

## LA TUTELA DEL PAESAGGIO: VERSO UN NUOVO BILANCIAMENTO CON LA SALVAGUARDIA DELL'AMBIENTE DOPO LA RIFORMA DELL'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE?\*

di Anna Papa\*\*

Sommario. 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il Paesaggio come «forma del Paese». – 3. La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa in tema di paesaggio. – 4. Quali prospettive di bilanciamento tra il paesaggio come «forma di una comunità» e l'ambiente come «nuovo paradigma dello sviluppo futuro».

200

**1. Considerazioni introduttive.** La revisione costituzionale dell'art. 9 Cost., entrata in vigore nel 2022<sup>1</sup>, ha, come è noto, portato all'inserimento, in questo articolo, accanto allo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica e alla salvaguardia del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, la «tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»<sup>2</sup>.

La scelta del revisore costituzionale è apparsa da subito di grande impatto<sup>3</sup>, non solo per l'essere stato il primo intervento, seppure di tipo estensivo, su un articolo inserito tra i principi fondamentali<sup>4</sup>, ma anche per il nuovo equilibrio che deve ora essere individuato tra tutti gli

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Professoressa Ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli Parthenope.

<sup>1</sup> L. cost. n. 1/2022, «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente», pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022.

<sup>2</sup> Per una riflessione sulla riforma e sul suo impatto sul paesaggio cfr., in particolare, P. Bilancia, *Riflessioni sul principio costituzionale di tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *Passaggi costituzionali*, 2, 2022.

<sup>3</sup> Si vedano, *ex plurimis*, AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*. Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Napoli, 2022; R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 11, 2022; M.C. Carbone, *Le parole sono importanti. La configurazione dell'ambiente come valore generale attraverso l'aggiornamento del lessico costituzionale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2023; L. Casseti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, *Focus - Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, 4, 2022; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022; M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2022; G. Sobrino, L. Imarisio (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto*. Atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022, Torino, 2022; C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021; E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022; R. Fattibene, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2022; M. Ferrara, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2022; T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 2021; G. Marazzita, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2022; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.; una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 13, 2022; G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giust. Insieme*, 22 settembre 2021; F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2021.

<sup>4</sup> Si vedano in merito le posizioni di R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit.; T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, op. cit.; F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit.; G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, op. cit.

elementi che compongono l'art. 9 Cost. rinnovato.

In particolare, aspetto sul quale si intende riflettere in questa sede, appare diffusa la convinzione, tra gli studiosi ma anche nell'opinione pubblica, che la novella porterà ad un ripensamento dei rapporti di forza tra la salvaguardia del paesaggio<sup>5</sup>, quest'ultimo inteso quale elemento culturale, quale forma del Paese ormai spogliatosi proprio dell'esigenza iniziale di comprendere in sé anche l'ambiente<sup>6</sup>, e la tutela di quest'ultimo, che in questo momento storico appare peraltro porsi come prevalente rispetto ad altri interessi. Si tratta di un tema importante e complesso e anche per questo appare importante aprire questa riflessione con il lungo e articolato percorso normativo e giurisprudenziale che hanno portato ad oggi a ritenere il paesaggio un elemento fondante dell'identità del Paese.

**2. Il Paesaggio come «forma del Paese».** Nell'esperienza giuridica italiana il paesaggio è da sempre considerato, insieme ai beni culturali, un elemento culturale e un profilo identitario, aderendo alla nota definizione datane da Alberto Predieri quale «espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche, e soprattutto, di forze umane [...]. È un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità. Il paesaggio, dunque, è la forma del Paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città e nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura»<sup>7</sup>.

Questa definizione, ancora oggi di stringente attualità, restituisce una visione di paesaggio non statica, bensì dinamica, non legata alla sola dimensione delle bellezze naturali<sup>8</sup> ma capace di adattarsi ai cambiamenti sociali e soprattutto alla necessaria compenetrazione tra elementi

<sup>5</sup> In proposito si vedano L. Conte, *Ambiente, paesaggio, cultura. Il “lessico” costituzionale dopo la riforma*, in *Rivista AIC*, 3, 2023; F. Fabrizzi, *Dal paesaggio all'ambiente*, in *Rivista AIC*, 3, 2023; E. Parisi, *I moderni caratteri del concetto giuridico di paesaggio*, in *Federalismi.it*, 17, 2023; A. D'Aloia, *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, in *Passaggi costituzionali*, 2, 2022.

<sup>6</sup> Come è noto, nella formulazione originaria del 1948, la parola ambiente non compariva in alcun articolo della Costituzione. Solo con la riforma costituzionale del 2001 è stata inserita con riferimento al riparto di competenze legislative Stato – Regioni, sino alla modifica degli art. 9 e 41, operata con la già ricordata l. cost. n. 1/2022. Questa riforma ha introdotto alcune modifiche: all'art. 9 Cost. è stato aggiunto il terzo comma, che dispone che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», ed è stata cambiata la formulazione dell'art. 41 Cost., che adesso prevede che l'iniziativa economica privata non possa «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Su questi aspetti, cfr., in particolare, E. Jona, *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell'ambiente e della salute*, in *Federalismi.it*, 2, 2023; F. M. Maffezzoni, *Riflessioni sui “nuovi” limiti ed orientamenti dell'iniziativa economica privata (intorno al “nuovo” art. 41 Cost.)*, in *Federalismi.it*, 5, 2023; F. Sanchini, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022; L. Casseti, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.

<sup>7</sup> Così A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vol. II, Firenze, 1969.

<sup>8</sup> Una delle prime leggi in materia di paesaggio, sulla quale ci si soffermerà nel testo, la l. n. 1497/1939, usava infatti questa locuzione o aggettivi derivanti dal termine paesaggio, come «piano territoriale paesistico» o «vincolo paesaggistico». Su questi aspetti, cfr. G. Severini, *“Paesaggio”: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, 1, 2019.

naturali e presenza umana<sup>9</sup>. Superata quindi l'iniziale espressione di «bellezze naturali», che riconduceva nel perimetro della tutela solo ciò che in natura esprimeva bellezza, con la l. n. 411/1905<sup>10</sup> il paesaggio acquisì per la prima volta una valenza culturale, partendo dall'idea che «il culto delle civili ricordanze» si esprimesse non solo «nelle solenni opere consacrate nel marmo e nel bronzo», ma anche nei monti, nelle acque, nelle foreste, ossia in «tutte quelle parti del patrio suolo, che lunghe tradizioni associarono agli atteggiamenti morali ed alle vicende politiche di un grande paese»<sup>11</sup>.

È, tuttavia, con la successiva l. n. 778/1922<sup>12</sup>, anche nota come *legge Croce*, che venne introdotto un primo modello di legge generale della disciplina paesaggistica, stabilendo che «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 ragione della presenza di valutazioni estetiche, identitarie e culturali, risultava evidente una interconnessione profonda tra beni 'naturali', 'artistici e storici' e identità nazionale, come evidenziato dallo stesso Croce secondo il quale il *godimento* del paesaggio costituisce un valore qualitativo da preservare nel tempo<sup>13</sup>, potendo essere inteso come «la rappresentazione materiale e visibile della patria coi suoi caratteri fisici particolari [...] quali si sono formati e son pervenuti fino a noi [...]».

Della legge del 1922 fu, tuttavia, lamentata ben presto la difficile applicazione<sup>14</sup> e si giunse così all'approvazione della l. n. 1497/1939 (c.d. *legge Bottai*)<sup>15</sup> che, pur condividendo l'impostazione della legge precedente, ne operò una sistematizzazione, legando la nozione di paesaggio a quella di bellezza naturale, riconducibile a quei beni che esprimono il 'bello di natura' legato alla Patria. Si ricorse, pertanto, in questa legge a una tecnica definitoria indiretta: non veniva definito il paesaggio in quanto tale, ma erano ritenuti qualificabili come paesaggio «quei segmenti eminenti di territorio caratterizzati da eccezionale bellezza, la cui percezione

<sup>9</sup> E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Giust.Amm.it*, 5, 2016, afferma che «la nozione normativa di paesaggio si presenta da sempre autonoma e riflette tendenze concettuali dominanti nel dibattito non giuridico».

<sup>10</sup> L. n. 411/1905, *Dichiarazione d'inalienabilità, a scopo di rimboscamento, di relitti marittimi nella provincia di Ravenna, per la conservazione della pineta*.

<sup>11</sup> La legge prevedeva una dichiarazione di inalienabilità, a scopo di rimboscamento, dei relitti marittimi della provincia di Ravenna, per la conservazione della Pineta e fu determinante nell'estendere una tutela fino a quel momento prevista per monumenti e opere d'arte. Come venne sottolineato, il paesaggio è considerato un bene culturale perché il suo valore non risiede soltanto nella bellezza estetica, ma anche nei valori storico-identitari che incarna per le popolazioni locali e per la storia e la cultura del Paese: in questo senso la normativa in oggetto era finalizzata non solo alla tutela del litorale adriatico, «ma anche [de]il luogo celebrato da una novella del Decamerone [...] e dalle tavole della scuola del Botticelli e fondava l'intervento sulla storia del sito e le sue memorie, da Odoacre e Teodorico 'alla divina foresta spessa e viva' di Dante, a Dryden, a Byron, a Giuseppe e Anita Garibaldi». Così G. Severini, *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, op. cit.; C. Barbati, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Aedon*, 2, 2007.

<sup>12</sup> L. n. 778/1922, *Disposizioni per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*.

<sup>13</sup> Come si legge nella Relazione al disegno di legge del 1922, oggetto della tutela è tutto ciò che è bello, fonte di ispirazione per la musica e per le arti: «certo il sentimento, tutto moderno, che si impadronisce di noi allo spettacolo di acque precipitanti nell'abisso, di cime nevose, di foreste secolari, di riviere sonanti, di orizzonti infiniti deriva dalla stessa sorgente, da cui fluisce la gioia che ci pervade alla contemplazione di un quadro dagli armonici colori, all'audizione di una melodia ispirata, alla lettura di un libro fiorito d'immagini e di pensieri».

<sup>14</sup> Lo storico dell'arte Achille Bertini Calosso definì la «legge Croce» «una legge provvida, ma a chi ha la responsabilità della sua applicazione appare in troppi casi insufficiente». A. Bertini Calosso, *La tutela delle bellezze naturali e del paesaggio*, in *Le Arti*, dic. 1938 - gen. 1939.

<sup>15</sup> L. n. 1497/1939, *Protezione delle bellezze naturali*.

valoriale seguiva logiche non dissimili dalla contemplazione della cosa d'arte<sup>16</sup>, da tutelare con azioni volte a preservarne l'integrità, verificando preventivamente ogni iniziativa di trasformazione potenzialmente alterante.

Come è stato sottolineato, tale legge formalizzava «una concezione essenzialmente statica e conservativa della tutela di quanto potesse considerarsi pregevole in senso «estetico» ed esprimevano una visione fortemente unitaria e omogenea della disciplina normativa del «bello storico-artistico e del bello naturale»<sup>17</sup>.

Può dirsi quindi che il fondamento di quella legge risiedesse proprio «nell'esigenza di proteggere quei monumenti della natura che, al pari delle opere d'arte, sono fonte di godimento e mezzo di educazione dello spirito e che facendo più bello e attraente il paesaggio attraggono il visitatore straniero e sono fonte di ricchezza per la Nazione: per questo valore spirituale e commerciale della bellezza naturale nelle sue diverse manifestazioni, si pone appunto a necessità di proteggerla con un adeguato sistema di tutela giuridica»<sup>18</sup>.

Questa esigenza di tutela è stata, come ampiamente noto, fatta propria dalla Costituzione del 1948 che, al secondo comma impegna la Repubblica a tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e culturale del Paese<sup>19</sup>, inteso «come elemento centrale dell'interesse nazionale poiché espressione della nazione»<sup>20</sup>. Al tempo stesso, però, l'art. 9 Cost. ha rappresentato un elemento di rottura con il passato per molteplici ragioni: ai pubblici poteri è stato affidato un

<sup>16</sup> La legge stabiliva, infatti, all'art. 1, c. 1: «Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico: 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; 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 o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze». Cfr. E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, op. cit.

<sup>17</sup> Come è stato sottolineato, la legge, basata sulla sequenza di vincolo/autorizzazione, sposava un'idea di paesaggio «conservativa e di vaglio autorizzatorio, inteso come limitazione delle facoltà proprietarie per superiori ragioni di interesse pubblico, da svolgere sulla base di un giudizio tecnico di compatibilità dell'innovazione con la preesistenza storico-naturale da tutelare. Il paesaggio, insomma, come patrimonio ereditato e su cui poter intervenire sì, ma in una prospettiva di continuità e di saldatura tra passato e futuro». Cfr. M. Cecchetti, *Art. 9*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Milano, 2006. Nello stesso senso anche L. Carbone, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in *Federalismi.it*, 19, 2004; G. Severini, *«Paesaggio»: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, op. cit.

<sup>18</sup> Cfr. M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose d'interesse storico e artistico*, Padova, 1953; C. Barbatì, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, op. cit.

<sup>19</sup> All'origine di questa disposizione si colloca la formula contenuta nell'art. 7 dello schema di articolato predisposto da Concetto Marchesi e Aldo Moro e adottato dalla I Sottocommissione come testo base per la discussione sui «principi dei rapporti sociali (culturali)»: «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» (Seduta del 18 ottobre 1946). Tale formula, seppur modificata, fu approvata dalla Commissione dei settantacinque e discussa dall'Assemblea plenaria nelle sedute del 23 e del 30 aprile 1947 come art. 29 del progetto di Costituzione: «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». L'Assemblea approvò un emendamento a sostituzione della prima proposizione nella versione originaria: «Il patrimonio storico e artistico della Nazione è sotto la tutela dello Stato», ma, dopo un'ulteriore modifica al termine Stato (nell'ambito della sola prima proposizione) si preferì il termine «Repubblica». La formula dell'art. 29 del Progetto di costituzione definitivamente approvata fu quindi la seguente: «Il patrimonio storico e artistico della Nazione è sotto la tutela della Repubblica. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio».

<sup>20</sup> Cfr. G. Cerrina Feroni, *La dimensione culturale-identitaria di paesaggio. Uno sguardo giuridico comparato*, in M. Frank, M. Pilutti Namer (a cura di), *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020) Ricezione, criticità, prospettive*, Venezia, 2021.

ruolo non più limitato alla semplice «regolazione» o «conservazione»; rispetto alla l. n. 1497/1939 la tutela è stata estesa a tutto il «patrimonio naturale», con l'introduzione della distinzione tra «paesaggio» e «patrimonio storico e artistico»<sup>21</sup>; inoltre, e certamente di particolare rilevanza, il concetto di paesaggio ha iniziato a ricomprendere non solo «il dato naturale (ad esempio le coste, le montagne, i laghi, ovvero le bellezze naturali), ma anche quello derivante dall'interazione uomo-natura, essendo in entrambi presente la dimensione culturale»<sup>22</sup>.

Anche la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, presieduta da Francesco Franceschini ed istituita con la l. n. 310/1964, nella sua attività di indagine inerente al censimento e alla stato dei beni culturali in Italia, fu orientata a valorizzare la dimensione culturale del paesaggio, definendolo quale «bene culturale ambientale, frutto dell'interazione tra l'elemento antropico della cultura umana e l'elemento naturalistico del territorio». E, come già si è avuto modo di sottolineare, centrali nel dibattito scientifico sul tema si dimostrarono le osservazioni di Alberto Predieri, che concepì il paesaggio come «l'espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche, e soprattutto, di forze umane [...]». È un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità.

Il termine «paesaggio» dunque per Predieri, indica, «la forma del Paese nella sua interezza», creata dall'azione «cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città e nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura». Ne deriva che la sua tutela «è, soprattutto, affermazione normativa della presenza e prevalenza di interessi e valori della comunità e più precisamente di valori non economici di solidarietà e di partecipazione, che sono tipici dello Stato che aspira alla qualificazione di Stato sociale [ovvero che aspira ad] una più incisiva prospettiva di continua azione volta alla modificazione della società non solo come redistribuzione di redditi e ricchezze ma anche e soprattutto come condizione per il libero sviluppo delle individualità e come partecipazione dei cittadini al potere sociale»<sup>23</sup>.

Se la normativa pre-costituzionale, rimasta comunque in vigore anche dopo il 1948 perché coerente con i principi che l'art. 9 intendeva cristallizzare, puntava a definire il paesaggio come elemento da tramandare alle generazioni successive, i processi di industrializzazione e cementificazione degli anni '60 e '70 hanno reso in quegli anni improcrastinabile un intervento di tutela rafforzata che, partendo dalla l. n. 431/1985, (la cd. *legge Galasso*)<sup>24</sup> giunge fino al Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, ancora oggi vigente anche se più

<sup>21</sup> Così L. Carbone, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, op. cit.

<sup>22</sup> Così G. Cerrina Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi.it*, 8, 2019.

<sup>23</sup> A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, 1969.

<sup>24</sup> Con la *legge Galasso* venne superato definitivamente il giudizio estetico quale elemento primario di individuazione del bene paesaggistico, optando per la definizione di specifiche categorie (boschi, fiumi, laghi, etc.). La legge prevedeva inoltre che le Regioni sottoponessero «a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali» e introdusse la nozione di *vincolo paesaggistico*. Così P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, 2, 2004.

volte modificato e integrato<sup>25</sup>. Quest'ultimo, dopo aver affermato che i beni paesaggistici costituiscono, assieme ai beni culturali, il patrimonio culturale, stabilisce che a questa categoria appartengono «gli immobili e 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», giungendo ad elencare tre macro categorie di beni paesaggistici: «le bellezze naturali della l. 1497/1939; le aree della l. 431/1985; «gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici»<sup>26</sup>.

Il Codice, inoltre, per la prima volta fornisce una definizione normativa di «paesaggio» qualificandolo all'art.131 come «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni»<sup>27</sup>.

Tale definizione viene confermata dall'individuazione dell'ambito di operatività del piano paesaggistico, elaborato su scala regionale e che ripartisce il territorio in ambiti omogenei, a partire da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati, sulla base delle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità. Identificando il paesaggio come «forma del territorio», tale strumento considera l'intero spazio consentendo l'eventuale e selettiva individuazione di particolari beni da sottoporre a «specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione», che vanno ad aggiungersi alle previgenti categorie di beni già tutelati come «beni ambientali»<sup>28</sup>.

Accogliendo dunque una valenza estetico-identitaria di paesaggio e un'impostazione di tutela «volta a riconoscere, salvaguardare e recuperare i valori culturali che il paesaggio esprime», il Codice si apre ad una «dimensione identitaria quale profilo determinante nel sancire la valenza paesaggistica di un territorio, in quanto riassuntiva [...] dei diversi processi di riconoscimento del valore simbolico, testimoniale od estetico» di esso<sup>29</sup>. Alla base di questa concezione sussiste «un'operazione di riconoscimento di sé che – attraverso i sensi e l'intelletto – l'individuo, la collettività ed il singolo nella collettività può realizzare

<sup>25</sup> Il Codice consta di 184 articoli, divisi in cinque parti: «Disposizioni generali», «Beni culturali», «Beni paesaggistici», «Sanzioni» e «Disposizioni transitorie» ed è stato più volte oggetto di modifica dal 2004 ad oggi (l'ultimo aggiornamento ad opera del d.l. n. 13/2023, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*).

<sup>26</sup> M. Cecchetti, *Art. 9*, op. cit.

<sup>27</sup> E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, op. cit., osserva che «sul piano ermeneutico-lessicale, nella vigente proposizione definitoria si colgono le tracce di due dinamiche convergenti: a. il riconoscimento della dimensione identitaria quale profilo determinante nel sancire la valenza paesaggistica di un territorio, in quanto elemento riassuntivo – nell'accezione semantica di 'identità' assunta in questo punto del codice – dei diversi processi ascrivibili del valore di volta in volta estetico, simbolico o testimoniale di un territorio, entro uno schema in cui il carattere identitario viene assunto quale esito di un processo di riconoscimento comunitario; b. la tendenza a sfumare il rapporto tra il tutto (il territorio) ed alcuni segmenti di speciale pregio (i beni vincolati)».

<sup>28</sup> M. Cecchetti, *Art. 9*, op. cit.

<sup>29</sup> E. Boscolo, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, op. cit.; S. Settis, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010, asserisce che il Codice dei beni culturali e del paesaggio «prosegue la tradizione legislativa italiana in materia, inglobandone i tratti essenziali: di fatto esso è per molti aspetti una nuova formulazione delle due leggi Bottai del 1939, che a loro volta risalivano alla legge di tutela del patrimonio culturale del 1909 e a quella sul paesaggio del 1922 [...]; ma ha dovuto necessariamente far perno sull'art. 9 Cost., nonché includere molte altre norme, per esempio quelle della legge Galasso del 1985». Il Codice pertanto «ha reso giustizia dopo quasi un secolo all'originario progetto di Giovanni Rosadi, che già nella legge del 1909 avrebbe voluto la salvaguardia del paesaggio come parte essenziale della prima legge nazionale di tutela».

nell'ambiente circostante»<sup>30</sup>.

Un ultimo ma non secondario elemento, che rafforza la rilevanza del paesaggio nella sensibilità nazionale è data dalla ratifica, nel 2006, della Convenzione Europea del Paesaggio, il cui obiettivo è la promozione, valorizzazione e gestione di quest'ultimo, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 e sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000. Tale Carta internazionale può essere considerata «come espressione documentale, la più avanzata, di una diffusa esigenza europea di protezione del paesaggio percettivo, [...] segno inequivocabile di un rinnovato interesse per il paesaggio in quanto tale e per gli strumenti della sua tutela»<sup>31</sup>. Può dirsi quindi che la Convenzione sottintenda un progetto che pone in primo piano la sostenibilità nei settori dell'economia, dell'ambiente, della società e della cultura basata sulla qualità dei luoghi e il benessere delle popolazioni insediate. In questo senso, essa ha introdotto una nuova nozione di paesaggio che «trae senso [...] anche dai significati che individui e gruppi gli attribuiscono attraverso la percezione», risultando «specchio delle interazioni tra una popolazione e il territorio in cui vive, diventando espressione della cultura locale e riferimento identitario per gli abitanti»<sup>32</sup>. Secondo la Convenzione, infatti, il paesaggio (riferendosi sia quelli a «eccezionali», a quelli «della vita quotidiana» e a quelli «degradati») è «elemento importante della qualità della vita delle popolazioni» e contemporaneamente «fondamento della loro identità»<sup>33</sup>.

### 3. La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa in tema di paesaggio.

L'evoluzione del concetto di «paesaggio» si riflette anche nella giurisprudenza costituzionale: se in un primo momento essa si basava sulla convinzione che la tutela del paesaggio fosse «da comprendersi nella più ampia protezione delle bellezze naturali»<sup>34</sup>, con la sentenza n. 239/1982 della Corte costituzionale si è registrato un cambio di paradigma, con la distinzione tra urbanistica, tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio. Con questa pronuncia, infatti, la Corte, decidendo sulla questione di legittimità costituzionale della l. della Regione Calabria n. 14/1973, *Misure di protezione delle coste in attesa dell'approvazione del piano urbanistico regionale*, ha stabilito che «intuitivamente la medesima zona di territorio può formare oggetto di provvedimenti normativi relativi al paesaggio ovvero concernenti l'urbanistica», e giunse quindi a ritenere la valenza urbanistica della legge regionale sul rilievo per cui «il provvedimento *de quo* non concerne la protezione di un valore estetico-culturale relativo alle

<sup>30</sup> Così R. Fattibene, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in *Federalismi.it*, 10, 2016, la quale prosegue affermando che «In questo modo, il paesaggio assume una sua autonoma valenza (identitaria, appunto) rispetto all'ambiente, pur rimanendone espressione visiva (valenza estetico-identitaria: «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio»; esso «riguarda», pur sempre, «l'ambiente nel suo aspetto visivo»)». Su questi aspetti cfr., altresì, W. Cortese, *Configurazione di un diritto al paesaggio: una teoria rivoluzionaria o un'ipotesi percorribile?*, in W. Cortese (a cura di) *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Palermo, 2008, il quale ritiene che «le esigenze fisiche ed emotive del cittadino devono poter trovare una corrispondenza nel paesaggio, che diventa contenitore emozionale di sentimenti, ricordi, storia e tradizioni, e ancora più spesso espressione del valore estetico del territorio».

<sup>31</sup> R. Fattibene, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, op. cit.

<sup>32</sup> A. De Nardi, *Paesaggio, identità e senso di appartenenza al luogo: un'indagine tra gli adolescenti italiani e stranieri*, vol. 119, 1, 2012.

<sup>33</sup> G. Cerrina Feroni, *La dimensione culturale-identitaria di paesaggio. Uno sguardo giuridico comparato*, op. cit., chiarisce che «Anzitutto va sgombrato il campo da un equivoco ove mai lo si pensasse esistente: l'art. 9 della Costituzione parla di «patrimonio storico e artistico della Nazione». È dunque dato costituzionale insuperabile che l'unica «comunità di patrimonio» nel nostro ordinamento è la Nazione».

<sup>34</sup> Corte cost., sent. n. 65/1959.

bellezze paesistiche, nel che si sostanzia la nozione di paesaggio accolta dalla Costituzione; questa nell'art. 9, c. 2, accomuna la tutela del paesaggio a quella del patrimonio storico ed artistico e detta il suo precetto, come già ha rilevato parte della dottrina, ai fini di proteggere e migliorare i beni (culturali) suddetti e contribuire così all'elevazione intellettuale della collettività». Considerando quindi il paesaggio, «unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, come un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo e collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell'ordinamento», la Consulta ha affermato che la sua tutela «non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immodificabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente»<sup>35</sup>, riconoscendo nel valore paesaggistico un «aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro»<sup>36</sup>. Il paesaggio, infatti, si presenta come un ambiente naturale, inteso come sede della continua interazione tra comunità umana e natura, eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo<sup>37</sup>.

Nella successiva e nota pronuncia n. 151/1986, la Corte costituzionale, giudicando la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la *legge Galasso*, sollevata da alcune Regioni, ha fissato un ulteriore elemento interpretativo, stabilendo che la «tutela del paesaggio [è] improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce della primarietà del valore estetico-culturale». Tale tutela non esclude né assorbe la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti, ma postula un coordinamento 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 nozione di paesaggio, quindi, «ai sensi dell'art. 9 Cost., deve ora ritenersi comprensiva di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio»<sup>38</sup>, con la conseguenza 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 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»<sup>39</sup>.

Successivamente, in forza della connotazione «culturale-identitaria» del paesaggio rimarcata dall'entrata in vigore del *Codice Urbani*, la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 196/2004 ha distinto il paesaggio dalla materia «governo del territorio», assumendo che quest'ultima sia riferita a « tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività», cioè «all'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare

<sup>35</sup> Corte cost., sent. n. 94/1985. Si rinvia alle considerazioni di M. Coco, *Produzione energetica e tutela del paesaggio: ancora una ipotesi di conflitto di interessi e di competenza*, in *Rassegna di diritto civile*, 1986.

<sup>36</sup> Corte cost., sent. n. 359/1985. Per un commento si rimanda a M. R. Cozzuto Quadri, *Paesaggio e urbanistica: la Corte cost. Alla ricerca di un difficile equilibrio dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Il Foro italiano*, 1986, parte I.

<sup>37</sup> Corte cost., sentt. n. 39/1986 e n. 167/1987.

<sup>38</sup> Corte cost., sent. n. 39/1986.

<sup>39</sup> Corte cost., sent. n. 378/2000.



gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio». Analoga attenzione al paesaggio si rinviene anche nella giurisprudenza amministrativa. Per il Consiglio di Stato, il paesaggio è «bene primario e assoluto, in quanto abbraccia l'insieme 'dei valori inerenti al 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 la compongono». Esso rappresenta «un interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse, pubblico o privato, e, quindi, deve essere anteposto alle esigenze urbanistico-edilizie», ragion per cui «il piano paesaggistico costituisce una valutazione *ex ante* della tipologia e dell'incidenza qualitativa degli interventi ammissibili in funzione conservativa degli ambiti reputati meritevoli di tutela per cui i relativi precetti devono essere orientati nel senso di assicurare la tutela del paesaggio ai fini della conservazione di quei valori che fondano l'identità stessa della nazione»<sup>40</sup>.

Significativa è anche la giurisprudenza amministrativa sul bilanciamento tra l'interesse paesaggistico e altri interessi. In particolare, sempre il Consiglio di Stato, premettendo «l'indeclinabilità della funzione pubblica di tutela del paesaggio per la particolare dignità data dall'essere iscritta dall'art. 9 Cost. tra i principi fondamentali della Repubblica», ha più volte sottolineato che alla funzione di tutela del paesaggio «è estranea ogni forma di attenuazione della tutela paesaggistica determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione: tale attenuazione, nella traduzione provvedimento, condurrebbe illegittimamente, e paradossalmente, a dare minor tutela, malgrado l'intensità del valore paesaggistico del bene, quanto più intenso e forte sia o possa essere l'interesse pubblico alla trasformazione del territorio»<sup>41</sup>.

Tale assunto è stato poi riconfermato quando il Giudice amministrativo ha riconosciuto che la tutela del paesaggio, principio fondamentale della Costituzione con «carattere di preminenza rispetto agli altri beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio», presuppone esigenze di tipo conservativo che devono naturalmente temperarsi, senza tuttavia mai recedere completamente, con quelle connesse allo sviluppo edilizio del territorio che sia consentito dalla disciplina urbanistica nonché con le aspettative dei proprietari dei terreni<sup>42</sup>. Al pari di questi ultimi, anche la fascia costiera del territorio nazionale, va preservata, nelle parole del giudice amministrativo, «da possibili lesioni esteriori che possano intaccare non solo la dimensione naturalistica ma, altresì, collettiva e identitaria che caratterizza le coste. [...]»<sup>43</sup>. «Il paesaggio non è, infatti, considerato nella sua dimensione strettamente territoriale e indifferenziata, ma, dando continuità alla matrice dell'accezione storicistica di paesaggio [...], nell'essere 'rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali'». Per questo motivo vanno salvaguardate «anche le coste alle quali è riconosciuto dal legislatore quel valore culturale immanente alla nozione

<sup>40</sup> Cons. Stato, Sez. IV, n. 2222/2014.

<sup>41</sup> Fondamentale è la sentenza n. 3652/2015 con cui la sesta sezione del Consiglio di Stato ha accolto gli appelli proposti avverso le sentenze del TAR Lazio n. 3992/2014, n. 3993/2014 e n. 3994/2014, disponendo l'annullamento del decreto di approvazione del progetto dell'elettrodotto a 380 kV Udine Ovest – Redipuglia, per illegittimità derivata rispetto al decreto di compatibilità ambientale DVA-DEC-2011-0000411 del 21 luglio 2011. Nel caso in questione nonostante il parere contrario della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici del Friuli-Venezia Giulia, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto col Ministro per i Beni e le Attività Culturali, si era espresso per la compatibilità del progetto in nome dell'interesse pubblico della realizzazione.

<sup>42</sup> Cons. Stato, Sez. II, n. 7839/2019.

<sup>43</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 2599/2023.

giuridica di paesaggio e che [...] costituisce, al contempo, la ragione fondante e il parametro della tutela. Il valore culturale del paesaggio costiero si afferma non soltanto in ragione del dato di natura [...], ma in considerazione della valenza identitaria che le coste assumono, quali parti della 'forma' del Paese e testimonianze materiali della storia millenaria di una penisola che ha avuto nelle proprie coste il crocevia delle partenze, dei ritorni e degli approdi degli uomini e delle civiltà che hanno concorso a determinare l'identità della Nazione italiana».

Secondo la concezione identitaria condivisa sia dalla giurisprudenza che dalla normativa, dunque, il paesaggio, «risultanza dell'incontro» tra natura e uomini, viene «percepito dal singolo e dalle collettività come testimonianza del loro passaggio sulla terra (fruizione); anche quando il godimento è individuale, esso mantiene caratteri collettivi, poiché il singolo, pur in una relazione univoca con l'esterno, percepisce un bene segnato dalla comunità» e per questa ragione «ogni atto pregiudizievole del paesaggio costituisce, infatti, una *deminutio* della qualità della vita e della possibilità di espressione della personalità nei luoghi ed attraverso i luoghi circostanti, sia del singolo che della collettività di riferimento»<sup>44</sup>. Tutto ciò non porta però inevitabilmente alla conclusione che ogni innovazione in materia ambientale sia in sé suscettibile di risultare lesiva del paesaggio. Il dibattito, come è noto, è particolarmente articolato con riferimento alle energie rinnovabili, dall'eolico al solare, in una pluralità di posizioni che, nella maggior parte dei casi, intravedono ampi margini di bilanciamento, al punto da affermare, in alcuni casi, che proprio la tutela ambientale possa rappresentare un volano per il recupero di paesaggi degradati o dimenticati. Posizione, quest'ultima, assunta peraltro anche in un recente documento da alcune associazioni ambientaliste<sup>45</sup> e che ha trovato riferimenti anche nella giurisprudenza amministrativa, anche precedente alla riforma costituzionale del 2022<sup>46</sup>.

**4. Quali prospettive di bilanciamento tra il paesaggio come «forma di una comunità» e l'ambiente come «nuovo paradigma dello sviluppo futuro».** Come anticipato in premessa al presente lavoro, l'ampio dibattito sviluppatosi prima e subito dopo la revisione costituzionale dell'art. 9 Cost., si è focalizzato essenzialmente su due diverse interpretazioni del futuro impatto della novella. Da un lato, alcuni studiosi hanno proposto la tesi che vuole la revisione come un momento di cristallizzazione della giurisprudenza costituzionale sviluppatasi nei decenni e che aveva portato da tempo a ritenere l'ambiente un valore costituzionalmente protetto. In questa prospettiva, la revisione degli articoli 9 e 41 Cost. si collocherebbe nel solco di una riforma «bilancio»<sup>47</sup>, che prende atto di un quadro costituzionale consolidato rispetto ai cui esiti interpretativi nulla sembrerebbe aggiungere, se non l'esattezza di un più compiuto riferimento alla tutela ambientale accanto alla tutela paesaggistica e un'esplicita determinazione del limite ambientale alla libertà di iniziativa economica privata e pubblica<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> R. Fattibene, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, op. cit.

<sup>45</sup> Il riferimento è al documento, stilato da Fondo per l'Ambiente Italiano ETS, Legambiente, WWF Italia *Paesaggi rinnovabili. 12 proposte per una giusta transizione energetica*, 25 ottobre 2022.

<sup>46</sup> Il riferimento è, in particolare, alla sentenza del Consiglio di Stato n. 2983/2021.

<sup>47</sup> Sulla distinzione tra revisioni bilancio e revisioni programma si veda G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Vol. II, Milano, 1987.

<sup>48</sup> Sul punto M. Cecchetti, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*.

Una lettura nel senso della maggiore innovazione apportata dalla l. cost. n. 1/2022, ritiene, invece, che la riforma costituzionale non solo abbia inteso aggiungere all'art. 9 Cost. la precisazione per cui anche l'ambiente costituisce oggetto di tutela da parte della Repubblica – al pari del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico – ma abbia anche voluto sottolineare come la tutela dell'ambiente non possa non tenere conto di prospettive di equilibrio tanto in senso sincronico (tutela della «biodiversità»<sup>49</sup> e degli «ecosistemi»<sup>50</sup>) quanto diacronico (tutela da esercitarsi «anche nell'interesse delle generazioni future») e dunque si ponga in un'ottica e in una prospettiva di adesione al principio di sostenibilità<sup>51</sup>, al punto da aver dato forma ad un nuovo patto costituzionale<sup>52</sup>, il cui obiettivo principale è il diritto ad esistere, non solo degli esseri umani, ma di tutti gli esseri viventi e senzienti, di oggi e domani<sup>53</sup>. In questa prospettiva, l'ambiente diviene non solo uno dei tanti valori presenti nella Carta costituzionale e in quelle europee e internazionali di valore costituzionale, bensì si candida ad essere il valore ordinante dell'assetto costituzionale. Come appare evidente, letta da questo angolo visuale, la riforma costituzionale non richiede semplicemente un nuovo bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti (ambiente, paesaggio ma anche beni culturali) bensì richiede un cambio di paradigma interpretativo nel quale l'ambiente diviene fondamento costituzionale dell'azione dei poteri pubblici e privati<sup>54</sup>.

Come appare evidente, la prevalenza – in sede politica e giurisprudenziale – dell'una o dell'altra tesi non si presenta neutrale nella configurazione del futuro rapporto tra ambiente e paesaggio. L'adesione alla prima tesi, al punto di cristallizzazione di quanto già fatto finora per proseguire lungo il cammino intrapreso, lascia intravedere la possibilità che il rapporto tra ambiente e paesaggio resti quello degli ultimi decenni, nei quali la giurisprudenza ha più volte chiarito che il bene paesaggio non possa essere sistematicamente recessivo dinanzi alle

---

*Audizione presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica "Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione.*

<sup>49</sup> La definizione del termine si rinviene all'interno dell'art. 2 della *Convenzione sulla diversità biologica di Rio de Janeiro* del 1992.

<sup>50</sup> Anche la Corte costituzionale si è espressa in merito al rapporto tra ambiente ed ecosistema. Si pensi, ad esempio, alle sentenze nn. 378/2007 e 12/2009.

<sup>51</sup> Ritengono sia stato introdotto implicitamente, tra gli altri, P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 1, 2023; D. Iacovelli, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione nell'ecologia delle idee*, in *Jus-online*, 3, 2022.

<sup>52</sup> A. Morrone, *L'"ambiente" nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*. Atti del Convegno 28 gennaio 2022, op. cit.

<sup>53</sup> Sulla tutela delle generazioni future antecedentemente alla revisione costituzionale sia consentito il rinvio a A. Papa, G. Palombino, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in L. Carpentieri (a cura di), *L'abuso del diritto. Evoluzione del principio e contesto normativo*, Torino, 2018. In merito alla riforma invece si rimanda a L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2022; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.; R. Fattibene, *Una lettura egocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, op. cit.; P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, op. cit.; G. Palombino, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, 2022; D. Porena, *"Anche nell'interesse delle generazioni future". Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 15, 2022. Critica il nuovo inciso, invece, F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit.

<sup>54</sup> M. Benvenuti, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2, 2023; M. Milanese, *Il ritorno dello Stato programmatore: transizione ecologica, riforma dell'art. 41 Cost. e nuovi modelli d'intervento pubblico. Con una nota sul ruolo di Banca d'Italia*, in *Ambiente Diritto*, 3, 2023; F. De Leonardi, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*. Atti del Convegno 28 gennaio 2022, op. cit.; A. Moliterni, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2, 2020.

esigenze di salvaguardia dell'ambiente. Anzi. E questo vale sia per il paesaggio nel senso più naturalistico della nozione, sia per il paesaggio urbano, quale elemento identitario dello sviluppo di una comunità, nel quale i processi di rigenerazione urbana tendono proprio a bilanciare tutela del passato ed esigenza di un recupero – culturale, paesaggistico e ambientale – di interi spazi cittadini.

La seconda prospettiva, invece, ritenendo necessario un cambio di paradigma, sembra voler impostare la relazione paesaggio-ambiente nel senso della necessaria prevalenza dell'interesse ambientale su quello paesaggistico, ogniqualvolta la soluzione mediana si presenti di troppo difficile e onerosa realizzazione.

Questa seconda ipotesi non può che destare preoccupazione, qualora si ritenga che il paesaggio, pur nella sua inevitabile trasformazione, sia e resti la «forma del Paese», elemento unificante della comunità, incardinando quel valore naturalistico che caratterizza Paesi, come l'Italia, che lo hanno tutelato – anche prima dell'introduzione di specifiche normative – in quanto elemento connaturato al sentire della collettività. Senza tralasciare che proprio il paesaggio e il patrimonio storico artistico hanno reso l'Italia un paese a forte attrazione turistica<sup>55</sup>.

È fondamentale quindi che non si alimentino contrapposizioni tra paesaggio e ambiente, soprattutto come contrapposizione tra passato e futuro, tra tutela di quanto le generazioni passate hanno conservato e creato e quanto le generazioni attuali ritengono fondamentale per la tutela del futuro proprio e di coloro che verranno. Anche in considerazione di un elemento del quale occorre avere fiducia: la ricerca. Ciò che appare oggi imprescindibile per la tutela ambientale non lo sarà domani (e la storia del riciclo dei rifiuti lo insegna al pari di quanto si sperimenta nel settore energetico) proprio grazie alla ricerca scientifica. Gli interventi sul paesaggio risultano invece, nella maggior parte dei casi, irreversibili, salvo ricostruzioni artificiali che rappresenterebbero, ad opinione di chi scrive, un rimedio peggiore del male, andando ad incidere proprio sull'elemento della «naturalità», che peraltro accomuna paesaggio e ambiente.

Occorre quindi saper distinguere e graduare le rispettive tutele, dando voce in primo luogo alle comunità di riferimento, le prime, e per certi aspetti le uniche, in una visione dinamica della propria identità, tenendo conto anche del susseguirsi delle generazioni, in grado di saper distinguere in ciò che li circonda quel «nucleo essenziale di carattere estetico», che le determina e le caratterizza; nella consapevolezza della globalità della tutela ambientale e nel convincimento che ciascuno debba fare la propria parte, occorre saper quindi scegliere gli interventi da attuare, in modo da evitare che le decisioni dell'oggi si vestano di una patente di inesorabilità che la ricerca scientifica potrebbe attenuare e smentire nel prossimo futuro, ma ormai troppo tardi per evitare interventi sulla forma del Paese non condivisi e, alla luce del progresso scientifico, neppure così necessari.

**Abstract.** Il saggio si propone di valutare gli effetti della legge n. 1/2022 di revisione costituzionale che ha portato all'introduzione della «tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» all'interno dei principi fondamentali della Costituzione ed in particolare del novero dei beni tutelati dall'articolo 9 della Costituzione.

In particolare il saggio, attraverso un'analisi normativa e giurisprudenziale, si sofferma sulle criticità relative al bilanciamento che dovrà essere effettuato, di volta in volta, tra la tutela

<sup>55</sup> Su questi aspetti sia consentito, tra gli altri, il rinvio a A. Papa, *Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale*, in *Federalismi.it*, 4, 2007.

dell'ambiente e la tutela del paesaggio, inteso nella sua accezione culturale, quale «forma del Paese».

**Abstract.** The essay aims at assessing the effects of law no. 1/2022 of constitutional revision that led to the introduction of «the protection of the environment, biodiversity and ecosystems, also in the interest of future generations» within the fundamental principles of the Constitution and the list of goods protected by Article 9 of the Constitution.

In particular, the essay, through a normative and jurisprudential analysis, dwells on the critical issues related to the balancing that must be carried out, from time to time, between the protection of the environment and the protection of the landscape, understood in its cultural meaning, as the «forma del Paese».

**Parole chiave.** Paesaggio – ambiente – bilanciamento – riforma costituzionale n. 1/2022 – Art. 9 Costituzione.

**Key words.** Landscape – environment – balance – constitutional reform no. 1/2022 – Art. 9 Italian Constitution.