

QUALE FUTURO PER UN'IDENTITÀ EUROPEA DEL PAESAGGIO?*

di Caterina Vosa**

Sommario. 1. Premessa. – 2. La diversa tutela del paesaggio e dell'ambiente in Europa. – 3. La tutela del paesaggio in un'ottica comparata. – 4. Il paesaggio in Italia. – 5. Il carattere paradigmatico della sentenza del Consiglio di Stato n. 624/2022. – 6. Conclusioni.

1. Premessa. Paesaggio e ambiente sono due elementi, di descrizione di un ecosistema, distinti ma fortemente interconnessi, come si avrà modo di sottolineare nel corso di questo lavoro: il primo fortemente legato alla forma di un territorio, l'altro per sua natura incline ad assumere una dimensione globale o comunque ampia, con la conseguenza che la loro tutela non può in entrambi i casi esaurire la propria rilevanza all'interno di un singolo ordinamento giuridico statale ma va necessariamente inquadrato in una prospettiva di *multilevel governance*¹. Questa considerazione fa emergere, immediatamente, le differenze che esistono tra le normative dei diversi paesi che compongono l'Unione ed alle quali si aggiunge la posizione di quest'ultima, ulteriore ed autonoma, rispetto a quella degli Stati membri. In particolare, come si analizzerà nel presente lavoro, l'Italia, non a caso definita il «Bel Paese», ha una tradizione, in materia di tutela del paesaggio e di beni culturali, risalente rispetto a quella di altri paesi europei e della stessa Unione² mentre presenta una sensibilità più recente nei confronti dell'ambiente. Infatti, la tutela di quest'ultimo è stata espressamente prevista nella Costituzione italiana solo nel 2001, con un riferimento marginale, e solo nel 2022 in modo più esplicito con la modifica dell'art. 9 Cost.

Per questo motivo si deve analizzare la questione del bilanciamento tra le due tutele partendo dalla dimensione europea, con particolare riferimento alla disciplina sia dell'Unione che del Consiglio d'Europa in materia di paesaggio e di ambiente, con uno sguardo comparato ad altri paesi europei e concludendo con la verifica di come in Italia l'equilibrio tra questi due termini si sia andato modificando nel corso del tempo.

2. La diversa tutela del paesaggio e dell'ambiente in Europa. Al fine di procedere ad

* Sottoposto a referaggio.

** Dottoranda di ricerca in Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano e europeo – Università di Napoli Parthenope.

¹ La definizione di multilevel governance viene utilizzata per indicare la complessa armonizzazione dei diversi livelli di governo e precisamente quelli che interessano il livello sovranazionale, il livello nazionale ed il livello sub-nazionale dei diversi Stati membri. Al fine di poter comprendere al meglio cosa si intende per *multilevel governance* e per un focus sull'integrazione europea si veda P. Bilancia, *Il modello Europeo di Multilevel Governance*, Giappichelli, 2015; P. Bilancia, *Perché una governance europea*, in *Astrid.it*, 5, 2009.

² Per un quadro chiaro e complessivo circa la posizione dell'Unione europea nei confronti della tutela del patrimonio culturali si veda A. Papa, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale europeo*, in *il Costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, 4, 2 febbraio 2022, che approfondisce l'iter intrapreso dall'Unione europea che, dopo una prima posizione di indifferenza nei confronti del patrimonio culturale dei singoli paesi si è occupata, dall'inizio degli anni '90, della tutela del patrimonio culturale in generale bypassando l'idea della creazione di un patrimonio culturale europeo ma focalizzandosi sulle modalità con cui l'UE può coadiuvare gli Stati, in via sussidiaria, nel raggiungere gli obiettivi che si erano posti.

una, seppur breve, completa analisi, pare opportuno prendere le mosse dal quadro normativo sovranazionale europeo ed evidenziare come nei Trattati dell'UE molteplici sono le disposizioni a favore della tutela dell'ambiente mentre mancano analoghe disposizioni inerenti la tutela del paesaggio, inteso come specchio di una cultura meritevole di tutela.

L'art. 2 del TUE promuove, tra i valori comuni degli Stati Membri, la tutela ed il miglioramento dell'ambiente al pari di quanto previsto dal TFUE, e con riferimento al riparto di competenza tra UE e Stati membri, individua solo l'ambiente tra le materie di competenza concorrente e non menziona la tutela del paesaggio. Lo stesso vale per la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 37).

In ambito internazionale, invece, la tutela del paesaggio ha costituito oggetto di attenzione da parte del Consiglio d'Europa sin dal XX secolo, anche se solo nel 2000 quest'ultimo ha approvato la sua prima convenzione in materia. La Convenzione europea del paesaggio è stata infatti firmata a Firenze nel 2000 con l'obiettivo di promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione sostenibile del paesaggio a livello Europeo, mediante la cooperazione internazionale e l'applicazione di politiche strategiche, e ciò in forza della funzione fondamentale dello stesso sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale³.

Invero la Convenzione, in vigore dal 1° marzo 2004, pur non essendo stata ratificata da tutti gli Stati membri del Consiglio Europeo⁴, ha accordato al «paesaggio» rilevanza giuridica autonoma e lo ha definito come «parte di territorio così come concepito dalle popolazioni» e «fondamento delle identità» delle comunità stesse. Il paesaggio viene considerato dalla Convenzione europea del Paesaggio come una combinazione di elementi naturali, culturali e

³ Si legge in P. Bilancia, *Riflessioni sul principio costituzionale di tutela de paesaggio nell'ordinamento Italiano*, in *Passaggi Costituzionali*, 2, 2022: «Gli esiti del dibattito e dell'evoluzione sociale in questione sono stati recepiti da ultimo, significativamente, nella Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, il 20 ottobre 2000, che definisce 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', a testimonianza di come tutti gli ordinamenti costituzionali europei abbiano seguito, in parallelo, un percorso simile a quello italiano. La Convenzione afferma in questo senso, nel suo preambolo, che il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro» e che gli Stati firmatari sono «Consapevoli del fatto che il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea; Riconoscendo che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana; Osservando che le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svaghi e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni; 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». Si può quindi affermare che il punto di approdo del processo evolutivo che l'esegesi del principio di tutela del paesaggio ha conosciuto è la presa di coscienza del rapporto «simbiotico» tra umanità e natura, e dunque del fatto che la corretta lettura del concetto di «paesaggio» attraverso le lenti del principio personalista di cui all'art. 2 Cost. non è quella di una natura servente rispetto alla persona, ma quella della natura come elemento necessario e imprescindibile per la tutela e lo sviluppo della persona umana, che deve essere protetto non già (o non solo) per essere tramandato 'intatto' alle generazioni future? bensì per garantire un corretto e pieno svolgimento delle attività umane».

⁴ A differenza dei Trattati Europei, che si occupano unicamente della tutela dell'ambiente e che, come noto, sono fonti direttamente applicabili negli Stati membri dell'Unione europea, la Convenzione europea del Paesaggio è un accordo internazionale che non vincola tutti gli Stati membri ma solo quelli che vi hanno aderito. Ad oggi vi hanno aderito 40 Stati del Consiglio d'Europa mentre, vi hanno aderito, solo diciotto Stati membri dell'Unione europea. L'Italia ha ratificato la Convenzione già nel 2006.

ambientali che interagiscono tra loro e la cui gestione sostenibile richiede un bilanciamento con la tutela dell'ambiente, con la conservazione delle risorse naturali, che nonostante siano elementi indispensabili per garantire anche la tutela del paesaggio, sono distinti ed autonomi dallo stesso.

Si tratta di una concezione fortemente culturale – identitaria, diversa da quella delle legislazioni nazionali, come ad esempio l'Italia, che collegano il paesaggio unicamente alla tutela delle bellezze naturali, dell'urbanistica e del patrimonio culturale.

L'attenzione del Consiglio d'Europa per l'aspetto culturale-identitario del paesaggio è confermata anche dalla Convenzione per il Patrimonio Culturale firmata a Faro del 2005 (*Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società*), che ha riconosciuto il patrimonio culturale quale elemento funzionale allo sviluppo dell'umanità, ed ha sottolineato pertanto l'importanza della tutela del paesaggio essendo lo stesso un elemento funzionale alla protezione del patrimonio culturale.

Trattandosi di una Convenzione, la stessa, non trova diretta applicazione in tutti gli Stati firmatari ma solo per gli Stati che l'hanno anche ratificata⁵.

Queste due convenzioni stanno assumendo in Italia, soprattutto in ambito giurisprudenziale, una crescente rilevanza anche per la parte che qui interessa nella definizione del rapporto tra paesaggio e ambiente. Non presenta rilevanza, invece, a livello di Unione, dal momento che in assenza di una previsione all'interno del Trattati, e dunque di un apparato regolatorio comune⁶, la Corte di giustizia ha escluso dalla propria competenza la materia del paesaggio dichiarandola materia di interesse nazionale.

In diverse occasioni la Corte ha, infatti, affermato che né le disposizioni dei Trattati TUE e TFUE, né la normativa relativa alla Convenzione di Aarhus, né la Direttiva 2003/4 e 2011/92 impongono agli Stati membri specifici obblighi circa la tutela del paesaggio essendo la stessa una materia di interesse nazionale (*ex multis*, CGUE, Sez. X, 6 marzo 2014, C-458/12).

In sintesi, mentre esiste una dimensione europea dell'ambiente e ciò in quanto la tutela dell'ambiente costituisce a livello Europeo una materia di interesse sovranazionale meritevole di un coordinamento tra i diversi Stati membri, la tutela del paesaggio è una materia nazionale essendo lo stesso un elemento culturale identitario dei singoli paesi membri e pertanto manca una vera e propria dimensione europea del paesaggio.

Per tale motivo non può sussistere un conflitto tra la tutela ambientale e la tutela paesaggistica, di pari grado, ma nelle scelte del legislatore europeo, si ravvisa un netto *favor* nei confronti della tutela ambientale a discapito della tutela del paesaggio.

D'altronde, come è noto, quando il conflitto è fra diritti disciplinati da una medesima fonte o tra principi fondamentali il bilanciamento deve essere compiuto dai giudici costituzionali, di volta in volta, sia attuando un bilanciamento che si concretizza nel sacrificare un principio a discapito dell'altro e sia mediante un'armonica convivenza di principi o diritti in conflitto. Tuttavia, nel momento in cui la tutela di un principio non è disciplinata da fonti statali del medesimo rango e né da Trattati Europei ci si chiede come sia attuabile un bilanciamento tra due interessi disciplinati in maniera del tutto dispari.

Il bilanciamento tra la tutela del paesaggio e dell'ambiente, a livello europeo, dovrebbe essere un obiettivo anche dei Trattati in quanto porterebbe all'instaurazione di una politica idonea

⁵ L'Italia ha ratificato la Convenzione il 23 settembre del 2020, ampliando il novero del c.d. *cultural heritage*⁵ tanto che negli ultimi anni la giurisprudenza, e precisamente quella del Consiglio di Stato come si vedrà *infra*, ne ha sottolineato l'importanza in quanto grazie alla Convenzione si chiarisce, per la prima volta, in maniera inequivocabile la distinzione nonché le connessioni tra la tutela del paesaggio e la tutela dell'ambiente.

⁶ Si consideri che, come anticipato, mancano delle fonti, direttamente applicabili agli Stati membri, volte a coordinare la tutela del paesaggio e ciò perché nei Trattati dell'UE non sono stati recepiti i principi della Convenzione del Paesaggio del Consiglio d'Europa.

a preservare la bellezza naturale e la diversità degli ecosistemi del continente garantendo, al contempo, uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente e l'identità culturali dei popoli. Basti pensare che l'Unione europea ha provato ad attuare diverse iniziative atte a promuovere il bilanciamento tra paesaggio e ambiente; tuttavia, si tratta di iniziative ancora in alto mare e ciò in quanto l'attività dell'UE si è focalizzata principalmente sulla tutela dell'ambiente.

Ad esempio, la Direttiva n. 92/42/CEE (c.d. *Direttiva Habitat*), che mirava a conservare gli habitat naturali, la fauna e la flora selvatica, identificando delle zone di conservazione speciale (SAC) e delle zone di protezione speciale (SPA) costituenti la c.d. *rete Natura 2000*, un'importante rete di aree protette in Europa, è una direttiva a favore unicamente dell'ambiente.

Oltre alla Direttiva *Habitat*, si può citare la politica agricola dell'UE avente ad oggetto la promozione di una agricoltura sostenibile nonché la gestione delle terre agricole al fine di preservare gli ecosistemi rurali e promuovere la biodiversità, anche in questo caso, non interessa in alcun modo la tutela del paesaggio.

Anche con riferimento alla politica dell'UE avente come obiettivo il raggiungimento di una neutralità climatica entro il 2050 e la definizione di un piano di azione per l'economia circolare, tendente alla riduzione dell'impatto ambientale ed alla promozione dell'uso sostenibile delle risorse ambientali, si rileva che si tratta di iniziative che, incoraggiando la transizione verso un'economia verde, si concentrano principalmente sull'elemento ambiente e pertanto non contribuiscono ad ottenere un bilanciamento tra il paesaggio e l'ambiente.

L'esigenza del bilanciamento tra ambiente e paesaggio si avverte ancor di più in un momento, quale quello attuale che, essendo caratterizzato dalla crisi climatica, vede l'adozione repentina di iniziative politiche e legislative volte alla tutela dell'ambiente.

A livello europeo l'interesse preminente di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni, dovrebbe essere temperato e dovrebbe tener conto, come previsto dalla nostra legislazione nazionale, dell'esigenza di tutelare sempre nell'interesse delle generazioni future il paesaggio.

Pertanto, in assenza di un conflitto che può essere considerato funzionale alla regolazione ed al bilanciamento dei diversi interessi, si rischia che vi possa essere una netta discriminazione nei confronti della tutela del paesaggio a favore della tutela dell'ambiente.

Sarebbe necessario, pertanto, che l'Unione europea attuasce delle politiche atte a garantire il temperamento della tutela del paesaggio e della tutela dell'ambiente, mediante l'introduzione di fonti vincolanti che garantiscano il coordinamento ed il coinvolgimento attivo della Comunità europea, dei singoli Stati membri, delle comunità locali, delle autorità pubbliche e delle organizzazioni non governative.

La partecipazione pubblica e la sensibilizzazione nei confronti dei singoli Stati membri sono politiche fondamentali per garantire che le decisioni, adottate a livello Europeo, siano idonee a coordinare le politiche pubbliche nel rispetto della diversità culturale e ambientale dell'Europa e siano in linea con gli interessi delle persone che vivono e lavorano nel territorio.

3. La tutela del paesaggio in un'ottica comparata. Procedendo ad un'analisi⁷ dei diversi ordinamenti nazionali dell'Unione europea, oltre all'Italia che ha dedicato l'art. 9 Cost., facente parte dei principi fondamentali, alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, in Europa

⁷ L'analisi di come i diversi paesi europei tutelino il paesaggio si è basata sul testo di G. Cerrina Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati ed Europei*, in *Federalismi.it*, 8, 2019 che a sua volta richiama G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, A. Torre (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, Padova, 2016; R. Orrù, G. Parodi (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. II, Padova, 2016; M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. III, Padova, 2013.

vi sono Costituzioni di alcuni paesi che prevedono la tutela del paesaggio e dell'ambiente in disposizioni costituzionali, ma non in norme facenti parte del nucleo dei principi fondamentali delle Costituzioni (è questo il caso della Svizzera, Germania, Portogallo, Malta); vi sono poi Costituzioni che non contemplano a livello costituzionale la tutela del paesaggio, ma promuovono la tutela dell'ambiente (come ad esempio il Belgio, la Francia, l'Austria, la Finlandia, la Norvegia, la Svezia, l'Irlanda, la Romania, l'Estonia, la Lettonia, la Bulgaria, i Paesi Bassi) ed infine vi sono altri ancora la cui Costituzione ignora entrambi i temi (come nel caso della Danimarca, Islanda e Cipro).

Più dettagliatamente, in un'ottica comparata, è possibile procedere ad un'analisi dei diversi apparati normativi partendo da quei paesi che contemplano la tutela del paesaggio all'interno delle Costituzioni.

In Germania viene fatto riferimento, genericamente, alla tutela del paesaggio all'interno della Legge Fondamentale mentre è stata predisposta una disciplina, dettagliata e precisa, con la *Legge Federale sulla protezione della Natura e del Paesaggio* del 1976 sulla scorta di una connotazione culturale e identitaria paragonabile a quella italiana.

In Svizzera la tutela del paesaggio e dell'ambiente trova la propria disciplina negli articoli 73, 74, 75, 78 e 86 della Costituzione Svizzera del 2000 che ha delegato ai Cantoni i poteri per attuare le politiche, in maniera coordinata, relative alla tutela paesaggistica ed a quella ambientale, ed aventi come fine la pianificazione del territorio nel rispetto di un corretto uso del suolo e del territorio.

I Cantoni al fine di favorire un confronto circa le informazioni e le competenze e di svolgere un'attività coordinata atta soddisfare quanto prescritto dalla Costituzione Svizzera, hanno costituito la Conferenza dei delegati per la protezione della natura e del paesaggio, che si avvale di un ufficio federale per la protezione del paesaggio e per la gestione del territorio, nonché per la protezione ambientale.

In Portogallo la Costituzione tutela separatamente la tutela del paesaggio e quella dell'ambiente. Inoltre, il legislatore ha emanato numerose leggi a favore della tutela del paesaggio in contemperazione con la tutela dell'ambiente come, ad esempio, la l. n. 19/2014, diretta alla salvaguardia dell'ambiente, che prescrive l'attuazione della tutela del paesaggio nelle politiche ambientali. Vi è poi il d.lgs n. 142/2008 che tra i suoi obiettivi ha quello di tutelare le aree di interesse paesaggistico nel rispetto della biodiversità e delle riserve naturali. Come prima esposto, vi sono poi paesi che contemplano la tutela del paesaggio in disposizioni normative ma non di rango costituzionale.

È il caso della Francia in cui la tutela del paesaggio non è contemplata dalla Costituzione ma è regolata da una serie di leggi sub-costituzionali, quale ad esempio il Codice urbanistico. Si tratta di disposizioni che tutelano il paesaggio in via conservativa e non in un'ottica di tutela programmatica del paesaggio.

Diversamente, in Francia la tutela dell'ambiente è disciplinata dalla *Charte de l'environnement* (c.d. *Carta dell'Ambiente*) che, enunciando una serie di principi precauzionali, riparatori e di trasparenza, si pone lo scopo sensibilizzare i cittadini e le istituzioni nei confronti dell'importanza della tutela dell'ambiente in modo tale da tendere a politiche finalizzate alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile in un'ottica conservativa. La *Carta dell'Ambiente* ha valore costituzionale in quanto è stata interamente recepita con la l. cost. n. 205/2005 della Costituzione Francese che, ad oggi, si può dire essere la Costituzione più ambientale per eccellenza e ciò in quanto è l'unica Carta costituzionale che dedica il proprio incipit a norme inerenti la tutela dell'ambiente, della biodiversità e garantisce la lotta

al cambiamento climatico in un'ottica intergenerazionale⁸. È interessante notare che nella *Carta dell'Ambiente* viene fatto sì riferimento al paesaggio ma in un'ottica di dipendenza dall'ambiente e ciò in quanto la tutela del paesaggio è menzionata, unicamente, in maniera dipendente alla tutela dell'ambiente e non in via autonoma.

Anche la Spagna non prevede all'interno della propria Costituzione norme dedicate espressamente al paesaggio, mentre vi sono norme relative alla tutela dell'ambiente e alla tutela della cultura. Nonostante l'assenza di norme per la tutela del paesaggio a livello costituzionale, sono presenti a livello statale numerose Leggi relative al paesaggio che viene inteso sempre nella accezione culturale ed identitaria del paese, nel senso di essere il frutto del lavoro dell'uomo e della natura che si concretizza in una determinata parte del territorio del paese e che è testimone dell'evoluzione dell'uomo.⁹

Anche nel Regno Unito mancano previsioni costituzionali finalizzate alla tutela del paesaggio ma all'interno di diverse leggi sono previste apposite norme volte alla tutela dei c.d. «paesaggi speciali» e intesi quali paesaggi che per determinate caratteristiche culturali si presentano meritevoli di tutela, o zone caratterizzate da un determinato panorama o zone qualificate quali riserve naturali che debbono essere salvaguardate.

Vi sono poi dei paesi che ignorano completamente la tutela del paesaggio sia a livello costituzionale che a livello statale.

Da quanto sinora detto si può sintetizzare che, come è stato sottolineato¹⁰ l'attenzione per la tutela del paesaggio «antropizzato» è tipica dei paesi di matrice latina e di quelli germanici mentre nei paesi anglosassoni prevale la concezione del paesaggio quale «risorsa naturalistica» e dunque prevale una visione in cui il paesaggio equivale all'ambiente.

4. Il paesaggio in Italia. L'esigenza di tutelare il paesaggio, ovvero le «bellezze naturali e paesistiche», in Italia è emersa come diretta conseguenza della protezione dei beni di interesse storico artistico e ciò poiché anche nel paesaggio si rivenivano valori identitari, estetici e storico-culturali.

Per addivenire al concetto attuale di tutela del paesaggio, in Italia, è stato necessario un processo legislativo durato sostanzialmente tutto il XX Secolo.

Il legislatore italiano si è occupato per la prima volta di tutela del paesaggio, in via indiretta, con la l. n. 411/1905¹¹ ed in seguito con la l. n. 688/1912, legge di modifica della precedente

⁸ Diverso dalla *Charte de l'environnement* è le Code de l'environnement (il Codice dell'ambiente) del 2000. Invero, diversamente dalla Carta dell'ambiente che ha valore costituzionale e che enuncia principi tendenti alla tutela dell'ambiente, il Codice dell'ambiente è un testo giuridico privo di portata costituzionale che raggruppa tutte le norme emanate in materia ambientale. Il codice dell'ambiente è il frutto di un lavoro di sistematizzazione messo in atto dal legislatore francese mediante il quale sono state riunite tutte le norme prodottesi, sino al 2000, in materia ambientale. La differenza sostanziale tra le due sta nel fatto che la Charte de l'Environnement fissa i principi generali in materia ambientale ed il Code de l'Environnement enuncia le norme particolari attraverso cui regolare la materia ambientale.

⁹ Sul punto consultare la Ley 11/1998 de Patrimonio Cultural de Cantabria, cfr. G. Cerrina Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, op. cit.

¹⁰ In G. Severini, «Paesaggio: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica», in *Aedon*, 1, 2019.

¹¹ La l. n. 411/1905, Recante *Dichiarazione d'inalienabilità, a scopo di rimboscamento, di relitti marittimi nella provincia di Ravenna, per la conservazione della pineta*. Si veda sul punto A. Papa, *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione?*, in *Diritto Pubblico Europeo, Rassegna online*, 1, 2024, in cui viene evidenziato che il paesaggio grazie alla l. n. 411/1905 trovò una prima connotazione culturale in quanto: ««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»».

l. n. 364/1909¹².

La l. n. 688/1912 non aveva ad oggetto un'espressa normativa dedicata al paesaggio, ma prevedeva l'applicazione della tutela per i beni di particolare interesse storico artistico «anche alle ville, ai parchi ed ai giardini che abbiano interesse storico o artistico» subordinando e connettendo la tutela del paesaggio alla presenza dei beni culturali. La l. n. 688/1912, pertanto, non prendeva in considerazione le bellezze naturali ma tutelava unicamente il paesaggio caratterizzato da un particolare interesse storico artistico, e ciò in quanto tutelava il paesaggio circostante i monumenti nazionali, escludendo tutti quegli altri scorci di paesaggio che nel tempo sono divenuti simbolo del Bel Paese¹³.

Nel 1919 nacque il *Comitato nazionale per la tutela delle bellezze naturali e del paesaggio*¹⁴, istituito con lo scopo di sensibilizzare i cittadini nei confronti della tutela del paesaggio nonché con lo scopo di promuovere e conservare il patrimonio paesaggistico italiano mediante la previsione di politiche *ad hoc*. Al Comitato si deve l'elaborazione della l. n. 778/1922 (*Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*, c.d. *Legge Croce* dal nome dall'allora Ministro per l'Istruzione Benedetto Croce che ha predisposto il disegno di legge nel 1920).

La *Legge Croce* ha rappresentato la prima Legge italiana avente ad oggetto, esplicitamente, la protezione delle bellezze naturali. Tuttavia, la tutela accordata dalla *Legge Croce* non si estendeva indistintamente al paesaggio ma aveva ad oggetto principalmente la tutela delle bellezze naturali, immobili, caratterizzate da una particolare relazione con la storia civile e letteraria dell'Italia¹⁵.

Nel 1939 fu adottata la l. n. 1497/1939¹⁶, *Legge sulla protezione delle bellezze naturali* (c.d. *Legge Bottai*¹⁷), che, ampliò rispetto alla *Legge Croce* il novero dei beni meritevoli di tutela

¹² La l. n. 309/1909 (*Legge per le antichità e le belle arti*) ha introdotto per la prima volta delle norme volte a vietare e ad apporre dei limiti al commercio delle antichità e delle belle arti ed in particolare dei beni caratterizzati da un particolare interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico, e ciò in forza del loro carattere pubblicistico. La legge ammetteva la vendita e l'esportazione dei già menzionati beni solo in conseguenza di un'espressa autorizzazione del Ministero della pubblica istruzione. La l. n. 309/1909 ha previsto altresì un principio di tutela indiretta dei beni di particolare interesse storico di proprietà privata in quanto ha introdotto un diritto di prelazione per i beni di particolare interesse storico artistico.

¹³ In G. Severini, «Paesaggio: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica», op. cit., viene evidenziata la circostanza secondo cui la l. n. 309/1909 era considerata da molti idonea anche a tutelare le c.d. bellezze naturali e non unicamente i beni circostanti i beni artistici e storici. Vi si legge letteralmente: «di particolare rilievo fu il testo, denso e ricco di annotazioni comparatistiche, di una conferenza tenuta al Circolo giuridico di Roma nel 1912 da Mario (Mariano) D'Amelio sulla Tutela giuridica del paesaggio. Vi si legge quello che per tre decenni almeno diverrà un ritornante *leitmotiv*: la frase attribuita a Jhon Ruskin (1819-1909), per cui il paesaggio è «il volto amato della Patria». D'Amelio riteneva che la l. n. 364 del 1909 – da cui la tutela del paesaggio era stata incorporata nei lavori parlamentari – sarebbe bastata a tutelare le «bellezze naturali», salvo che i paesaggi meramente naturali, cioè «le bellezze spontanee della contrada» ed «i paesaggi puramente pittoreschi», le cascate d'acqua, le spiagge, le caverne, le grotte: «perché non artistiche» e «il loro valore estetico non si può confondere con il pregio artistico».

¹⁴ Istituito nel 1919 dal Senatore Pompeo Molmenti, senatore che svolse un ruolo fondamentale per l'approvazione della legge del 1909 e del 1912, presieduta da Giovanni Rosadi, Giulio Aristide Sartorio, Colasanti, il deputato Matteo Marangoni, l'archeologo Vittorio Spinazzola, l'avvocato erariale Luigi Biamonti e Benedetto Croce, Ministro della pubblica istruzione del governo Giolitti.

¹⁵ L'art. 1 della l. n. 778/1922 così dispone «Sono dichiarate soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale e della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Sono protette altresì dalla presente legge le bellezze panoramiche»;

¹⁶ All'adozione della l. n. 1497/1939 seguì l'adozione nel 1940 delle disposizioni attuative della stessa che furono approvate con regio decreto n. 1257 del 3 giugno 1950.

¹⁷ *Legge per la tutela delle cose di interesse storico artistico* che aveva il fine di tutelare e conservare il patrimonio storico-artistico ovvero il patrimonio che era considerato esteticamente «bello». La c.d. Legge Bottai era una Legge finalizzata alla conservazione e non alla tutela in un'ottica di rigenerazione e che si basava su una concezione

introducendo la tutela del paesaggio rappresentativo delle bellezze naturali¹⁸ che seppur sempre considerate sulla scorta di un criterio prettamente estetizzante¹⁹, non si identificavano solo con il paesaggio urbano ma anche nel paesaggio naturale, e pertanto in un paesaggio non necessariamente caratterizzato da una particolare relazione con la storia civile e letteraria del Paese.

Dunque, il paesaggio naturale, seppur sempre collegato all'azione dell'uomo, in quanto frutto dell'interazione tra natura e uomo²⁰, cominciava ad assumere una connotazione maggiormente autonoma, fondata su basi culturali e identitarie ma anche fortemente naturalistiche.

La scelta del legislatore di introdurre la tutela delle bellezze naturali all'interno del testo sulla

puramente estetica. Ha segnato però un grande cambiamento con riferimento alla concezione di patrimonio e tutela della cultura in quanto lo stesso veniva ad essere assimilato alla storia culturale dei cittadini italiani.

¹⁸ Secondo P. Bilancia, *Riflessioni sul principio costituzionale di tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, op. cit., l'interpretazione della nozione di paesaggio del 1922 e del 1939 fondava su un'interpretazione «materialistica» e «statica» comprensiva sia dei beni naturali che manufatti. Si legge invero che rientravano all'interno del novero del paesaggio «le cose immobili con «cospicui caratteri di bellezza naturale o geologica»; le ville, i giardini o i parchi, che non siano già di interesse storico o culturale, ma provvisti di una «non comune bellezza»; i complessi di cose immobili aventi caratteristico aspetto di «valore estetico e tradizionale»; le bellezze panoramiche, altresì note come «quadri naturali» [...] si riteneva quindi inizialmente che il paesaggio dovesse essere tutelato alla stregua di un «valore estetico», come amenità e piacevolezza del territorio e del tessuto urbano nazionale. In quanto bene fondamentalmente estetico ed intrinsecamente materiale, il paesaggio doveva essere *conservato* dalla Repubblica, ma non anche valorizzato».

¹⁹ Sul punto M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura – Manuale di legislazione dei beni culturali*, IV edizione, Milano, 2022, in cui si legge che: con la l. n. 1497/1939 (*Legge sulla protezione delle bellezze naturali*) veniva introdotta la tutela del paesaggio in forza di un criterio prettamente estetico, criterio deputato ad individuare i beni meritevoli di tutela. I beni paesaggistici meritevoli di tutela si identificavano dunque nei «quadri naturali» espressi dai valori paesaggistici mentre venivano esclusi dalla tutela costituzionale i beni naturali ovvero la fauna, la flora e tutto quanto prescinde dalla «natura in quanto tale» cfr. sul punto M. Ainis, M. Fiorillo, op. cit. che a loro volta richiamano A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Edil.*, II, 1967;

²⁰ Cfr. sul punto G. C. Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europeo*, cit., secondo cui con la Legge Bottai fu data una definizione maggiormente dinamica ed estensiva del paesaggio che doveva essere considerato quale frutto dell'interazione tra le forze dinamiche della natura e le forze dell'uomo. Sul punto G. C. Feroni richiama un pensiero di A. Predieri, *Significato della norma costituzionale della tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, 1969, Firenze, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXI ed. Milano, 1981, che si riporta qui di seguito integralmente: «come risultante di forze umane e naturali che agiscono perennemente, come paesaggio integrale, perciò, il paesaggio è un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità. Il paesaggio, dunque, è la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura. Di quest'ultima, il paesaggio diventa forma, linguaggio, comunicazione, messaggio, terreno di rapporto tra gli individui, contesto che cementa il gruppo. In questo suo aspetto di comunicazione presuppone, come qualsiasi comunicazione, un sistema di relazioni, che ineriscono alla società, che la esprimono, senza che con ciò si voglia dimenticare, che questa espressione non è l'univoca sintesi delle strutture sociali nel cui ambito agisce la comunità che trasforma il paesaggio. Il sistema di relazioni sociali e di relazioni economiche che stanno alla base delle strutture sociali, informa il modo di agire che plasma il paesaggio e contemporaneamente individua il paesaggio nel suo valore estetico che è formato ed espresso da quella determinata società. Il paesaggio, sotto questo profilo, è per i componenti della società l'immagine dell'ambiente in cui vivono e che essi vedono. Quindi, è il conferimento di senso o di valori a quel complesso di cose. In questo ordine, il paesaggio diventa oggetto estetico; e il paesaggio naturale, anche quello rigorosamente, esclusivamente naturale, è *Kulturlandschaft* quanto lo è quello umano, in quanto il paesaggio naturale viene umanizzato nella sua percezione, nel suo significato, diventa produzione umana sotto il profilo interpretativo o, se vogliamo, estetico, così come lo è oggettivamente quello determinato dall'azione dell'uomo. Nell'uno e nell'altro aspetto, come dicevo, il paesaggio è condizionato dalla struttura sociale. Ma, a sua volta, nell'uno e nell'altro aspetto condiziona l'esperienza e l'esistenza della comunità che vive in quell'ambiente».

tutela del patrimonio culturale sottolineava l'interdipendenza delle due materie e saldava, sempre di più, la tutela dei beni culturali con la tutela del paesaggio addivenendo ad essere considerate due facce della stessa medaglia.

Nel 1948, con la Costituzione italiana, l'interdipendenza tra il paesaggio ed i beni culturali è stata definitivamente sancita mediante l'introduzione di una specifica previsione finalizzata alla promozione e allo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica e del paesaggio introdotta all'interno in un unico art. ovvero l'art. 9, come anticipato, si colloca tra quelli che enunciano i principi fondamentali in Costituzione.

La previsione costituzionale non ha rappresentato un punto d'arrivo ma ha aperto la strada alla riflessione dottrinale²¹ e ad arresti giurisprudenziali²² che hanno nel tempo slegato il paesaggio dalla concezione estetica e fortemente dipendente dall'azione dell'uomo, in quanto

²¹ Basti pensare che nel 1969 parte della dottrina si distaccò dalla concezione prettamente estetica del paesaggio ed iniziò a considerare quale paesaggio meritevole di tutela il paesaggio naturale, in quanto «forma del paese» la cui celebre definizione si deve ad A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit. in cui il paesaggio, come ricordato nella nota precedente, è una sintesi tra la trasformazione dello stesso grazie all'intervento umano ed il territorio in quanto tale. Si legge in F. Fabrizzi, *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, che «Predieri sostiene che la locuzione paesaggio non può esaurirsi né in quella di bellezze naturali né in quella di natura o di paesaggio naturale. Il paesaggio è al tempo stesso «un fatto fisico oggettivo, e un farsi, un processo creativo continuo»; per questa strada il giurista fiorentino arriva alla celebre definizione di paesaggio quale «forma del paese», creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi si è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura»;

²² La Corte costituzionale con la sentenza n. 151/1986 ha posto in rilievo «il carattere non più conservativo e statico, ma gestionale e dinamico (l'intervento umano è valutato positivamente se controllato e mirato)» della tutela del paesaggio sul punto cfr. F. G. Albisinni, *Dal potere autorizzatorio di tipo conformativo alle fattispecie normative abilitanti. Verso nuovi paradigmi in tema di amministrazione del patrimonio culturale*, Il Mulino, 1, 2019.

parte del territorio. Si ricordino, tra le altre, le sentenze n. 239/1982²³ e n. 94/1985²⁴ della Corte costituzionale che chiariscono che il paesaggio non poteva essere identificato unicamente con il territorio, e che la tutela del paesaggio, in quanto funzionale allo sviluppo socio economico del paese, doveva essere intesa come la tutela di un valore estetico – culturale servente la persona e contributiva all'elevazione culturale della comunità²⁵.

Con il tempo in Italia, anche grazie alle già menzionate pronunce, si è affermata una nozione di paesaggio dinamica ed integrale, comprensiva, dell'aspetto estetico, culturale, identitario e

²³ Nella sentenza, avente ad oggetto un conflitto di competenza tra Stato e Regioni relativi alle materie di urbanistica e paesaggistica, si legge: «Consequentemente ogni dubbio, se pure poteva giustificarsi per il passato (cfr. in proposito la sentenza di questa Corte 24 luglio 1972 n. 141), non ha ormai ragion d'essere, e si deve quindi ritenere che l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture. Naturalmente la competenza regionale può subire restrizioni, come certamente si verifica per le opere pubbliche di interesse nazionale, rispetto alle quali è legittimo l'intervento statale (cfr., per le relative funzioni amministrative, l'art. 81 del cit. d.P.R. n. 616 del 1977), ma, sotto il profilo che qui interessa, non può consentirsi alla limitazione indicata nell'ordinanza di rimessione. Rilevato che nulla si oppone in linea di principio a ritenere che la disposizione impugnata si riferisca alla materia urbanistica, occorre esaminare se essa concerna effettivamente tale materia ovvero, come ritiene il pretore, sia diretta alla tutela del paesaggio. Al riguardo va premesso che, secondo qualche opinione dottrinale, la tutela del paesaggio appartarrebbe alla competenza statale e regionale secondo la consueta ripartizione: allo Stato i principi e l'indirizzo, alla regione la legislazione di dettaglio e l'attività amministrativa. Ma tale tesi – in base alla quale nella presente causa diverrebbe intuitivamente irrilevante la su indicata distinzione perché la normativa de qua, avendo i caratteri di una legislazione di dettaglio, rientrerebbe pur sempre nella potestà regionale - non può essere condivisa. Vi si oppone la disposizione del secondo comma dell'art. 9 Costituzione, secondo cui la tutela del paesaggio è compito della Repubblica e quindi in prima linea dello Stato, disposizione correttamente intesa ed applicata dal ricordato d.P.R. n. 616 del 1977, il quale all'art. 82 ha delegato (in base all'art. 118, secondo comma, Cost.) e non trasferito alle regioni (come, invece, ha fatto per le materie previste dall'art. 117 della Costituzione stessa) le funzioni amministrative in materia. Né in senso contrario potrebbe invocarsi il disposto del ricordato art. 80 d.P.R. n. 616 del 1977, il quale completa la definizione dell'urbanistica, aggiungendo la previsione della «protezione dell'ambiente». Questa, intesa in senso lato, comprende, com'è comunemente ammesso, oltre la protezione ambientale collegata all'assetto urbanistico del territorio, anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento. Ma nel cit. art. 80 la formula legislativa è usata in senso restrittivo e riferita soltanto al profilo urbanistico, come risulta evidente dalla collocazione della disposizione, la quale è posta a completamento della nozione di urbanistica, mentre il cit. d.P.R. si occupa dell'ambiente inteso in senso diverso in altre e ben distinte disposizioni (cfr., tra l'altro, art. 82 cit. e Capo VIII del Titolo V).

²⁴ Sentenza in cui viene esaltata l'autonomia della tutela del paesaggio in quanto si legge: «Il paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarla tra i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 9, secondo comma, Cost.). Senza che qui occorra svolgere una compiuta esegesi del citato disposto costituzionale, basta rilevare come, in forza di esso, il perseguimento del fine della tutela del paesaggio (e del patrimonio storico ed artistico nazionale) sia imposto alla Repubblica, vale a dire allo stato-ordinamento e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano. Ed è di piana evidenza che così debba essere, volta che, in via generale, la tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immutabilità 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. Si vuol dire con ciò che, fermo il riparto delle competenze disposto da norme costituzionali e sulla base di esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio.»

²⁵ Cfr. R. Saija, *Dal paesaggio all'ambiente. L'art. 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *oaj.fupress.net*, 2007, in quale evidenza che dei primi segni di apertura verso la lettura dell'art. 9, c. 2, Cost., si è avuto con la sentenza n. 239/1982, nella quale la tutela del paesaggio inizia ad assumere la connotazione di non solo di una tutela improntata ad un valore estetico – culturale ma risulta essere finalizzata alla protezione di un valore idoneo a contribuire allo sviluppo ed all'elevazione culturale della collettività.

territoriale²⁶.

Negli anni '80 il tema del paesaggio si è arricchito, poi, di un ulteriore filone, quello ambientale, che ha portato dottrina e giurisprudenza ad analizzarle quali entità distinte tra di loro ma collegate in quanto parte rispetto al tutto²⁷. Come si legge nel primo manuale costituzionalistico dedicato al tema «La nozione di paesaggio non si identifica con quella d'ambiente ma semmai si collega a questa come parte rispetto a tutto»²⁸.

Negli ultimi due decenni del XX Secolo le tutele del paesaggio e dell'ambiente si sono fortemente intersecate²⁹ ed hanno fatto emergere l'esigenza di autonomizzare i due concetti. Ciò si è realizzato nei primi anni del XXI secolo con l'approvazione nel 2004 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (d.lgs. n. 42/2004 – da ora in poi *Codice Urbani*) e nel 2006 del *Testo Unico sull'ambiente* (d.lgs. n. 152/2006).

L'art. 131, cc.1 e 2, *Codice Urbani* ha dato una definizione, normativa positiva, del paesaggio quale territorio espressivo dell'identità e della cultura di un popolo, elemento la cui essenza è complessa in quanto comprensiva di una moltitudine di aspetti sottesi alla materiale percezione dello stesso. Si legge infatti che: «Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali».

Sempre nel Codice Urbani è stata confermata la separazione, seppure caratterizzata da interdipendenza, tra i «beni paesaggistici» ed i «beni culturali». Si tratta di una circostanza di grande rilievo, perché da un lato è stata ribadita l'importanza dell'interesse sottoposto a tutela giuridica e, dall'altro, è stato chiarito che il paesaggio è un valore identitario e culturale della nazione³⁰ autonomo rispetto ai beni culturali.

²⁶ In particolare, grazie alla sentenza n. 94/1985 della Corte costituzionale viene bypassata la concezione del paesaggio e della relativa tutela in termini statici ma anzi viene evidenziata la necessità che la tutela del paesaggio venga attuata in maniera dinamica senza considerando anche le esigenze dovute allo sviluppo socio-economico del paese, limitandole laddove il soddisfo di questa esigenza possa incidere sul territorio e sull'ambiente. Sul punto Cfr. R. Saija, *Dal paesaggio all'ambiente. L'art. 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit.

²⁷ Di particolare importanza, è stata la sentenza n. 39/1986, a cui si deve una vera e propria inversione di rotta in quanto viene sancita la nozione giuridica di paesaggio in maniera del tutto conforme da quella precedentemente sostenute e fortemente estetica in quanto guarda in modo del tutto stridente rispetto al passato viene previsto che il paesaggio deve essere considerato come un unicum, comprensiva della natura ovvero «l'insieme degli elementi che contribuiscono a caratterizzare una determinata parte del territorio, compresa, in particolare, la vegetazione, anche quando sorga e sia costituita ad opera dell'uomo». Sul punto si legga anche F. Fabrizzi, *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, cit. dove viene spiegato in che modo la giurisprudenza della Corte Costituzionale di fine anni Ottanta, in materia di paesaggio, sia stata fondamentale per affermare una lettura ampia della, complessa e plurivoca del paesaggio.

²⁸ Cfr. B. Caravita di Toritto, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 1990.

²⁹ Secondo L. Carbone, in *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in *Federalismi.it*, 19, 2004 «il paesaggio, dunque, sta a cavallo tra ambiente e beni culturali o meglio va ricondotto all'una o all'altra materia a seconda delle finalità a cui è orientata la disciplina di cui forma oggetto».

³⁰ G. Severini in *La nozione di «Paesaggio»: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, cit., secondo cui la dicitura di cui all'art. 131 del Codice del 2004 «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» riprende, razionalizzandola, quella che è stata la ragione della Legge Bottai e presente anche all'interno della Legge Croce che considerava il paesaggio connesso alla storia civile e letteraria dell'Italia; 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*, 2016 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

In seguito, sulla scia di un orientamento volto ad autonomizzare la tutela dell'ambiente da quella del paesaggio è stato approvato il d.lgs. 152/2006 recante il *Testo Unico sull'Ambiente*. Nonostante l'approvazione del *Testo unico sull'ambiente* e del Codice Urbani gli stessi, non hanno prodotto una netta separazione tra il concetto di paesaggio ed ambiente.

Infatti, la Corte costituzionale con la sent. n. 367/2007, ancora nel 2007, affermava che l'art. 9 Cost. che tutelava il paesaggio ma non ne definiva il contenuto, comprendeva al suo interno sia la tutela dell'ambiente che del territorio e pertanto il riferimento al paesaggio era un riferimento essenzialmente all'ambiente³¹.

In ambito dottrinale invece l'esigenza di separare nettamente i due concetti era stata da più parti sottolineata³², e ha trovato sistematizzazione costituzionale con la revisione della Costituzione³³ che ha portato all'adozione della l. cost. n. 1/2022 che, modificando art. 9 Cost., ha introdotto tra i principi fondamentali³⁴ la tutela dell'ambiente attribuendo a quest'ultima autonoma rilevanza rispetto al paesaggio.

5. Il carattere paradigmatico della sentenza del Consiglio di Stato n. 624/2022. Gli elementi che sono stati tratteggiati nei paragrafi precedenti ed in particolare l'esigenza di analizzare il rapporto tra paesaggio e ambiente in una dimensione multilivello trova conforto in una pronuncia del Consiglio di Stato del 2022, ovvero la sent. n. 624/2022 di riforma della precedente decisione del TAR Lombardia n. 932/2019³⁵, con cui era stato ritenuto che la

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 38; b. la tendenza a sfumare il rapporto tra il tutto (il territorio) ed alcuni segmenti di speciale pregio (i beni vincolati)).

³¹ Si legge nella sentenza n. 367/2007 della Corte costituzionale che: «Come si è venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della «tutela del paesaggio» senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore «primario», come ha già da tempo precisato questa Corte (sent. n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche «assoluto», se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sent. n. 641 del 1987)».

³² In questa sede si richiama in una successiva riedizione del manuale *Diritto pubblico dell'ambiente* di B. Caravita Di Toritto, op. cit. nel quale l'autore, nel commentare proprio la sentenza richiamata nel testo, ne contestava l'impostazione sottolineando al contrario che l'ambiente e il paesaggio sono due entità che meritano tutele necessariamente coordinate in quanto «parte del tutto» ma che contrariamente a quanto affermato dalla Corte costituzionale, sono due elementi autonomi e ben distinti meritevoli di separata tutela.

³³ Il tema della revisione costituzionale e dei suoi limiti è affrontato, *ex multis*, A. Pizzorusso, *Commento all'art. 139*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981; P. Carnevale, *Rivedere la Costituzione: la forma, la prassi*, Napoli, 2016; V. Crisafulli, L. Paladin, *Commento agli articoli 138 e 139*, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990; M. Dogliani, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in M. Fioravanti, S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, 1999; T. Groppi, *Commento all'art. 138*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; E. Grosso, V. Marceno, *Commento all'art. 139*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit.; F. Modugno, *Revisione costituzionale* (voce), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006; C. Mortati, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952; A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002; M. Piazza, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002.

³⁴ È la prima volta dall'entrata in vigore nel 1948 della Carta Costituzionale si è intervenuti sul piano dei Principi fondamentali ed è stato inserito all'interno dell'art. 9 un terzo comma che prescrive che la Repubblica debba garantire la «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» sul punto cfr. A. Morrone, *L'ambiente nella costituzione premesse di un nuovo contratto sociale*, in Atti del Convegno AidaAmbiente, *La riforma Costituzionale in Materia Ambientale*, 2, 2022.

³⁵ si legge nella sent. n. 932/2019 del TAR Lombardia: «3.1 Osserva il Collegio come la Commissione ponga a fondamento della propria valutazione la nozione di paesaggio delineata dalla Convenzione europea del 2000

tutela del paesaggio inglobasse anche quella dell'ambiente. La sentenza del Consiglio di Stato stravolge la decisione del TAR ponendo in evidenza l'autonomia della tutela del paesaggio rispetto a quella dell'ambiente, che seppur fortemente connesse, sono due entità meritevoli di autonoma tutela.

A sostegno della propria decisione, il Consiglio di Stato ha richiamato la Convenzione europea del paesaggio ed ha affermato che quest'ultima, valorizzando gli aspetti identitari e culturali del paesaggio, dà un concetto ampio di «paesaggio», estremamente dinamico, frutto dell'interazione tra uomo e ambiente ma, ciò nonostante, entità distinta ed autonoma rispetto allo stesso.

Il Consiglio di Stato procedendo ad un'analisi della Convenzione ne individua i punti salienti. Si legge nella sentenza che la Convenzione europea del paesaggio definisce il paesaggio all'art. 1, lett. a), 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» (si tratta della nozione tradotta e fatta propria dall'art. 131, cc. 1 e 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42/2004, secondo cui: «1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. 2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali»); ancora viene sottolineato che all'art. 2 della Convenzione si definisce il «Campo di applicazione» della predetta Convenzione che si applica agli «spazi naturali, rurali, urbani e periurbani», comprendendo «sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati» (sul punto,

(entrata in vigore sul piano internazionale il 1° settembre 2006), la cui ratifica ed esecuzione è effettua in Italia con l. n. 14/2006. La disposizione contenuta all'interno dell'art. 1 dell'atto normativo internazionale definisce 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». Nozione che testimonia la peculiare polisemia del concetto in esame al cui interno sono ricompresi sia sostrati naturalistici (il territorio è, infatti, inteso come *res extensa*), sia elementi prettamente culturali. Lo conferma la disamina delle considerazioni inserite nel Preambolo della Convenzione ove si afferma che: «a) il «paesaggio» svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e che salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro»; b) «il paesaggio concorre all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea».

3.2. La Convenzione europea adotta, pertanto, una nozione ampia di paesaggio che è inteso come «elemento importante della qualità della vita delle popolazioni nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana. Tale concetto non ricomprende, soltanto, le c.d. bellezze naturali (al pari di quanto avviene, in precedenza, in forza della previsione di cui all'art. 1 della L. 29 giugno 1939 n. 1497; nella giurisprudenza di legittimità costituzionale, cfr. Corte Costituzionale, 29 maggio 1968 n. 56; Id., 24 luglio 1972 n. 141; Id., 3 agosto 1976 n. 210), o il solo patrimonio storico, archeologico e artistico (come può inferirsi dalle previsioni di contenute nella legge 26 aprile 1964 n. 310), o ancora i c.d. beni ambientali (come emerge dal d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 che colloca il paesaggio nel pur ampio crinale tra l'ambiente e il governo del territorio). Al contrario, si tratta di nozione che supera le sovrapposizioni spesso presenti nella legislazione interna tra ambiente, paesaggio e beni culturali, e che reclama un'autonomia del paesaggio riconoscendo, al contempo, la necessità di una visione integrale ed olistica del concetto in esame. In sostanza, il paesaggio descrive un patrimonio di risorse identitarie non riducibili alle sole bellezze naturali in sé o alle testimonianze storico-artistiche di eccezionale valenza ma assume rilievo ogni qual volta sussistano elementi morfologici a cui sia attribuibile una valenza estetica. A questo contesto non è certamente estranea la materia del Governo del territorio che, al contrario, costituisce uno degli strumenti attraverso il quale la Repubblica realizza la tutela del bene in esame (art. 9 Costituzione; in giurisprudenza, cfr., *ex multis*, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 5 aprile 2017, n. 797; id., 13 luglio 2018, n. 1690).».

nella *Relazione esplicativa* si precisa che «il campo di intervento delle politiche e dei provvedimenti [...] deve riferirsi alla totalità della dimensione paesaggistica del territorio degli Stati [...] Non la si potrebbe limitare unicamente agli elementi culturali od artificiali, oppure agli elementi naturali del paesaggio: si riferisce all'insieme di tali elementi e alle relazioni esistenti tra di loro», nonché che «ogni paesaggio costituisce un ambito di vita per la popolazione che vi risiede»). Sempre richiamando la Convenzione, all'art. 5, lett. a), impone agli Stati che vi hanno aderito di «riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità». Viene sottolineato che nella *Relazione esplicativa* si afferma che «Il paesaggio svolge un ruolo importante in quanto elemento dell'ambiente e del contesto di vita delle popolazioni, sia nelle aree urbane, che rurali e sia per i paesaggi con caratteristiche eccezionali, che per quelli della vita quotidiana».

In sintesi, il Consiglio di Stato esalta il fatto che la Convenzione considera il paesaggio come una combinazione di elementi culturali e ambientali che dialogano tra loro³⁶ e pertanto si pone l'obiettivo di incentivare politiche volte alla protezione ed alla gestione del paesaggio anche in un'ottica di sostenibilità e di tutela dell'ambiente mediante l'adozione di scelte paesaggistiche che tengano conto degli aspetti ecologici, dei valori naturali e della biodiversità.

Dunque, la Convenzione europea del paesaggio, sulla scorta di quanto ritenuto dal Consiglio di Stato, promuove l'integrazione della pianificazione territoriale e della tutela dell'ambiente, in un'ottica di pianificazione, con l'intento di garantire un bilanciamento tra l'ambiente e paesaggio nell'adozione delle scelte e nelle politiche solo però degli Stati membri che vi hanno aderito.

6. Conclusioni. Come è stato sottolineato in dottrina la modifica dell'art. 9 della Costituzione impone un nuovo bilanciamento tra i diversi elementi che lo compongono e, per la parte che qui rileva, tra paesaggio e ambiente. Spetta pertanto al legislatore un compito arduo perché la tutela dell'ambiente e del paesaggio non si presentano naturalmente complementari.

Infatti, anche a voler considerare composte le due sfere di tutela di paesaggio e di ambiente,

³⁶ Sul punto P. Bilancia, in *Riflessioni sul principio costituzionale di tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, op. cit. evidenzia che la giurisprudenza amministrativa «Ad avviso del Giudice amministrativo, la Convenzione introduce un concetto certamente ampio di «paesaggio», non più riconducibile al solo ambiente naturale statico, ma concepibile quale frutto dell'interazione tra uomo e ambiente, valorizzando anche gli aspetti identitari e culturali. Secondo tale prospettiva, è pertanto la sintesi dell'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni a contribuire a delineare la nozione, complessa e plurivoca, di «paesaggio». Ciononostante, tale approccio non giustifica l'affermazione di una concezione «olistica» del paesaggio (assorbente rispetto a quella di «ambiente»), dovendo restare ferma la distinzione tra questo e le altre materie, correndosi altrimenti il rischio di cadere in inevitabili confusioni, ad esempio arrivando ad affermare la validità della macrocategoria del governo del territorio ovvero una nozione onnicomprensiva di «ambiente». In definitiva, la pronuncia in esame ritiene che l'arricchimento in senso contenutistico della nozione di «paesaggio» proposto dalla Convenzione non possa giungere fino a stravolgere il significato letterale dell'art. 9 Cost., arrivando a intaccare il nucleo essenziale di carattere estetico, in senso gnoseologico, del «paesaggio», al quale è inevitabilmente attribuibile un carattere soggettivo (e non oggettivo), dal quale discende l'importanza da attribuire alla fruibilità da parte della popolazione. Ferma restando quindi la necessità di interpretare in senso evolutivo il concetto di «paesaggio» di cui all'art. 9 Cost., deve rimanere nondimeno netta la distinzione tra «paesaggio» e «ambiente», implicando il paesaggio la percezione (per lo più qualitativa) e l'interpretazione da un punto di vista soggettivo e l'ambiente prevalentemente l'apprezzamento delle quantità fisico chimiche e dei loro effetti biologici sull'ecosistema da un punto di vista oggettivo (approccio, quest'ultimo, implicito nella nozione – centrale nella legislazione ambientale – di «inquinamento»»).

non appaiono di scarsa importanza né di facile soluzione i contrasti suscettibili di intercorrere tra le due³⁷.

In altre parole, l'introduzione della tutela ambientale all'interno dei principi fondamentali può porsi in conflitto con la tutela del paesaggio nella misura in cui i due termini si presentino quali sintesi di molteplici interessi.

Invero da qualsiasi prospettiva la si voglia guardare sembra che sul piano ambientale non si riesca a sfuggire ad una tutela «antagonista» con la tutela paesaggistica.

Basti pensare alla questione dell'installazione delle pale eoliche a favore di una green energy, la politica green è stata fortemente incentivata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR – che, come noto, ha previsto una notevole semplificazione delle procedure. O ancora che il d.l. n. 13/2023 (*Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR, del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR delle politiche di coesione e della politica agricola comune*), in tema di tutela paesaggistica ha compresso fortemente il ruolo della Sovrintendenza e del Ministero della Cultura mediante l'istituzione di una Sovrintendenza *ad hoc*, c.d. «speciale», per una più efficace e tempestiva attuazione degli interventi previsti dal PNRR aventi ad oggetto i beni culturali e paesaggistici, ha apportato notevoli semplificazioni relativamente alla procedura di rilascio della valutazione di impatto ambientale (c.d. VIA) con riferimento ai nuovi impianti di energia rinnovabile, ed ha ampliato il novero dei luoghi dove poter realizzare gli impianti da fonti rinnovabili³⁸.

Poiché la tutela del paesaggio è essenziale a garantire la tutela dell'elemento identitario e culturale di ciascun paese, sarebbe opportuno assicurare un equo temperamento della tutela del paesaggio con la tutela dell'ambiente al fine di prevenire il rischio che la tutela del

³⁷ La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Napoli, 2022; R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it - Paper*, 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. Cassetti, *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; C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021; V. De Santis, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 1, 2023; 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 art. 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 - Paper*, 23 giugno 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'art. 9 della Costituzione*, in *Giust. insieme*, 2021; F. Rescigno, *Quale riforma per l'art. 9*, in *Federalismi.it - Paper*, 2021; G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2021 e 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, Università degli studi di Torino, Torino, 2022.

³⁸ Nella bozza delle ultime modifiche al d.l. 13/2023 all'art. 42 si evince che il legislatore abbia inteso apportare un'integrazione al testo già approvato e viene precisato che sono idonee le aree non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera b), del medesimo decreto. Si precisa sul punto che l'art. 142, comma 1, lettera b), richiamato dalla disposizione, definisce di interesse paesaggistico le zone gravate da usi civici.

La modifica pare tesa a includere tra le aree idonee quelle gravate da usi civici, ma potrebbe essere inteso nel senso di includere tra le aree sottoposte a tutela, non classificabili come idonee, proprio le zone gravate da usi civici e pertanto sottoposte a tutela.

paesaggio possa essere sacrificata in modo irreversibile nel nome della tutela dell'ambiente³⁹. Invero può sussistere ed è sempre più attuale un possibile conflitto tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente ed il compito di garantirne un'equilibrata soluzione che possa ricercare un equo e logico bilanciamento tra i due interessi in gioco compete al legislatore che dovrà tener conto delle contrapposte esigenze in occasione dell'adozione delle leggi.

Al fine di garantire un equo bilanciamento tra il paesaggio e l'ambiente sarebbe necessario un intervento legislativo da parte dell'Europa e ciò in quanto la semplice adesione alla *Convenzione del paesaggio* non pare essere sufficiente a garantire un bilanciamento tra la tutela ambientale e paesaggistica, equivalente, in tutti i paesi europei. Il bilanciamento tra la tutela del paesaggio e la tutela dell'ambiente in Europa è un processo complesso che richiede la collaborazione di vari attori e l'implementazione di politiche e iniziative mirate e tendenti ad uniformare, tra i diversi Stati membri, non solo la tutela dell'ambiente ma anche la tutela del paesaggio.

Al fine di tutelare il paesaggio, sarebbe necessario un intervento dell'UE mediante il recepimento all'interno dei Trattati le tradizioni costituzionali facenti parte degli Stati membri e le disposizioni di cui alla Convenzione europea per il paesaggio, e dunque che venissero adottate delle misure significative idonee a promuovere la conservazione della natura, la sostenibilità ambientale ed il benessere delle comunità e che al contempo garantiscano la preservazione del ricco patrimonio naturale e culturale dei Paesi membri.

È necessario, in sintesi, procedere ad una normativizzazione dell'elemento paesaggio anche a livello Europeo con l'intento di garantire un bilanciamento tra la tutela del paesaggio e quella dell'ambiente essendo, effettivamente, due elementi necessariamente connessi.

D'altronde pare inverosimile pensare che non si possa parlare di un elemento identitario del paesaggio anche a livello Europeo essendo l'Europa la culla della civiltà ed essendo il paesaggio dell'Europa identitario dei singoli paesi facenti parte della stessa.

Con l'auspicio di un intervento quanto più immediato da parte del legislatore Europeo, anche in vista della crisi climatica che stiamo vivendo, con l'intento di limitare i danni che potrebbe subire il paesaggio in assenza di una normativa che coordini e che delimiti le due politiche, ambientali e paesaggistiche, e dunque con l'auspicio di future politiche Europee atte a contrastare la dominanza della tutela dell'ambiente a discapito della tutela del paesaggio.

Abstract. Il presente lavoro si propone di analizzare in che modo la tutela del paesaggio è garantita sia a livello Europeo che Italiano e se il paesaggio venga, ancora, considerato parte integrante della tutela ambientale, o diversamente sia oggetto di una tutela autonoma.

In sintesi, il presente lavoro si pone lo scopo di comprendere se, in un'epoca di crisi climatica e ambientale, le istituzioni si preoccupino di bilanciare la tutela dell'ambiente con la tutela del paesaggio e se il paesaggio sia meritevole di una autonoma tutela.

Abstract. The present work is aimed at analyzing how landscape protection is ensured at the European and Italian levels, and whether landscape is still considered an integral part of environmental protection, or whether it is subject to independent protection.

³⁹ Basti considerare che la dottrina ha ritenuto che il terzo comma goda di una primarietà del terzo comma dell'art. 9 Cost. La primarietà secondo A. Morrone, in *L'ambiente nella costituzione. Premesse di un nuovo contratto sociale*, cit. oltre ad indicare quali sono i principi fondamentali della costituzione e a cui devono omologarsi tutte le scelte del legislatore, seve anche ad orientare il «bilanciamento» nell'adozione delle decisioni del legislatore di attuazione e nell'applicazione dei giudici. Secondo l'autore sarà difficile riuscire a capire se la protezione dell'ambiente e dei beni costituzionali di cui all'art. 9 e all'art. 41 Cost., in sede di bilanciamento troverà una collocazione primaria rispetto agli altri valori fondamentali e si chiede come sarà possibile effettuare un effettivo bilanciamento.

In summary, this work seeks to understand if, in a time of climate and environmental crisis, institutions are concerned with balancing environmental protection with landscape protection, and if landscape is considered worthy of its own autonomous protection.

Parole chiave. paesaggio – ambiente – tutela – riforma costituzionale n. 1/2022 – art. 9 della costituzione – Convenzione di Faro – bilanciamento.

Key words. landscape – environment – protection – constitutional reform no. 1/2022 – article 9 of the constitution – Faro convention – balance.