cooperare».

Nel Capitolo 1, recante «Disposizioni generali», all'articolo 1, lett. a, si legge che *«paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».*

All' articolo 2 si afferma che la Convenzione *«si applica 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, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati».

La Convenzione poi, all'articolo 3 determina gli obiettivi, il suo scopo fondamentale è quello di «*promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo*».

A questo proposito le Parti si assumono l'impegno di adottare «*provvedimenti generali*» (art. 5) e «*misure specifiche*» (art. 6).

Carpentieri, nell'analizzare e commentare la Convenzione, offre alcune rilevanti considerazioni. Egli sostiene che il significato principale di questa risieda nel riconoscimento dell'autonomia culturale, prima che giuridica, del paesaggio come valore meritevole di un suo proprio riconoscimento giuridico. In sostanza, la Convenzione reclama, a suo avviso, un'autonoma considerazione per il paesaggio⁷⁹.

L'autore sottolinea che, come emerge dagli studi di diritto comparato compiuti nella fase di preparazione della Convenzione, sembra prevalere, in ambito internazionale, una visione unitaria dell'ambiente/paesaggio sbilanciata piuttosto verso la dimensione ecologica che non verso quella culturale. La collocazione del paesaggio, in Italia, nell'ambito dei beni culturali, potrebbe in questo caso apparire come un'anomalia. Ciò, spiega Carpentieri, dipende dalla obiettiva diversità della realtà del territorio italiano, rispetto a quello della media degli altri Paesi aderenti al Consiglio d'Europa; il territorio italiano, infatti, più di ogni altro è caratterizzato da una fortissima antropizzazione e dalla continua stratificazione tra modificazioni culturali apportate dall'uomo e matrice ambientale. E' dunque assolutamente comprensibile la prevalenza del profilo culturale che connota il paesaggio del nostro Paese.

⁷⁹ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

Sempre Carpentieri sottolinea come dalla lettura del preambolo sia evidente la stretta connessione dell'elemento culturale con quello naturalistico (più strettamente ambientale), così come anche la tensione tra livello e rilevanza localistica del paesaggio e sua dimensione (culturale) extralocale, nazionale ed europea.

Su quest'ultimo punto, egli ricorda che nella relazione esplicativa della Convenzione si afferma che «i paesaggi d'Europa rappresentano un interesse locale, ma ugualmente un valore per l'insieme delle popolazioni europee. Sono apprezzati oltre il loro ambito locale ed oltre le frontiere nazionali».

La rilevanza della dimensione locale, sostiene l'autore, si coglie anche nell'importanza che viene riconosciuta alla partecipazione democratica delle popolazioni che vivono e usano il territorio nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche paesaggistiche; ciò emerge in particolare dalla relazione esplicativa, nella quale si dice che «il paesaggio è un tema che interessa tutti i cittadini e deve venir trattato in modo democratico, soprattutto a livello locale e regionale»⁸⁰.

Con riferimento all'articolo 1, sempre Carpentieri sottolinea che la nozione di paesaggio che ne scaturisce comprende il sostrato naturale (territorio come matrice ambientale) non in sé considerato, ma nella sua interpretazione culturale attraverso la percezione identitaria delle popolazioni, in relazione al suo «carattere», nella dinamica dell'azione di fattori naturali e antropici.

Quanto all'articolo 2, l'autore evidenzia come con esso appaia definitivamente superata la concezione estetizzante del paesaggio come sinonimo di bellezze naturali. Nella nuova concezione di paesaggio introdotta dalla Convenzione, esso, come percezione culturale, come sfondo comune di orientamento di identità delle

⁸⁰ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

popolazioni che vi sono stanziate, comprende infatti tutte le aree del territorio, incluse quelle urbane e quelle degradate, in quanto dotate di un loro «carattere» identitariamente apprezzabile⁸¹.

A parere di Carpentieri la Convenzione europea del paesaggio traccia un percorso complesso di tutela che parte dalla ricognizione dei presupposti fattuali (identificazione dei paesaggi), evidenziando il bisogno di tutela in relazione allo stato di conservazione o di degrado dei paesaggi, per mirare alla loro salvaguardia e ad una loro gestione sostenibile attraverso la predisposizione di azioni pianificatorie rapportate alla «valutazione» degli stessi, intesa in modo complesso come momento ricognitivo e progettuale di una dinamica di gestione rispettosa dei valori di cui il paesaggio è espressione, condivisi dalle popolazioni stanziate in esso.

Ciò detto, conclude Carpentieri, merita peraltro di essere sottolineato il fatto che la Convenzione lascia tuttavia ai singoli Stati la scelta circa i mezzi da predisporre negli ordinamenti interni per la concreta attuazione delle misure specifiche, limitandosi a indicare i valori di indirizzo e orientamento e le finalità, oltre a prevedere degli strumenti di raccordo e di confronto delle esperienze tra i diversi Stati aderenti.

Sempre sulla Convenzione particolarmente interessante appare anche l'analisi di Magnosi.

In sintonia con Carpentieri, Magnosi afferma che il significato principale della Convenzione sta senz'altro nel riconoscimento dell'autonomia culturale, prima che giuridica, del paesaggio come valore meritevole di un suo proprio riconoscimento giuridico. A suo avviso, la Convenzione si caratterizza proprio per aver conferito al paesaggio la qualità specifica di concetto giuridico autonomo⁸².

⁸¹ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

⁸² F. MAGNOSI, *Diritto*, cit., p. 14.

Anche Magnosi sottolinea come in ambito internazionale prevalga una visione unitaria del paesaggio sbilanciata più verso la dimensione ecologica che non verso quella culturale. In Italia, dove più che in qualsiasi altro Paese europeo, il paesaggio è caratterizzato da un forte antropizzazione e dalla continua stratificazione tra modificazioni culturali apportate dall'uomo e matrice ambientale, la Convenzione si è imposta nel dibattito politico in modo molto incisivo, a tutti i livelli. Essa ha provocato da un lato una revisione della normativa di riferimento, che ha determinato la collocazione del paesaggio nell'ambito dei beni culturali; dall'altro lato, la formazione a livello territoriale di politiche paesaggistiche animate dalla consapevolezza che il paesaggio, così come concepito dalla Convenzione, rappresenta una straordinaria occasione per promuovere, in ogni territorio e a lungo termine, benessere, identità e sviluppo.

Secondo Magnosi, il richiamo al paesaggio come valore comune per l'insieme delle popolazioni europee è segno della volontà di dare origine ad una definizione giuridica di paesaggio accettata da tutti i Paesi aderenti e di realizzare un sistema condiviso di strumenti di tutela e di valorizzazione del paesaggio europeo globalmente inteso.

La Convenzione, continua l'autore, ha come obiettivo la salvaguardia e il miglioramento degli aspetti caratteristici di un paesaggio mediante la promozione, presso le autorità pubbliche, dell'adozione a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale, di politiche di salvaguardia, di gestione e di pianificazione dei paesaggi europei che siano compatibili con lo sviluppo sostenibile e capaci di conciliare i bisogni sociali, le attività economiche e la protezione dell'ambiente.

La principale innovazione apportata dalla Convenzione, sostiene Magnosi, consiste nel fatto che il paesaggio è riconosciuto come un «bene» che ha necessità di tutela giuridica, indipendentemente dal valore concretamente attribuitogli. Si tratta di un orientamento

completamente opposto rispetto a quello precedente, per il quale vi era un paesaggio giuridicamente meritevole di tutela solo quando assumeva una valenza particolare o presentava un valore eccezionale. In virtù di tale mutato atteggiamento, tutto il territorio europeo, continua Magnosi, assume una rilevanza paesaggistica e le disposizioni della Convenzione devono trovare applicazione sia con riferimento ai paesaggi eccezionali, sia nei confronti dei paesaggi di vita quotidiana o degradati, in quanto tutti determinanti per la qualità della vita delle popolazioni europee. Questo vasto campo di applicazione si giustifica, a suo avviso, in base alla concezione che ogni paesaggio costituisce un ambito di vita per le popolazioni che vi risiedono⁸³.

Sempre Magnosi spiega che nella ricerca di un buon equilibrio tra la protezione, la gestione e la pianificazione di un paesaggio bisogna peraltro riconoscere che da sempre i paesaggi hanno subito mutamenti e continueranno a modificarsi, sia per effetto di processi naturali che per l'azione dell'uomo; ne consegue che è impossibile preservare il paesaggio ad un determinato stadio della sua evoluzione, in quanto è impossibile evitare tali mutamenti. L'obiettivo da perseguire, quindi, a parere dell'autore, dovrebbe essere quello di accompagnare i cambiamenti futuri riconoscendo la qualità e la diversità dei paesaggi che abbiamo ereditato dal passato, sforzandoci di arricchire tale qualità e tale diversità. Le stesse popolazioni sono chiamate a svolgere un ruolo attivo nella gestione e nella pianificazione del paesaggio. La tutela del paesaggio, spiega Magnosi, è, infatti, una questione di interesse della collettività e può costituire occasione di sviluppo socio-economico. Rispondere alle richieste di «qualità del paesaggio» diventa, in questo senso, un diritto e una responsabilità per ognuno. Le responsabilità, pubbliche e private, egli afferma, devono essere largamente condivise a partire dalle popolazioni direttamente interessate, sulla base di procedure democratiche.

⁸³ F. MAGNOSI, *Diritto*, cit., p. 15.

A questo proposito, Magnosi ricorda come la Convenzione preveda tra i suoi obiettivi principali quello di proteggere e promuovere la relazione sensibile che le popolazioni stabiliscono con il proprio territorio, in altre parole, la dimensione soggettiva dello stesso paesaggio.

In questo senso, a parere dell'autore, forse sarebbe possibile oggi iniziare a parlare di «diritto al paesaggio».

Riprendendo le argomentazioni di R. Priore, Magnosi sostiene che l'applicazione del nuovo concetto di paesaggio, su cui si fonda la Convenzione, nelle realtà istituzionali degli Stati firmatari, impone particolari modelli di ripartizione delle competenze.

Ispirandosi al principio di sussidiarietà e al riconoscimento del ruolo delle autonomie locali, la Convenzione mira infatti a fare in modo che la sua applicazione avvenga tenendo in considerazione le esigenze legate alla diversità che il paesaggio europeo esprime nelle variegate realtà locali che lo compongono, e ciò nel rispetto dei principi costituzionali e dell'organizzazione amministrativa di ciascuno Stato. Anche l'Italia è stata pertanto chiamata a predisporre la ripartizione delle competenze in materia di paesaggio in modo da avvicinare il più possibile le decisioni pubbliche ai cittadini, rispettandone la volontà per come è espressa a livello locale. Per stabilire il livello istituzionale competente ad intervenire su di un determinato paesaggio, è dunque necessario far riferimento, dice Magnosi, al livello di pubblico interesse che si riconosce a quel paesaggio considerato; solo successivamente si potrà decidere quale è l'autorità che possa garantire un intervento dall'alto contenuto tecnico, capace di soddisfare le esigenze che, di volta in volta, si presentano⁸⁴.

⁸⁴ F. MAGNOSI, *Diritto*, cit., p. 16.

A questo proposito Magnosi evidenzia come i paesaggi a rilevanza nazionale siano in numero piuttosto limitato, quindi saranno tendenzialmente i poteri locali ad essere istituzionalmente chiamati ad occuparsi di paesaggio, nel rispetto dei principi stabiliti dalle politiche, dalle leggi dello Stato e dai piani adottati dai singoli enti regionali nel quadro della propria legislazione o regolamentazione territoriale.

Su questi presupposti, continua l'autore, la Convenzione incita le autorità statali a responsabilizzare gli enti territoriali sul valore del paesaggio e, nello stesso tempo, a sviluppare delle attività di sensibilizzazione delle popolazioni su questi temi. Le autorità competenti, dice ancora Magnosi, dovrebbero cercare in ogni modo di favorire quella "coscienza paesaggistica" che è alla base di qualsiasi azione territoriale pubblica che intenda porre il paesaggio tra le risorse nazionali sulle quali investire, in vista del benessere e dello sviluppo generale della Nazione.

Proprio lo sviluppo di una coscienza paesaggistica, ricorda Magnosi, è d'altro canto previsto dalla Convenzione quale scopo principale dell'attività di sensibilizzazione cui sono chiamati gli Stati, anche attraverso politiche che comprendano attività di formazione ed educazione destinate a responsabilizzare gli attori pubblici e privati, che vivono e agiscono nei paesaggi oggetto di considerazione. La diffusione di questa coscienza dovrebbe permettere a certi Stati, tra cui l'Italia, di passare gradualmente dalla logica dei vincoli a quella della responsabilizzazione e della collaborazione, nel quadro di una fiducia tra le istituzioni che sia in grado di costituire una vera e propria barriera permanente a fronte delle pressioni territoriali, e capace altresì di aiutare a superare le divergenze derivanti dai diversi orientamenti politici nell'interesse della collettività⁸⁵.

⁸⁵ F. MAGNOSI, *Diritto*, cit., p. 17.

Le politiche del paesaggio devono essere realizzate tramite misure specifiche e corredate da un programma di integrazione della questione paesaggistica nelle politiche di assetto del territorio, in quelle urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

A questo proposito, Magnosi sottolinea che obiettivo della Convenzione è proprio quello di impegnare gli Stati a prendersi cura, attraverso azioni differenziate a diversi livelli istituzionali, dell'intera dimensione paesaggistica del proprio territorio nazionale. In aggiunta a ciò, la stessa Convenzione prevede peraltro la possibilità per le popolazioni di aggregarsi in organizzazioni di categoria, allo scopo di partecipare attivamente alla pianificazione territoriale, dell'ambiente e della gestione del patrimonio, oltre alla possibilità di essere coinvolte nell'utilizzazione delle terre ai fini dell'agricoltura, dell'industria e del turismo, oppure nei lavori di edilizia e nella costruzione di infrastrutture.

In sostanza, Magnosi afferma che l'obiettivo generale della Convenzione, è quello di obbligare i pubblici poteri ad attuare, a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale, delle politiche, dei provvedimenti e delle misure destinati a salvaguardare, gestire e pianificare i paesaggi d'Europa, al fine di conservarne o migliorarne la qualità e, ancora, di fare in modo che le popolazioni, le istituzioni e gli enti territoriali ne riconoscano il valore e l'interesse e partecipino alle decisioni pubbliche in merito.

Secondo Magnosi, sembra sia stato accolto l'invito delle popolazioni europee alle istituzioni nazionali e sovranazionali a fare in modo che le politiche e gli strumenti che hanno un impatto sul territorio tengano conto delle loro esigenze relative alla qualità dello specifico ambiente di vita. Tale qualità deve fondarsi sulla sensazione che deriva da come

le popolazioni stesse percepiscono l'ambiente che le circonda, e quindi il paesaggio, e hanno acquisito la consapevolezza che la qualità e la diversità di numerosi paesaggi si stanno deteriorando a causa di svariati fattori e che tale fenomeno incide negativamente sulla qualità della loro vita quotidiana. Da questo consegue, egli continua, che le attività degli organi pubblici in materia di paesaggio non possono più essere limitate ad un'area ridotta di interventi, prerogativa di certi enti scientifici e tecnici specializzati. Il paesaggio deve diventare un tema politico di interesse generale, poiché contribuisce in maniera rilevante al benessere dei cittadini europei, che non possono più trovarsi nella condizione di "subire" i loro paesaggi, quale risultato di evoluzioni tecniche ed economiche decise senza la loro partecipazione.

Il sostanza, conclude Magnosi, essendo un tema che interessa tutti i cittadini, il paesaggio deve essere trattato in modo democratico, in particolar modo a livello locale e regionale.

La scelta dei mezzi da attivare all'interno di ciascuno Stato per il raggiungimento di tali finalità è peraltro rimessa agli ordinamenti giuridici interni; gli strumenti giuridici, amministrativi, fiscali e finanziari messi in atto da ciascuno Stato per attuare gli obiettivi della Convenzione devono infatti inserirsi nel modo più armonioso possibile nelle tradizioni nazionali, e coinvolgere, in virtù del principio di sussidiarietà, i poteri a livello regionale e locale.

Tutto ciò in conformità ai nuovi principi in tema di tutela e di sviluppo del paesaggio, che la Convenzione proclama come valori fondanti della Comunità Europea⁸⁶.

⁸⁶ F. MAGNOSI, *Diritto*, cit., p. 18.

3.3 Il Codice dei Beni culturali e del paesaggio.

L'entrata in vigore della Convenzione europea nel panorama normativo internazionale ha portato indubbiamente un'ondata di novità.

A seguito di questa, infatti, in Italia, si è assistito all'introduzione, nel 2004, del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, nato per l'appunto a seguito della acquisita consapevolezza della necessità di mettere ordine alla materia, tenendo conto dei cambiamenti avvenuti nel corso degli anni nell'ambito nazionale ed sovranazionale.

Il processo di formazione del Codice inizia con la legge 6 luglio del 2002, n. 137, tramite la quale il Parlamento conferisce la delega al Governo per la riorganizzazione e la codificazione della normativa in tema di beni culturali e ambientali. La delega trova attuazione con il d. l.g.s. 22 gennaio 2004, n. 42, entrato in vigore il 1° maggio 2004, con cui viene introdotto il Codice dei Beni culturali e del paesaggio. Il Codice subirà successivamente due rilevanti interventi correttivi con il d. l.g.s. 24 marzo 2006, n. 157 e il d. l.g.s. 26 marzo 2008, n. 63.

Uno degli aspetti maggiormente significativi che emerge all'interno del Codice è rappresentato dalla sostituzione del termine «beni ambientali», già introdotto con il d.p.r 616/1977, poi ripreso dalla legge 431/1985 e dal d. l.g.s. 112/1998 ed utilizzato anche dal T.U. del 1999, con il termine «beni paesaggistici».

Il Codice dei Beni culturali e del paesaggio è stato oggetto di un attento esame da parte della dottrina che, a riguardo, ha fornito un notevole contributo alla comprensione delle novità introdotte con esso.

Particolarmente interessante ed articolata appare l'analisi delle disposizioni normative del Codice operata da Rason, con specifico riferimento alle norme attinenti all'oggetto di questa tesi.

Partendo dall'articolo 1, comma 1, che afferma: *«In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente Codice»*, Rason rileva che il carattere descrittivo, ma sostanzialmente prescrittivo, dell'art. 9 della Costituzione cui il Codice si richiama, proponendo di dargli attuazione, diventa uno dei principi informativi della nuova normativa. La tutela e la valorizzazione del «patrimonio culturale» sono perseguite «in coerenza» con le attribuzioni del nuovo articolo 117 (approvato con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001), cioè seguendo lo stesso percorso logico con quanto definito per un verso «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato) e per un altro verso «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (materia oggetto di legislazione concorrente Stato-Regioni). In questo modo, spiega l'autore, il patrimonio culturale si apre ai beni culturali e ai beni paesaggistici. L'espressione ha dunque un significato più ampio di quella di patrimonio storico e artistico cui fa riferimento l'art. 9 della Costituzione⁸⁷.

L'articolo 1, comma 2, poi, afferma che *«la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura»*. Rason evidenzia come la componente paesaggistica del «patrimonio» possa considerarsi privilegiata per il suo insistere sul territorio. La tutela del paesaggio è logicamente sovraordinata rispetto la sua valorizzazione e la sua fruizione. Questi criteri vengono

⁸⁷ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 115.

confermati dal comma 3 e dal comma 6, in cui lo Stato-ordinamento, in tutte le sue componenti, «assicura e sostiene la conservazione del patrimonio culturale», mentre si limita a «favorire la pubblica fruizione e la valorizzazione». Viene precisato, inoltre, che «le attività concernenti la conservazione, la fruizione e la valorizzazione, sono svolte in conformità alla normativa di tutela»⁸⁸.

L'autore rileva che la componente del patrimonio culturale rappresentata dai beni paesaggistici va coordinata con quanto previsto dalle successive norme del Codice. Riprendendo l'opinione di Severini, egli sottolinea che la qualificazione dei beni paesaggistici come specie del genere patrimonio culturale conduce a collocare la tutela del paesaggio, coerentemente a questa accezione, all'interno dei suoi profili estetico-culturali richiamati dall'articolo 9 della Costituzione, che equipara, appunto, tutela del paesaggio e tutela del patrimonio storico-artistico (comma 2) per le finalità di sviluppo della cultura (comma 1).

Questo orientamento pare anche confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 51 del 10 febbraio 2006. Paesaggio e bene paesaggistico sembrano dunque equivalersi.

L'articolo 2 contiene la definizione di «*Patrimonio culturale*»; esso, stante quanto prevede il comma 1, «è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici».

Il comma 2 e il comma 3 specificano cosa debba intendersi per beni culturali e per beni paesaggistici: sono infatti beni culturali «le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà»; sono invece beni paesaggistici «gli immobili e

⁸⁸ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 116.

le aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge».

La parte terza del Codice, dedicata ai «*Beni paesaggistici*», si apre con l'articolo 131 che spiega cosa si intende per «*Paesaggio*».

Il testo del 2004 è stato poi modificato nel 2006 e nel 2008.

La prima versione recitava: comma 1 «Ai fini del presente Codice, per paesaggio s'intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni»; comma 2 «La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili».

Tale formula definitoria, spiega Rason, non ha riscosso unanime consenso. Chi si è espresso a suo favore, ha notato che la tutela del paesaggio si sarebbe così emancipata da tutele contigue (dell'urbanistica, dell'ambiente e dei beni culturali) e, ancora, la definizione di paesaggio contenuta nel Codice, costituisce la trasposizione nell'ordinamento interno della definizione contenuta nell' art. 1 della Convenzione europea del paesaggio; un parere drasticamente negativo, invece, è stato espresso dalle Regioni.

Le modifiche del 2006, continua Rason, hanno avuto come obiettivo quello di chiarire i criteri della partecipazione paritaria tra lo Stato e le Regioni, di dare più puntuale articolazione allo svolgimento procedurale, e di valorizzare ulteriormente i beni paesaggistici, provvedendo, se del caso, al loro recupero e alla loro riqualificazione. Esse, però, non sono state accolte favorevolmente in sede regionale, tanto sotto il profilo procedurale quanto sotto quello del merito.

Rason, seguendo Carpentieri, rileva che la critica più consistente è stata rivolta alla (presunta) violazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni.

Si arriva, in seguito, al decreto correttivo del 2008. Diversamente da quanto avvenuto nel 2006, le norme integrative ed attuative introdotte nel 2008, vengono accolte favorevolmente dalle Regioni e dagli enti locali.

Il nuovo testo dell'articolo, spiega Rason, a seguito dell'ultimo intervento di modifica (2008), ha dovuto conformarsi all'evoluzione del diritto e della politica. Il testo attualmente vigente risulta essere particolarmente innovativo rispetto al passato⁸⁹.

L'articolo 131 è composto da sei commi. Il comma 1 dichiara che «*Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*»; il comma 2 dichiara che «*Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali*».

Come ricorda Rason, si tratta di una formulazione ampiamente criticata dalla dottrina.

Secondo Carpentieri, ciò che è venuto fuori è una definizione confusa, che causa problemi agli interpreti. Egli sostiene che le nuove disposizioni muovono attorno all'idea che il paesaggio e i beni paesaggistici non siano la stessa cosa, nel senso che il paesaggio sarebbe qualcosa di più ampio dei beni paesaggistici, e che questi ultimi rappresenterebbero gli immobili e le aree vincolate. Sempre Carpentieri afferma che il testo del comma 2 potrebbe prestarsi ad una

⁸⁹ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 120.

lettura estremamente riduttiva dell'ambito applicativo delle disposizioni della parte terza del Codice⁹⁰.

A parere di Rason, l'attenzione è tutta centrata sul modo di intendere il paesaggio. Nel Codice emerge il richiamo alla Convenzione europea del paesaggio, nella parte in cui afferma che «il paesaggio è quella parte del territorio che presenta caratteri visibili rappresentativi, quindi significativi dell'identità culturale nazionale». Viene dunque accolta la nozione di paesaggio identitario.

Il tema, ricorda ancora Rason, è stato recentemente ripreso da M. Immordino e M. C. Cavallaro, le quali sottolineano il fatto che il carattere identitario del paesaggio sarebbe «rimesso per intero all'opera dei soli politici e dei soli tecnici, o di entrambi, e non più anche al sentire consolidato di una popolazione come parametro fondamentale».

Si prospetterebbero, in questo modo, due contrapposti percorsi: o il paesaggio rappresenta l'insieme dei valori culturali di una porzione del territorio, idonei ad esprimere l'identità culturale dello stesso; o al contrario, è paesaggio solo quella parte del territorio capace di esprimere un'identità nazionale attraverso taluni valori culturali⁹¹.

Nella nuova formula del testo, sottolinea Rason, diversamente dalla versione del 2004, viene meno la previsione secondo cui il paesaggio è tutelato in quanto espressione di «valori identitari percepibili». A suo avviso, pertanto, il nuovo testo si avvicinerebbe e si conformerebbe maggiormente al contenuto dell'articolo 9 della Costituzione, ma anche all'orientamento della Corte Costituzionale. E la nozione di paesaggio così prospettata assorbirebbe quella di bene ambientale.

⁹⁰ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 120.

⁹¹ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 121-122.

I successivi commi dell'articolo 131, poi, conducono a riflettere sulla distinzione tra paesaggio di rilievo nazionale e paesaggio di rilievo regionale o locale.

In questo ambito, il comma 3 attribuisce allo Stato la potestà esclusiva «in generale», la quale incide sulla tutela del paesaggio limitando le funzioni regionali di organizzazione e gestione del territorio. Nell'assegnare la tutela del paesaggio alla potestà esclusiva dello Stato, il Codice ribadisce un orientamento ormai consolidato anche dalla Corte Costituzionale.

Il comma 4 afferma che la tutela del paesaggio è volta a riconoscere, salvaguardare, e, qualora sia necessario, a recuperare, i valori culturali che esso esprime.

La conservazione, sottolinea Rason, nonostante non sia menzionata, sembrerebbe riconducibile secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 367 del 2007) alla funzione di tutela che il Codice affida a tutti i soggetti indicati dal comma 6, cioè lo Stato, le Regioni, gli altri enti pubblici territoriali e tutti i soggetti che nell'esercizio di pubbliche funzioni sono chiamati ad intervenire sul territorio nazionale⁹².

Nel comma 5 si dice che «la valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura». Questo articolo si richiama all'articolo 6, dedicato alla valorizzazione del patrimonio culturale che, in riferimento al paesaggio, comprende la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. Tale formula è contenuta anche nell'articolo 131, comma 6, là dove si fa riferimento ad un uso consapevole del territorio e alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di

⁹² N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 123.

nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.

L'articolo 132 è dedicato alle Convenzioni internazionali; ai sensi di quanto prevede il comma 1, infatti, *«La Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio»*; a sua volta, il comma 2 prevede che *«La ripartizione delle competenze in materia di paesaggio è stabilita in conformità ai principi costituzionali, anche con riguardo all'applicazione della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, e delle relative norme di ratifica ed esecuzione»*.

I commentatori hanno rilevato che mentre il comma 1, nonostante sia stato riformulato, non apporta variazioni sostanziali rispetto al testo originario, nuova è, invece, la disposizione del comma 2.

In dottrina si è discusso, peraltro, su come interpretare l'espressione «convenzioni internazionali». In proposito sembra da accogliere l'opinione di chi propende per un'interpretazione restrittiva, nel rispetto degli obblighi connessi, comprendente i soli trattati che già sono in vigore per l'Italia⁹³.

Rason sottolinea che lo Stato italiano, come ogni Stato che stipuli una convenzione internazionale volta alla tutela e alla valorizzazione di uno o più tipi di paesaggio, deve attenersi agli obblighi che ne derivano i quali possono essere generici o riguardare uno specifico risultato.

Il comma 2 introdotto nel 2008, richiama la ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, stabilita in conformità dei principi costituzionali. Questa ripartizione, spiega Rason, è stata interpretata nel senso che la conservazione del paesaggio può

⁹³ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 124-125.

indirizzarsi verso la funzione di tutela, rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dello stesso è riconducibile alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni⁹⁴.

La Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato che la comparazione e il bilanciamento di interessi tra i diversi livelli rende necessaria l'intesa tra i soggetti coinvolti; la tutela del bene culturale insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente costituisce «compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9. Cost.) oltre che delle Regioni e degli enti locali» (sentenza n. 478, 2002). La conservazione del paesaggio e la fruizione del territorio «ben possono essere coordinati fra loro, ma debbono necessariamente restare distinti» (sentenza n. 367, 2007)⁹⁵.

L'articolo 134 è dedicato ai «*Beni paesaggistici*». Come si è accennato, la versione originaria conteneva la dicitura «beni ambientali», che è stata sostituita, appunto, da quella di «beni paesaggistici».

Vengono ricondotti alla categoria dei «beni paesaggistici», «immobili ed aree che, come poi precisato dall'articolo 136, presentano notevole interesse pubblico e, proprio per questo, necessitano di particolare tutela». Si fa riferimento, poi, alle aree indicate dall'articolo 142, cioè alle aree tutelate per legge; ed infine, agli immobili ed aree indicate dall'articolo 136, che si richiama prevalentemente, salvo alcune modifiche, all'elencazione delle leggi del 1939, rivisitata dal T.U. del 1999.

⁹⁴ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 126.

⁹⁵ N. O. RASON, *La natura e il paesaggio*, cit., p. 127.

La concezione puramente estetica ha dunque definitivamente lasciato il posto a nuovi criteri, che collegano l'interpretazione originaria con quelle successive che evidenziano il valore storico e culturale del bene.

Si conclude l'esame delle principali disposizioni del Codice con specifico riferimento all'oggetto di questa tesi e termina, così, con questa ultima tappa, il percorso legislativo della disciplina giuridica del paesaggio.

3.4 La giurisprudenza recente.

Per quanto riguarda il contributo della giurisprudenza all'elaborazione del concetto giuridico di paesaggio e in relazione al rapporto paesaggio-ambiente, particolare attenzione meritano alcune sentenze dalle quali è possibile trarre alcuni fondamentali principi in materia.

Come una parte della dottrina ha evidenziato (Carpentieri), la Corte Costituzionale, quando si è pronunciata direttamente sulle tematiche del paesaggio è stata chiara nell'affermare l'impronta di culturalità che caratterizza il paesaggio e il suo stretto legame con la tutela del patrimonio culturale nazionale, come si evince dall'articolo 9 della Costituzione. Quando invece si è occupata di questioni prevalentemente urbanistiche, o di tematiche prevalentemente inerenti la nozione di ambiente, la Corte, nella ricerca di un'unitarietà di tale nozione, ha dimostrato una maggiore sensibilità alle visioni «panterritorialiste» omnicomprensive, all'interno delle quali le enunciazioni riguardanti il paesaggio non sempre sono sembrate chiare.

In particolare la Corte si è occupata dei piani territoriali urbanistici con valenza paesistica e ambientale (Corte Cost., sentenza 27.07.2000, n. 378; sentenze n. 153 del 1986 e n. 529 del 1995), sottolineando l'intreccio tra «le tecniche e gli effetti propri degli strumenti di pianificazione urbanistica» e i fini e gli obiettivi «di protezione di valori estetico-culturali», insito in tali strumenti.

In questa stessa linea di pensiero si collocano alcune pronunce in cui la Corte, nello sforzo di includere la materia dei beni ambientali e del paesaggio nella competenza statale sull'ambiente/ecologia, si è spinta, in modo discutibile dal punto di vista della coerenza, ad affermare (sentenza 3.10.1990, n. 430) che la tutela del paesaggio va intesa nel

senso lato della tutela ecologica, e che (sentenza 11.07.1989, n. 391) la tutela del paesaggio si identifica con la conservazione dell'ambiente. In questa direzione risulta anche la sentenza 20.02.1995, n. 46, che ha dato una lettura unitaria della nozione di paesaggio affermando che la legge del 1985 ha introdotto una tutela del paesaggio improntata alla integralità e globalità (sentenza n. 151 del 1986); essa, quindi, è divenuta sinonimo di tutela ambientale (sentenze n. 359 del 1985, n. 67 del 1992, n. 269 del 1993), comportando così una sovrapposizione tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente.

Tale linea di pensiero emerge in varie pronunce della Corte Costituzionale, anche successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, nel quale la tutela dell'ambiente viene espressamente menzionata. Fra le pronunce posteriori al 2001, una fondamentale è la sentenza 26.11.2002, n. 478, che opera un efficace riepilogo dei principi in materia di paesaggio. Richiamando in particolare la sentenza n. 378 del 2000, la Corte dichiara infatti che *«la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria. Detta tutela costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 della Costituzione), oltre che delle regioni e degli enti locali»*.

Il motivo di tali decisioni, come si sottolinea in dottrina (Carpentieri), nasce dall'esigenza, imposta dal singolo caso concreto deciso dalla Corte Costituzionale, di recuperare spazi alle attribuzioni statali, pacificamente riconosciute nella materia della tutela dell'ambiente, ma maggiormente contestate e meno nettamente salvaguardate nella materia del paesaggio; da qui il tentativo di fondare le attribuzioni

statali su di una presunta identificazione della tutela del paesaggio con la materia della tutela ambientale⁹⁶.

Dunque, se la Corte sembra mantenere chiara e netta la distinzione tra paesaggio e urbanistica, sembra invece tendere, anche per ragioni di riaffermazione di potestà statali, a identificare e confondere il paesaggio con l'ambiente e l'ecologia. Ciò è dovuto anche al fatto che, mentre la distinzione tra paesaggio e urbanistica è apparsa sin dagli anni Settanta più chiara e univoca, quella tra paesaggio e ambiente ha incontrato maggiori difficoltà; la circostanza, infatti, che solo più di recente (all'incirca intorno agli anni Ottanta) si è assistito alla nascita di un'autonoma nozione di diritto dell'ambiente, ha reso meno chiara e agevole la distinzione tra paesaggio e ambiente, in quanto risultavano ancora indistinti i due beni-interessi sottesi alle diverse materie della tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente/ecosistema.

Nel percorso di ricostruzione della nozione giuridica di paesaggio e della relativa tutela, importante è menzionare la sentenza della Corte Costituzionale n. 367 del 7 novembre 2007, in quanto rappresenta una vera svolta. In tale sentenza, infatti, la Corte dichiara che: *«il concetto di “paesaggio” indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore “primario”, come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenze n. 151 del 1986; n. 182 e n. 183 del 2006) ed anche “assoluto”, se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987). L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose,*

⁹⁶ P. CARPENTIERI, *La nozione*, cit., p. 363 ss.

beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico. Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti».

La Corte arriva, così, ad un rovesciamento dell'orientamento in materia definendo il «paesaggio» come «ambiente nel suo aspetto visivo» e a stabilire le competenze legislative delle istituzioni dello Stato e delle Regioni per la sua conservazione e fruizione.

Un altro profilo problematico che è stato oggetto di giudizi, sia innanzi alla Corte Costituzionale che di fronte ai giudici di merito, è quello relativo al possibile conflitto fra gli interessi alla tutela del paesaggio e quelli allo sviluppo sociale ed economico del Paese.

Sul punto, particolarmente significative appaiono alcune pronunce relative alla installazione di impianti a FER (fonti energetiche rinnovabili). Prendendo in considerazione in particolare l'energia eolica, rilevano alcune importanti decisioni della giurisprudenza

costituzionale ed amministrativa in ordine alle tematiche di tutela del paesaggio e dell'ambiente, relative, nello specifico, a come la tutela del paesaggio debba integrarsi e bilanciarsi con altri interessi confliggenti.

Sul tema la Corte Costituzionale nella sentenza 21.10.2001, n. 275, ha rilevato come «una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili [...] potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico».

Nella sentenza della Corte Costituzionale 24.06.2004, n. 196, viene specificato, modificando la giurisprudenza precedente, che l'attribuzione della qualifica di «valore costituzionale primario» alla tutela del paesaggio non legittima un «primato assoluto» di questa rispetto ad altri valori costituzionali, ma nelle parole della Corte «origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni».

Nella sentenza n. 119 del 22.03.2010 è stata dichiarata la parziale illegittimità costituzionale della legge regionale pugliese n. 31 del 21 ottobre 2008. In quell'occasione il Governo aveva impugnato in via principale gli artt. 1, 2, commi 1 e 2, 3, 4, 7, comma 1, della l.r. Puglia n. 31/2008, che impedivano la realizzazione sul territorio pugliese di impianti fotovoltaici di energia rinnovabile nelle zone agricole considerate di particolare pregio, nei siti della Rete natura 2000, nelle aree protette nazionali e in quelle regionali, nelle oasi regionali e nelle zone umide tutelate a livello internazionale, ignorando del tutto quanto stabilito dalla normativa statale di riferimento.

La Corte Costituzionale, una volta ribadito che la disciplina degli impianti eolici e fotovoltaici è attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato-Regione in tema di *“produzione, trasporto e*

distribuzione nazionale dell'energia” di cui all’articolo 117, comma 3, Cost., e precisato che l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia i principi fondamentali in materia cui le Regioni devono attenersi, ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Presidenza del Consiglio, sancendo, da un lato, la prevalenza dell’interesse allo sviluppo delle fonti di energia alternative rispetto all’interesse alla tutela dell’ambiente e del paesaggio, e dall’altro l’impossibilità per le Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per l’inserimento di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili in assenza delle linee guida nazionali.

Un’altra importante sentenza è la n. 166 del 2014, nella quale la Corte si è trovata ancora una volta a bilanciare lo sviluppo energetico con quello agricolo pretendendo per il primo, quale interesse prioritario perseguito dalla normativa sovranazionale e nazionale di riferimento.

Nelle precedenti sentenze la Corte è stata chiamata a decidere quali tra i due interessi in conflitto, lo sviluppo energetico nazionale da un lato e la tutela ambientale e paesaggistica dall’altro, dovesse prevalere.

La scelta della Corte è caduta sulle esigenze connesse alla produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili, quale settore di primaria importanza per lo sviluppo economico del nostro Paese.

Recentemente la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 210 del 18 luglio 2014, nel dichiarare l’incostituzionalità dell’art. 1 della l. r. Sardegna n. 19/2013, *«Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici»*, ha ribadito alcuni importanti principi già enunciati in precedenza. La Corte ha affermato che *«la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenza n. 367 del 2007), aggiungendo che tale titolo di competenza statale “riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province*

autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia" (sentenza n. 378 del 2007). E ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007)».

Sia la giurisprudenza costituzionale e amministrativa che la dottrina si sono dovute confrontare con la distinzione concettuale tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio. E' potuto accadere che le decisioni giurisprudenziali da una parte e le conclusioni dottrinali dall'altra, si differenzino o addirittura divergano; infatti, mentre le une tendono verso una soluzione prevalentemente compromissoria, le altre sostengono, in taluni casi, che le due materie, paesaggio e ambiente, finiscono per contrapporsi. Un esempio è costituito dall'antinomia insita nello sviluppo di talune fonti di energia rinnovabile, e in particolare degli impianti eolici, che incrementano la tutela ambientale ma nello stesso tempo rischiano di danneggiare il paesaggio in particolare sotto il profilo dell'impatto visivo.

Importanti a riguardo appaiono due sentenze, una del Consiglio di Stato (sezione VI, 9.03.2005, n. 971) e l'altra del T.A.R. Sicilia (Palermo, sezione II, 4.02.2005, n. 150), in cui si sostiene, rispettivamente, che è illegittimo l'annullamento ministeriale dell'autorizzazione paesaggistica relativa alla realizzazione di impianti di produzione di energia eolica, e che è illegittimo, nel caso considerato, il provvedimento di rigetto della domanda di autorizzazione paesaggistica. L'annullamento ministeriale è rivolto ad un ambito di rilevante interesse paesaggistico-ambientale.

Si percepisce, alla luce di questa giurisprudenza, una tendenziale prevalenza dell'interesse ambientale su quello paesaggistico.

Ma l'orientamento è destinato ancora a mutare nel tempo, come emerge da due importanti sentenze, una del T.A.R. Umbria 15.06.2007, n. 512, e l'altra del T.A.R. Toscana 25.06.2007, n. 939, in cui si denota che il complicato rapporto tra ambiente e paesaggio in tema di energia rinnovabile e, in particolare, di energia eolica, possa svilupparsi in soluzioni mediate e concordate.

Nella sentenza del T.A.R. Umbria si afferma che «l'utilizzazione di fonti di energia rinnovabile è considerata di pubblico interesse e di pubblica utilità». In questi casi, i Comuni (nel caso in questione quello di Spoleto), possono prevedere nell'esercizio della propria discrezionalità nell'ambito del governo del territorio, aree specificamente destinate ad impianti eolici. Non sembra necessario che il piano regolatore generale abbia precedentemente individuato aree idonee per la realizzazione di parchi eolici, posto che, in base al d. l.g.s. n. 387 del 2003 «gli impianti di produzione di energia elettrica» e, dunque, anche quelli eolici, «possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici».

Nel ricorso al T.A.R. Toscana, si chiede l'annullamento sia dell'autorizzazione alla realizzazione di un parco eolico, sia del decreto della giunta regionale che ha disposto l'esclusione del progetto dalla procedura di valutazione di impatto ambientale regionale. Nella sentenza si rileva che «nel caso di specie, considerate le dimensioni dell'impianto energetico» vi può essere non solo un «interesse diffuso alla tutela di un bene comune quale è il paesaggio, ma altresì un interesse personale, attuale e concreto ad evitare il deprezzamento del complesso immobiliare». Le attività esercitate in tali aree devono essere compatibili con l'esigenza primaria di mantenere le c.d. «caratteristiche invarianti» distintive del luogo. In caso di esclusione

della procedura di VIA è comunque necessaria l'autorizzazione alla costruzione dell'impianto.

Sul possibile conflitto tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente e sulle possibili divergenze nell'attuazione dell'una o dell'altra, sia la giurisprudenza amministrativa che la giurisprudenza costituzionale non hanno avuto uno svolgimento costante.

E' opportuno evidenziare quanto emerso nella sentenza T.A.R. Molise n. 115 del 2009, secondo cui «alla concezione totalizzante dell'interesse paesaggistico ... non può sostituirsi una nuova concezione totalizzante dell'interesse ambientale, che ne postuli la tutela ad ogni costo». In una successiva sentenza del Consiglio di Stato n. 1139 del 2010, si è giudicato illegittimo il blocco generalizzato degli impianti eolici, facendo emergere ancora una tendenza a privilegiare la tutela ambientale rispetto a quella paesaggistica; mentre il T.A.R. Sicilia con la sentenza n. 118 del 2010, non ha esitato a sostenere che anche nei confronti dell'energia eolica, ricavabile con impianti ad alto impatto sul territorio, si deve tener conto, principalmente, «dell'interesse nazionale ... all'approvvigionamento energetico».

La disciplina delle energie rinnovabili coinvolge vari interessi, pubblici e privati, aventi tutti dignità costituzionale: tutela del paesaggio, tutela dell'ambiente, tutela della salute, tutela dello sviluppo sostenibile e tutela dell'iniziativa economica privata, tuttavia in un sistema pluralistico come quello introdotto dalla Costituzione repubblicana, l'Amministrazione preposta alla tutela dei valori paesaggistici dovrà contemperare tali valori con altri antagonisti, e anche la giurisprudenza, di volta in volta, in relazione al caso concreto che si prospetta, dovrà contemperare i vari interessi in conflitto.

Merita sottolineare una recente pronuncia del Consiglio di Stato che sembra aprire un nuovo orizzonte. Nella sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, 29.04.2014, n. 2222, il giudice arriva a dichiarare

che il paesaggio è bene primario e assoluto e la sua tutela è prevalente rispetto a qualunque altro interesse giuridicamente rilevante, sia di carattere pubblico che privato.

Il paesaggio è «considerato come bene «primario» ed «assoluto», in quanto comprende l'insieme dei «valori inerenti il territorio» concernenti l'ambiente, l'eco-sistema ed i beni culturali, che devono essere tutelati nel loro complesso, e non solamente nei singoli elementi che lo compongono». Inoltre, continua il Consiglio, «il paesaggio rappresenta un interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse, pubblico o privato, e, quindi, deve essere anteposto alle esigenze urbanistico-edilizie».

Recentissima è poi la sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, n. 2478 del 15 maggio 2015, in cui il giudice ribadisce tale orientamento dichiarando che *«la tutela del paesaggio è un principio fondamentale dell'ordinamento, garantito dall'art. 9 della Costituzione, e ha carattere di preminenza rispetto agli altri beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio, per tali ragioni gli strumenti urbanistici, come peraltro le autorità preposte alla loro salvaguardia, devono necessariamente tener conto delle preminenti esigenze sottese alla difesa paesaggistica».*

Emerge, da quanto detto, che siamo davanti ad un'innovazione nell'interpretazione della tutela del paesaggio, in cui essa non solo viene considerata autonoma rispetto alla tutela dell'ambiente, ma viene dichiarata «prevalente» rispetto alla tutela di ogni altro interesse giuridicamente rilevante.

Conclusioni.

Il percorso di elaborazione e costruzione della nozione giuridica di paesaggio è stato lungo, complesso, articolato e non privo di momenti in cui è mancata chiarezza.

La presa di coscienza dell'importanza del paesaggio e della necessità di provvedere alla sua tutela, come si può notare dalla lettura di questa tesi, ha avuto origini molto lontane. I primi provvedimenti a riguardo risalgono infatti alla metà del Settecento, in cui già il legame tra la tutela del paesaggio e la tutela del patrimonio storico e artistico, che costituirà l'impronta della tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano, inizia a prendere forma.

Agli inizi del Novecento vengono adottate le prime leggi di tutela del paesaggio, come la legge n. 411 del 1905 «Per la conservazione della pineta di Ravenna» e, ancora più importante, la legge n. 778 del 1922 «Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico», che si attribuisce a Benedetto Croce per l'impegno e la determinazione con cui porta avanti la battaglia per l'approvazione della legge in Parlamento.

Il percorso continua e si arriva al 1939, anno in cui entra in vigore un'altra legge fondamentale riguardante il paesaggio nell'ordinamento italiano, la legge n. 1497 del 1939 sulla «Protezione delle bellezze naturali», di poco posteriore alla legge n. 1089 sulla «Tutela delle cose di interesse artistico e storico». Tali leggi sono state definite leggi «gemelle» a causa dell'intimo legame tra i motivi ideali della tutela delle bellezze naturali e quelli della tutela del patrimonio storico e artistico.

Emerge, da questi primi interventi normativi, una concezione di paesaggio essenzialmente ancorata alle bellezze naturali, con una

evidente preminenza dell'elemento estetico: si tutela il paesaggio se e nella misura in cui esso ha una rilevanza sotto il profilo della bellezza.

Le tematiche inerenti la tutela del paesaggio vengono riprese all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale, in Assemblea costituente, suscitando un intenso e lungo dibattito che vede contrapposti diversi orientamenti, spesso all'interno di un medesimo partito politico, dibattito che riguarda, principalmente, la necessità di inserire tale tematica all'interno del testo costituzionale fra i principi fondamentali. Alla fine si arriva all'elaborazione ed introduzione dell'articolo 9 della Costituzione, che rappresenta il punto di riferimento principale, nel nostro ordinamento, in tema di tutela del paesaggio.

Due sono le letture che costituiscono il punto di riferimento nell'interpretazione dell'articolo 9, in particolare del 2° comma, della Costituzione.

La prima è la teoria che si collega ad A. M. Sandulli, definita teoria «restrittiva» o «statica», che si richiama al criterio esegetico della c.d. «pietrificazione». Sandulli rileva come linguisticamente paesaggio e bellezze naturali non siano sinonimi e che possano esserci bellezze naturali che non costituiscono un paesaggio e paesaggi non costituiti da bellezze naturali. A suo avviso, la parola paesaggio, in riferimento all'art. 9 Cost., va pertanto usata per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare sotto la denominazione, essa stessa di comodo, di «bellezze naturali». Non ricade, pertanto, nella materia della disposizione costituzionale in esame, la natura in quanto tale.

In tale visione, quindi, il concetto di paesaggio viene accostato a quello di bellezze naturali nel senso tradizionale della nostra legislazione, cioè avendo di mira unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei «quadri naturali» che essi realizzano.

Questa teoria porta ad un tipo di tutela che si riduce ad una mera conservazione del visibile, dello scenario naturale. Si tratta però di una lettura “vecchia”, che appare inaccettabile soprattutto alla luce delle modifiche che, a partire dagli anni Cinquanta, in corrispondenza dello sviluppo economico ed industriale, intervengono sul territorio.

Alla fine degli anni Sessanta si assiste dunque ad una vera e propria svolta nel modo di intendere il paesaggio e la sua tutela.

La svolta è dovuta principalmente all’elaborazione della teoria di A. Predieri, definita «estensiva» o «dinamica» o, ancora, «integrale», che pone l’attenzione sull’ampiezza del significato del termine paesaggio, per la cui ricostruzione si ritiene non si possa prescindere dal nesso tra profili naturalistici e profili culturali. Predieri considera «il paesaggio come un fatto fisico, oggettivo ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile».

Si denota come nella concezione di Predieri il paesaggio viene a coincidere con l’ambiente, o meglio con la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente.

A. Predieri afferma che: «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, nelle 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».

Il paesaggio, sostiene Predieri, in questo suo aspetto di comunicazione, presuppone un sistema di relazioni che ineriscono alla società e che la esprimono. Predieri afferma che «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». Egli sottolinea che è in questo ordine che il paesaggio diventa oggetto estetico; e il paesaggio naturale viene umanizzato nella sua percezione e nel suo significato.

Di conseguenza cambia anche l'oggetto della tutela, che non può essere limitata alla semplice conservazione e salvaguardia delle bellezze naturali ma, essendo il paesaggio «forma sensibile dell'ambiente», deve investire non le sole bellezze con riferimento a criteri estetici, bensì ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna, in quanto tutto ciò concorre a costituire l'ambiente in cui l'uomo vive ed agisce. Inoltre, la tutela del paesaggio come forma del Paese, plasmata dall'azione della comunità, investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio.

Predieri sostiene che se il paesaggio è dinamicamente inteso come continua modificazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo, la tutela del paesaggio consiste, quindi, nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio. Lo scopo di tale tutela sarà dunque quello di garantire un'ordinata mutazione dell'ambiente modellato nel corso del tempo, perché questo non venga deturpato e distrutto, ma che venga, al contrario, curato e sviluppato per consentirne la trasmissione alle future generazioni, per farne un uso conforme ai fini della Costituzione e per migliorare il rapporto fra uomo ed ambiente e la convivenza della comunità umana insediata nel territorio.

C'è un altro punto della teoria di Predieri che merita di essere ricordato, ed è lo stretto collegamento tra paesaggio e urbanistica.

Interpretando, infatti, la tutela del paesaggio come tutela, controllo e direzione degli interventi umani sul suolo e sull'ambiente, la tutela del paesaggio viene a coincidere, in larga misura, con la disciplina dell'uso del suolo o con la disciplina urbanistica, in quanto quest'ultima è intesa come regolazione degli insediamenti umani nel territorio. La tutela del paesaggio, dunque, per Predieri, comprende e contiene la tutela urbanistica.

Sono evidenti, a questo punto, le implicazioni ideologiche delle due diverse interpretazioni del 2° comma dell'art. 9. La prima presuppone una netta scissione fra sviluppo economico-sociale e tutela dei beni culturali, nel senso che l'articolo 9 imporrebbe la difesa passiva dei soli beni definiti di valore paesaggistico o storico-culturale, spostando l'accento sul problema dell'individuazione del singolo bene da difendere contro gli effetti dello sviluppo economico.

La seconda, invece, ambisce ad imporre una valenza culturale all'intero sviluppo economico-sociale, nel senso che lo sviluppo economico dovrebbe manifestarsi attraverso opere ispirate non soltanto a criteri economicistici, ma anche a valori culturali.

Intorno agli anni Settanta M. S. Giannini, partecipando al dibattito sul significato giuridico di ambiente e sul suo riverberarsi sui concetti di natura, paesaggio, difesa del territorio e urbanistica, nella sua elaborazione evidenzia soprattutto la convergenza, all'interno della nozione di ambiente, di una pluralità di aspetti, ciascuno autonomamente caratterizzato e rimarca, in questa impostazione, lo stretto raccordo tra l'idea di paesaggio e la tutela dei valori culturali. Giannini distingue, anche alla luce dell'evoluzione normativa nei vari settori, tre accezioni diverse della nozione di ambiente: la prima relativa al paesaggio ed alla conservazione (non escludendo forme di risanamento, ricostruzione e valorizzazione) dei beni ambientali; la seconda relativa alla difesa del suolo, dell'acqua e dell'aria, quindi

dell'ambiente in senso fisico oggettivo; e la terza relativa all'urbanistica.

Dopo l'entrata in vigore dell'art. 9 della Costituzione, anche a livello legislativo si registrano varie tappe attraverso le quali complessivamente sembra emergere una nozione giuridica di paesaggio. Fondamentale in proposito è il lavoro compiuto dalla Commissione Franceschini, incaricata dalla legge 26 aprile 1964 n. 310, di condurre un'indagine sulle condizioni attuali e sulle esigenze in ordine alla tutela e alla valorizzazione delle cose di interesse storico, artistico, archeologico e del paesaggio, e di formulare proposte concrete al fine di perseguire gli obiettivi che la stessa legge indica in dettaglio.

Alla Commissione si deve l'utilizzo per la prima volta nel linguaggio giuridico italiano dell'espressione «beni culturali».

L'attività della Commissione è racchiusa nei tre volumi della relazione dal titolo «Per la salvezza dei beni culturali in Italia» (1967). All'interno di essa viene fornita una definizione di bene culturale come «un bene che costituisce testimonianza avente valore di civiltà»; si evidenzia come in questa concezione rientrino non solo quei beni considerati esteticamente «belli», ma anche quei beni che in un determinato ambiente storico e temporale hanno un particolare valore e significato.

All'interno della relazione è contenuta anche la definizione di «beni ambientali», che sono riconducibili a due categorie: la prima include i beni di tipo paesaggistico come le aree naturali, le aree ecologiche e i paesaggi artificiali, dove l'uomo ha creato «forme di un raggiunto equilibrio tecnico-artistico»; la seconda comprende i beni di tipo urbanistico che comprendono strutture urbanistiche urbane e non urbane.

Si rileva, quindi, come la Commissione consideri i beni ambientali come beni culturali, testimonianza avente valore di civiltà, e poiché la civiltà è modo di vita dei gruppi, e quindi degli uomini che la compongono, se non interviene l'opera dell'uomo i beni ambientali non possono essere considerati beni culturali. Tra i beni culturali, pertanto, bisogna considerare i beni di tipo naturalistico «nel senso di paesaggi artificiali» e i beni di tipo urbanistico.

Come si può notare, il concetto di cultura alla base del lavoro della Commissione porta al superamento dell'idea di bene culturale sottesa alle leggi del 1939, sulle bellezze naturali e sulle cose d'arte, le quali riconoscevano la tutela solo a quei beni di particolare pregio, rarità o di «non comune bellezza»; concezione, questa, in cui i beni culturali protetti non potevano corrispondere alla globalità del patrimonio culturale nazionale, ma solo a quelle sue manifestazioni particolarmente significative per valore estetico e storico.

All'entusiasmo e al coinvolgimento che accompagna i lavori della Commissione, farà seguito, però, un generale disinteresse delle forze politiche.

Con l'istituzione del Ministero per i Beni culturali e ambientali, nel 1974, la nozione di «beni ambientali» fa la sua comparsa nell'ordinamento giuridico; ma neanche l'istituzione del Ministero, però, è in grado di risolvere il problema fondamentale della revisione della normativa di tutela quale è stato posto, su basi innovative, dalla Commissione Franceschini.

Negli anni Settanta la volontà di garantire al meglio gli obiettivi costituzionali individuati dalla norma sulla tutela del paesaggio impone l'esigenza di integrazione e di coordinamento delle attribuzioni tra livello statale e regionale.

A tal proposito viene introdotto il d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, che trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beni ambientali, in particolare nella protezione delle bellezze naturali, la gestione dei beni e il sistema sanzionatorio, pur mantenendo allo Stato alcuni poteri in termini di indirizzo e coordinamento.

Ciò che subito emerge è come il decreto introduca una nozione ampia e confusa di paesaggio, che si risolve nel vasto orizzonte dell'ambiente e del governo del territorio/urbanistica; coerentemente con tale impostazione, il decreto raggruppa le funzioni amministrative nel più ampio coacervo dell'«assetto ed utilizzazione del territorio», costituente un «settore organico» di ripartizione dei trasferimenti e delle deleghe attuativi dell'ordinamento regionale.

Il legislatore delegato sembra dunque far propria una visione tendenzialmente «panurbanistica», che include l'ambiente ed il paesaggio. Inoltre, l'intero assetto di questa prima redistribuzione di competenze tra Stato e Regioni, essendo ancora ispirato al modello tradizionale, nel senso che allo Stato spetta determinare i principi e l'indirizzo e alle Regioni la legislazione di dettaglio e l'attività amministrativa di gestione, presenta delle ambiguità, dando luogo a contraddizioni e conflittualità di ruoli amministrativi, non contribuendo a chiarire la nozione di «beni ambientali».

Tutto ciò può considerarsi il risultato della non ancora matura elaborazione di un autonomo diritto dell'ambiente.

Agli inizi degli anni Ottanta l'esigenza di disciplinare la materia non solo secondo i criteri fissati dalla legge pre-costituzionale porta all'adozione della legge 8 agosto del 1985 n. 431, la c.d. legge Galasso, la quale integra il precedente d.p.r. 616/1977, aggiungendo alcune disposizioni finalizzate ad aumentare notevolmente il numero e

le caratteristiche dei beni immobiliari sottoposti a vincolo paesaggistico dalla legge 1497/1939.

Una volta individuati i beni e le aree, la legge prevede che non possano essere effettuati lavori di alcun genere che possano pregiudicare il loro aspetto esteriore senza la speciale autorizzazione dell'autorità competente. La legge introduce anche il piano paesistico, obbligatoriamente riguardante l'intero territorio di ogni Regione.

La legge Galasso rappresenta un punto di svolta dell'intera normativa in quanto sottopone a tutela l'intero territorio nazionale e, introducendo la nozione di «vincolo paesaggistico», assoggetta a tutela un vasto complesso di aree, direttamente individuate dal legislatore, in virtù del loro «interesse ambientale», in quanto capaci di testimoniare le morfologie sia naturali sia umane del territorio.

A seguito dell'entrata in vigore di tale legge, la nozione di paesaggio e della sua tutela non è più limitata all'accezione ristretta e riduttiva di bellezza naturale, ma si estende fino a coincidere con quella di bene ambientale nella sua accezione di bene culturale, di modo che la tutela del paesaggio non si fonda più soltanto sull'interesse estetico, ma sull'interesse ambientale.

Una delle principali novità introdotte tramite la legge Galasso è quella che i beni e le aree sottoposti a vincolo sono individuati indipendentemente dal riferimento al loro pregio storico e artistico e possono, dunque, ricomprendere vaste aree del territorio nazionale. Un'altra fondamentale novità, inoltre, è che il piano previsto dalla legge non è solo paesistico, ma può essere anche un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.

Il nuovo fine da perseguire, secondo la legge, non è più solo quello, proprio della precedente legislazione vincolistica, di evitare alterazioni

e modifiche al paesaggio che possano pregiudicarne l'aspetto, ma è anche quello di promuoverne la valorizzazione; è per questo che il legislatore avrebbe inteso rafforzare lo strumento della pianificazione del territorio come momento di raccordo tra le esigenze di tutela dello sviluppo e quelle di tutela ambientale.

Inizia ad affermarsi una nozione di paesaggio inteso come bene giuridico autonomo, che, in realtà, trova le sue radici principalmente nella teoria elaborata anni prima da A. Predieri.

Un aspetto che non risulta chiaro è, invece, costituito dal fatto che la legge 431/1985, procedendo per tipi territoriali astrattamente considerati, anziché per specifiche realtà singolarmente esaminate, sembrerebbe spingere l'impianto normativo della materia del paesaggio-beni ambientali ad orbitare piuttosto in un ambito naturalistico attinente alla tutela dell'ambiente e al governo del territorio, che non in un ambito propriamente culturale. La stessa previsione della legge, della facoltà per le Regioni di adottare, in alternativa al piano paesistico, un piano urbanistico-territoriale con valenza paesistica e ambientale, richiamando il modello del piano territoriale di coordinamento previsto dalla legge 1150/1942, potrebbe far ritenere la permeabilità di tale intervento legislativo alle influenze della tesi ampliativa omnicomprensiva del paesaggio come forma dinamica del territorio indissolubilmente legata all'assetto della pianificazione urbanistica. Ne deriverebbe una lettura del testo di legge principalmente «panurbanistica» proprio in quanto emerge al suo interno la spinta verso la pianificazione integrata del territorio, nonostante sia indubbio che l'intervento legislativo nascesse come volontà di rafforzamento della tutela e quasi come un contrappeso alla spinta verso l'urbanistica.

Il percorso legislativo continua negli anni Novanta e porta all'adozione del d. l.g.s. del 31 marzo 1998 n. 112, che opera un ulteriore

conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali. Tali funzioni e compiti amministrativi riguardano: territorio, urbanistica, protezione della natura e dell'ambiente, anche in riferimento all'inquinamento e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile. Il decreto contiene inoltre la definizione di «beni ambientali», cui vengono ricondotti i beni individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali.

Come si può notare, troviamo, all'interno del decreto, un ulteriore riferimento al valore culturale in relazione ai beni ambientali.

Un'altra tappa fondamentale di questo percorso normativo è costituita dal d. l.g.s. del 29 ottobre 1999 n. 490, introduttivo del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali.

Il T.U. introduce l'espressione «beni paesaggistici e ambientali» e definisce come «beni ambientali» sia i beni paesistici sottoposti al vincolo di cui alla legge 1497/1939, sia le aree tipologicamente previste dalla legge 431/1985, vincolate ex lege.

Il T.U. procede a disciplinare congiuntamente i beni paesistici e i beni ambientali, in realtà, ricomprendendo sotto la dizione di «beni ambientali» i beni sottoposti a vincolo paesaggistico di cui alla legge 1497/1939 e quelli sottoposti a vincolo paesaggistico di cui alla legge 431/1985. In questo senso il T.U. mostra di aver recepito il principio della tutela del paesaggio quale parte essenziale del patrimonio culturale, anticipando in questo modo le successive acquisizioni normative e giurisprudenziali sulle valenze culturali dei beni paesistico ambientali; ma in assenza di una definizione giuridica di paesaggio che neanche il T.U. fornisce, permane una confusione terminologica e concettuale tra beni paesaggistici e beni ambientali.

All'inizio del nuovo secolo si assiste ad una svolta nel panorama normativo internazionale, rappresentata dalla Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre del 2000, entrata in vigore in Italia il 1° settembre 2006, a seguito di ratifica.

L'importanza della Convenzione è data dal fatto di aver introdotto, in Europa, un nuovo modo di considerare la dimensione paesaggistica del territorio.

Nella Convenzione si legge infatti che il paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni. La Convenzione si applica al tutto il territorio delle Parti e riguarda sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, così come i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati.

Lo scopo della Convenzione è quello di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea a tal fine. Le Parti assumono, a questo proposito, l'impegno di adottare i provvedimenti generali e le misure specifiche.

All'interno della Convenzione viene definitivamente superata la concezione estetizzante del paesaggio come sinonimo di bellezze naturali; il paesaggio, come percezione culturale, comprende infatti tutte le aree del territorio, incluse quelle urbane e quelle degradate, in quanto tutti determinanti per la qualità della vita delle popolazioni europee.

Emerge, all'interno della Convenzione, il richiamo ad una concezione del paesaggio come valore comune per l'insieme delle popolazioni europee, richiamo che manifesta la volontà di dare origine ad una definizione giuridica di paesaggio condivisa da tutti i Paesi aderenti e di realizzare un sistema comune di strumenti di tutela e valorizzazione

del paesaggio europeo globalmente inteso. L'obiettivo della Convenzione è quello della salvaguardia e miglioramento degli aspetti caratteristici di un paesaggio mediante la promozione, presso le autorità pubbliche, dell'adozione a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale, di politiche di salvaguardia, di gestione e di pianificazione dei paesaggi europei che siano compatibili con lo sviluppo sostenibile e capaci di conciliare i bisogni sociali, le attività economiche e la protezione dell'ambiente.

Le stesse popolazioni sono chiamate a svolgere un ruolo attivo nella gestione e nella pianificazione del paesaggio, in quanto la tutela di quest'ultimo è una questione che interessa la collettività e può costituire occasione di sviluppo socio-economico. Rispondere alle richieste di «qualità del paesaggio» diventa, in tal senso, un diritto ed una responsabilità per ognuno.

Per quanto riguarda i modelli di ripartizione delle competenze all'interno degli Stati, con riferimento al principio di sussidiarietà e all'autonomia locale, la Convenzione mira a fare in modo che la sua applicazione avvenga tenendo in considerazione le esigenze legate alle diversità che il paesaggio europeo esprime nelle varieguate realtà locali che lo compongono; ciò nel rispetto dei principi costituzionali e dell'organizzazione amministrativa di ciascuno Stato.

La Convenzione prevede come scopo principale dell'attività di sensibilizzazione a cui sono chiamati gli Stati, lo sviluppo della coscienza paesaggistica, per consentire il passaggio graduale dalla logica dei vincoli a quella della responsabilizzazione e della cooperazione e collaborazione tra le istituzioni, capace di superare i conflitti e le divergenze derivanti dai diversi orientamenti politici e dalle pressioni territoriali, nell'interesse della collettività.

Il senso principale della Convenzione, in sostanza, risulta nel riconoscimento dell'autonomia culturale, prima che giuridica, del

paesaggio come valore meritevole di un suo proprio riconoscimento giuridico. La Convenzione si caratterizza per aver conferito al paesaggio la qualità specifica di concetto giuridico autonomo.

C'è da aggiungere, infine, come sia prevalsa in ambito internazionale una visione unitaria del paesaggio sbilanciata più verso la dimensione ecologica che non verso quella culturale. In Italia, dove più che in qualsiasi altro Paese europeo, il paesaggio è caratterizzato da un forte antropizzazione e dalla continua stratificazione tra modificazioni culturali apportate dall'uomo e matrice ambientale, la Convenzione si è imposta nel dibattito politico in modo molto incisivo, a tutti i livelli. Essa ha provocato da un lato una revisione della normativa di riferimento, che ha determinato la collocazione del paesaggio nell'ambito dei beni culturali; dall'altro lato, la formazione a livello territoriale di politiche paesaggistiche animate dalla consapevolezza che il paesaggio, così come concepito dalla Convenzione, rappresenta una straordinaria occasione per promuovere, in ogni territorio e a lungo termine, benessere, identità e sviluppo.

L'entrata della Convenzione europea del paesaggio nel panorama normativo internazionale ha portato indubbiamente un'ondata di novità. In Italia, infatti, si è arrivati all'adozione del d. l.g.s. 22 gennaio 2004 n. 42, con cui viene introdotto il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'aspetto maggiormente significativo del Codice è rappresentato dalla sostituzione del termine «beni ambientali» con il termine «beni paesaggistici».

All'interno del Codice, la tutela e la valorizzazione del «patrimonio culturale» sono perseguite in coerenza con le attribuzioni del nuovo articolo 117 della Costituzione (approvato con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001), cioè seguendo lo stesso percorso logico con quanto definito per un verso «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema

e dei beni culturali» (attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato), e per un altro verso «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (attribuita alla legislazione concorrente Stato-Regioni). In questo modo il patrimonio culturale si apre ai beni culturali e ai beni paesaggistici.

La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura.

La qualificazione dei beni paesaggistici come specie del genere patrimonio culturale porta a ricondurre la tutela del paesaggio, coerentemente a questa accezione, alla tutela dei suoi profili estetico-culturali richiamati dall'art. 9 della Cost, che equipara, appunto, tutela del paesaggio e tutela del patrimonio storico-artistico per le finalità di sviluppo della cultura. Paesaggio e bene paesaggistico sembrano, dunque, equivalersi.

Il Codice considera il patrimonio culturale costituito, come si è detto, dai beni culturali e dai beni paesaggistici; contiene una definizione di paesaggio, intendendo, per tale, il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. Il paesaggio, inoltre, è tutelato relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali. La nozione di paesaggio assorbe quella di bene ambientale.

Emerge chiaramente il richiamo alla Convenzione europea del paesaggio, in quanto viene accolta la nozione di paesaggio identitario. Tuttavia, come sostenuto da una parte della dottrina, dalla lettura del Codice potrebbe emergere una certa confusione che indurrebbe a pensare che paesaggio e beni paesaggistici non siano la stessa cosa, in quanto il paesaggio sarebbe qualcosa di più ampio dei beni paesaggistici, e che questi ultimi rappresenterebbero gli immobili e le aree vincolate.

Inoltre, il carattere identitario del paesaggio è rimesso per intero a valutazioni politiche e tecniche, e non più anche al sentire consolidato di una popolazione. In questo modo, si prospetterebbero due percorsi contrapposti: o il paesaggio rappresenta l'insieme dei valori culturali di una porzione del territorio, idonei ad esprimere l'identità culturale dello stesso; o al contrario, è paesaggio solo quella parte del territorio capace di esprimere un'identità nazionale attraverso taluni valori culturali.

La funzione di tutela è affidata dal Codice a tutti i soggetti dell'ordinamento, cioè lo Stato, le Regioni, gli altri enti pubblici territoriali e tutti i soggetti che nell'esercizio di pubbliche funzioni sono chiamati ad intervenire sul territorio nazionale. Inoltre è specificato che la valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura, comprendendo la riqualificazione e il recupero degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, e la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.

Come si è potuto constatare nel corso di questa tesi, la dottrina recente è ormai concorde nell'evidenziare la distinzione tra ambiente e paesaggio, in ragione del valore estetico e culturale del paesaggio, ribadendo l'inclusione di quest'ultimo nell'area dei beni culturali, come una specie di bene culturale in senso ampio.

La specificità culturale della tutela del paesaggio è alla base della distinzione, organizzativa e funzionale, della tutela paesistica, vale a dire dell'ambiente-qualità dalla tutela dell'ambiente-quantità; intendendo la distinzione tra ambiente-qualità e ambiente-quantità come distinzione tra paesaggio ed ecologia.

Per questa ragione si arriva a concepire la tutela del paesaggio distinta da un lato dalla tutela dell'ambiente e dei suoi sottosettori, dall'altro lato dall'urbanistica/governo del territorio.

L'idea che la tutela del paesaggio non vada decontestualizzata da quella dei beni culturali e ridotta a gestione di equilibri ambientali richiama il rapporto tra art. 9, 2° comma, Cost. e tutela dell'ambiente, ricordando la duplice valenza della norma costituzionale; in senso lato e pregiuridico, la tutela del paesaggio è una manifestazione particolare, arricchita dalla qualificazione culturale, della più ampia tutela dell'ambiente, a condizione che di questa si assuma una nozione generica, non meramente quantitativa, di protezione di tutte le condizioni originarie di qualità della vita e non solo di quelle inerenti la salubrità, e se comunque si assume che «paesaggio» indica innanzitutto la «morfologia del territorio», cioè «ambiente nel suo aspetto visivo».

La specificità della connotazione culturale, espressa dai principi fondamentali della Costituzione, esclude che la tutela del paesaggio si risolva nella più ampia tutela dell'ambiente e la rende autonoma.

Volgendo l'attenzione sull'evoluzione della giurisprudenza in ordine alle tematiche sul paesaggio, bisogna ricordare come questa abbia iniziato ad affrontare le questioni inerenti la tutela del paesaggio da una prospettiva più ampia rispetto al passato, intorno alla seconda metà degli anni Ottanta.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 239 del 29 dicembre 1982, supera definitivamente la concezione tradizionale del paesaggio identificato con la nozione di bellezze naturali. Per la Corte, la nozione di paesaggio introdotta con l'articolo 9 della Costituzione, si fonda sostanzialmente su un valore estetico-culturale che opera nello stretto raccordo tra paesaggio e patrimonio storico-culturale così come concepito dal 2° comma dell'art. 9 della Cost.

La sentenza n. 359 del 21 dicembre 1985 rappresenta poi un passo molto importante, in quanto la Corte dichiara espressamente che la disciplina costituzionale del paesaggio riconosce il valore estetico-

culturale della forma del territorio quale valore primario dell'ordinamento e, nello stesso tempo, impegna tutte le pubbliche istituzioni, in particolare lo Stato e le Regioni, a concorrere alla tutela e alla promozione di tale valore.

Merita sottolineare come la Corte, quando si è pronunciata direttamente sulle tematiche del paesaggio, è stata chiara nell'affermare l'impronta di culturalità che caratterizza il paesaggio e il suo stretto legame con la tutela del patrimonio culturale nazionale, come si evince dall'art. 9 della Cost.; quando invece si è occupata di questioni prevalentemente urbanistiche, o di tematiche inerenti la nozione di ambiente, essa, nella ricerca di un'unitarietà di tale nozione, ha dimostrato una maggiore sensibilità alle visioni «panterritorialiste» omnicomprensive, all'interno delle quali le enunciazioni riguardanti il paesaggio non sempre sono sembrate chiare.

Vi sono state alcune pronunce in cui la Corte, nello sforzo di includere la materia dei beni ambientali e del paesaggio nella competenza statale sull'ambiente/ecologia, si è spinta, in modo discutibile dal punto di vista della coerenza, ad affermare (sentenza 3.10.1990, n.430) che la tutela del paesaggio va intesa nel senso lato della tutela ecologica, e che (sentenza 11.07.1989, n.391) la tutela del paesaggio si identifica con la conservazione dell'ambiente. In questa stessa direzione, poi, vi è anche la sentenza 20.02.1995, n.46, che ha dato una lettura unitaria della nozione di paesaggio affermando che la legge del 1985 ha introdotto una idea di tutela del paesaggio improntata all'integralità e globalità (sentenza n. 151 del 1986), sicché essa è divenuta sinonimo di tutela ambientale (sentenze n. 359 del 1985, n. 67 del 1992, n. 269 del 1993), comportando, così, una sovrapposizione tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente.

Il motivo di tali decisioni deriva dall'esigenza, da parte della Corte, di recuperare spazi alle attribuzioni statali, pacificamente riconosciute

nella materia della tutela dell'ambiente, ma maggiormente contestate e meno nettamente salvaguardate nella materia del paesaggio; da qui il tentativo di fondare le attribuzioni statali su di una presunta identificazione con la materia della tutela ambientale.

Dunque, se la Corte ha mantenuto chiara e netta la distinzione tra paesaggio e urbanistica, ha teso, invece, anche per ragioni di riaffermazione di potestà statali, a identificare e confondere il paesaggio con l'ambiente e l'ecologia.

Nel percorso di ricostruzione della nozione giuridica di paesaggio e della relativa tutela, di fondamentale importanza è la sentenza della Corte Costituzionale n. 367 del 7 novembre 2007, in quanto rappresenta una vera svolta. In tale sentenza, infatti, la Corte dichiara che: *«il concetto di “paesaggio” indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore “primario”, come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenze n. 151 del 1986; n. 182 e n. 183 del 2006) ed anche “assoluto”, se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987). L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico. Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed*

unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti».

Con tale sentenza, la Corte opera un rovesciamento dell'orientamento in materia, in quanto il paesaggio viene definito come «ambiente nel suo aspetto visivo».

In riferimento al rapporto tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente, numerosi sono gli esempi in cui i due ambiti, palesemente entrano in conflitto. E' questo il caso, esemplarmente, della installazione di impianti eolici, oggetto di molte pronunce sia da parte della Corte Costituzionale che dei giudici amministrativi (v. supra cap. 3, par. 4).

La disciplina delle energie rinnovabili coinvolge vari interessi, pubblici e privati, aventi tutti valore costituzionale: tutela del paesaggio, tutela dell'ambiente, tutela della salute, tutela dello sviluppo sostenibile e tutela dell'iniziativa economica privata. Questo ha portato la giurisprudenza, sia costituzionale che amministrativa, ad un contemperamento dei vari interessi antagonisti.

Particolarmente significativa sul punto pare peraltro una recente pronuncia del Consiglio di Stato, che sembra aprire un nuovo orizzonte. Nella sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 29.04.2014, n. 2222 si legge infatti che il paesaggio è considerato un bene «primario» e

«assoluto», in quanto abbraccia l'insieme dei «valori inerenti il territorio» concernenti l'ambiente, l'ecosistema ed i beni culturali, che devono essere tutelati nel loro complesso, e non solamente nei singoli elementi che lo compongono». Il Consiglio, inoltre, afferma che «il paesaggio rappresenta un interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse, pubblico o privato e, quindi, deve essere anteposto alle esigenze urbanistico-edilizie».

Ancora più recente la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n.2478, del 15.05.2015, in cui esso ribadisce tale orientamento, dichiarando che «la tutela del paesaggio è un principio fondamentale dell'ordinamento, garantito dall'articolo 9 della Costituzione e ha carattere di preminenza rispetto ad altri beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio. Per queste ragioni le autorità preposte alla loro salvaguardia devono necessariamente tener conto delle preminenti esigenze sottese alla difesa paesaggistica».

E' evidente che siamo dinnanzi ad un'innovazione nell'interpretazione della tutela del paesaggio, in cui essa non solo viene considerata autonoma rispetto alla tutela dell'ambiente, ma viene dichiarata prevalente rispetto alla tutela di ogni altro interesse giuridicamente rilevante.

Bibliografia.

ANONIMO, *Benedetto Croce ministro e la prima legge sulla tutela del paesaggio*, Venezia, 3 ottobre 2011,
https://www.unive.it/media/allegato/infoscari-pdf/Croce-Ca_Foscari1.pdf.

F. MAGNOSI, *Diritto al paesaggio*, in *Avanguardia giuridica, urbanistica e ambiente*, (a cura di M. ANTONIOL), Exeo edizioni, 2011.

N. O. RASON, *La natura e il paesaggio nel diritto costituzionale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, *La tutela della natura e del paesaggio*, R. FERRARA-M. A. SANDULLI, (a cura di A. CROSETTI), Giuffrè editore, 2013.

P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, (2).

Commissione per la Costituzione, prima Sottocommissione, *Resoconto sommario*, in www.legislature.camera.it

Assemblea Costituente, *Resoconto stenografico*, in www.legislature.camera.it

G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, in *Codice di edilizia urbanistica*, (a cura di S. BETTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE), Utet, Torino 2013, in www.giustizia-amministrativa.it

F. MERUSI, *Articolo 9*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO), Zanichelli, 1975.

P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in www.giustizia-amministrativa.it

A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, Vallecchi, 1969.

Foro amministrativo, vol. I, Giuffrè editore, aprile 2014.

Atti della Commissione Franceschini (1967), Dichiarazioni I-LVII, in www.icar.beniculturali.it/biblio/pdf/Studi/franceschini

R. MARZOCCA, *La nozione di bene culturale dalla Commissione Franceschini al nuovo Codice*, in *Altalex*.

V. DE SANTIS, *L'evoluzione del concetto di bene culturale*, in *Aedon*.

M. PALLOTTINO, *La stagione della Commissione Franceschini*, in *Memorabilia: il futuro della memoria. Beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici in Italia*, coordinamento di Francesco Perego, Ministero per i Beni culturali e ambientali, Laterza, Roma-Bari 1987, 3 voll., I (Tutela e valorizzazione oggi).

A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la Governance in uno Stato multilivello*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, *La tutela della natura e del paesaggio*, R. FERRARA- M. A. SANDULLI, (a cura di A. Crosetti), Giuffrè Editore, 2013.

