

Paesaggio e dintorni*

di Marcella Gola

SOMMARIO: 1. Introduzione. La tutela del ‘paesaggio’, la ‘bellezza’ del territorio e la sua espressività. – 2. Paesaggio e ambiente: un matrimonio combinato e un divorzio annunciato ai sensi della revisione della Costituzione del 2022? – 3. Segue. L’influenza dell’urbanistica: un passato non sempre lineare, difficile da superare. – 4. Paesaggio e differenziazione – 5. Segue. Paesaggio e cultura, una relazione inscindibile.

1. *Introduzione. La tutela del paesaggio, la ‘bellezza’ del territorio e la sua espressività*

Gli scritti di Maria Immordino, molto numerosi e di grande interesse, spaziano su un’ampia gamma di temi centrali del diritto amministrativo, ed è quindi molto frequente incontrarli e apprendere da essi nell’ambito della propria attività di ricerca.

Gli studi esaminati, nella loro pregevole varietà di argomenti, tuttavia, convergono con frequenza sulla centralità del territorio, sia in senso amministrativo – particolarmente caro è il tema delle autonomie –, sia in quello fisico che, in definitiva, ne rappresenta il presupposto, come ambito di qualificazione del potere, luogo di ricaduta delle scelte che ne sono espressione, fino ad esaltarne l’aspetto della ‘bellezza’, capace di esprimere emozioni che si intendono così tutelare.

Dall’uso del territorio, con i tanti approfondimenti per i temi dell’urbanistica – e delle sue disfunzioni –, occorre infatti distinguere un preciso ‘filone’ dedicato a ciò che ancora tradizionalmente si identifica con ciò che è ‘bello’, pur non esaurendosi in esso, emozionale, o comunque l’identità immediatamente percepibile che connota luoghi da tutelare. Anch’esso, come ‘bene’ in sé considerato, deve essere amministrato con adeguatezza, intrecciandosi con gli aspetti organizzativi e gli strumenti di tutela, provvedimenti e no, che fanno parte dell’ampia accezione di ‘governo del territorio’, determinando la circolarità dell’intervento pubblico.

Il *paesaggio* ricorre frequentemente negli studi di Maria Immordino, che ne coglie immediatamente la dimensione culturale – o la ‘testimonianza di civiltà’, mutuando la definizione del codice dei beni culturali e del paesaggio – del ‘carattere’ che il territorio anche fisicamente esprime. Negli scritti più recenti, per sintetizzare il concetto, l’Autrice avverte con chiarezza che la nozione di paesaggio “identifica un tema complesso, implicando numerose questioni che spaziano dal

*Il presente contributo, destinato agli *Scritti in onore di Maria Immordino*, non è stato sottoposto a referaggio.

potenziale conflitto di interessi, sia pubblici – a volte di pari grado o valore – sia privati, di natura, quasi sempre, economica; al riparto di competenze tra Stato ed autonomie territoriali, cui si collega quello della pluralità delle fonti, anche internazionali, e del loro, a volte difficile, coordinamento; al rapporto con le materie limitrofe, quali quelle riconducibili al governo del territorio, all’ambiente, ai beni culturali, con i relativi problemi inerenti l’individuazione e la perimetrazione dei confini; o, ancora, al rapporto tra Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea del paesaggio, portatori di modelli per alcuni aspetti antitetici, con il conseguente problema di capire gli effetti scaturenti dalle antinomie tra i due testi, solo per fare qualche esempio¹.

La definizione dottrinale di paesaggio avanzata negli studi di Maria Immordino si affianca a quelle, altrettanto note, di altri Maestri² e, con perfetta sintesi, assegna al lettore l’estensione multiforme del tema che si intende esaminare, ne sottolinea il carattere complesso ed articolato, comprensivo di diverse accezioni non in contrapposizione tra loro³.

¹ Così M. IMMORDINO, *Legislazione dei beni paesaggistici*, in *Manuale di governo del territorio*, a cura di A. POLICE, M.R. SPASIANO, Torino, 2016, pp. 209 e s.

² Tra gli studi di riferimento si ricordano in particolare gli scritti di A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, pp. 69 e ss. e A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 10 ss., e voce ‘Paesaggio’, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981; F. MERUSI, *Articolo 9*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna 1978, pp. 434 e ss. e, conferimento ai lavori della ‘Commissioni Franceschini’, M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* (1), pp. 3 e ss. (v. anche ID., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, pp. 15 e ss., ove il paesaggio è uno dei componenti della tripartizione proposta), tra i primi ad avere approfondito il tema, orientando gli studi successivi. Tra gli scritti i più recenti si ricordano i contributi di M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Padova, 1991; ID., *Paesaggio (tutela del)*, in *Digesto pubbl.*, Torino, 1995, X; S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010; C. BARBATI, *Il paesaggio come valore etico culturale*, in *Aedon*, 2007, (2); G. CAIA, *Beni culturali e paesaggio nel recente Codice: i principi e la nozione di patrimonio culturale*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, vol., Padova, 2007, III, pp. 161 e ss.; G.F. CARTEI, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Parte speciale, tomo II, Milano, 2003; P. MARZARO, *L’amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, 2011.

Una bella sintesi ragionata delle varie posizioni espresse, analizzando l’orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza della n. 367 del 2007, si legge in M. IMMORDINO, *La dimensione “forte” della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *www.aedon.mulino.it*, 2008, (1), paragrafo 3. Più dettagliatamente v. già, della stessa A., voce *Paesaggio (tutela del)* in *Dig. Pubbl.*, Torino, 1999, X, pp. 575 e ss. Per una ricostruzione storico-giuridica del paesaggio v. G. SEVERINI, *“Paesaggio”: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, 2019, (1)

³ Così si legge, infatti, nella nota a sentenza citata alla nota precedente, sottolineando la preferenza mostrata dalla Corte costituzionale nella ricostruzione del ‘paesaggio’ alla materia ‘ambiente’ piuttosto che a quella dei ‘beni culturali’, ove l’A. rileva correttamente come “l’ottica ambientalistica non ne esclud(a) comunque la valenza identitaria-culturale”. La ricostruzione proposta si conclude rilevando conseguentemente che: “Nonostante ... nella sentenza in commento

2. *Paesaggio e ambiente: un matrimonio combinato e un divorzio annunciato ai sensi della revisione della Costituzione del 2022?*

Il riferimento al paesaggio da *tutelare*, nella Costituzione italiana, è spesso stato inteso dalla giurisprudenza – specie in passato – come sinonimo di ‘ambiente’, inizialmente allo scopo di garantire un rilievo – e quindi una forza – costituzionale al secondo, non contemplato originariamente nel testo del 1948.

Tale lettura estensiva torna tuttavia nella pratica a scomporsi, là dove si tratti di individuare gli strumenti giuridici per la gestione del bene – in senso ampio – che si intende tutelare. Quanto accennato emerge con particolare evidenza proprio ai fini qui perseguiti e cioè quelli che intendono affrancarsi dall’assorbente prospettiva del ‘governo del territorio’.

Inoltre, dall’iniziale confluenza della tutela ambientale – almeno nell’accezione giuridica che ne evidenzia il profilo estetico – in quella sancita dall’art. 9 Cost., si deve osservare come la considerazione dell’ambiente, dal silenzio iniziale, abbia finito per ‘sorpassare’ quanto a ‘peso’ costituzionale nella definizione dell’intervento pubblico, quella del paesaggio.

Questo lento ma penetrante cammino è dovuto in parte alla sensibilità crescente per un interesse pubblico emerso con evidenza ed emergenza e, in parte, all’influenza che per la sua affermazione ha avuto la normativa europea, percorso sostenuto da dottrina giuridica e giurisprudenza e ambito in cui anche la sussidiarietà orizzontale ha avuto un indubbio peso.

Il risultato è infatti che ora l’ambiente è espressamente presente in Costituzione, a partire dall’inserimento all’interno del Titolo V per definire gli ambiti di competenza dei legislatori statali e regionali (art. 117, comma 2 lett. s), che riserva allo Stato “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, e comma 3, che attribuisce alla potestà di tipo concorrente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”⁴.

manchi qualunque riferimento esplicito al contenuto del valore paesaggistico, dalla qualificazione del paesaggio come “aspetto visivo dell’ambiente”, “forma” del territorio plasmata dall’azione continua dell’uomo, risultante, dunque, dall’incontro dell’uomo con la natura, discende la sua configurazione come entità composita, non solo culturale ed identitaria, ma anche etica ed estetica”: M. IMMORDINO, *La dimensione “forte”*, cit., *ibidem*.

⁴ Questa seconda accezione potrebbe in realtà far ritenere inclusa anche la tutela del paesaggio, con un’operazione interpretativa basata sulla combinazione effettuata del Codice dei beni culturali e del paesaggio, disposta ai fini di una disciplina sistematica, erede del modello parallelo che ha segnato bellezze naturali e cose di interesse storico e artistico sin dai due testi unici del 1939. La Corte costituzionale, tuttavia, esclude implicitamente questa ricostruzione, affermando con chiarezza l’esclusività dell’attribuzione in capo allo Stato nella già richiamata sent. n. 367 del 2007. La stretta relazione tra questa affermazione e la contestuale classificazione del paesaggio come *valore primario e assoluto* è ben evidenziata da M. IMMORDINO, *La dimensione “forte”*, cit., paragrafo 5 del testo *on line*. Lo studio evidenzia la posizione espressa della Corte che, “pur non rinnegando la propria precedente giurisprudenza, nel senso che l’esclusività dell’attribuzione allo Stato non preclude

Si tratta di norme attributive di competenze, quindi di carattere a prima lettura organizzatorie, che tuttavia testimoniano l'impegno affidato agli enti territoriali di farsi carico delle scelte inerenti all'oggetto della tutela e della valorizzazione, che risulta appunto costituzionalizzato. Da questo punto di vista, il fatto che il paesaggio non sia espressamente annoverato può non rappresentare una diminuzione, dato che la sua menzione tra i principi fondamentali e il riferimento alla tutela all'intera Repubblica ne rafforza comunque il valore⁵.

Il processo di distinzione in Costituzione tra paesaggio e ambiente è tuttavia continuato, fino ad arrivare alla revisione dell'art. 9 ad opera del d.d.l. cost. AC 3156 B, approvato in via definitiva dalla Camera l'8 febbraio 2022, con maggioranza superiore ai due terzi, che aggiunge all'art. 9 un terzo comma e, a ulteriore affermazione della scelta assunta, integra nell'art. 41 il richiamo allo stesso valore.

Oggi, quindi, il testo dell'art. 9 cost. revisionato al comma 3 sancisce testualmente che la Repubblica "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

Sarà, come prevedibile, una norma oggetto di futuri diffusi commenti e applicazioni, per l'ampiezza degli oggetti di tutela e per la necessaria proiezione anche nel futuro delle valutazioni da compiere per l'esercizio della funzione, oltre la generazione attuale.

uno spazio di intervento, anche diretto, del legislatore regionale nella tutela del paesaggio, sembra volere dare un contenuto più pregnante ed incisivo alla tutela paesaggistico-ambientale e dunque alla potestà legislativa statale. Nel senso che la funzione di tutela, proprio per i suoi contenuti di conservazione, di difesa estrema, cioè, di quei valori che costituiscono manifestazioni percepibili dei tratti identitari della Nazione, si configura logicamente come prioritaria, viene, cioè, prima, e quindi si pone in una posizione sovraordinata, rispetto alle molteplici scelte regionali concernenti l'assetto e lo sviluppo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, rientranti nella competenza concorrente delle regioni, della quale in ogni caso costituisce un "limite" esterno": A. ed *op. cit. ibidem*.

⁵ È anche interessante ricordare che l'ipotesi di revisione costituzionale approvata dalle Camere il 12 aprile 2016 e bocciata in sede referendaria nel dicembre dello stesso anno prevedeva per questo ambito una visione più ampia ed integrata dell'intervento pubblico, assegnando alla potestà legislativa statale "s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo", introducendo una rilevante modifica rispetto al sistema vigente dal 2001 che non richiama espressamente il paesaggio (né il turismo, attualmente all'opposto da ricondurre alla potestà residuale ed esclusiva delle Regioni). La potestà legislativa regionale riguardava, sempre nel progetto di revisione dell'art. 117 cost., al comma 4 la competenza "in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo". La sostituzione non è avvenuta, come detto, ma è significativo evidenziare che l'attuale definizione non sia stata ritenuta soddisfacente dal Parlamento, tanto da sostenerne una così significativa riattribuzione privilegiando le esigenze di coordinamento ora spesso problematiche, da risolvere quindi a Costituzione invariata. Sui rapporti Stato Regioni della stessa A. vedi già *La tutela del paesaggio fra riparto di competenza e principio di collaborazione*, in *Foro it.*, 1986, (7/8), col. 1790 e ss.; "Primarietà" ed "essenzialità" del valore paesaggistico e conseguente assetto delle competenze Stato - Regioni, in *Riv. giur. urb.*, 1987, pp. 23 e ss.

Proiezione che, a questo punto, manca con riferimento al paesaggio, rimasto fermo alla previsione originaria, nonostante le molte testimonianze di quanto possa essere distruttivo un impatto fuori dal controllo pubblico: il pensiero va necessariamente ai tanti abusi che, ahimè a posteriori, hanno giustificato una svolta nella disciplina dell'uso del territorio, estendendo i confini dell'urbanistica che, materia autonoma, non deve tuttavia sacrificare o assorbire l'identità anch'essa autonoma dell'interesse paesaggistico.

In proposito, ancor più rilevante appare la già ricordata rivisitazione dell'art. 41, che con la revisione dei commi 2 e 3 aggiunge tra i limiti interni della libertà economica (la salute e) l'ambiente, (accanto a libertà, sicurezza, dignità umana), ma non anche il paesaggio e, al comma successivo, i 'fini ambientali' che motivano, insieme a quelli sociali, l'intervento conformatore del legislatore.

L'ambiente, quindi, dal silenzio iniziale del testo del '48 è ora annoverato in Costituzione negli artt. 9, 117 e 41, rispettivamente come funzione specificamente assegnata che si impone ai decisori pubblici, come oggetto di potere distribuito tra la competenza dei legislatori statale e regionali, e come limite interno dell'iniziativa privata: in quest'ultima accezione diviene parametro necessario e condizionante per la ponderazione di interessi in sede amministrativa.

Il 'chi fa che cosa e come' sono quindi segmenti ora ben definiti e rafforzati della tutela ambientale in Costituzione, mentre l'intervento pubblico in tema di paesaggio, restando nella pur forte posizione di principio fondamentale per la collocazione riservatagli dal Costituente, risulta dal confronto più indeterminato, operativamente, quindi più soggetto a tensioni organizzative, non ultima la sempre forte ingerenza da parte dell'urbanistica, come già avvertito componente più strutturata del 'governo del territorio'.

3. *Segue. L'influenza dell'urbanistica: un passato non sempre lineare, difficile da superare*

L'influenza tra le due prospettive di governo e amministrazione è nei fatti costante, nonostante le chiare affermazioni della Corte costituzionale che ne evidenzia la distinzione e le sottolineature della dottrina⁶.

L'intreccio tra uso 'urbanistico' del territorio e tutela del paesaggio, intesa in senso dinamico e non solo conservativo, emerge inevitabilmente in occasione dell'esercizio della funzione di pianificazione territoriale⁷, ed è

⁶ Cfr. M. IMMORDINO, *I piani paesaggistici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazza*, vol. III, *Regolazione, finanza, beni*, Padova, 2007, pp. 307 e ss., la quale evidenzia la relazione di autonomia e strumentalità dell'urbanistica rispetto al paesaggio, e l'"inscindibilità" dei due distinti fattori a livello di pianificazione.

⁷ Per una corretta definizione dell'attività di pianificazione riferita al paesaggio cfr. E. BOSCO-

affrontato dal Giudice delle leggi per disegnare i confini delle potestà statale e regionali.

Così, infatti, la Corte nella sentenza del 29 novembre 2017, n. 246 ha escluso la riconducibilità della tutela del paesaggio – riconosciuta come riservata allo Stato – a quella di governo del territorio, di tipo concorrente *ex art. 117 comma 3 Cost.* In quella pronuncia, è dato osservare che il richiamo all'art. 117, comma 2 lett. s) riguarda in realtà letteralmente l'attribuzione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", continuando quindi quella idea di fungibilità – non confortata *in primis* dalle diverse scelte organizzative che li riguardano a livello ministeriale – dei due termini in ambito giuridico.

La ricostruzione operata dalla Corte costituzionale dà quindi origine a un'inversione di posizione tra ambiente e paesaggio: come il primo, quando non era annoverato, ha goduto dell'interpretazione ampliativa del secondo, oggi è potenzialmente l'ambiente a 'coprire' il silenzio del testo costituzionale a vantaggio del paesaggio.

Di conseguenza, l'intento di estendere l'intervento unitario in capo allo Stato, legato evidentemente alla valutazione come sovraregionale della dimensione dell'interesse protetto, conferma e continua quel collegamento tra due valori che pure, a partire dalla già ricordata organizzazione pubblica ad essi riferibile, si intende contestualmente differenziare, per garantire a entrambi strumenti specifici e adeguati.

Considerata la 'vita parallela' che caratterizza, da un lato, paesaggio e ambiente, dall'altro l'iniziativa economica e il diritto di proprietà, anch'esso 'funzionalizzato' ai sensi del successivo art. 42, un pieno equilibrio e una pienezza di tutela, al di fuori di ogni dubbio o oscillazione, avrebbe potuto suggerire anche in quella sede una revisione, con richiamo al paesaggio, altrimenti ancorato a un approccio potenzialmente conflittuale, basato sul vincolo esterno che non ne valorizza sufficientemente la rilevanza come elemento caratterizzante di luoghi e culture.

La tutela del paesaggio in Costituzione, raffrontata al risalto dato all'ambiente, rischia quindi di potersi ora leggere riduttivamente, come lasciata alla determinazione degli Enti territoriali competenti, connotata dal contenuto ampiamente discrezionale perché non *ab origine* integrata e non indirizzata alla massima soddisfazione, o al minor sacrificio, nel confronto con altri interessi pubblici presenti nella stessa fonte superprimaria.

Resta la sua identità culturale a proteggerne l'appiattimento tra i temi dell'uso del territorio, sviluppata sul piano legislativo dal Codice dei beni culturali e del

LO, *Paesaggio e tecniche di regolazione*, in AA. VV., *Urbanistica e paesaggio*, a cura di G. CUGURRA, E. FERRARI, G. PAGLIARI, Napoli, 2006, e ID., *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, p. 130 e ss

paesaggio. Si evidenzia così un presupposto di base che, quanto alla sua identificazione e conseguente tutela, deve stabilire in quale misura il paesaggio rilevi come prodotto dell'intervento umano, e ne esprima la creatività, o se viceversa prevalga il rapporto contrario, cioè se sia il paesaggio a condizionare e a sviluppare la creatività artistico – culturale dell'uomo. A tal proposito è utile richiamare anche l'impostazione data al *cultural heritage* dal Consiglio di Europa, nella Convenzione Quadro sul Valore del Patrimonio Culturale per la Società, c.d. 'Convenzione di Faro del 2005, ratificata dal nostro Paese con l. n. 133 del 2020⁸.

Sempre nella prospettiva europea, la definizione data dalla Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze nel 2000, identifica il paesaggio – come “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”, comprendendo in tale nozione tanto “i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati” (art. 2)⁹. La staticità ed alterità nel rapporto tra paesaggio e fruitori è quindi

⁸ Si consideri in proposito l'approccio integrato e 'multilivello' delineato dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, c.d. 'Convenzione di Faro' del 27.10.2005, n. 199, atto che identifica il *cultural heritage*. Ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. a) della Convenzione, l'eredità culturale è “un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato del'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi”. L'atto europeo, all'art. 4, lett. a), sancisce il diritto, individuale (“da solo”) e collettivo, “a trarre beneficio dal patrimonio culturale e a contribuire al suo arricchimento”: Quanto alle azioni prefigurate, l'art. 8, riferendosi anche alla qualità della vita, dispone che “Le Parti si impegnano a utilizzare tutte le dimensioni dell'eredità culturale nell'ambiente culturale per: a) arricchire i processi di sviluppo economico, politico, sociale e culturale e di pianificazione dell'uso del territorio, ricorrendo, ove necessario, a valutazioni di impatto sull'eredità culturale e adottando strategie di mitigazione dei danni; b) promuovere un approccio integrato alle politiche che riguardano la diversità culturale, biologica, geologica e paesaggistica al fine di ottenere un equilibrio fra questi elementi; c) rafforzare la coesione sociale promuovendo il senso di responsabilità condivisa nei confronti dei luoghi di vita delle popolazioni; d) promuovere l'obiettivo della qualità nelle modificazioni contemporanee dell'ambiente senza mettere in pericolo i suoi valori culturali”.

⁹ L'art. 1 della Convenzione citata, sempre ai fini della sua attuazione, dispone le ulteriori definizioni, di interesse per un inquadramento dell'approccio adottato: “b). “Politica del paesaggio” designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare gestire e pianificare il paesaggio; c) “Obiettivo di qualità paesaggistica” designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita; d) “Salvaguardia dei paesaggi” indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano; e) “Gestione dei paesaggi” indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali,

esclusa, in quanto la definizione data evidenzia proprio il collegamento imprescindibile tra luogo di vita – come indicato anche non bello e gradevole – e la sua ‘lettura’ da parte dei fruitori, condizionati a vicenda dalla coesistenza.

4. *Paesaggio e differenziazione*

La prospettiva che si intende esaminare in queste note è quindi quella che vede il paesaggio abbinato a un valore diverso da quello ambientale, cui non vi si sovrappone ma che lo completa, cioè quello de ‘il patrimonio storico e artistico della Nazione’, – vedi ancora l’art. 9 cost. –, evidenziando la dimensione culturale dell’intervento pubblico per la sua tutela.

Non del tutto utile, in proposito, è il primo riordino della disciplina di settore, disposto con il t.u. n. 450 del 1999, rubricato ‘Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e *ambientali*’ – i cui artt. 149 e ss. sono ancora vigenti in merito alla gestione dei beni –, che ha contribuito a generare l’idea che il paesaggio potesse rappresentare una porzione riconducibile alla – presunta – più ampia nozione di ambiente che si intendeva affermare. L’origine della combinazione dei due ambiti deriva dall’istituzione del Ministero dei beni culturali e per l’ambiente ai sensi del d.l. n. 675 del 1974¹⁰, e dall’impostazione data dal d.P.R. n. 616 del 1977. Il decreto che ha determinato il trasferimento alle Regioni di materie ordinate per settori organici, espressione dello stesso periodo riformatore che ha dato vita al Ministero, ha infatti collocato il paesaggio nel Titolo V, rubricato ‘assetto e utilizzo del territorio’, capo II (artt. 80 -83), dedicato all’urbanistica, che impiega le locuzioni ‘bellezze naturali’ e ‘beni ambientali’, ma non quella di paesaggio – se non per il richiamo del vincolo paesaggistico –, pur riferendosi implicitamente ad esso.

Molte sono state dunque le locuzioni per designare un unico oggetto: si ricordino anche il riferimento alle “bellezze naturali” ex l. n. 1497 del 1939 e le

economici ed ambientali; f) “Pianificazione dei paesaggi” indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi”.

In dottrina, per l’esame della prospettiva europea, v. già AA. VV., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di, G.F. CARTEI, Bologna, 2007 e G.F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, 2008, (3); G. SCIULLO, *Il paesaggio fra Convenzione e Codice*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, pp. 44 e ss.

¹⁰ Conv. da l. n. 5 del 1975, divenuto poi Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – MiBACT, ai sensi della d.lgs. 368 del 1998 e oggi, *tout court*, Ministro della cultura – MIC, in seguito alla modifica introdotta con d.l. n. 22 del 2021, convertito dalla l. n. 55 dello stesso anno: il cambio di denominazione – disposto con d.l. come avvenuto per la istituzione – testimonia la tormentata collocazione dell’ampia ‘materia’ nell’organizzazione e nelle politiche pubbliche. Sull’organizzazione ministeriale v. P. CARPENTIERI, *Il ruolo del paesaggio e del suo governo nello sviluppo organizzativo e funzionale del Ministero e delle sue relazioni inter-istituzionali*, in *Aedon*, 2018, (2).

“zone di particolare interesse ambientale” ex l. n. 431 del 1985, entrambe riferibili al ‘paesaggio’, contribuendo pur con finalità di rafforzamento a renderne indefiniti i confini rispetto all’emergente – per il diritto – interesse ambientale, forte nella sua affermazione della ‘spinta’ Europea.

Per la delimitazione giuridica del paesaggio nel senso qui indicato occorre più efficacemente fare riferimento all’art. 131 del codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004, che lo identifica con una “parte omogenea del territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni”¹¹.

Questa norma contiene molti spunti d’interesse per la presente ricerca: il riferimento espresso al territorio che, come si è già ricordato, è oggetto di ‘governo’ (legislativamente condiviso tra Stato e Regioni: v. art. 117, comma 3, cost.); la differenziazione di ciò che si reputa pregiato rispetto al ‘tutto’; l’omogeneità¹², che sembra contraddire la precedente affermazione ma che al contrario ne evidenzia il carattere complesso; lo scambio reciproco tra uomo e natura che dà vita a un *quid pluris* giuridicamente apprezzabile e che comporta il coinvolgimento della collettività che lo riconosce.

A proposito di differenziazione, in accezione diversa, si ricorda che il quadro delle competenze brevemente tracciato si completa con l’art.116, comma 4, che consente il conferimento alle Regioni di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, concernenti alcune specifiche materie elencate all’articolo 117, secondo comma. Tra queste, la norma citata annovera quelle della lettera s), e cioè “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, elenco in cui anche il paesaggio può trovare accoglienza alla luce delle interpretazioni pregresse che, come detto, hanno consentito, in senso inverso, l’estensione all’ambiente della tutela del paesaggio¹³.

Alla base della disciplina dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi del codice del 2004, – e già del ‘patrimonio culturale’, nozione che ricomprende il paesaggio negli atti della ‘Commissione Franceschini’ del 1967 e utilizzata dall’Unesco nella Convenzione di Parigi del 1972, ratificata con l. n. 184 del 1977 per comprendere il paesaggio, in aggiunta al patrimonio naturale sempre ivi considerato – si avverte l’esigenza che, nel tempo, è diventata principio costituzionale da osservare per l’attribuzione delle funzioni amministrative, cioè la *differenziazione*.

Differenziazione che nasce dalla percezione di un valore che si vuole pre-

¹¹ V. il commento di M. IMMORDINO, L. GIANI, *Art. 131*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2019, pp. 1159 e ss. V. anche i Commentari a cura di A. ANGIULI e V. CAPUTI IAMBRENGHI, Torino, 2005, pp. 341 e ss.; G. TROTTA, G. CAIA, N. AICARDI, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2006; M. CAMMELLI, Bologna, 2007.

¹² Cfr. V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Introduzione*, in AA.VV., *Commentario*, Torino, cit., p. 24 e s.

¹³ Per la verità si tratta di più di un’interpretazione teleologica: pur conservando la diversificazione delle discipline giuridicamente il paesaggio è tra gli elementi da prendere in considerazione ai sensi della disciplina sulla valutazione d’impatto ambientale ed è incluso tra gli elementi che determinano l’informazione in materia di ambiente ai sensi della convenzione di Aarhus.

servare nell'interesse di una collettività che travalica i confini nazionali, oltre ad essere orientata verso il futuro per quanto riguarda la proiezione degli effetti incidenti sulle prossime generazioni¹⁴.

A ben vedere la distinzione in discussione manifesta appieno la sua rilevanza giuridica in concreto, come dimensione propria dell'agire amministrativo, al momento della comparazione dell'interesse pubblico ad essi costituzionalmente riconosciuto, forte e diffuso. A questo proposito ha assunto particolare rilevanza la tutela rafforzata disposta dalla l. n. 241 del 1990, privilegiando l'espressa e qualificata ponderazione degli stessi ove emergenti in una fattispecie procedimentale nell'ambito della semplificazione/accelerazione dettata per attività consultiva e valutazioni tecniche agli artt. 16 e 17, nonché il termine specifico concesso alle amministrazioni settorialmente competenti dall'art. 14 *bis*, relativo alla conferenza dei servizi semplificata e dall'art. 17 *bis*, relativo a silenzio e inerzia nei rapporti tra P.a. e tra queste e i gestori di beni e servizi pubblici e, ancora, 19, relativo alla SCIA e 20, comma 4, in materia di silenzio assenso.

Le norme richiamate, è bene precisare, non si limitano a garantire un supporto procedimentale della sola tutela paesaggistica ma annoverano contemporaneamente quella ambientale, territoriale e della salute dei cittadini: massima ampiezza, quindi, ma soprattutto opportuna distinzione tra interessi pur spesso incidenti in uno stesso contesto e spesso convergenti quanto a misure di garanzia.

Quanto al rapporto tra tutela del paesaggio e semplificazione delle proce-

¹⁴ Una fattispecie interessante, perché appunto proiettata nel futuro – ma all'insegna della ragionevolezza –, è quella giudicata da Tar Lombardia, sez. I Brescia, ord. 4 aprile 2016, n. 270 che accoglie la richiesta di tutela cautelare relativa al diniego di autorizzazione paesistica per il recupero di un sottotetto, nonché il parere negativo vincolante della Soprintendenza, con il quale era stata dichiarata l'assenza di compatibilità paesistica *ex art.* 146, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004. Il parere si basava sulla valutazione dell'inserimento di 'tasche' sulla copertura dell'edificio, giudicate come elementi architettonici non tradizionali che "provocherebbero la perdita di leggibilità dell'insediamento storico paesistico", sottolineando che "l'innovazione sarebbe visibile dai percorsi pedonali e carrabili, e in particolare dalla collina sovrastante", sottolineando nella relazione "che non sarebbe comunque possibile escluderne la visione mediante satelliti, accessibile da ogni parte del pianeta". Il Giudice amministrativo dispone alla Soprintendenza di riesaminare la domanda di autorizzazione paesistica in contraddittorio con il ricorrente, nel rispetto delle indicazioni disposte dallo stesso Tar che ha in proposito osservato che "appare evidente che in una visione d'insieme, e quindi da lontano, come è necessario nel giudizio paesistico, le aperture a tasca di modeste dimensioni sono diluite nel paesaggio e non sono percepibili come elementi di interruzione o di disturbo; e) infine, è verosimile che la visione satellitare possa affermarsi in un prossimo futuro come la principale forma di fruizione delle bellezze paesistiche, in considerazione del numero delle persone in grado di accedere alle immagini da ogni parte del mondo via Internet. Da tale cambiamento nella composizione del pubblico non deriva però un vincolo di immodificabilità rafforzato a carico dei luoghi osservabili. Anche in questo nuovo tipo di visione, infatti, è necessario individuare una scala alla quale collegare il giudizio paesistico, che è sempre riferito a un insieme complesso e non singoli dettagli messi in primo piano".

ture ad esso mirate, è utile ricordare il regolamento del MiBACT – ora MIC – dedicato all’individuazione degli interventi esclusi dall’autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura semplificata, d.P.R. n. 31 del 2017, con il quale sono tra l’altro definiti i livelli essenziali – o, nella specie, gli standard strutturali e qualitativi – relativi al procedimento autorizzatorio semplificato¹⁵. Il regolamento citato ha introdotto all’art. 16, sempre a fini di semplificazione, un procedimento unificato per gli edifici soggetti contemporaneamente a vincolo sia paesaggistico, sia storico, che mantiene fermi i due profili ma ne consente il coordinamento in una sola procedura, dando vita ad un atto ad efficacia plurima: la distinzione non si perde quindi, e soprattutto non si dispone l’assorbimento da parte dell’uno sull’altro interesse tutelato. I binari paralleli tra più tutele riferibili organizzativamente alla cultura continuano ad esistere ma senza aggravii procedurali eccessivi, a discapito della buona amministrazione: la differenziazione ha inevitabilmente un prezzo, che può essere tuttavia ridotto con modelli procedurali adeguati.

Nel parere espresso in merito dalla sezione consultiva per gli atti normativi, n. 01824/2016, il Consiglio di Stato richiama la finalità espressa dall’Amministrazione proponente, consistente in una parziale liberalizzazione delle autorizzazioni paesaggistiche attraverso l’individuazione puntuale di interventi “paesaggisticamente irrilevanti o di lieve entità” ai sensi degli artt. 149 e 146, comma 9 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La nuova regolamentazione, innovativa e sostitutiva del precedente d.P.R. n. 139 del 2010, come evidenzia il parere richiamato è basata sul principio che si debba ritenere “libero tutto ciò che attiene alla fisiologia ordinaria della dinamica vitale dell’organismo (edilizio o naturale) che costituisce l’oggetto della tutela paesaggistica”, e si pone l’“obiettivo di “snellire il peso burocratico sulle iniziative dei privati, cittadini e imprese, e di restituire efficienza ed efficacia all’azione amministrativa”.

Dal vincolo assoluto di immodificabilità introdotto a metà degli anni ottanta del secolo scorso a partire dai c.d. ‘decreti Galasso’ fino alla l. n.431 del 1985¹⁶, provvedimenti particolarmente incisivi di risposta al degrado riscontrato anche a causa dell’inerzia delle competenti amministrazioni, pare quindi sia raggiunta una giusta proporzionalità nella misura dell’intervento pubblico. Quest’ultima sarà valida ed efficace se preceduta da un’adeguata attività di pianificazione che evidenzii pregi e fragilità da tutelare in via preventiva con interventi mirati, tali da non richiedere un ulteriore passaggio amministrativo che ne affermi la conformità in fase di fruizione.

5. *Segne. Paesaggio e cultura, una relazione inscindibile*

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 207 del 2012, riferita al previgente d.P.R. n. 139 del 2010.

¹⁶ V. diffusamente M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico*, cit., e bibliografia ivi citata; ID., *La disciplina del paesaggio nella l. 431/1985 e nel codice dei beni culturali e del paesaggio*, in AA.VV., *Impresa e mercato. Studi dedicati a Mario Libertini*, tomo III, *Crisi dell’impresa, Scritti vari*, Milano, 2015, pp. 1857 e ss.

Alla luce di quanto osservato, occorre preliminarmente sottolineare che, nella disciplina giuridica vigente, il paesaggio si differenzia – pur non sempre agevolmente – anche dal bene culturale, cui pure presta evidenti affinità.

Tra le osservazioni di carattere generale e di base, per inquadrare meglio i confini della distinzione ci si può domandare se e in che misura il paesaggio possa essere valutato in quanto prodotto dell'uomo, espressione della sua creatività. Anche volendolo considerare come testimonianza di civiltà ci si può chiedere se non sia rilevante piuttosto la considerazione del rapporto in direzione contraria, cioè se non sia proprio il paesaggio a condizionare e sviluppare la creatività (artistica) dell'uomo.

È utile in proposito richiamare la definizione data dalla Convenzione Europea del paesaggio, sopra riportata, che esalta la 'percezione delle popolazioni' come fonte stessa della differenziazione, e alla interrelazione tra più fattori, umani e no; lo stesso atto riconosce, nel preambolo, il valore di "componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e del consolidamento dell'identità europea".

Certo, l'ambito di incidenza del valore tutelato dalla Convenzione del 2000 confluisce inevitabilmente nel territorio, di cui quindi il paesaggio è parte, ma non coincide con quella funzione di suo governo che ne regola l'uso e le trasformazioni per la soddisfazione di interessi, anche economici, della collettività su di esso insediata.

Con l'impegno assunto dalle Istituzioni a livello europeo non si tratta quindi solo di regolare adeguatamente i possibili usi destinati a realizzare un singolo, per quanto astrattamente ampio, obiettivo economico o sociale. L'obiettivo perseguito è quello di concretizzare il desiderio -'desiderando' è l'espressione utilizzata nel preambolo- di "soddisfare gli auspici delle popolazioni di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione", "persuasi 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".

In accoglimento di questa impostazione, i fruitori del paesaggio, di cui si vogliono soddisfare le aspirazioni, sono non solo destinatari passivi dell'azione pubblica ma anche direttamente e attivamente coinvolti nell'attuazione degli obiettivi "di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo", come sancito all'art. 3 dell'atto europeo. La lettura proposta corrisponde a quanto avvertito già in dottrina da A.M. Sandulli, che sin dai primi commenti alla norma della Costituzione ha sottolineato "l'attribuzione della tutela del paesaggio alla Repubblica

– e cioè all’ordinamento generale della comunità nazionale¹⁷ – con conseguente riconduzione dei compiti ad esso relativi al concetto di Stato – comunità.

Il paesaggio, dunque, tra i valori protetti dall’ordinamento e spesso accomunati per il carattere diffuso degli interessi che li concernono e per l’oggettiva difficoltà della loro netta separazione, è quello che maggiormente riflette una dimensione corale, alla cui costruzione la collettività residente nell’area specifica così come il fruitore occasionale possono contribuire sin dalla sua identificazione, meno passiva di quella richiesta dal rapporto con natura e ambiente che ci circondano, e meno soggettiva di quanto possa dirsi per arte e architettura, di totale creazione umana¹⁸.

Al tempo stesso, sempre il paesaggio, tra i ‘beni’ ad esso frequentemente affiancati come quelli ambientali, culturali, architettonici e artistici, è quello che risulta maggiormente influenzato dall’Amministrazione di settore, sin dalla sua ‘costruzione’ come insieme attraverso la pianificazione differenziata – strumento aperto e dinamico, a contrasto con la staticità propria del ‘vincolo’, di natura provvedimentale – del territorio che lo esprime.

Il collegamento strettissimo – *legame*, si è detto in dottrina¹⁹ – presente tra ciascuna persona, collettività e Amministrazione paesaggistica impone un’attenzione particolare nelle scelte che lo riguardano, forte del fatto che nella più ampia accezione che la sua dimensione europea introduce, possa anche essere costruito²⁰, a differenza dell’ambiente, la cui modifica può essere intesa come alterazione dell’assetto autonomamente preesistente, e di cui occorre valutare la compatibilità.

Da qui il rapporto con la cultura, ai fini della sua valorizzazione²¹ e diffu-

¹⁷ Così A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio*, cit., p. 74.

¹⁸ Cfr. le considerazioni di M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., p. 4.

¹⁹ Così V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Introduzione*, cit.

²⁰ Può senza dubbio fare discutere, ma merita di essere evidenziata come ipotesi da considerare, la notizia riportata su più quotidiani nazionali che riguarda la classifica dei borghi più belli del mondo stilata da un diffuso portale indipendente dedicato al turismo. In base all’elenco formulato da C. Buchanan, *25 of the Most Beautiful Villages in the World*, pubblicato nel *magazine* di *Road Affair* – al sito www.roadaffair.com – in data 22 gennaio 2022, al vertice della classifica è posto il ‘Popeye village’, località dell’isola di Malta creata del tutto artificialmente in occasione della registrazione di un film – il musical *Popeye* – del 1980, e rimasto in funzione come destinazione turistica e per la realizzazione di eventi. Paesaggio costruito a tavolino, quindi, in grado tuttavia di esprimere una potenzialità attrattiva che lo avvicina, evidentemente, all’immaginario di ‘bel luogo’ nella proiezione dei fruitori: la scelta è del tutto soggettiva ma certo è diretta a influenzare i lettori, potenziali viaggiatori e fruitori della meta turistica così valorizzata.

²¹ Sulla valorizzazione cfr L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, pp. 385 e ss.

Una forma particolare di valorizzazione è attesa dall’organizzazione pubblica del mercato del turismo, ai sensi del relativo Codice, d.lgs. n. 79 del 2011. Ai sensi dell’art. 24 dell’Allegato I, infatti, sono previste specifiche forme di incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla

sione, come componente imprescindibile per l'elevazione della qualità della vita, che parta dalla sensibilizzazione verso ciò che ne è un elemento caratterizzante.

In questo senso, pur con l'attenzione alla scelta di strumenti adeguati e non omologanti, che ne contraddirebbero le premesse, la convivenza tra cultura – testimonianza di civiltà – e paesaggio è da confermare, superando inoltre la conflittualità tra livelli amministrativi – la Corte costituzionale ha recentemente parlato di “logica incrementale delle tutele” connessa al carattere primario del bene tutelato²² –, che ne compromette e fuorvia la corretta considerazione.

valorizzazione del patrimonio storico – artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano. L'articolo richiamato così dispone: “Nel rispetto dell'articolo 9 della Costituzione e del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico – artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica”. Il successivo art. 25, dedicato agli strumenti di programmazione negoziale volta a realizzare la cooperazione tra amministrazioni statali, regionali e locali, annovera come finalità da perseguire attraverso tali accordi le misure volte a “a) promuovere, in chiave turistica, iniziative di valorizzazione del patrimonio storico – artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, con particolare attenzione ai borghi, ai piccoli comuni ed a tutte le realtà minori che ancora non hanno conosciuto una adeguata valorizzazione del proprio patrimonio a fini turistici; b) garantire, ai fini dell'incremento dei flussi turistici, in particolare dall'estero, che il predetto patrimonio sia completamente accessibile al pubblico dei visitatori anche al fine di incrementare gli introiti e di destinare maggiori risorse al finanziamento degli interventi di recupero e di restauro dello stesso; c) assicurare la effettiva fruibilità, da parte del pubblico dei visitatori, in particolare di quelli stranieri, del predetto patrimonio attraverso la predisposizione di materiale informativo redatto obbligatoriamente nelle lingue inglese, francese e tedesco, e, preferibilmente, in lingua cinese”. Il turismo è quindi riconosciuto non solo come attività da sostenere per il vantaggio apportato all'economia nazionale, ma come volano per la valorizzazione del patrimonio tutelato, in base a un rapporto sinergico con il paesaggio, attrattivo da un lato, beneficiario dall'altro dei flussi economici riconducibili alla sua fruizione. In questa stessa direzione di confluenza delle scelte amministrative v. anche il d.l. n. 83 del 2014, convertito dalla l. n. 106 dello stesso anno, recante ‘Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo’, con le misure di semplificazione dei procedimenti in materia di beni culturali e paesaggistici all'art. 12.

²² Così Corte cost., sent. 22 luglio 2021, n. 164, in tema di rapporti tra Stato e Regioni in caso di dichiarazione di interesse paesaggistico di un bene. Nella sentenza richiamata il Giudice delle leggi conferma che le competenze costituzionali dei beni paesaggistici rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, “gravando su un bene complesso, unitario che costituisce un valore primario ed assoluto”. Da questa affermazione discende la conseguenza “che esso costituisce un limite alla tutela degli interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio. Si tratta, pertanto, di compiere un bilanciamento tra due tipi di interessi pubblici, ovvero quello della conservazione del paesaggio e quello della fruizione del territorio. Il primo viene affidato allo Stato, mentre il secondo rientra nelle competenze delle Regioni; tuttavia, il primo costituisce un limite al secondo. Da tale presupposto, prosegue il ragionamento della Corte, conseguono ulteriori principi corollari. In primo luogo, il conferimento allo Stato del pote-

Già la Costituzione, all'art. 9, “salda tutela del paesaggio e sviluppo della cultura, intesa come imprescindibile condizione evolutiva della società civile”, e “il collegamento tra la natura e la storia umana ... nell'attuale legislazione identifica il *proprium* della nozione di paesaggio”, come ci insegna Maria Immordino²³.

re di vincolare un bene per le sue intrinseche qualità paesaggistiche ed il conferimento allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117 secondo comma, lettera s, Cost.), rende l'articolo 138, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio privo di contraddizioni rispetto al disegno costituzionale. L'articolo del Codice è coerente alla Costituzione, laddove prevede che l'autorità statale possa autonomamente riconoscere in un bene le caratteristiche che lo rendono meritevole di tutela, anche nel caso in cui la Regione si trovasse contraria, in quanto non occorre elaborazione congiunta Stato-Regione. Il legislatore ordinario si è ispirato ad una logica incrementale delle tutele che è del tutto conforme al carattere primario del bene ambiente. In secondo luogo, quando la dichiarazione di notevole interesse pubblico è legittimamente adottata con riferimento ai beni di cui all'articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, prevale la tutela dell'ambiente sugli interessi urbanistico-edilizi (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 11 del 2016), ed è naturale che la dichiarazione di notevole interesse pubblico sia accompagnata da prescrizioni specifiche e volte a regolamentare l'uso del territorio, fino alla possibilità di vietarlo proprio al fine di conservazione del paesaggio. Nel caso di specie, infine, il piano paesaggistico della Regione sarà tenuto a recepire i vincoli già formati e non potrà ridurne l'applicazione.”

²³ Così M. IMMORDINO, *Legislazione dei beni paesaggistici*, cit. p. 210.

Abstract

Il ‘paesaggio’ di cui la Costituzione italiana sancisce sin dal 1948 la tutela è spesso stato interpretato dalla giurisprudenza come sinonimo di ‘ambiente’, creando un collegamento non sempre favorevole al primo. Il quadro giuridico è stato ulteriormente complicato per la ricerca degli adeguati strumenti giuridici per la gestione del bene – in senso ampio – che si intende tutelare, spesso fatti coincidere con quelli generalmente utilizzati per il ‘governo del territorio’ e che nel tempo hanno attratto la tutela paesaggistica nell’ambito dell’urbanistica. La prospettiva adottata dal presente studio è quella che vede il paesaggio abbinato a un valore diverso da quello ambientale, differenziato da quello prettamente territoriale, cui non vi si sovrappone ma che lo completa, cioè quello di ‘patrimonio storico e artistico della Nazione’, – vedi ancora l’art. 9 cost. –, evidenziando la dimensione culturale dell’intervento pubblico per la sua tutela, in armonia con la visione sovranazionale.

Landscape and Surroundings

The ‘landscape’- whose protection has been established by the Italian Constitution since 1948 – has often been interpreted by jurisprudence as synonymous with ‘environment’, creating a connection that is not always favorable to the former. The legal framework has been further complicated by the search for suitable legal instruments for the management of the asset – in the broad sense – that it is intended to protect, often made to coincide with those generally used for the ‘government of the territory’ and that over time have shifted landscape protection within the scope of urban planning. This study’s perspective sees the landscape as having a value other than the environmental one, differentiated from the purely territorial one, which does not overlap but which completes it: that of ‘historical and artistic heritage of the nation’, – see article 9 of the Constitution –, highlighting the cultural dimension of public intervention for its protection, in harmony with the supranational vision.